

REFORMA DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP
FEVEREIRO DE 1999**

**CADERNO DE PESQUISA
Nº 39**

Prof. Dr. Marcus André Campelo de Melo, (NEPU/UFPE)
Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva, (NEPP/UNICAMP)



Os cadernos de Pesquisa do NEPP, escritos pelos professores, pesquisadores, estudantes de pós graduação, e outros membros associados, aparecerá intermitentemente. Alguns serão comunicações de pesquisa preliminares em andamento, ou explorações de idéias teóricas, e a sua publicação visa a estimular discussão e gerar críticas úteis. Como resultado de tais discussões e críticas, é provável que apareçam publicações de versões mais elaboradas em outra parte.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ABRAPP	Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Privada
AEB	Anuário Estatístico de Brasil
AEPS	Anuário Estatístico da Previdência Social
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones (castelhano)
AFPP	Entidades Fechadas de Previdência Privada
ANAPP	Associação Nacional e Entidades Abertas de Previdência Privada
ANFIP	Associação Nacional de Fiscais de Contribuições Previdenciárias
ANPOCS	Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais
ATS	Aposentadoria por Tempo de Serviço
BA	Bahia (Estado-membro da Federação)
BACEN	Banco Central
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CE	Ceará (Estado-membro da Federação)
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CESIT	Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho
CIEPP	Centro Interdisciplinar de Estudios en Políticas Públicas (Argentina)
CIESU	Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
COAD	Centro de Orientação, Atualização e Desenvolvimento Profissional
COBAP	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONTAG	Confederação de trabalhadores na Agricultura
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras
CSLL	Contribuições sobre o Lucro Líquido
CTB	Carga Tributária Bruta
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DAS	Cargo de Assessoria Superior
DVS	Destaque para Votação em Separado
EAPP	Entidades Abertas de Previdência Privada
EFPP	Entidades Fechadas de Previdência Privada
EPU	Encargos Previdenciários da União
FAPI	Fundos de Aposentadorias e Pensões Individuais
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FENAFISP	Federação Nacional de Fiscais de Contribuições Previdenciárias
FENASEG	Federação Nacional de Seguros
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINSOCIAL	Contribuição para o Financiamento da Previdência Social
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social de Emergência
FSP	Folha de São Paulo
IAP	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBMEC	Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais
IESP	Instituto de Economia do Setor Público
IGP	Índice Geral de Preços

INCRA	Instituto Nacional da Reforma Agrária
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto de Produtos Industriais
IR	Imposto de Renda
IRPJ	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MOSAP	Movimento de Servidores e Aposentados e Pensionistas
MP	Medida Provisória
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPS	Ministério da Previdência Social
MS	Ministério da Saúde
NEPP	Núcleo de Estudos de Políticas Públicas
NTN	Notas do Tesouro Nacional
OESP	O Estado de São Paulo
OFND	Obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento
OGU	Orçamento Geral da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PA	Pará (Estado-membro da Federação)
PASEP	Programa de Patrimônio do Servidor
PAT	Programa de Aposentadoria do Trabalhador
PEA	População Economicamente Ativa
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Popular Republicano
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RJU	Regime Jurídico Único
RS	Rio Grande do Sul (Estado-membro da Federação)
SEBRAE	Serviço Nacional de Apoio a Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional do Comércio
SENAI	Serviço Nacional da Indústria
SESC	Serviço Nacional do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SINPAS	Sistema Integrado de Previdência e Assistência Social
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF	Tribunal Regional Federal

APRESENTAÇÃO

Este ensaio integra os resultados do Projeto “**Reforma da Seguridade Social no Brasil**”, desenvolvido pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), parte do Programa de Investigación Sobre Reforma de la Seguridad Social en el Cono Sur, auspiciado pelo IDRC - International Development Research Center e coordenado pelo CIESU – Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay.

Em sua introdução, o trabalho sintetiza a discussão recente acerca do tema da reforma da previdência social, indicando as questões de interesse analítico na agenda de investigação sobre o tema. Apresenta ainda os objetivos específicos da pesquisa que deu origem ao presente ensaio.

A seguir, analisa-se a dinâmica político institucional da reforma do sistema previdenciário brasileiro, com ênfase no processo de *agenda setting* no Poder Executivo e na tramitação legislativa do projeto de emenda constitucional da previdência social encaminhado pela administração Fernando Henrique Cardoso.

Em sua parte final, são apresentados alguns elementos comparativos da reforma previdenciária brasileira no cenário latino-americano.

INTRODUÇÃO

A REFORMA DA SEGURIDADE NO BRASIL

A reforma da previdência social constituiu-se, nos anos 80 e 90, em um elemento central da agenda de reforma do estado, em praticamente todos os países do globo, independente de seu nível de desenvolvimento. No caso da América Latina, assistiu-se nos últimos anos a iniciativas importantes de reforma no campo da proteção social, em geral, e da Previdência Social, em particular. Iniciado com a reforma Chilena há 15 anos - que se transformou em modelo internacional amplamente difundido como exemplo a ser emulado pelos demais países, por entidades como o Banco Mundial -, esse ciclo reformista se distingue dos anteriores pela ruptura que estabelece com o paradigma histórico que informou o processo de construção das instituições de proteção social da região desde os anos vinte e trinta deste século. Consideradas em seu conjunto essas reformas estão ancoradas em um diagnóstico do esgotamento do padrão de Seguridade Social vigente, e da necessidade premente de sua radical transformação. Esse esgotamento, a despeito de possuir formas distintas de manifestação nos países, esteve associado a um conjunto de processos de natureza estrutural, indicados a seguir.

Em primeiro lugar, aos déficits financeiros e fragilidade atuarial dos sistemas previdenciários baseados no princípio de repartição simples, associado a distorções graves de gerenciamento, em contextos de inflação acelerada e estagnação econômica, o que trouxe à tona a sua vulnerabilidade financeira. A previdência social passa a ser responsabilizada pelo agravamento do déficit público, e sua reforma passa a ser enxergada crescentemente como uma tarefa central para a estabilização econômica.

Em segundo lugar, o impacto de mudanças estruturais nos mercados de trabalho da região, com redução de taxas de formalização dadas as mudanças no paradigma tecnológico dos sistemas produtivos e os processos de terceirização, o que vêm exigindo aportes cada vez mais significativos das folhas de salários para financiamento dos sistemas, bem como a erosão dos valores reais de benefícios como mecanismo de ajuste. Ao concentrar sua base de financiamento em um setor em progressiva e acelerada redução no conjunto da força de trabalho - o setor formalizado -, o sistema previdenciário enfrenta grandes desafios não só no que se refere a sua sustentabilidade financeira mas também em relação à equidade de sua estrutura de financiamento.

Em terceiro lugar, o impacto dos processos de transição demográfica que determinaram a elevação da expectativa de vida da população e seu crescente envelhecimento, o que vêm afetando negativamente a relação de dependência (ativos/inativos) no sistema. Embora se manifeste de forma extremamente diversificada na região, tais impactos passaram a fazer parte da agenda de questões de base da reforma da previdência social na maioria dos países, e em alguns países (e.g. Uruguai), eles representam o aspecto de maior visibilidade da crise da seguridade social.

Em quarto lugar, a magnitude dos problemas previdenciários nos países da região passaram a ser vistos como uma ameaça à estabilização econômica. Dado o significado macroeconômico do complexo de seguridade social e sua importância no quadro dos processos de ajuste na região, o tema da reforma adquiriu grande e crescente centralidade na agenda pública. Além disso, a perspectiva - que se concretiza em um número restrito de países - dos fundos de pensão privados virem a ocupar um papel central na retomada do desenvolvimento econômico, substituindo os fundos públicos como mecanismos privilegiados de financiamento da economia, reforçam a importância do tema na agenda governamental.

O presente trabalho representa um esforço de reflexão sobre o processo de reforma da previdência social recente no Brasil. O ciclo reformista brasileiro, no entanto, encontra-se incompleto, como sinalizado na recente divulgação de um plano radical de reforma da previdência anunciado nos últimos meses, a ser implementado, na nova Gestão do Governo Fernando Henrique Cardoso. Guardando similitudes com a recente reforma de previdência social uruguaia, o plano anunciado representará um movimento de convergência importante no Cone Sul em termos dos modelos de reforma da seguridade.

1.1. A Seguridade Social no Brasil: evolução e reforma

O sistema brasileiro de proteção social tem sua gênese institucional associada a lei Eloy Chaves de 1923, o que o coloca, junto com o Uruguai, Argentina e Chile, entre os países pioneiros da região. Inicialmente restrito a algumas empresas e categorias profissionais, esse sistema se expandiu de forma acelerada na década dos 20, experimentando grande transformação nos anos 30. Com o início da Era Vargas, grosso modo (1930-1952), a previdência social foi estruturada em bases modernas e seu acesso estendido a parcelas crescentes dos assalariados formais do mercado de trabalho urbano. Estruturado em

bases ocupacionais através de institutos estruturados a partir dessa base - os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) - o sistema previdenciário brasileiro seguiu, à semelhança de seus congêneres do Cone Sul - um modelo de tipo Bismarkiano, embora fortemente segmentado e enviesado em termos de sua cobertura.

O sistema expandiu-se rapidamente, embora em meados dos anos 50 apenas 30% da força de trabalho se vinculava a algum IAP. A partir da década de 40 o sistema passa gradativamente a ofertar assistência médica, a qual só vai se consolidar a partir da década de 60. Em 1966, ocorreu a unificação organizacional do sistema com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social, a partir da fusão dos antigos IAPs. A expansão continuou e no início dos 70 foram incorporados os empregados domésticos, os autônomos e os trabalhadores rurais. Ocorreu também uma diferenciação funcional do aparato público de previdência social que passou a organizar-se por institutos especializados por área: benefícios (INPS), assistência médica (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social/INAMPS); arrecadação, finanças e patrimônio (Instituto de Administração Financeira da Previdência Social/IAPAS); processamento de dados (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social /DATAPREV), coordenados por um ministério (Ministério da Previdência e Assistência Social /MPAS).

O sistema montado nos anos 30 era baseado na capitalização coletiva, financiado de forma tripartite. De fato, transformou-se em um sistema de repartição simples ao final da década de 50. Essa estrutura se manteve intacta até a promulgação da Constituição de 1988.

Do ponto de vista da concepção global do sistema e seu financiamento, a Constituição consagrou um modelo compreensivo e solidário de seguridade social, estendendo os direitos à cobertura previdenciária, saúde e assistência social para a totalidade da população, independente do vínculo contributivo e do exercício profissional. Criou-se um orçamento da seguridade social integrado pelas contribuições sobre salários realizada por empregados, empregadores e autônomos; contribuições sobre o lucro líquido das empresas financeiras; contribuições sobre o faturamento das empresas (FINSOCIAL/COFINS). A reforma constitucional de 1988 também ampliou o conjunto de benefícios, instituindo novas categorias; equalizando valores dos benefícios rurais aos urbanos; estabelecendo a irredutibilidade dos valores reais dos benefícios pecuniários; além de fixar em um salário mínimo o patamar de benefícios do sistema. Essas inovações

foram regulamentadas pela Lei 8 212 que estabelece o Plano de Custeio da Seguridade Social (1991) e pela Lei 8 213 que estabelece o Plano de Benefícios da Previdência Social (1991).

Consagrou-se, assim, uma agenda que tinha como *issues* centrais: adoção do conceito de seguridade social (conjunto integrado de ações destinado a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social); equalização de benefícios e (aumento do) grau de “inclusividade” do sistema; defesa do valor real das transferências (piso mínimo de benefícios e sua irredutibilidade de valores no tempo); diversidade e equidade na forma de financiamento; e resgate da “dívida social da nação”. Buscou-se a integralidade das ações, universalidade de cobertura e atendimento; a defesa do valor real das transferências e a obstaculização de sua utilização como variável de ajuste do sistema, tal como havia ocorrido entre 1979 e 1986, onde a manipulação tecnocrática dos valores havia se constituído no mecanismo privilegiado de negação de direitos; sustentabilidade e operacionalidade do sistema a partir da diversificação de fontes.

Nos anos 90, observa-se forte inflexão na forma em que essas questões eram encaminhadas. A agenda constituinte deu lugar, nesse período, a uma intensa discussão pública em torno da sustentabilidade financeira do sistema previdenciário em virtude de fatores de natureza demográfica, da generosidade do sistema, de suas distorções gerenciais, além de mudanças significativas no mundo do trabalho.

No contexto específico dos problemas fiscais enfrentados pelo governo Presidente Fernando Henrique Cardoso , a reforma da previdência adquiriu os contornos de uma reforma de emergência. No entanto, paradoxalmente, esse quadro não autoriza medidas draconianas que impliquem na privatização do sistema – devido aos custos de transição – nem alterações que impliquem em redução no gasto previdenciário – pelas dificuldades de imposição de perdas em um regime democrático, com o Judiciário ativo e autônomo.

1.2. A agenda de questões

A reforma da Previdência Social é um processo que se desenvolve no interior de uma arena setorial com geometria política complexa dada a grande diversidade de interesses envolvidos, alto potencial conflitivo e fortes interdependências com outros *issues* estratégicos da reforma do Estado no Brasil no campo macroeconômico. Para avaliar as tendências em curso e os impactos dessa reforma específica, várias questões afiguram-se como relevantes. De forma geral a questão que informa a análise são as possibilidades e limites da reforma da Previdência Social no Brasil de modo a identificar as características básicas e tendências de desenvolvimento do novo regime previdenciário pretendido e sua viabilidade política. Uma resposta adequada a essa questão de natureza geral exige a discussão de um conjunto de questões específicas, a saber:

- 1) O atual modelo institucional previdenciário brasileiro, consubstanciado nos planos de custeio e benefícios, pode ser mantido, tendo em vista a situação econômico-financeira e gerencial atuais; os resultados produzidos para seus usuários e beneficiários; e as projeções que se realizam em termos das condicionantes demográficas e macroeconômicas? Existem indicações, informações e análises suficientemente consistentes sustentando tal diagnóstico?
- 2) A proposta de reforma da Previdência Social brasileira encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, em 1995, contemplou em seu desenho um conjunto abrangente de modificações que pudesse resultar numa transformação efetiva dessa política setorial solucionando os problemas e constrangimentos que indicam, na visão do Governo, a falência das atuais bases de funcionamento desse sistema?
- 3) Qual foi a estratégia escolhida, pelo Poder Executivo, de negociação dessa proposta no Congresso Nacional; que resultados obteve; quais constrangimentos políticos e institucionais enfrentou; e quais as medidas adotadas pelo Poder Executivo para superar os dilemas e obstáculos encontrados?
- 4) O atual desenho e estágio da reforma indicam quais as tendências de desenvolvimento futuro do processo? Quais as novas funções e desafios que se colocam seja no campo da regulação seja no campo da execução propriamente dita da política?

5) Tais tendências teriam que tipo de impacto na estrutura e dinâmica do mercado de trabalho brasileiro? Quais os reflexos para as questões de equidade e distribuição inerentes à própria natureza da política previdenciária no Brasil?

O plano da pesquisa empírica, da qual se origina este ensaio, estruturou-se em dois níveis. Buscou-se examinar, em primeiro lugar, o desempenho do sistema previdenciário brasileiro a partir de uma análise detalhada de seu funcionamento estabelecendo as bases para considerações de ordem comparativa com outros países. Foram analisados os fatores endógenos e exógenos ao sistema previdenciário. Ou seja os fatores que estão sujeitos ao manejo dos gestores do sistema, e aqueles cuja dinâmica e comportamento localiza-se fora do sistema previdenciário. No primeiro caso estão os planos de benefícios e custeio, os aspectos gerenciais do sistema, e seu padrão de financiamento. No segundo caso estão a dinâmica demográfica, a evolução de variáveis macroeconômicas, e o comportamento do mercado de trabalho.

Em segundo lugar, a análise centrou-se nos os constrangimentos político-institucionais do processo de reforma. Buscou-se identificar e analisar o processo de formação da agenda de reforma previdenciária e seus desdobramentos, a partir de 1995, com a posse do Governo Fernando Henrique Cardoso, considerando seus antecedentes e destacando a natureza e tipo de transformações institucionais que a caracterizam no âmbito das relações Executivo/Legislativo. Esta parte da pesquisa constitui o foco deste trabalho.

CAPÍTULO 1

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: AGENDA SETTING E NEGOCIAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

Este capítulo analisa o processo de formação da agenda da reforma da previdência e o processo de negociação da proposta no Congresso Nacional. Com relação à primeira questão o ponto relevante refere-se ao conteúdo substantivo da reforma: por que a proposta de reforma encaminhada ao Congresso Nacional teve aquelas características e conteúdos específicos e não incluiu outros aspectos específicos? Do ponto de vista da arena institucional da reforma esse processo de formação da agenda se dá, sobretudo, no âmbito do executivo e em fóruns de discussão públicos tais como seminários organizados com o objetivo específico de discussão da reforma. Nessa arena os principais atores são a Presidência e seus assessores, os ministérios e sua burocracia técnica, e os interesses organizados.

Com relação ao processo de negociação da proposta no Congresso Nacional o ponto de interesse analítico refere-se à tramitação legislativa: em que medida o executivo teve que alterar o conteúdo substantivo da reforma em função do jogo legislativo? Nesse nível os principais atores são os parlamentares, suas preferências e *constituencies*, os líderes partidários, e o executivo. Esses dois níveis de análise são discutidos de forma desagregada a seguir.

1.1. A formação da agenda da reforma da reforma nos anos 90

Dois aspectos devem ser destacados no processo de reforma previdenciária brasileira nos anos 90. O primeiro aspecto refere-se ao processo errático e bastante longo, do ponto de vista comparativo - tomando-se como referência a América Latina- , de discussão e encaminhamento das reformas. Após uma década das primeiras formulações de reforma pelos governantes, a reforma da previdência ainda não foi aprovada , restando aspectos importantes para serem votados pelo novo Congresso eleito em novembro de 1998.

O segundo aspecto mais surpreendente da trajetória da previdência social como *issue* na agenda pública, ao longo da década de 90, tem sido sua paulatina centralidade, que culmina numa situação na qual sua resolução se converte no mais grave problema nacional e em pré-requisito para a reforma fiscal e estabilização da economia. Mais especificamente, no debate em torno da reforma fiscal e sustentabilidade do Plano Real, o

sub-sistema de aposentadoria dos servidores públicos e seu desequilíbrio atuarial é apresentado como o cerne do problema do descontrole das finanças públicas.

Como em outras áreas da agenda pública, a reforma da previdência social representou uma contra-reforma dirigida especificamente a mudanças e inovações trazidas pela Constituição de 1988. Dessa forma, ao contrário de vários países latino-americanos, a reforma previdenciária brasileira não exigiu apenas modificações na legislação ordinária, mas também mudanças na própria constituição. O processo de negociação da reforma no Congresso Nacional constituiu-se, assim, em iniciativas com alta taxa de incerteza em virtude dos severos requisitos procedimentais para a aprovação de reforma constitucional. Dentre esses estão a exigência de aprovação por maiorias qualificadas de 3/5 dos membros; aprovação em duas votações nas duas casas do Congresso Nacional; e uso de votações nominais, nas quais exige-se a declaração de voto do parlamentar, permitindo-se, portanto, a identificação individual dos parlamentares que aprovaram uma medida.

Para além desses requisitos, a reforma da previdência constituiu-se em um conjunto articulado de decisões que impõem custos expressivos e concentrados a constituencies com grande capacidade de mobilização. A dinâmica específica que reformas desse tipo assume foi denominada por Pierson e Weaver como a “política da imposição de perdas”. À visibilidade das perdas corresponde estratégias de “dissimulação de responsabilidades” – nos termos desses autores, estratégias de “*accountability* ou *blame avoidance*”. Ou seja, os atores sociais buscam dissimular através de estratégias variadas – delegando decisões, justificando decisões de políticas como decisões técnicas, atribuindo a outros atores os resultados obtidos em negociações, etc.

Com efeito, as reformas previdenciárias dos anos 80 e 90 tendem a impor perdas pesadas para pensionistas, em particular a servidores públicos inativos. O processo de agenda *setting* da reforma previdenciária brasileira está fortemente marcado pela denúncia de privilégios existentes no sistema, de forma a viabilizar politicamente a imposição de perdas a esses grupos. O caso brasileiro é distinto do caso analisado por

Pierson e Weaver porque os custos não são lineares devido a maior segmentação dos benefícios¹.

A agenda que se forjou nos anos 90 é uma *contra-agenda* simbolicamente contraposta a agenda da Nova República, que adquiriu contornos definidos e efeitos práticos com a promulgação da Constituição de 1988.

Essa “agenda constituinte” esteve centrada em questões de justiça distributiva e participação na formulação e implementação de políticas públicas. Do ponto de vista da previdência social, a questão de fundo referia-se ao seu tratamento integrado com a atenção à saúde e a assistência social, englobadas no conceito compreensivo de seguridade social. A unificação dos orçamentos dessas áreas em um orçamento único da seguridade social, além da diversificação das fontes de custeio (com a criação da cofins e csll) permitiria programaticamente a concretização desse conceito. Mas especificamente, as questões fundamentais diziam respeito ao grau de inclusividade do sistema – ou seja, a questão da universalidade do acesso; a introdução de mecanismos que garantissem o valor real das pensões e benefícios, rompendo-se com o recurso à erosão inflacionária de seus valores reais como variável de ajuste do sistema (e criação de pisos mínimos para as pensões); equalização horizontal de categorias de benefícios (sobretudo entre os rurais e urbanos) Por fim mas não menos relevante, a extensão do regime jurídico único (RGU) ao conjunto dos servidores de autarquias fundações.

1.2. A AGENDA DA CONTRA-REFORMA

Vários fatores levaram a não implementação da agenda constituinte no campo da previdência social. A regulamentação dos novos dispositivos constitucionais relativos à seguridade social foi bastante errática. As leis orgânicas da área da seguridade social - (Lei Orgânica da Saúde, 1990; Lei Orgânica da Seguridade Social - lei 8212, 1991; Plano de Benefícios da Previdência Social - lei 8213, 1991; e Lei Orgânica da Assistência Social- lei 8742, 1993) - foram promulgadas após um processo intenso de conflito e barganhas, e

¹ A política da previdência é fundamentalmente a política da transferência de riscos atuariais entre grupos. Neste sentido é uma política eminentemente redistributiva. Ela redistribui riscos horizontalmente (entre grupos com perfis atuariais distintos) e verticalmente (entre gerações). Em sistemas segmentados como o brasileiro ela não só redistribui riscos, mas também renda de forma desproporcional porque certas categorias tem elegibilidades distintas e privilegiadas. Ou seja os riscos não são socializados (o que seria neutro do ponto de vista redistributivo), mas sim privilégios. Certos grupos logram concentrar benefícios e transferir seus custos para toda a população.

em um contexto político em que o executivo era francamente hostil ao seu conteúdo reformista original.

A forte deterioração das contas públicas ao longo da década de 90 e a conseqüente redução dos graus de liberdade fiscal do governo instauraram um conflito intenso entre os ministérios da área econômica e os demais ministérios, envolvendo sobretudo aqueles da chamada área social. Com efeito, a área previdenciária se torna uma arena central desse conflito não só em função da magnitude do orçamento previdenciário, mas, sobretudo, em função da crescente importância das contribuições sociais no conjunto da receita pública² e também das dificuldades, que se acentuaram no período recente, das contribuições sobre folha de pagamentos cobrirem as despesas com benefícios. Dado o caráter incompressível das despesas previdenciárias tais dificuldades significaram uma redução do gasto com saúde que apresenta maior flexibilidade com relação a cortes. O conflito envolveu, portanto, o Ministério da Saúde. Vale ressaltar que esse ministério protagonizou um movimento importante de defesa institucional da área que culminou, no governo Fernando Henrique Cardoso, com as cruzadas de defesa do orçamento da área capitaneadas pelos Ministros Adib Jatene e José Serra. Essa mobilização, juntamente com a crescente visibilidade das questões da atenção à saúde na agenda pública, estabeleceram um limite político à penalização do setor saúde nos conflitos de natureza fiscal.

As transferências do Tesouro para a seguridade ao longo da década - nas várias formas que assume: Cofins (ex-Finsocial) e contribuição sobre o lucro (CSLL) , além de recursos fiscais) tiveram um comportamento errático. Isto significa que o orçamento da seguridade social enquanto conceito foi em termos práticos paulatinamente contestado. A criação do Fundo Social de Emergência, em 1994, transformado posteriormente em Fundo de Estabilização Fiscal, representou a consumação desse processo, na medida em que retira recursos desse orçamento e permite a sua livre realocação pelos gestores econômicos.

A agenda da contra-reforma começou efetivamente a adquirir expressão programática durante o Governo Collor. É efetivamente durante essa gestão – em setembro de 1991- , que teve lugar a contestação por parte do movimento dos aposentados e pensionistas do

² A receita das contribuições sociais que passou a representar mais da metade da receita tributária da união passou a ser disputada pelo Tesouro. O aumento da participação das contribuições sociais - que não são partilhados com municípios e estados - na receita fiscal da união expressou o comportamento defensivo da união em relação às perdas que sofreu com o novo federalismo fiscal pós-1988.

reajuste dos benefícios previdenciários - a chamada “crise dos 147%”³, e que se instituiu uma CPI sobre as aposentadorias milionárias da previdência social⁴. A crise aberta gerada pelo confronto no judiciário entre pensionistas e o governo converteu o problema previdenciário em issue de grande destaque na mídia. Os trabalhos da CPI reforçaram ainda mais a repercussão desse confronto.

Uma “janela de oportunidade” fundamental para a formação de um novo consenso entre as elites técnicas e burocráticas foi criada com a revisão da constituição prevista pela própria constituição através da emenda constitucional nº 2 que estabelecia a sua realização em 1993. É nesse contexto que foram formuladas as primeiras propostas de revisão. O conteúdo substantivo das primeiras propostas de reforma da previdência social está fortemente marcado pelo radicalismo característico do governo Collor. As propostas de reforma estrutural do sistema previdenciário defendidas por diversas instituições nesse período implicavam na privatização do mercado de seguro social só adquirem sentido no contexto de autoritarismo e confrontação que marcaram aquela conjuntura, e que conferiam alguma factibilidade a propostas de mudança de caráter amplo e não-incremental⁵. Tais propostas foram perdendo importância ao longo da década, que grosso modo caracterizariam uma abordagem privatizante-individualista nos termos do capítulo 5 deste trabalho, e foram desconsideradas no debate recente em torno da reforma constitucional do governo Cardoso.

³ Esta crise resultou de uma sentença judicial favorável aos aposentados na contestação do sub-reajuste (54,6%) das benefícios previdenciários em relação ao salário mínimo reajustado em 147, 06%. Após prolongada disputa judicial em torno da interpretação de dispositivos das lei de custeio e do plano de benefícios da previdência que fixavam o salário mínimo como indexador, o Supremo Tribunal Federal suspende a sentença de pagamento num quadro em que o governo alegava que a decisão levaria a previdência social à falência e o país ao caos econômico. A mobilização dos aposentados e a massiva cobertura do episódio pela mídia levou o governo a rever sua postura inicial e iniciar o pagamento parcelado da dívida em agosto de 1992.

⁴ Cf. *Relatório da CPI da Previdência Social* (Relatório No. 5, 1991-CN), *Diário do Congresso Nacional*, 12/06/1991, 1825-1840.

⁵ É o caso do Instituto Liberal, FIPE/PROSEG, e do Instituto Atlântico. Para uma análise comparativa das propostas cf. Rodrigues Filho, Celcino, *Propostas de Reforma da Seguridade social: uma visão crítica, Planejamento e Políticas Públicas*, No. 9, 1993, 101-143; Azeredo, Beatriz et al., *O Sistema Previdenciário Brasileiro na Revisão Constitucional: análise das propostas de reforma*, *Texto para Discussão No. 14*, CIEPP, 1993; Macedo, Roberto, “Reforma da previdência Social: Resenha e Consolidação de Propostas”, in *MPS/CEPAL, A Reforma da Previdência Social e a Revisão Constitucional*, Brasília, CEPAL, vol. 1, 1993, 15-81; Lino, Luis Alberto e Marcus R. Câmara, *Reforma da Previdência Social: Uma análise comparativa das propostas*, *Texto para Discussão No. 330*, IPEA, 1994. Estes textos apresentam quadros sinóticos das propostas, não considerando sua enorme heterogeneidade quanto a sua densidade social e política.

Tendo em vista a revisão constitucional, e também a crise conjuntural “dos 147%”, o Congresso instituiu uma Comissão Especial do Sistema Previdenciário. A comissão se constituiu na grande arena para a construção do consenso reformista, além de ter projetado a previdência social enquanto *issue* de grande centralidade na arena pública. Por sua visibilidade, amplitude e densidade dos debates a Comissão Especial teve repercussões em vários níveis. Em primeiro lugar se constituiu num lugar de aprendizagem coletivas, e contribuiu para a formação de parlamentares especialistas em seguridade social. Em segundo lugar, permitiu uma aproximação entre elites burocráticas, especialistas setoriais, sindicais, etc.

A disjuntiva que dominou os trabalhos da comissão era reforma ou modernização da gestão. A primeira perspectiva era defendida por setores liberais reformistas, que insistiam na inexorabilidade das distorções, que só seriam eliminadas pela privatização do sistema. A segunda perspectiva – que na terminologia do capítulo 5 deste trabalho poderia ser qualificada como solidário universalista, era advogada por alguns setores, sobretudo de esquerda, que sustentavam que a crise dos sistema previdenciário poderia ser superada por um melhor gerenciamento do sistema, eliminação de fraudes e modernização do sistema de arrecadação. Como assinalou o Ministro da previdência Antônio Britto , em 1992,

“Entre nós , nos últimos anos, seminários, debates e encontros acadêmicos têm perdido horas na inútil tentativa de se descobrir se o sistema de seguridade social precisa de gestão ou reforma”⁶. E conclui que ambos são necessários.

Esse novo consenso reformista foi sendo moldado em torno de alguns pontos básicos. O primeiro é a eliminação ou forte restrição à aposentadoria por tempo de serviço. Progressivamente o argumento, defendido em geral por setores à esquerda do espectro político, que a expectativa de vida em regiões menos desenvolvidas é inferior ao limite de idade de freqüentemente defendido (55 anos para mulher e 60 para homem) foi sendo abandonado pela difusão de informações sobre expectativa de *sobrevida*. Iguamente a difusão de informações sobre os beneficiários dessas aposentadorias levou ao abandono do argumento que elas beneficiam os setores de menor renda. Nesse sentido pode-se dizer que houve um aprendizado social.

⁶ Prefácio in MPS/CEPAL, A Reforma da Previdência Social e a Revisão Constitucional, Brasília, CEPAL, vol. 1, 1993, p. 9.

O segundo aspecto é a ênfase nos aspectos de seguro social do sistema previdenciário . O argumento é que há forte inconsistência entre o princípio de seguridade social e o de seguro que informam simultaneamente o capítulo social da constituição. Dessa forma, a contribuição sobre folha passou a financiar o conjunto do sistema. Propõe-se assim a separação dos orçamentos da previdência social, da atenção à saúde e da assistência social, de forma a dar maior visibilidade ao elemento contributivo do sistema, separando-se previdência e assistência.

O terceiro elemento básico do novo consenso diz respeito à necessidade de unificação ou redução do número de regimes a um ou dois (separando-se os militares, por exemplo) regimes básicos públicos compulsórios e regimes complementares, e um regime complementar privado, que deve cobrir os trabalhadores com rendimento superior à um número de salários mínimos (1 a 5 salários na maioria das propostas). As propostas que buscam ampliar o espaço do mercado privado de fundos estabelece o piso de um salário.

O quarto elemento de consenso refere-se à extinção dos regimes especiais para servidores civis, e as chamadas aposentadorias especiais de algumas categorias profissionais (professores, magistrados, ocupantes de cargos eletivos, etc.).

O quinto elemento de consenso refere-se ao financiamento. Propõe-se, na maioria das propostas, regime de capitalização para os regimes suplementares e de repartição simples para o público.

O sexto ponto consensual relaciona-se à necessidade de restringir o acesso e aumentar os requisitos de elegibilidade. São propostas medidas para aumentar o tempo de contribuição; tempo mínimo de permanência no cargo; idade mínima, “pedágios”, redução da taxa de reposição, etc...

Um conjunto de atores de extrema relevância na formação do novo consenso reformista e da agenda substantiva da reforma são as entidades multilaterais, sobretudo o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Vale salientar que esse papel tem sido cada vez mais importante. É consenso que a única região do mundo a implementar reformas da previdência social baseadas em regimes de capitalização (mistos ou puros) é a América Latina. Para esse autor a viabilidade política das reformas desse tipo na região pode ser explicada pelo papel de variáveis externas: as agências

internacionais e a dinâmica da globalização que mina a capacidade de resistência das *constituencies* beneficiárias do antigo regime⁷.

Examinando o caso latino-americano Mesa Lago⁸ identifica um continuum ideológico entre as propostas do Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização Internacional do Trabalho, e Associação Internacional de Seguridad Social, e assinala que a difusão do paradigma chileno para a previdência social tem ocorrido sem considerar as especificidades institucionais, econômicas e do mercado de trabalho nos países da região.

No caso brasileiro o papel mais expressivo tem sido o do Banco Mundial. A nova agenda do Banco divulgada no Relatório do Banco Mundial 1994 (*Averting the Old Age Crisis*). O Banco Mundial preconiza a privatização do mercado de seguro social e faz um diagnóstico crítico dos programas públicos baseado nos seguintes argumentos: a) os programas públicos não servem para garantir os valores dos benefícios contra os efeitos da inflação; b) eles estimulam a aposentadoria precoce; c) tem um viés distributivo, com benefícios maiores para os mais ricos; d) utilizam formas de cálculo de benefícios extremamente generosos e sem sustentação financeira; e) por que tem benefícios definidos, são facilmente manipulados politicamente, sendo o seu custo socializado pelos trabalhadores ativos (há transferência intergeracional de renda para das coortes de segunda e terceira geração de afiliados para as primeiras)⁹.

O Banco Mundial sugere que o processo de reforma se inicia com ajustes em aspectos específicos dos Planos de Custeio e de Benefícios. A seguir, devem ocorrer modificações mais importantes que se refletem, também, na gestão administrativa, além dos quesitos anteriores, cuja tendência é a efetivação de alterações mais vigorosas. Por fim, é modificado o regime financeiro e a gestão para um plano de capitalização individual gerido pelo setor privado. Esta seria a derradeira etapa de todo o processo.

⁷ Deve-se lembrar também a falta de legitimidade dos sistemas nacionais de proteção social, especialmente porque eles não pareciam diminuir a pobreza e as desigualdades, sendo de alcance limitado para o exercício pleno da cidadania. Em muitos dos países, a erosão do valor dos benefícios colocou em xeque a credibilidade dos sistemas, que, associados aos problemas gerenciais e administrativos, acabou por tornar a opinião pública conivente com as propostas de reforma de cunho privatizante. O caso brasileiro parece ser bastante distinto dos outros países latinoamericanos porque a legitimidade da previdência nunca foi contestada radicalmente. Por outro lado a erosão do valor real das pensões nunca alcançou os níveis extremamente baixos de alguns países da região.

⁸ Mesa-Lago, Carmelo, "Las Reformas de las Pensiones en America Latina y la Posición de los Organismos Internacionales," *Revista de la CEPAL*, n. 60, 1996.

⁹ Para uma crítica cf. LoVuolo, Rubens, "El enfoque del Banco Mundial en el Sector de la Seguridad Social", in Filgueira, C. et org. al *Desafíos de la seguridad social*, CIESU/DSE, Montevideo, 1977.

Não resta dúvida de que o Brasil tem revelado muitos aspectos similares a este *script*. O país estaria nas fases iniciais deste processo. As modificações efetuadas nos Planos de Custeio e de Benefícios poderia ser identificada como uma etapa necessária. Mas as resistências enfrentadas no âmbito da reforma constitucional introduzem dúvidas quanto ao horizonte do processo. Porém, a disposição do governo em prosseguir com as mudanças, demonstrada pelas modificações introduzidas na legislação infra-constitucional, não deixam margens à dúvida. As declarações de muitas das autoridades responsáveis pela Previdência Social têm revelado o firme propósito de adotar reformas semelhantes àquelas de parceiros do Mercosul.

Só apenas recentemente (1997-) o BID passou a ter uma atuação na área, tendo concentrado sua atuação na reforma dos sistemas previdenciários em vários estados da federação, financiando os custos de montagem de fundos de pensão para funcionários estaduais. A chancela técnica dessas instituições e o apoio financeiro tem se constituído em forte incentivo à adesão às reformas por parte de atores extremamente relevantes no sistema político brasileiro como é o caso dos governadores. Nesse sentido a influência do BID tem sido mais que a difusão de uma agenda de reforma mas antes o patrocínio ativos das mesmas.

CAPÍTULO 2

OS ATORES E OS INTERESSES EM JOGO

As derrotas do governo em plenário, em reiterados episódios de votação, em um quadro de êxito quase generalizado (com a exceção da área tributária), exige uma explicação centrada nas especificidade da previdência social como uma política que impõe perdas a grupos importantes. É importante que tais derrotas não expressam o conjunto das resistências oferecidas ao conteúdo de um determinado projeto que foi encaminhado. Parte extremamente relevante da influência dos atores no processo decisório ocorre no processo de formulação da proposta, processo esse que ocorre no seio do próprio executivo.

Os principais interesses em jogo no caso da reforma previdenciária são:

- a) as entidades representativas do mundo do trabalho e das empresas – destacando-se não só as federações patronais e centrais sindicais mas também os sindicatos dos servidores públicos, e em particular as associações de fiscais de contribuições previdenciárias;
- b) as entidades representativas dos aposentados e pensionistas;
- c) os fundos de pensão;
- d) os grupos financeiros interessados no mercado privado de seguro social;
- e) as elites técnicas e burocráticas.

Os principais “perdedores” que vão arcar com os custos da reforma são os assalariados, mas sobretudo os servidores públicos e os aposentados e pensionistas. Ainda no grupo de perdedores – na forma em que a reforma foi inicialmente formulada - estão determinadas categorias ocupacionais que desfrutam de aposentadorias especiais, tais como parlamentares, magistrados (procuradores, juizes, etc) e professores.

O grupo mais articulado e vocal de perdedores são os servidores públicos que constituem o grupo ocupacional com maior taxa de sindicalização do país. Durante a tramitação da reforma no Congresso Nacional as Centrais sindicais foram convidadas a participar das discussões – episódio analisado no tópico seguinte. Desde a sua constituição na década de 30 os sindicatos sempre estiveram enraizados na estrutura institucional do setor, controlando os antigos IAPs, e tendo assento nos fóruns relevantes, como é o caso do

Conselho de Administração da previdência Social. As centrais aglutinam de forma fragmentária os interesses do mundo do trabalho organizado. Parte importante do mundo do trabalho – notadamente o setor rural – não tem representação na Central, mas com a filiação da Contag à CUT, esta começou a falar em nome de uma parcela significativa de “perdedores” ou “marginalizados da previdência”: os trabalhadores rurais¹⁰.

O suposto básico da postura da CUT é que o previdência social é viável e que não passa por uma crise estrutural. A crítica centra-se nos aspectos relativos ao gerenciamento do sistema. A Central denuncia o alto grau de evasão das contribuições sociais, as distorções crônicas no gerenciamento do sistema, assim como o boicote da seguridade pelo Tesouro Nacional como causas dos problemas da seguridade social¹¹. A CUT também defendeu especificamente a aposentadoria por tempo de serviço (sob o argumento de que os trabalhadores mais pobres ingressam no mercado de trabalho precocemente), e manutenção do salário mínimo como piso; e criticou o boicote burocrático a efetivação de direitos (sobretudo de trabalhadores rurais) consagrados em 1988. Na revisão constitucional de 1993, a posição da CUT mudou tendo ela se manifestado a favor de reformas na aposentadoria por tempo de serviço, e pelo fim da integralidade da aposentadoria de servidores públicos (assegurados direitos adquiridos).

Mesmo com ampla e majoritária filiação de sindicatos de servidores, a CUT não tem patrocinado ativamente os interesses dos servidores públicos - fato que produziu clivagens importantes na Central. O PT tem demonstrado uma posição mais universalista e inclusiva em suas demandas devido ao fato de que não restringe suas demandas ao mundo do trabalho organizado. A questão da aposentadoria por tempo de serviço é defendida pelo PT como forma de compensação para aqueles que ingressam no mercado de trabalho mais cedo.

¹⁰ No processo de revisão constitucional, os trabalhadores rurais estiveram na defensiva na medida em que seus direitos constitucionais “privilegiados” estiveram sujeitos a fortes críticas. As críticas se dirigem ao grande número de fraudes verificados nas aposentadorias rurais a partir de 1991, e sobretudo à insuficiente contribuição dos trabalhadores rurais ao sistema - objeto de críticas de sindicatos urbanos¹⁰. A Contag que cumpriu papel decisivo no processo constituinte para assegurar direitos de cidadania a um dos grupos mais destituídos da sociedade, manteve uma estratégia defensiva e focalizada na definição do limite de idade de aposentadorias rurais e a definição constitucional de produtor em regime de economia familiar e a forma de contribuição sobre a produção comercializada.

¹¹ Para a posição da entidade cf. CUT, *13 Pontos em defesa da previdência social*, mimeo, 1992; cf. tb. CUT, *Análise das propostas de alteração da constituição federal no que se refere ao modelo de previdência social brasileira*, mimeo, 1993; CUT, *Enfrentar as Dificuldades da Previdência Social Brasileira e Impedir o Processo de privatização do sistema*, mimeo, 1993; CUT, *As reformas necessárias para a manutenção do sistema público*, mimeo, 1993; CUT, *Previdência social: quadro atual e alternativas: diretrizes para as propostas da CUT*, mimeo, nov. 1994.

O papel das Centrais na reforma foi particularmente ativo quando, por iniciativa presidencial, o governo convidou as centrais sindicais para buscar um acordo, após o impasse ocorrido durante os trabalhos da Comissão Especial (cf próximo tópico)¹². O acordo foi selado no Palácio do Planalto e seu anúncio produziu forte reação do PT, dos parlamentares em geral (em virtude do “bypass” da “arena legítima”, o Parlamento), e do sindicalismo do serviço público¹³. Este último foi o mais fortemente atingido pelo acordo que restringia as condições de elegibilidade à aposentadoria integral pelos servidores. As entidades de servidores acusaram a CUT de traição. A adesão por parte da CUT à proposta pode ser interpretada como uma saída estratégica por parte da liderança da entidade em virtude da inevitabilidade das mudanças propostas¹⁴. O PT reagiu ao acordo e as negociações que se seguiram levaram à formação de um fórum de debates em torno da previdência social.

A atuação da CUT representou um momento de fratura da coalizão que se forjou entre interesses organizados do serviço público e interesses dos assalariados do setor privado. Essa coalizão, no entanto, foi recomposta a partir do recuo estratégico do PT. Como analisado em detalhes posteriormente a formação dessa coalizão deve-se ao erro estratégico do governo - reconhecido argutamente por um alto assessor presidencial - de enfrentar as questões do setor público e do INSS em uma só PEC.

O mundo sindical não entrou em confronto direto com os interesses empresariais durante a tramitação da proposta, e sim com o governo. E isso ocorreu porque os servidores públicos foi o principal grupo afetado pela reforma. Para as entidades empresariais a questão central da agenda da reforma era a desoneração das contribuições sociais e a formação da poupança nacional a partir da constituição de fundos de pensão privados. As contribuições para o financiamento do sistema, por estar no centro da disputa distributiva entre capital e

¹² “O acordo da previdência”, *Jornal do Brasil*, 16/01/96, p. 3; “Reforma da Previdência vira só ajuste e sai acordo”, *Folha de São Paulo*, 16/01/96, p. i-4; “Acordo da Previdência Racha a CUT e PT”, *Folha de São Paulo*, 17/01/96, p. i-8.

¹³ “CUT e Força Sindical se unem contra reforma”, *O Estado de São Paulo*, 13/12/95, p. A-5; “Previdência une adversários”, *Folha de São Paulo*, 13/12/95, p. I-10; “Nova ofensiva contra as reformas”, *Gazeta Mercantil*, 5, 6 e 7/01/96, p. A-7; “Centrais têm agenda para levar a FHC”, *Folha de Paulo*, 09/01/96, p. i-6; “Centrais sindicais apresentam propostas”, *Gazeta Mercantil*, 10/01/96; “Centrais negociam mais do que aliados”, *Folha de São Paulo*, 12/01/96, p. i-6; “ Governo fará mais concessões às centrais”, *O Estado de São Paulo*, 13/01.96, p. A-4.

¹⁴ Esta é a interpretação de dois atores importantes do processo decisório. Entrevista com o mediador do acordo por parte do governo, Celecino de Carvalho, janeiro, 1995; e Entrevista, Humberto Costa (PT-PE), membro da Comissão de Seguridade e Família da Câmara, e da Comissão Especial de Previdência Social, janeiro. “Vicentinho prefere deixar a CUT a romper acordo”, *Folha de São Paulo*, 26/01/96, p. i-7.

trabalho, constitui-se no aspecto central. No entanto, essa questão está fortemente entrelaçada com a questão tributária. Com relação a esse ponto, é *prima facie* surpreendente que, em termos de propostas oriundas fora da arena parlamentar, a proposta tributária que alcançou maior repercussão foi a encaminhada em maio de 1995 ao governo e aos parlamentares, envolvendo as duas mais importantes entidades empresariais do país (FIESP e Pensamento Nacional das Bases Empresarias. PNBE) e as três maiores centrais sindicais (CUT, Confederação Geral dos Trabalhadores e Força Sindical), além de outras entidades industriais vinculadas aos empregadores de nível nacional, estadual e setorial (CNI, SINPI, ACORDE, ABIMAQ, IEDI etc).

A proposta “FIESP/CUT” propõe a desconstitucionalização dos impostos, privilegia os impostos diretos com progressividade e defende apenas um imposto sobre consumo (deixando em aberto a opção por um imposto sobre valor agregado, ou sobre vendas à varejo). Embora o documento que une sindicatos operários e patronais de diferentes tendências reconheça formalmente a importância da reforma para superar a crise de financiamento do Estado, reverter a degradação da infra-estrutura pública e possibilitar investimentos em políticas sociais, a centralidade da demanda se ancora em medidas que visam a retomada do crescimento econômico. Neste sentido, além da geração de empregos, a reforma tributária é considerada inadiável para garantir a competitividade dos bens e produtos produzidos no país, que, no momento, estariam desnecessariamente onerados pela atual estrutura de tributos. Para tanto se propõe uma redução de impostos e ênfase em tributos diretos progressivos (imposto de renda e impostos sobre a propriedade). Em suma, busca-se como estratégia central para a retomada do crescimento a diminuição da carga tributária para os agentes econômicos¹⁵.

Fundamentalmente, a proposta FIESP-CUT representa uma articulação do “mundo do trabalho organizado” face ao profundo processo de reestruturação econômica em curso, em particular o processo de abertura comercial. Forja-se uma aliança entre setores industriais protecionistas e sindicatos afetados pela reestruturação produtiva e em busca de se assegurar maiores níveis de desemprego.

Para a área previdenciária, especificamente, A FIESP apresentou uma agenda para a reforma da seguridade em 1993, preconizando o fim das contribuições patronais sobre a

¹⁵ Ruy Altenfelder, Vice-Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, entrevista.

folha, uma previdência pública com teto de benefício de 1 sm, e regime de capitalização¹⁶. O apoio empresarial à reforma é difuso e indireto em virtude do fato de que as iniciativas governamentais estão afinadas com as propostas do empresariado.

O segundo grupo de perdedores da reforma são os aposentados e pensionistas. À semelhança de outros países da região, notadamente o Uruguai, as associações de pensionistas foram constituídas para a defesa do valor real de pensões em ambientes inflacionários. Criada em 1985, a Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas - Cobap se fortaleceu imensamente como ator político devido ao sucesso obtido na mobilização dos 147% em 1991-1992¹⁷. Composta sobretudo por antigos sindicalistas, a Cobap logrou conferir visibilidade política a suas manifestações e conseguiu assento em arenas decisórias importantes, como o Conselho Nacional de Seguridade Social, mas a habilidade de garantir visibilidade na mídia, contrabalança sua debilidade organizacional. Não dispondo de contribuições em folha de pagamento a Cobap é fortemente dependente dos sindicatos e associações (em particular a Anfip). Embora seu relacionamento com as centrais tenha sido conflituoso, no período recente mantém articulação mais estreita com a CUT¹⁸. A Cobap é uma entidade de perfil “inclusivo” e representa os interesses dos aposentados pelo regime geral da previdência (sobretudo o segmento minoritário de pensionistas que recebem mais que um salário mínimo). Sua plataforma contempla a criação de regime geral para todas as categorias, a aposentadoria por tempo de contribuição, e a gestão quadripartite da previdência, em que os pensionistas tenham assento¹⁹.

A reforma afeta de forma particularmente intensa os interesses dos servidores inativos. Duas questões são objeto de controvérsia. A primeira questão diz respeito à ameaça da revogação da extensão aos servidores inativos dos benefícios e vantagens concedidas aos ativos assegurada pela constituição vigente. Esse aspecto é particularmente relevante para o governo porque o fim da paridade de tratamento entre as duas categorias poderia atingir o *estoque* do gasto com inativos e não apenas impactar no *fluxo* de aposentadorias. A segunda questão refere-se à taxação dos rendimentos dos servidores inativos, que são

¹⁶ Cf. *Notícias FIESP, edição especial, Revisão Constitucional*, no. 28, set/93.

¹⁷ Cf. Simões, Júlio de Assis, “A maior categoria do país”: notas sobre a constituição do aposentado como ator político”, paper apresentado no 18o. Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu, outubro de 1994.

¹⁸ A história do movimento foi contada por. Araújo, José Prata de, *A luta que moveu o Brasil*, Belo Horizonte, 1992, cap. 4, pp. 25-30.

¹⁹ *Jornal do Aposentado* editado quinzenalmente desde 1993. Para suas plataforma na revisão constitucional cf. VII Encontro Nacional de Aposentados e Pensionistas, *Declaração de Aparecida do Norte*, 24/01/96.

historicamente isentos. A mobilização de antigos militantes levou a constituição de um movimento defensivo em 1992. O Movimento de Servidores e Aposentados e Pensionistas - Mosap, se constitui em uma frente de 39 entidades de servidores voltadas para a situação de seus inativos. Na revisão de 1995 defendia a manutenção da vinculação dos inativos a ativos, em troca da aceitação de contribuição dos primeiros ao sistema, que via como inexorável (Entrevista com Presidente do Mosap, Domingos Travesso, janeiro 1996). Atitude igualmente defensiva adotaram as inúmeras entidades vinculadas ao judiciário - onde se localiza grande parte das aposentadorias especiais. Dentre estas destaca-se as associações de procuradores e a Associação de Magistrados do Brasil²⁰.

Embora o governo tenha sido derrotado em plenário, em reiterados episódios de votação, é difícil estabelecer uma relação direta com a mobilização dessas entidades. Além do fato de que a aposentadoria plena e irredutível ter se afirmado como valor na sociedade brasileira, O próprio fato de que cerca de 110 parlamentares acumularem proventos de aposentadorias e de remuneração como congressistas, e portanto serem afetados diretamente pelas medidas, além do número expressivo de funcionários públicos licenciados no Congresso, parece ter sido mais significativo para as derrotas.

Dentre o grupo que certamente cumpriu um papel importante nas derrotas infringidas ao governo está a Anfip – Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias. A Anfip cumpriu um papel extremamente ativo no debate público em torno da seguridade social. Embora não seja entidade sindical - a Fenafisp cumpre esse papel -, a Anfip, através de laços estreitos com setores da esquerda e setores sindicais, e ampla articulação com o *policy network* da área da previdência, tem se constituído num *think tank* alternativo que produz análises em defesa do conceito de seguridade social vigente na constituinte²¹. A entidade também acompanha e participa ativamente das atividades da subcomissão de Seguridade social e Família da Câmara dos Deputados, e mantém relação estreita com parlamentares desta Subcomissão, além de ter se constituído em interlocutor permanente da relatoria da Comissão especial.

É extremamente significativo que o relator da proposta da previdência na Comissão Especial – e que se mostrou francamente hostil a mesma - tenha sido o parlamentar que

²⁰ Cf. *A Pretendida Reforma da Constituição e os Magistrados Brasileiros*, Parecer Annibal Fernandes, São Paulo, mimeo, 1995.

²¹ Anfip, *Sugestões apresentadas pela Anfip*, 1992; Anfip, *Compromisso com a Sociedade. subsídios para o debate sobre a previdência social*, Brasília, 1995. 52 pp; Anfip, *Ciclo de estudos sobre seguridade social*, Brasília, Anfip, 5 vols. Consultar tb. *A Revista de Seguridade Social* da entidade.

apresentou as propostas da Anfip durante a Revisão Constitucional de 1993/94. Na revisão a Anfip apresentou também abaixo-assinado com 30 mil assinaturas (de vários estados do Brasil) contra a instalação da revisão constitucional em 1993 o que revela sua forte capacidade de mobilização.

A entidade mantém a defesa corporativa da vasta burocracia setorial de fiscalização e arrecadação, e apresentou propostas visando transferir a arrecadação da Cofins e da CSLL para o Miniprev. A Anfip também contribuiu para o financiamento de atividades das entidades do movimento de aposentados também as audiências públicas nas assembleias estaduais realizadas em 1995²².

Os perdedores com a reforma tiveram também como aliados o Judiciário e os juristas, parlamentares ou não. Vários episódios de derrota para governo tiveram lugar na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, ou tiveram como protagonistas juristas, ou se beneficiaram da opinião de membros do STF em pronunciamentos informais. A centralidade do discurso jurídico nessa reforma – como também no caso da reforma administrativa – deve-se ao fato de que ela afetava “direitos”. Direitos sociais ou individuais – mas que nesse último caso envolvesse direito adquirido ou expectativa de direitos.

O Tribunal de contas também foi ator importante na reforma, atuando como grupo de pressão da magistratura²³.

²² Entrevista com Presidente da Anfip, Álvaro Solon de França, janeiro 1996.

²³ No contexto da votação o TCU divulgou os resultados de uma auditoria que teria encontrado R\$ 1.8 bi no caixa da previdência, sugerindo que o quadro de falência da previdência apresentado pelo governo para justificar as reformas escondia opções políticas em tecnicidades obscurantistas. Na realidade, o TCU já havia atuado como ator estratégico durante o episódio da crise dos 147% de 1992 quando divulgou estudo da DATAPREV em que se afirma que a situação financeira da previdência era melhor do que a anunciada pelo governo. “Superávit na Previdência gera Polêmica”, Folha de São Paulo, 19/4/95, p. 1-11 Benito Gama (PFL-BA), vice-líder do governo na Câmara protestou alegando que: “o relatório sequer foi votado pelo Tribunal. É uma irresponsabilidade soltar uma bomba dessa às vésperas da votação do salário mínimo”. Cf também “Os Relatórios do TCU e a Previdência Social”, José Carlos Jacob de Carvalho, Folha de São Paulo, 12/5/95, 2-2.

CAPÍTULO 3

OS FUNDOS DE PENSÃO E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Uma das hipóteses do presente trabalho é que a constituição dos fundos de pensão como um segmento expressivo no mercado financeiro brasileiro constituiu-se em variável explicativa básica para explicar as dificuldades em se reformar o sistema previdenciário. *Com efeito, o fato de que o governo fundiu a reforma dos fundos, a reforma do regime especial dos servidores e a reforma do regime geral da previdência permitiu que forjasse uma ampla coalizão contra a reforma.*

A reforma dos fundos de pensão é matéria de grande complexidade técnica e apresenta fortes interdependências com outros temas de grande relevância como a reforma tributária, além da questão mais ampla relacionada à estratégia de desenvolvimento econômico do país. Exacerbando a própria resistência dos interesses associados ao *status quo* em relação aos fundos, a reforma encontra fortes resistências de caráter interburocrático nos Ministérios da Previdência, Fazenda e Planejamento. Além de serem historicamente associadas ao modelo de previdência estadista existente, as elites burocráticas da previdência buscam preservar a autonomia decisória do setor e defender institucionalmente o aparato burocrático setorial. É bastante significativo, na última década, o surgimento de especialistas em análise econômica da previdência social, e da seguridade social em geral, substituindo a elite burocrática tradicional (os “cardeais da previdência”), com formação em direito do trabalho, o que dá novas dimensões ao conflito nessa área.

A participação das instituições de previdência fechada nos debates e na negociação das reformas da previdência tem crescido paulatinamente à expansão desse mercado. A perspectiva de privatização do mercado de seguro social se constituiu em um incentivo para uma atuação mais agressiva da Abrapp. Mas a principal razão de sua resistência vem da própria proposta de reforma que contempla várias mudanças no setor. Em primeiro lugar, a reforma atinge o status fiscal privilegiado dessas entidades, equalizando-as a entidades seguradoras²⁴. Em segundo lugar, a proposta altera o valor dos repasses das entidades patrocinadoras para os fundos. Essa medida atinge em cheio os fundos das estatais, e afetam os interesses dos setores ligados aos empregados das estatais e aos

²⁴ “Abrapp diz que proposta de extinguir imunidade fiscal é inconstitucional”, *Gazeta Mercantil*, 15/12/95, p. 21; “Fundações querem preservar imunidade fiscal e vinculação com a previdência”, *Gazeta Mercantil*, 26/10/93, p. 20.

setores estruturados em anéis burocráticos em torno dos fundos. Em terceiro lugar, paralelamente à reforma constitucional, várias mudanças foram propostas em legislação ordinária e medidas administrativas em relação ao marco regulatório do setor. Fere-se portanto à autonomia na gestão dos seus *portfolios* de investimentos - temas que têm pautado os conflitos com as autoridades governamentais²⁵. A maioria dessas medidas visam os fundos das estatais mas, ao serem propostas de forma conjunta, provocam a resistência concertada do setor. A importância dos fundos para os gestores macroeconômicos deve-se ao fato de os fundos constituírem-se em mecanismos centrais na montagem do novo padrão de financiamento da economia brasileira, superando o padrão fundado em fundos públicos.

Ao contrário do que muitos críticos têm sugerido, não é do interesse das entidades fechadas a instituição de um modelo privado estilo chileno para a previdência social brasileira. A Abrapp tem publicamente se manifestado contra a privatização da previdência segundo o modelo chileno²⁶. Enquanto entidades fechadas de previdência elas não lucrariam diretamente com a instituição de um modelo que supõe entidades abertas a trabalhadores individuais. No entanto, o potencial de mercado aberto com a expansão do mercado viabilizaria a expansão dos fundos fechados multipatrocinados - daí a Abrapp defender um modelo tripartite baseado no estado, na empresa, e no trabalhador²⁷. O rebaixamento do teto de benefício vigente afetariam de forma negativa os compromissos futuros dos fundos que estão baseados em cálculos de suplementação de aposentadorias acima desses tetos²⁸. Os fundos fechados veriam um mercado de grandes proporções - abrangendo cerca de 600 mil servidores - se abrir com a criação de um regime de

²⁵ “Mais fundações poderão surgir se programa atingir previdência social”, *Gazeta Mercantil*, 2/08/93, p. 20; “Governo quer mudar fundos das estatais”, *O Globo*, 9/2/95, p. 23.

²⁶ “Abrapp quer manutenção do sistema oficial e rejeita o modelo chileno”, *Gazeta Mercantil*, 30/09 e 1,2/10/95, p. 22. Cf tb. *Reforma da Previdência na visão da Abrapp*, mimeo, 5 pp. Em seus documentos a Abrapp reitera que direitos adquiridos e expectativas de direitos tem que ser respeitados e que a previdência não está tão longe do equilíbrio financeiro quando se alega.

²⁷ “Abrapp encerra Congresso e pede modelo tripartite para previdência”, *Gazeta Mercantil*, 29/10/93, p. 20. Os fundos multipatrocinados são entidades aos quais outras empresas podem se associar. Gigantes do setor como a Valia e a Petrus são fundos multipatrocinados. “Tendência dos fundos multipatrocinados”, *Gazeta Mercantil*, 05/10/95, p. B-5.

²⁸ Conforme assinalou o presidente da Abrapp em “Idéias Novas e Polêmicas na Abrapp”, *Gazeta Mercantil*, 08/01/96, p. A-1.

capitalização para os servidores civis. A Abrapp sustenta que os atuais fundos poderiam atuar como gestores²⁹.

Os fundos de pensão abertos (que são ainda bastante incipientes em relação aos fechados) e que tipicamente estão associados a seguradoras e conglomerados financeiros seriam os grandes beneficiários da privatização do sistema, no entanto não se mobilizaram abertamente em torno dessa proposta. A Anapp - entidade que congrega os fundos fechados - não montou nenhum *lobby* eficiente em torno dessa proposta. A Febraban e o IBMEC por sua vez apresentaram propostas de reforma em que limita o teto de benefício a 1 salário mínimo, e que atenderia aos interesses do setor³⁰. A expansão potencial do mercado atenderia a uma constelação de interesses que também incluem especialistas e gestores de fundos fechados, bancos de investimento e analistas financeiros, e incorporadores imobiliários. Pelo papel que cumprem enquanto principal investidor institucional nas Bolsas de Valores - e pelo potencial de expansão das reservas dos fundos - o espectro de interesses afetados com as decisões na esfera da previdência social é fortemente diversificado. Esta multiplicidade produz fragmentação e clivagens entre os fundos e bancos privados. O presidente do maior fundo privado do país – o PREVI – denunciou publicamente os bancos privados interessados em gerir os recursos dos fundos de promover uma campanha negativa sobre os fundos atuais³¹.

²⁹ “As atuais entidades fechadas de previdência privada possuem a estrutura, *know how*, e cultura adequadas, uma natureza de entes privados sem fins lucrativos para funcionarem como administradoras”. Cf. Abrapp, *As perspectivas e os desafios da Implantação de um regime de capitalização à seguridade do servidor público federal no Bojo do RJU*, mimeo, p. 12. É significativo que o documento foi produzido à convite de uma comissão interministerial sobre o assunto.

³⁰ Febraban. *A previdência social no Brasil: diagnóstico e propostas de reforma*, MCM consultores associados, 1992; IBMEC. *Proposta apresentada pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais*, Comissão Especial do Sistema Previdenciário Brasileiro, Câmara dos Deputados, 1992.

³¹ “Presidente do PREVI atribui divulgação de ‘rombo’ a lobby do setor privado,” *Folha de São Paulo*, p. 1-4.

CAPÍTULO 4

A TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA DA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1995/98

O (MAU) DESENHO DA PROPOSTA

Como assinalado anteriormente o fato de que o projeto de reforma encaminhado pelo governo combinava em uma única Proposta de Emenda Constitucional (PEC) três áreas distintas - os fundos de pensão, o regime especial dos servidores que concentrava a maior parte das mudanças preconizadas e o regime geral da previdência - permitiu que forjasse uma ampla coalizão contra a reforma. Um outro aspecto decisivo para a sorte subsequente da reforma foi a estratégia geral utilizada. Com efeito, essa estratégia estava assentada na idéia de “desconstitucionalização” da seguridade social, ou seja na idéia de fundamentalmente suprimir disposições sobre o tema do corpo da constituição, remetendo-se o seu tratamento legislativo para leis ordinárias ou complementares.

A questão da desconstitucionalização representou uma dimensão importante da proposta. Para a aprovação de legislação ordinária ou complementar o quorum de aprovação é de maioria absoluta e não de três quintos, com dois turnos nas duas casas, o que possibilita maior grau de manobra para o governo, e conseqüentemente menor irreversibilidade legislativa. Ademais, a desconstitucionalização de matéria da carta sem a conseqüente regulamentação por lei ordinária ou complementar abria vasto espaço discricionário para o governo. Esse argumento foi avançado por vários parlamentares em entrevistas, que enxergavam a aprovação nesses termos como um cheque em branco³². Essa estratégia foi evitada no desenho da reforma administrativa, na qual ao propor uma agenda de inovações e propostas, o governo pode granjear o apoio no Congresso.

A reforma da previdência foi marcada portanto por um problema constitutivo em virtude de seu mau desenho – o que a tornou virtualmente inviável do ponto de vista de sua negociação política. Esses aspectos são discutidos a seguir a partir de uma reconstituição de sua tramitação legislativa durante 43 meses em que foi apreciada pelo Congresso Nacional.

A emenda da previdência social foi encaminhada logo após o encaminhamento das reformas da ordem econômica, onde se observou a maior taxa de consenso (cf. Tabela

³² Cf. Jose'Genoíno, “Constituição e Desconstitucionalização”, *O Estado de São Paulo*, 25/03/95, p.2.

6.1). Do ponto de vista comparativo essa área foi a que exibiu maior disputa e conflitos abertos, tendo também – ao contrário das outras áreas, contado com a participação ativa da oposição e das centrais sindicais.

Os dados da Tabela 6,1 revelam que a votação da reforma da previdência foi um episódio singular no marco da reforma constitucional. O dado mais surpreendente é a forte clivagem observada no seio do PPB, PTB e do PMDB. A fracionalização do voto medida pelo índice de *rice* alcançou 0.31 e 0.16 – o que significa que, nesse último caso, a porcentagem de votos “sim” e “não” fraturou o partido ao meio (os deputados peemedebistas votaram de forma diferente).

O comportamento parlamentar pode ser explicado pela percepção dos custos e benefícios de se seguir a orientação partidária. Nesse caso, os custos políticos de se impor perdas concentradas parecem ter superados quaisquer retornos possíveis para esses deputados.

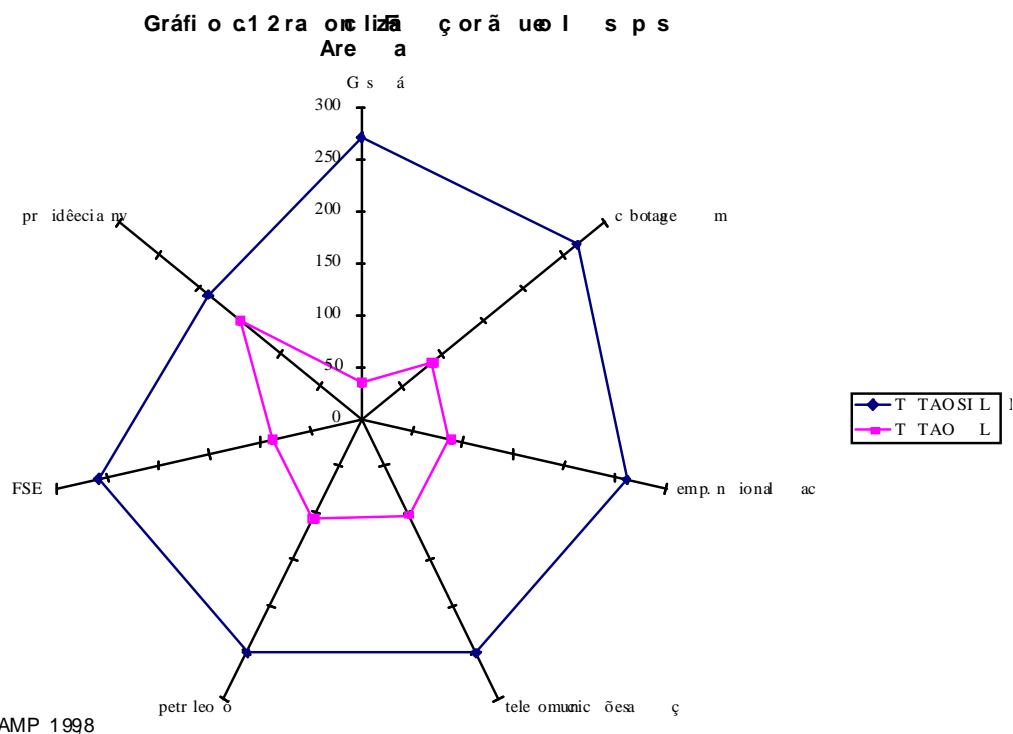
Tabela 4.1.

Reforma constitucional. Fracionalização do voto por Issue Area

	Reforma administrativa	Previdência social	Definição de empresa nacional.	Privatização das telecomunicações	Quebra do monopólio do petróleo
PDT	1.00	0.85	0.96	0.96	0.96
PFL	0.85	0.75	0.93	0.97	0.88
PMDB	0.58	0.16	0.60	0.46	0.57
PPB	0.71	0.31	0.92	0.84	0.81
PSB	1.0	0.92	0.62	0.92	0.77
PSDB	0.98	0.73	0.99	0.79	0.74
PT	1.00	0.96	1.00	1.00	0.94
PTB	0.98	0.34	0.79	0.86	0.79

* índice de Rice (valor absoluto da diferença entre a porcentagem dos votos a favor e votos contra. Fonte de Dados: Secretaria da Mesa da Câmara dos Deputados. Média dos resultados de votação do substitutivo em plenário nos dois primeiros turnos de votação.

NEPP/UNICAMP, 1998



O envio da proposta de revisão constitucional ao Congresso se fez acompanhar de intensa divulgação da proposta na mídia pelo Ministro da Previdência, Reinhold Stephanes. A proposta mantinha forte continuidade com aquela proposta em 1993, e se constituiu no primeiro revés do governo³³. A PEC previa os seguintes pontos:

- desconstitucionalização de regras com as da aposentadoria por tempo de serviço e por idade, bem como do respectivo valor do benefício, deixando-as para as leis complementares que definirão os regimes previdenciários dos funcionários públicos civis, militares, e o regime geral que se aplicará aos demais casos.
- a proposta elimina a aposentadoria e pensão em decorrência do exercício de mandato eletivo. Proíbe (com exceções) a cumulatividade de aposentadorias e destas com remunerações recebidas em função de cargo, emprego ou função.
- Possibilita a expansão da previdência complementar, e elimina ambigüidades do texto constitucional que têm dificultado a arrecadação de contribuições sociais incidentes sobre o pro-labore de empresários e rendimentos do trabalho sem vínculo empregatício;

³³ "Emenda sobre Previdência será dividida", *O Estado de São Paulo*, p. A4; "Deputados decidem desmembrar o projeto do Governo para Previdência", *Gazeta Mercantil*, 23/03/95, p.9; "Governo Perde e Previdência terá emenda dividida", *O Estado de São Paulo*, 23/03/95, p. 1.

- Permite a quebra de sigilo de informações para fins de fiscalização tributária e previdenciária; extingue a aposentadoria especial de professores e por tempo de serviço; e impede que novas vantagens concedidas aos servidores públicos sejam estendidas aos inativos.
- Limita a contribuição de empresas estatais a seus fundos de pensão, com estes tendo de ajustar seus benefícios sem reconhecimento de direitos adquiridos³⁴.
- Mantém o salário mínimo como piso de benefício que substitui o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho, embora desvincule este piso da renda mensal vitalícia devida a idosos e inválidos sem meios de subsistência (com isso caso o salário mínimo suba no futuro, não haverá transferência)
- Não prevê um regime único abrindo a possibilidade de existência de regimes diferenciados para servidores públicos civis e militares³⁵.

A formação da agenda da revisão foi marcada por desenvolvimentos não-antecipados pelo governo³⁶. O mais importante desses desenvolvimentos foi a entrada na agenda presidencial em seu primeiro mês de mandato do projeto de lei de aumento do salário mínimo de autoria do Deputado Paulo Paim (PT-RS). O veto do presidente a este projeto (que havia sido aprovado em votação simbólica pela Câmara) num quadro em que ele propôs aumento para si próprio e para o alto escalão do governo, além de ter sancionado o aumento salarial auto-concedido pelo legislativo, e o projeto de anistia do Presidente do Senado, envolvido em graves irregularidades administrativas, criou um fato político que definiu o processo de *agenda setting* da reforma³⁷.

Alegando que o aumento do salário mínimo para R\$ 100 acarretaria desequilíbrios insuperáveis na previdência social, o governo enviou ao Congresso uma medida provisória (MP 935) e um projeto de lei (PL 199/95) determinando mudanças na legislação ordinária como requisitos para viabilizar o novo salário mínimo de R\$ 100. O governo teve assim que inverter a sua pauta, antecipando mudanças na legislação ordinária antes da aprovação de suas propostas revisionais. A controvérsia gerada em torno da questão impeliu o governo a apresentar duas semanas mais tarde a proposta de emenda constitucional.

³⁴ Paralelamente o governo emitiu medida provisória tratando do assunto.

³⁵ "Militares não abrem mão de atuais benefícios, diz general", *Folha de São Paulo*, 11/4/95, 1-4. Militares: Auditoria na Previdência Social", *Diário de Pernambuco*, 16/4/95, p A9.

³⁶ Este tópico segue de perto Melo, Marcus André e S. de Azevedo, O processo decisório das reforma tributária e da previdência social, *Cadernos ENAP no. 15*, 1998.

³⁷ "Jeressaiti diz que Cardoso está constrangido em vetar aumento do salário mínimo", *Gazeta Mercantil*, 27 e 29 /01/95, p. 5; "FH critica demagogia e veta mínimo de R\$ 100". *O Globo*, 25/01/95, p. 3.

Na tramitação do PL 199 (de 15/03/95), o governo recorreu ao expediente da urgência urgentíssima para retirá-lo das Comissões de Trabalho e Seguridade - onde o relator da primeira era o deputado Paulo Paim, e enviá-las diretamente ao plenário da Câmara. Para a aprovação do projeto o governo teve que negociar muitas modificações no projeto original devido a problemas na sua base de sustentação parlamentar - em virtude entre outros fatores da MP 935 discutida em seguida.

Neste contexto a expedição da MP 935 (em 08/03/95) que autorizava o Tesouro a utilizar recursos da previdência para pagar seus pensionistas (os encargos previdenciários da União, EPU) foi violentamente contestada. O presidente do Congresso se recusa a aceitar a MP alegando impropriedades formais, e se intensifica a crise aberta pela aprovação pelo Senado da Lei de Limitação dos Juros, e sua recusa em aprovar o nome do novo presidente do Banco Central. A medida provisória foi criticada pelo Ministro da Saúde que se recusa a assiná-la, e foi objeto no Congresso de intenso *lobby* contrário ao seu conteúdo por parte do alto escalão do Ministério da Previdência³⁸. O episódio expressa também a crise que se formou entre o PMDB e o executivo pelo suposto privilegiamento do PFL na distribuição de cargos no governo, e sua transformação em núcleo duro de sustentação parlamentar do executivo.

A votação da admissibilidade da PEC na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara representou a primeira derrota do governo. O relator propôs o desmembramento da proposta em quatro emendas³⁹. Dessas emendas a que trata do sigilo bancário foi posteriormente rejeitada. Após o revés sofrido o governo anuncia a desaceleração da reforma da Previdência e a reversão de sua postura intransigente⁴⁰. O desenho da nova estratégia do governo estava balizado por duas questões. Em primeiro lugar, a crise do relacionamento entre o governo e o PMDB - já referida anteriormente que teve um desenlace inesperado com o desafio do presidente à ameaça de retirada do apoio do PMDB. Em segundo lugar, a forte reação pública às propostas de reforma da previdência, sinalizada pela onda de protestos que levou à queda do responsável pela comunicação do

³⁸ Esta sub-comissão se constituiu em mais um fórum de disputa simbólica em torno da crise financeira da previdência. Cf. Câmara dos Deputados. *Relatório Final da Subcomissão Especial para Assuntos da Previdência Social*. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, Brasília, setembro, 1995.

³⁹ Emenda 1 - Altera a previdência, incluindo as regras de transição, desconstitucionalização das regras atuais de aposentadoria por tempo de serviço e idade e custeio ; Emenda 2 - dá competência exclusiva ao presidente da República para fazer leis de custeio da seguridade social; Emenda 3 - Permite quebra do sigilo bancário, fiscal e patrimonial dos devedores da previdência; Emenda 4 - retira o artigo que trata da prestação dos serviços de saúde. A especificidade de cada uma das mudanças contidas na PEC em termos da natureza difusa ou concentrada dos seus benefícios e custos exige uma análise desagregada.

⁴⁰ "Primeira derrota de Cardoso mostra que negociações serão difíceis", *Gazeta Mercantil*, 23/03/ 95, p.9.

governo Roberto Muylaert⁴¹. O governo reverte a sua estratégia anterior e afirma que a proposta precisa de ser discutida com a sociedade. "A ordem é menos velocidade e mais debate", afirma Sérgio Motta, Ministro das Comunicações e estrategista político do governo: "o governo se rendeu às resistências do Congresso e das lideranças dos aposentados e decidiu desacelerar a reforma da previdência social"⁴².

A forte reação à proposta levou o governo a adotar uma postura mais conciliatória. Pesquisas de opinião mostravam que 53% dos entrevistados apoiavam o atual regime, com critérios de idade e tempo de serviço, e 24% concordavam com a aposentadoria por tempo de serviço, respeitados prazos atuais⁴³. O recuo estratégico do governo levou a uma atitude de *rapprochement* com a Força Sindical e sobretudo com o PT. O dirigente da Força, Luis Antônio Medeiros afirmou que apoiaria todas as reformas menos a da previdência, argumentando que as regras de transição em relação ao fim da aposentadoria por tempo de serviço não respeitavam as expectativas de direito adquirido⁴⁴.

A opção estratégica de aproximação com o PT estava balizada no reconhecimento de que "qualquer reforma da previdência só passa aqui dentro se for de entendimento, inclusive com as esquerdas"⁴⁵. Esta estratégia produziu forte crise interna no PT. Lideranças do governo no Congresso sinalizam que pontos da proposta do Deputado Eduardo Jorge (PT-SP), que estava em tramitação no Congresso, poderiam vir a ser incorporados à emenda do governo. A direção nacional do PT se manteve irredutível e criticou fortemente a proposta do governo, exigindo que a facção Democracia Radical

⁴¹ "Opinião pública retirou apoio, diz governo", *Folha de São Paulo*, 29/03/95, 1-6; "Jobim vê manipulação na resistência contra as reformas", *Jornal do Brasil*, 26/03/95, p. 1; "Cardoso diz que não irá recuar apesar de manifestações contra suas propostas", *Gazeta Mercantil*, 27/03/95, p. 5;" CUT e FIESP se aliam para influir na Reforma" ,*O Estado de São Paulo*, 25/03/95, p. A7; "Para Jobim aposentados são massa de manobras", *Folha de São Paulo*, 14/4/95, 1-4.

⁴² "Sarney aprova medida do governo de priorizar a votação na área econômica", *Gazeta Mercantil*, 29/03/95, p. 8; Reforma da "Previdência pode ficar para 96", *Folha de São Paulo*, 29/03/95, p. 1-6; Para o lobby dos aposentados cf. "Aposentados desembarcam em Brasília e iniciam lobby da previdência", *Gazeta Mercantil*, 20/02/95, p. 8.

⁴³ "Maioria Rejeita Mudanças na Aposentadoria", *Folha de São Paulo*, 4/4/95, p. 1-6.

⁴⁴ "Governo busca consenso com a esquerda, 30/03/95", *Gazeta Mercantil*, P. 6. "Governo quer criar comissão para discutir mudanças com sindicalistas", *Gazeta Mercantil*, 30/03/95, p. 6;" FHC se Diz "Surpreso" com Reação do Congresso", *Folha de São Paulo*, , 1-4, 30/03/95;" Cardoso fica irritado e diz que não recuou na proposta da previdência", *Gazeta Mercantil*, 30/03/95, p. 6.

⁴⁵ Observação do líder do governo no Congresso. "As discretas discussões sobre a previdência", *Gazeta Mercantil*, 19/06/95, p. A-7.

acatasse as teses do partido e a retirada da proposta do deputado Eduardo Jorge⁴⁶. A deputada Benedita da Silva e Lula se posicionaram contra a equalização dos critérios de concessão de aposentadorias para homens e mulheres, contra o fim do auxílio natalidade, e contra a extinção da aposentadoria por tempo de serviço. Argumentavam que tais medidas aumentariam o *apartheid* social, afirmando que 50% dos trabalhadores de salário mínimo não alcançam 60 anos de idade⁴⁷. O PT ao longo do processo não chegou a um entendimento entre o grupo parlamentar e a direção. No entanto apresentou uma proposta oficial⁴⁸. A proposta do Deputado Eduardo Jorge, no entanto, seguiu tramitação normal, sendo aprovada na CCJ por 25 votos a sete⁴⁹.

Esse conjunto de resistências levou o governo à protelar a apreciação da emenda em segundo turno⁵⁰.

Em síntese, os fluxos e contrafluxos da proposta de revisão constitucional na área da previdência apresentaram o seguinte perfil:

- o governo adia o envio da proposta de reforma por causa das divergências no próprio ministério;
- Adia novamente, porque a proposta continha erros de redação;

⁴⁶ O diretório do PT rejeitou a proposta de Eduardo Jorge que é apoiada pelos parlamentares do partido. Só 20 membros da bancada parlamentar de 54 compareceu. A retirada foi aprovada por 35 votos contra 5 a favor e 10 abstenções. "Petista sofre pressão, mas mantém emenda", *Folha de São Paulo*, 29/03/95, p. 1-6; PT tenta definir posição unificada sobre postura na reforma constitucional, *Gazeta Mercantil*, 31, 1 e 2 de abril, 95, p. 10; "Governo e PT se distanciam na reforma constitucional. Decisão do diretório nacional divide o partido", *Gazeta Mercantil*, 4/4/95, p. a-8;" Em meio a bate boca, PT propõe reformas", *Folha de São Paulo*, 3/4/95, p. 1-7.

⁴⁷ "Uma Auditoria na Previdência", Benedita da Silva, *Folha de São Paulo*, 30/03/95, 2-2; Luis Gushiken, "A previdência no seu devido lugar", *Folha de São Paulo*, 2-2, 3/03/95; "Lula critica proposta", *Gazeta Mercantil*, 20.03. p. 6.

⁴⁸ A proposta minimamente consensual do PT envolvia 13 pontos. Os pontos considerados inaceitáveis pelo partido eram o tratamento em lei ordinária das aposentadorias especiais e a idade mínima de 60 anos para aposentadoria. 1. Criação de um conselho gestor, quadripartite e paritário; 2. Vinculação constitucional dos recursos da Seguridade às despesas do setor; 3. maior fiscalização e cobrança de contribuição do mercado informal; 4. Quebra do sigilo bancário dos contribuintes; 5. Teto de benefícios limitados pela constituição a 10 ou 15 sm; 6. aposentadoria integral dos servidores públicos militares e civis; 7. Fim da aposentadoria múltipla mas não da antecipação da aposentadoria da mulher; 8. Sistema público facultativo de aposentadoria complementar; 9. Manutenção da aposentadoria por idade e tempo de serviço, para os que estão no sistema; 10. revisão das aposentadorias antecipadas, facultativas ou proporcionais; 11. garantia da vinculação do piso de benefícios ao SM; 12. indexação dos reajustes dos benefícios aos salários; 13. contribuição de dois por um nos planos de previdência complementar pública. Cf. *Proposta do Partido dos Trabalhadores para a Reforma Constitucional Relativa à Previdência Social*, mimeo.

⁴⁹ "Comissão acata emenda sobre previdência", *Folha de São Paulo*, 01/06/95, p. A-7.

⁵⁰ "Crescem pressões por retirada de emendas", *Folha de São Paulo*, 19/4/95, p 1-10; "Acordo define mínimo de R\$100", *Folha de São Paulo*, 11/4/95, 1-4; " Oposição força governo a novo acordo", *Folha de São Paulo*, 12/4/95, 1-8.

- Oposição desmembra a emenda geral em quatro partes;
- O presidente confessa a deputados que não queria enviar uma proposta de reforma tão ampla por achar que enfrentaria dificuldades, mas teria sido convencido pelos líderes do governo;
- Congresso pressiona pela retirada da proposta de reforma: alguns parlamentares querem que o governo envie outra proposta de reforma⁵¹.

A atribulada tramitação da proposta na comissão esteve fortemente associada ao padrão clientelista da Câmara, à fragmentação de interesses e à falta de disciplina partidária.

Durante a votação da PEC mesmo os deputados do PFL na comissão ameaçaram votar contra⁵². Gerson Peres (PPR-PA) relatou e declarou inconstitucional emenda que atribui ao presidente da República o poder exclusivo de propor leis sobre formas de financiamento da saúde, previdência e saúde. Este ponto mereceu fortes críticas da bancada municipalista na Câmara⁵³. A emenda da quebra de sigilo bancário - projeto de autoria de FHC - foi também rejeitada por Régis de Oliveira (PSDB-SP). Após demoradas negociações - em que a questão dos direitos adquiridos foi moeda de troca - a CCJ aprovou o relatório⁵⁴. As mudanças entre o proposto e o votado são as seguintes:

- rejeição da quebra do sigilo bancário e fiscal por parte da previdência de pessoas acusadas de sonegação;
- rejeição do fim da isenção das entidades filantrópicas e igrejas;

⁵¹ "Líderes querem Recuo na Reforma da Previdência", 20/4/95, p. 1-5;"Governo quer Nova Emenda da Previdência", *Folha de São Paulo*, 25/4/95, 1-6; A estratégia global seria: aprovar admissibilidade, sem discutir mérito; atrasar formação de comissão especial (com apoio do Presidente do Congresso Luis Eduardo) (pelo regimento são necessárias 40 sessões ordinárias para votação na comissão especial após sua instalação); atrasar por dois meses a votação em plenário; identificar individualmente os deputados problemáticos.

⁵² "PFL vai do apoio às críticas. Reunião que serviria para dar sustentação a Stephanes foi usada para lavar roupa suja", *Gazeta Mercantil* 26/4/95, A-8.

⁵³ "Stephanes nega a extinção dos institutos estaduais", *O Estado de São Paulo*, 6/04/95, p. B-52; "Nova frente de oposição para as reformas da previdência social", *Gazeta Mercantil*, 13/02/95, p. 19; "PFL vai do apoio às críticas...", *op. cit.*

⁵⁴ A CCJ aprovou o projeto por 36 contra 15 votos. O PMDB que havia ameaçado votar contra, votou a favor (9), tendo só dois contra. O PMDB decidiu abandonar a oposição devido à disposição do governo - explicitado por FHC - de manter a votação. "Governo vence batalha da previdência", *Gazeta Mercantil*, 28, 29 e 30/4/95, p. 1; "Planalto consegue passar previdência na Comissão", *Gazeta Mercantil* 28, 29 e 30/4/95, p. a-6; "PMDB recua e passa emenda da Previdência", *Folha de São Paulo*, 28/4/95, p.1; "Comissão Aceita Emenda da Previdência", *O Estado de São Paulo*, 28/4/95, p. a5. "Crise faz presidente mudar estratégia, Fernando Henrique atrai PPR e explora "ilhas de influência" dentro do PMDB", *O Estado de São Paulo*, 28/4/95, a5.

- rejeição da proibição dos aposentados recorrerem a justiça para garantir direitos adquiridos;
- a CCJ aprovou a inclusão da expressão “na forma da lei” no capítulo que garante o direito universal a saúde (a proposta foi retirada pelo governo antes da votação desse ponto específico).

Os trabalhos da comissão temática foram marcados pela incapacidade do governo assegurar um relator e um presidente de grupo político, o que contribuiu para a mudança observada na discussão posterior. O cargo crucial de relator da proposta do governo (transformada em PEC 33-A/95) foi entregue ao deputado Euler Ribeiro (PMDB-AM e a presidência da comissão ao ex-ministro da presidência do governo Figueiredo, deputado Jair Soares (PFL- RS) - que haviam se pronunciado contra o projeto em várias ocasiões, e favoreceram ativamente a obstrução dos trabalhos de instalação da comissão⁵⁵. O relator mantinha vínculos históricos com entidades do serviço público, e, como assinalado, foi o parlamentar que apresentou as propostas revisionais da Anfip na revisão de 1993.

A elaboração do relatório se constituiu no ponto decisivo da barganha política em torno do reforma, e se caracterizou por conflitos abertos com o governo, além de inúmeras reuniões entre governo, líderes partidários, associações, entidades de movimentos sociais, e centrais sindicais⁵⁶. A votação na comissão especial foi suspensa três vezes por obstrução dos trabalhos pelos sindicalistas. A PEC 33-A 95 recebeu 83 emendas no prazo regimental de 10 dias, e ouviu 34 pessoas em audiências públicas.

Os trabalhos da Comissão especial foram fortemente marcados por dois desenvolvimentos. Em primeiro lugar, pela iniciativa do governo de incorporar outros atores para a arena decisória em virtude das dificuldades encontradas em conduzir o processo na Comissão. Os sindicalistas se mobilizaram em torno da proposta de uma greve geral e apresentaram uma proposta ao governo. Por iniciativa presidencial o governo convidou as centrais sindicais para buscar um acordo⁵⁷. O acordo foi selado no Palácio do Planalto e seu anúncio produziu forte reação do PT, dos parlamentares em geral (em virtude do “bypass”

⁵⁵ “Crise Política abala acordo da previdência”, *Gazeta Mercantil*, p. A-6. A greve geral na França em virtude da reforma da previdência teve grande impacto na mobilização dos sindicalistas.

⁵⁶ “Parecer sobre reforma da previdência irrita governo”, *O Globo*, 30/11/95, p. 9; “Relator recua e nova lei deve ter vigência acelerada”, *Folha de São Paulo*, 06/12/95, p.i-4.

⁵⁷ “O acordo da previdência”, *Jornal do Brasil*, 16/01/96, p. 3; “Reforma da Previdência vira só ajuste e sai acordo”, *Folha de São Paulo*, 16/01/96, p. i-4; “Acordo da Previdência Racha a CUT e PT”, *Folha de São Paulo*, 17/01/96, p. i-8.

da “arena legítima”), e do sindicalismo do serviço público⁵⁸. Este último foi o mais fortemente atingido pelo acordo que restringia as condições de elegibilidade à aposentadoria integral pelos servidores. As entidades de servidores acusaram a CUT de traição. A adesão por parte da CUT à proposta pode ser interpretada como uma saída estratégica por parte da liderança da entidade em virtude da inevitabilidade das mudanças propostas⁵⁹. O PT reagiu ao acordo e as negociações que se seguiram levaram à formação de um fórum de debates em torno da previdência social.

A atuação da CUT representou um momento de fratura da coalizão que se forjou entre interesses organizados do serviço público e interesses dos assalariados do setor privado. Essa coalizão, no entanto, foi recomposta a partir do recuo estratégico do PT. A formação dessa coalizão deve-se ao erro estratégico do governo - reconhecido argutamente por um alto assessor presidencial - de enfrentar as questões do setor público e do INSS em uma só PEC⁶⁰.

Após os conflitos com o PT, a CUT recuou o seu apoio tático à reforma e se manteve fortemente crítica da manutenção do Instituto de Previdência dos Congressistas. Os pontos de discórdia permaneceram, a manutenção da aposentadoria proporcional para servidores do setor privado (defendida pelos sindicatos dos bancários), a extinção do IPC (que o relator propunha através de dispositivo constitucional ser transformado em fundo de pensão), e o período de carência para extinção das aposentadorias proporcionais dos servidores públicos. O desenlace das negociações ocorreu com a renúncia do presidente da comissão, Jair Soares (PFL-RS), devido à insistência do líder de seu partido de levar adiante a votação na sessão programada. Atuando oportunisticamente, e alegando uma brecha regimental - que o número de sessões já havia ultrapassado o limite máximo previsto pelo regimento - o presidente da Câmara dos Deputados, deputado Luis Eduardo Magalhães (PFL-BA) dissolveu a Comissão, e levou à questão diretamente ao plenário. A relatoria, no entanto, foi mantida com o deputado Euler Ribeiro, num quadro de crescente

⁵⁸ “CUT e Força Sindical se unem contra reforma”, *O Estado de São Paulo*, 13/12/95, p. A-5; “Previdência une adversários”, *Folha de São Paulo*, 13/12/95, p. I-10; “Nova ofensiva contra as reformas”, *Gazeta Mercantil*, 5, 6 e 7/01/96, p. A-7; “Centrais têm agenda para levar a FHC”, *Folha de Paulo*, 09/01/96, p. i-6; “Centrais sindicais apresentam propostas”, *Gazeta Mercantil*, 10/01/96; “Centrais negociam mais do que aliados”, *Folha de São Paulo*, 12/01/96, p. i-6; “ Governo fará mais concessões às centrais”, *O Estado de São Paulo*, 13/01.96, p. A-4.

⁵⁹ Esta é a interpretação de dois atores importantes do processo decisório. Entrevista com o mediador do acordo por parte do governo, Celcino de Carvalho, janeiro, 1995; e Entrevista, Humberto Costa (PT-PE), membro da Comissão de Segurança e Família da Câmara, e da Comissão Especial de Previdência Social, janeiro. “Vicentinho prefere deixar a CUT a romper acordo”, *Folha de São Paulo*, 26/01/96, p. i-7.

⁶⁰ Eduardo Graeff, memorando interno ao Presidente F.H.Cardoso, 19/12/95.

visibilidade da questão da manutenção ou não do Instituto de Previdência dos Congressistas. Com efeito, esse ponto polarizou as negociações, tendo levado as lideranças governistas no Congresso a encomendar um projeto de lei ordinária para a extinção do IPC - a despeito da mobilização consistente e articulada favorável à sua manutenção⁶¹. O substitutivo do deputado Euler Ribeiro foi derrotado no plenário por 294 votos a favor e 190 votos contra. Esse resultado não parece ter sido efetivamente antecipado por nenhum dos parlamentares, e causou forte comoção no governo. À semelhança das outras votações, a dissidência na base governista se concentrou no PMDB (38 votos contra). Vários parlamentares do PSDB (nove votos), PPB (27 votos) e PFL (sete votos) também votaram contra o encaminhamento da liderança⁶².

O aspecto analiticamente relevante da votação do substitutivo, não é a resistência aposta pelo PMDB, mas sim a reduzida dissidência no seio do PFL (sete votos num total de 100), com relação a um tema que corta verticalmente clivagens partidárias, e que tradicionalmente está afeto à própria agenda tradicional do Congresso, e não do executivo. Embora tenha sido a primeira derrota do executivo no Congresso na reforma constitucional de 1994-1996. Com a derrota do substitutivo a nova estratégia governamental se ancorou em duas *démarches*.

Em primeiro lugar, buscando-se assegurar maior coesão na sua base de sustentação, foram tomadas duas iniciativas. O apoio à reforma foi objeto de decisão da convenção nacional do PFL, o que assegurava punições severas à indisciplina partidária. Por outro lado, o líder do partido que concentrou a dissidência, o PMDB, foi indicado para relatar o projeto original do governo (que pelo rito regimental entrou na pauta de votação no Plenário). A rebeldia do PMDB se explica, como já assinalado, pela falta de coesão interna do partido, mas também pela disputa faccional em torno da presidência da Câmara. A votação também foi “contaminada” pelas declarações negativas em relação ao Congresso pelo Presidente em viagem ao exterior, pelo escândalo do Banco Nacional e a disputa em torno da criação de uma CPI sobre os bancos. Acrescente-se a posição do PPB de onde inúmeros parlamentares declararam ter votado contra a emenda devido à insatisfação com a ambigüidade da situação do partido que não participa do governo mas que vota com o governo.

⁶¹ Ao mesmo tempo se proporia um destaque retirando o artigo 15 do substitutivo e uma proposta “aglutinativa de lideranças” prevendo o fim do IPC e de todos os institutos semelhantes nos estados e municípios.

⁶² “Fernando Henrique cobra fidelidade de aliados”, *O Estado de São Paulo*, 9/03/96, p. A6. “Governo cobra fidelidade na Previdência”, *GM*, 11/03/96, p. A6.

Em segundo lugar, formular a partir de negociações amplas a “super emenda aglutinativa”, com base no projeto original e nas 62 emendas apresentadas. A estratégia inicial montada pelo novo relator foi a de “desconstitucionalização” transferindo-se as decisões não-consensuais para a legislação complementar e ordinária - o que ensejou forte resistência pelos partidos de oposição - e de instituir um período de carência de dois anos para as novas regras para o setor público - o que ensejou reações nas bases governistas.

O relatório final expressou o consenso possível mas envolveu 8 derrotas em 33 votações durante sua votação na Câmara. Na tramitação na Câmara, manteve-se no texto constitucional a aposentadoria por idade, a diferença entre homens e mulheres e a aposentadoria proporcional. Foi mantida em uma votação extremamente tumultuada a aposentadoria especial para todo o magistério, inclusive do terceiro grau. Manteve-se o conceito da seguridade social, com a garantia do benefício assistencial não inferior a um salário mínimo. A Câmara aprovou, também, a recuperação - ainda que momentânea - do valor do teto de benefícios em dez salários mínimos. Quanto aos fundos de pensão, manteve-se a regra atual em que as entidades patrocinadoras podem alocar o dobro da contribuição dos empregados. Quanto aos servidores, as mudanças aprovadas na Câmara impunham a exigência de tempo de pelo menos 10 anos no serviço público, e cinco anos no cargo, para a aposentadoria integral. Mas foram mantidos, apesar da resistência do governo, a aposentadoria integral, o direito de iguais reajustes entre ativos e inativos e a aposentadoria proporcional também para o servidor. O critério para aposentadoria passaria a ser também o do tempo de contribuição.

4.1. O Segundo Round: A tramitação da Reforma no Senado

O governo pode reiniciar o processo de tramitação em agosto de 1996 com a remessa do projeto ao Senado Federal, instância a partir da qual o governo recompôs o projeto anterior e onde se procedeu a nova formulação da proposta. O relator da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), Beni Veras (PSDB- CE), apresentou um novo projeto em abril de 1997, após manter discussões com a oposição e especialistas⁶³. O Relator rejeitou a idéia de que fossem promovidas audiências públicas para debater a emenda. Seu substitutivo, que

⁶³ “Ministro e relator reabrem batalha da Previdência”, *Gazeta Mercantil*, 19/02/1997, p. 2.; “Parecer resgata projeto da previdência”, *Gazeta Mercantil*, 11/06/97, p. a-8.; “Relator quer reduzir benefícios”, *O Estado de São Paulo*, 11/03/1997, p. a-10; “Previdência Terá regra de transição”, *Jornal do Brasil*, 12/04/1997, p.4; “Relator reduz privilégios de servidores inativos”, 18/04/1997, p. A-6.

sofreu diversas alterações até ser dado como concluído, e aprovado pela CCJR em 23 de julho de 1997, foi divulgado apenas 48 horas antes da data prevista para a votação na Comissão, impedindo que a matéria se politizasse à semelhança do que ocorreu na Câmara⁶⁴. A demora na divulgação do parecer refletiu o aprendizado político propiciado pela tramitação da reforma na Câmara como também os conflitos na base de sustentação do governo em torno da aprovação da reforma administrativa⁶⁵.

O parecer foi oficialmente apresentado no dia 3 de junho, e o Senador Beni Veras optou pela apresentação de um substitutivo integral à Proposta de Emenda Constitucional, o qual recupera vários dos pontos derrotados na votação na Câmara dos Deputados,

Introduzindo ainda muitos outros⁶⁶.

O substitutivo do Senador Beni Veras está assentado nas seguintes propostas:

- a reformulação da aposentadoria por tempo de serviço, condicionando-a a uma idade mínima;
- a proibição, salvo algumas exceções, de acumulação de mais de uma aposentadoria ou de percepção simultânea de proventos de aposentadoria e de remuneração de cargo, emprego ou função pública;

⁶⁴ “CCJ aprova parecer da previdência”, *Gazeta Mercantil*, 18, 19 e 20/07/97.

⁶⁵ Como assinalou o Senador Beni Veras : “o fuxico político causado pela briga dos líderes do PSDB e PFL não cria condições para se discutir a reforma da previdência no Senado”, “Aposentadoria exigirá mais tempo de trabalho”, *Gazeta Mercantil*, 18, 19 e 20 /04/1997, p. A-8.

⁶⁶ O Plenário do Senado Federal, ao aprovar o Requerimento n.º 737, de 1996, determinou que a Proposta de Emenda à Constituição n.º 14, de 1996, do Senador Roberto Freire, que conta com a assinatura de 32 ilustres Senadores, afora a do próprio Senador Beni Veras, fosse apensada à PEC n.º 33/96.. A PEC n.º 14/96 tem por linha mestra a criação de um regime básico unificado de previdência social e um regime complementar. O regime básico – a que todos, sem exceção, estariam sujeitos – seguiria fundamentalmente o formato do regime geral de previdência social, atualmente gerido pelo INSS. Ajustes seriam feitos para aperfeiçoá-lo, tais como: – condicionar a concessão de aposentadoria por tempo de serviço ao atendimento de critérios de idade e remuneração; – igualar a idade e tempo de serviço exigidos de homens e mulheres, para a percepção de benefícios; – vedar a percepção de mais de uma aposentadoria ou de aposentadoria e pensão por morte ou, ainda, de aposentadoria com remuneração de cargo, emprego ou função pública; – proibir a contagem de tempos de serviço fictícios; e – definir um limite máximo de contribuição e de benefícios equivalente a dez vezes o piso de benefícios. O regime complementar, por seu turno, poderia ser público ou privado, devendo ser de capitalização e de caráter facultativo. A participação de entes públicos no seu custeio deveria ser equivalente à participação dos seus filiados. Uma lei disporia sobre as demais questões relacionadas a esse regime. A PEC n.º 14/96 propugna ainda a criação de um colegiado, com a participação da comunidade, para dirigir os órgãos e entidades de qualquer esfera de governo que desenvolva ações de previdência social. A PEC também estabelece regras de transição para o novo regime básico de previdência, tanto para contribuintes com pelo menos cinco anos de contribuição, quanto para servidores públicos civis e militares efetivos na ativa. Ressalte-se que não deveria ser concedida promoção adicional ou gratificação para o servidor, quando da concessão de aposentadoria.

- a exigência de que, em regimes previdenciários complementares, a contribuição de órgãos e empresas públicas não exceda a dos filiados a esses regimes;
- o estabelecimento de critérios similares para os regimes do servidor público e do INSS e a remissão ao artigo que trata do servidor público para as diversas situações específicas.
- a proibição de contagem de tempo de serviço de serviço; e
- o estabelecimento de regras de transição visando a preservar direitos e expectativas de direitos dos atuais servidores públicos e segurados da Previdência Social⁶⁷.

A questão do fim da paridade entre ativos e inativos foi tratado de forma nova no parecer: preservou-se a paridade de reajustes entre aposentadorias e salários embora tenha-se se introduzido um redutor nos valores das aposentadorias acima de R\$ 1.200,00⁶⁸. A proposta de introdução de um redutor originou-se de articulações com a oposição – cujo projeto de reforma havia merecido a assinatura do próprio senador Veras. Participaram ativamente das discussões os senadores Roberto Freire (PPS-PE) e Luis Eduardo Dutra (PT-SE)⁶⁹.

O relatório do Senador Veras recebeu 50 emendas na CCJ, das quais 46 foram rejeitadas. Dentre essas últimas, uma emenda supressiva do próprio líder do governo no Senado, Senador Élcio Álvares (PFL-ES). Essa emenda suprimia uma emenda do Senador Esperidião Amim (PPB-SC), aprovada na CCJ, que estabelecia que o tempo de contribuição deveria ser levado em conta na aplicação do redutor de 30% proposto, reduzindo-se dessa forma o impacto para os servidores com pouco tempo na ativa.

Na CCJ, o parecer sofreu mudanças importantes de conteúdo. A proposta da Senadora Júnia Marise (PDT-MT), que abria espaço para um regime previdenciário próprio para a magistratura – que havia sido acolhida pelo próprio relator foi derrotada por dez votos a quatro.

⁶⁷ Senador Beni Veras *PARECER* à Proposta de Emenda à Constituição n.º 33, de 1996, que “*Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências*”, COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, Senado Federal, 1998.

⁶⁸ No parecer utilizava-se o salário mínimo como indexador, fixando-se o teto em 1º salários mínimos. Na CCJ, em função da proibição constitucional de uso do salário mínimo com esse propósito, alterou-se o indexador para o valor RS 1.200,00.

⁶⁹ “Relator articula o apoio da oposição: igualdade de reajuste para servidor seria mantida para até 10 mínimos”, *Folha de São Paulo*, 11/7/1997, p. I-14.

O parecer foi aprovado por larga maioria no plenário do Senado onde o governo desfrutava de grande maioria⁷⁰. Após aprovação no Senado, instaurou-se uma querela regimental sobre a prejudicialidade da apreciação pela Câmara de um projeto que apresentava vários pontos novos e reintroduzia pontos já derrotados na Câmara. O deputado Nilson Gibson (PSB-PE) encaminhou requerimento à mesa da Câmara argumentando que, como a matéria havia sido julgada pela Câmara, só poderia ser apreciada em novo ano legislativo⁷¹. Na interpretação mais ortodoxa do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, se a matéria, já votada em plenário, não fosse caracterizada como nova, essa apreciação só poderia ser feita em uma legislatura seguinte. Como afirmou o presidente da CCJ: “a questão é política. Vamos decidir se é uma proposta nova, ou uma proposta com características de nova”⁷². O segundo aspecto regimental importante refere-se a possibilidade de, se alterada, a proposta teria que voltar mais uma vez para o Senado. O *imbróglio* foi resolvido pelo Presidente da Câmara que considerou a matéria como nova, passando por cima das impugnações, e como tal exigiu nova Comissão Especial, além de submetê-la à apreciação pela CCJ da Câmara. Com isso, o governo pode reintroduzir pontos já rejeitados como a contribuição de inativos e a aposentadoria de funcionários públicos⁷³.

O governo conseguiu também rejeitar por 35 votos contra 14, o desmembramento da proposta – em um quadro que sua maior preocupação era manter inalterado o parecer, evitando-se assim que o mesmo retornasse ao Senado⁷⁴. Após cinco tentativas frustradas de votação, em um prazo de seis semanas, a negociação final envolveu o compromisso por parte do governo de zerar, através de lei complementar a contribuição dos inativos, embora mantendo-se no texto constitucional a referência à cobrança⁷⁵. O texto foi aprovado na CCJ por 35 deputados de um total de 48 presentes⁷⁶.

Na Câmara dos Deputados a tramitação teve continuidade em período de convocação extraordinária. As dificuldades de aprovação devia-se a questão da contribuição dos

⁷⁰ “Reforma anda no Senado e emperra na Câmara”, *Gazeta Mercantil*, 7/01/98, p. a-8; “Reforma da Previdência poderá nascer velha”, *Gazeta Mercantil*, 19/01/98, p. A-19; “Agrava-se Confronto na Previdência”, *Gazeta Mercantil*, 5/02/1998, a-12; “Pesquisa detecta divisão dos aliados na reforma”, *Gazeta Mercantil*, 6,7,8/02/1998, p. a-11; “Previdência : governo acha que ganha”, *Gazeta Mercantil*, 10/02/1998, a-9.

⁷¹ “Previdência pode ser adiada”, *Gazeta Mercantil*, 24, 25 e 26/10/97, p. a-9.

⁷² “Previdência é a única que pode passar em 97”, *Gazeta Mercantil*, 6/11/97, p. a-12.

⁷³ “CCJ ainda novamente reforma da previdência”, *Gazeta Mercantil*, 27/11/97, p. a-10.

⁷⁴ “Previdência racha aliados do governo na Câmara”, *Gazeta Mercantil*, 10/12/97, p. a-10.

⁷⁵ O próprio Presidente participou das negociações que também inclui a questão do enquadramento dos anistiados ao regime geral da previdência.

⁷⁶ “Previdência tem sua última chance na CCJ”, *Gazeta Mercantil*, 11/12/97, p. a-7; “CCJ aprova previdência sem mudança”, *Gazeta Mercantil*, 11, 12, 13/ 12/97.

inativos, prevista no relatório, e o impasse referia-se ao fato de que alterado esse dispositivo, a tramitação sofreria grande atraso por ter que retornar ao Senado.. Como afirmou Inocêncio de Oliveira (PFL- PE) , líder do PFL na Câmara, “se tivermos garantia de que a emenda não volta ao Senado, vamos tentar tirar a contribuição dos inativos em Plenário, no primeiro turno”⁷⁷.

A votação na Comissão especial foi marcada por conflitos e representou uma vitória importante para o governo que garantiu unanimidade dos deputados dos partidos da base de sustentação política do governo para a sua aprovação. A proposta foi aprovada pelos 24 membros da bancada governista⁷⁸. O mesmo padrão se repetiu com a aprovação no Plenário da Câmara dos Deputados – onde o governo obteve 346 votos favoráveis e 151 contra – que contou com um quorum de 503 deputados. Três parlamentares se abstiveram e apenas dois parlamentares do PFL não compareceram⁷⁹. O destaque que previa a supressão da contribuição dos servidores inativos foi aprovado – viabilizando o apoio de dissidentes do PPB e do PMDB⁸⁰. O bloco de oposição e mais o PPB apresentou oito destaques para votação em separado em um quadro de intensificação de demandas para liberalização de emendas do orçamento, em virtude do corte de sessenta por cento das emendas do orçamento decidido pela equipe econômica como resposta à crise asiática.

O Ministro Sérgio Mota comandou as negociações com os líderes e parlamentares que envolveu um intenso e demorado mecanismo de barganha envolvendo nomeações, liberações de emendas do orçamento⁸¹, demandas individuais e de bancadas⁸². A oposição passou a centrar suas críticas no “toma lá, dá cá” instituído pelo governo: “a barganha foi institucionalizada no governo Fernando Henrique Cardoso”, denunciou o deputado José Genoíno (PT-SP)⁸³.

Tal como aprovado nas votações até o final de maio de 1998, a reforma propõe a eliminação de privilégios de categorias profissionais específicas - jornalistas, professores

⁷⁷ “Previdência aprovação está difícil”, *Gazeta Mercantil*, 28/01/98, p. a-9.

⁷⁸ “Sob baderna, comissão aprova previdência”, *Gazeta Mercantil*, 6, 7, 8/ 2/98, p. a-9.

⁷⁹ O governo maneja estrategicamente os deputados que por dependerem de voto de aposentados não poderiam votar a favor. Segundo o José Carlos Coutinho (PFL-RJ) “O Inocêncio sabia que eu ia votar contra e me mandou embora”.

⁸⁰ “Câmara aprova reforma da previdência”, *Gazeta Mercantil*, 12/2/98, p. a-14.

⁸¹ “Orçamento foi moeda para reforma”, *Diário de Pernambuco*, 13/02/ 98, p. 5.

⁸² Segundo a imprensa o governo teria se comprometido a eliminar o dispositivo que reduzia as aposentadorias dos funcionários do Banco do Nordeste em até 40%. A bancada desses parlamentares era composta de 30 membros, e as negociações foram intermediadas pelos líderes do governo Luis Eduardo Magalhães(PFL-BA), do PSDB, deputado Aécio neves (MG), e pelo secretário-geral da previdência, Eduardo Jorge.

⁸³ “Votação da Câmara...”, *idem. ibidem*.

(estes parcialmente por manteve-se a possibilidade de concessão de benefícios diferenciados para o magistério do ensino fundamental) , magistrados, parlamentares - entre outros. Extingue a aposentadoria por tempo de serviço, introduzindo limites mínimos de idade para a concessão de aposentadorias e a figura do tempo de contribuição, além de eliminar a aposentadoria proporcional. A reforma também elimina a aposentadoria integral para aqueles que ingressarem no serviço público após a aprovação da emenda e estabelece regras de transição para aqueles que já tenham ingressado. A regra de transição elimina distorções existentes como por exemplo, o direito à integralidade de proventos após, em alguns casos limites, 3 anos de exercício de cargo ou função pública!.

As outras distorções eliminadas referem-se à fixação de tetos máximos para valores de aposentadoria e a proibição de acumulação de aposentadorias, ou destas com remuneração de cargos, emprego ou função. Por fim a reforma estabelece o fim da paridade entre servidores ativos e inativos. Esta última medida e o estabelecimento de regras de transição para os servidores - prorrogando de 20 a 40% o tempo requerido para aposentadoria - são as únicas medidas que potencialmente podem ter impacto sobre as contas do setor. O fim da paridade poderá representar um congelamento do valor real do estoque de benefícios existentes ou mesmo “arrocho” no pagamento de pensões e benefícios - embora o texto aprovado em primeiro turno garanta o valor real dos mesmos.

No quadro das votações dos DVS da PEC 133, o governo sofreu duas derrotas importantes, que implicaram na manutenção dos dispositivos existentes no que se refere à idade mínima de aposentadoria e a integralidade dos proventos de aposentadoria acima de R\$ 1.2 mil pela utilização de um redutor. A primeira dessas votações representou uma verdadeira batalha, na qual o governo foi derrotado pelo voto, supostamente equivocado, do Deputado Antônio Kandir (PSDB-SP). Com ela foi derrotada a exigência de limite de idade para os trabalhadores que vierem a ingressar no sistema previdenciário após a promulgação da emenda. Em votação subsequente, poucos dias após as eleições presidenciais, o governo logrou aprovar um DVS que definia a exigência de idade mínima (53 anos para os homens e 48 para as mulheres) para os trabalhadores que já contribuem para o INSS, criando-se uma situação anômala de limite de idade apenas para a regra transitória e não para a regra geral⁸⁴.

No período pós-eleitoral, submetido ao primeiro teste no Congresso, o governo sofreu duas derrotas adicionais no plenário quando da votação da reforma fiscal. A primeira foi a

⁸⁴ “Previdência depende de votação das MPs”, Gazeta Mercantil, 6, 7,8 /12/98, p. a-9.

derrota da medida provisória 1720 que aumentava a contribuição previdenciária dos servidores públicos ativos e taxava aposentados e pensionistas⁸⁵. O resultado da votação conjunta de deputados e senadores foi 205 votos contra 187, revelando que boa parte da base governista votou contra a MP, já que a oposição conta com apenas 100 votos. A medida derrotada incorporava o resultado de negociações que estabeleciam isenção para servidores inativos e pensionistas com mais de 70 anos e aposentados por invalidez no setor público que recebem até R\$650,00 (teto aumentado na última hora para R\$1.2 mil). Mas o ponto principal estava no desconto de 11% para os aposentados e pensionistas que ganham até R\$ 1.2 mil. Para benefícios até esse valor, seria criada uma alíquota adicional de 9% que incidiria sobre a parcela que excedesse aos R\$ 1,2 mil.

No período pós-eleitoral, a discussão da reforma foi marcada pelo clima de emergência fiscal criado no bojo das discussões com o Fundo Monetário Internacional. A questão da previdência foi elevada ao ponto fundamental da reforma. O quadro fiscal desautorizava quaisquer reformas de caráter estrutural, com criação de um novo regime, e que implicasse na assunção pelo Tesouro Nacional do estoque de aposentadorias antigo⁸⁶.

O próprio secretário-executivo da previdência social reconhecia que “basta lembrar o impacto fiscal que a transição [para um modelo novo] implica, para reconhecer sua inviabilidade no Brasil sem que se reformule o sistema existente. O governo chileno, excluída a previdência gerava 10% de superavit fiscal antes da reforma, e 11,9% oito anos depois”⁸⁷.

Outro ponto essencial que marcou a discussão da fase final do processo de reforma foi a divulgação da proposta do economista Raul Velloso para a criação de um fundo de ativos (Fundo de Reforma do Estado no parecer)⁸⁸. Essa proposta estabeleceu novos termos para a discussão da reforma da previdência, constituindo-se em divisor de águas importante no processo de formação da agenda da reforma. Essa idéia se inscreve na idéia de origem difusa na década de 90 de se “fundar a dívida pública”. Transposta essa

⁸⁵ Cerca de 40 deputados governistas presentes recusaram-se a votar.” Congresso derruba R\$ 2,5 bilhões do Ajuste Fiscal”, *Gazeta Mercantil*, 3/12/98, p. a-14.

⁸⁶ O Ministério da Previdência e a Comissão de Valores Mobiliários reuniram um grupo de trabalho em novembro de 1994 composto pelo Instituto Atlântico, a FIPE-USP e o IBMEC para analisar os custos de transição com o argumento de que “as tentativas anteriores de revisão não prosperaram ou porque não estivesse amadurecida a constatação de sua inviabilidade [previdência] ou porque se esbarrava na dificuldade de financiamento dos custos de transição e do estoque do sistema atual”. CVM, *Reestruturação da previdência: notas sobre os custos de transição*, mimeo, 1994. Em 1998, a deterioração do quadro fiscal tornava essa opção inteiramente fora de questão.

⁸⁷ José Cechin, “Previdência Complementar, reforma e poupança”, *O Estado de São Paulo*, 25/09/96.

⁸⁸ “Previdência: fundo de ativos”, *Gazeta Mercantil*, 24/06/1997, p. A-5. Álvaro Zini, “Fundo previdenciário”, *Folha de São Paulo*, 15/06/1997, p. 2-4.

proposta para a área da previdência, ela implicaria em tratar-se os gastos previdenciários como uma dívida fundada. Isolando-se essas despesas das demais, e criando-se um fundo securitizado para pagá-las, aliviam-se os gastos do Tesouro. O Fundo seria lastreado por ações, imóveis, outros ativos e receitas do Tesouro, para pagar as despesas previdenciárias por meio da venda, ao longo do tempo, dos ativos e receitas recebidos. Como o desembolso do Tesouro Nacional com o pagamento de inativos seria contabilizado como empréstimo ao fundo, esses gastos da união passariam a abater dívida pública, mesmo que o ressarcimento ao Tesouro só ocorresse com a venda dos ativos⁸⁹.

Ao da reconstituição da trajetória da reforma da previdência social, nos anos 90, pode-se afirmar que esta efetivamente, pautou-se por um padrão incrementalista paralisante. Tal incrementalismo resultou das especificidades do processo de democratização, da descontinuidade política ocorrida com o *impeachment* do Presidente Collor, e das vicissitudes da PEC 133, que padeceu de erros genéticos em sua formulação, e finalmente pelo aguçamento da crise fiscal durante o Plano Real.

⁸⁹ Um ponto central da proposta refere-se à questão da capacidade do governo de fazer promessas críveis de que não intervirá no fundo. Cf Carlos Thadeu Freitas in "Proposta da previdência é bem recebida", *OGazeta Mercantil*, 28,29, 30/11/97, p.a-5.

CONCLUSÕES

Nesta parte final do trabalho, apresenta-se os achados mais significativos da investigação. Tais achados podem ser desagregados, para efeito de exposição, em dois subconjuntos. Em primeiro lugar, os que referem-se ao desempenho e sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro. Em segundo lugar, os achados relativos ao processo de formação da agenda e negociação do projeto no Congresso. Esses pontos são discutidos, a seguir, nessa mesma ordem.

Reformas, Sustentabilidade e Cenários

Embora os estudos que sustentam o diagnóstico governamental acerca das dificuldades atuais e futuras possam ser questionados, em vários aspectos, não há dúvida que o sistema previdenciário em seu desenho atual - face às características da política macroeconômica brasileira, da dinâmica demográfica e da estrutura e dinâmica do mercado de trabalho - não se sustenta no médio e longo prazos, utilizando o critério de repartição simples. A opção baseada na capitalização individual como critério de gestão econômico-financeira do sistema, ancorada em uma previdência complementar ampla, associada a um plano básico, mais restrito, porém, mais efetivo de benefícios para os segmentos que não satisfizerem os critérios atuariais de elegibilidade, parece ser uma alternativa apropriada.

O sistema atual, não proporciona resultados que garantam uma operação eficiente, eficaz e efetiva da política setorial, não se produzindo por essa via os melhores resultados possíveis, em termos de equidade e distribuição, e que quaisquer mudanças terão que considerar, fortemente, uma reforma de corte gerencial que transforme as bases operacionais do sistema.

Não se pode encontrar suficientemente claro e consolidado qual o conjunto de resultados esperados se as mudanças propostas ou em curso fossem totalmente implementadas, nem para o Governo (novas funções gerenciais ou regulatórias, níveis possíveis de descentralização ou desconcentração da gestão previdenciária); nem para os beneficiários atuais ou futuros do sistema, em termos de perdas e ganhos com a mudança do plano de benefícios e custeio; nem para o mercado financeiro e empresas estatais que seriam

afetados pela introdução, em maior escala, de uma previdência complementar. Esse fato faz com que o Governo tenha dificuldades crescentes em estabelecer um processo atrativo de negociação combinado com o estabelecimento simultâneo de *credible commitments*, ambos essenciais para o avanço da reforma, no que diz respeito às suas dimensões mais estruturais.

Os modelos previdenciários baseados na capitalização podem apresentar benefícios concretos e eliminar algumas distorções, mas não devem ser vistos como solução única ou panacéia para o sistema previdenciário, como têm sido o freqüentemente o caso na América Latina, que converteu-se em laboratório de experiências reformistas. Na realidade, representam uma das várias soluções possíveis. Como evidenciam os estudos comparativos⁹⁰, outras alternativas e modelos existem nos quais os modelos de previdência públicos baseados na repartição simples ou híbrida operam de forma razoavelmente eficiente e com impactos redistributivos menos regressivos. Nesse sentido, ajustes profundos nesses sistemas podem também constituírem-se em alternativas possíveis.

Os impactos visíveis sobre o mercado de trabalho desse tipo de reforma ainda são incertos para autorizar o sancionamento da idéia de que a reforma o afetaria, positivamente, diminuindo o tamanho do mercado informal, se combinada com alterações flexibilizando a legislação trabalhista.

Os impactos no campo da equidade e distribuição podem vir a ser positivos dependendo dos riscos cobertos pelo plano básico, do aperfeiçoamento da capacidade gerencial e da melhoria da eficiência e eficácia operacional e de gestão, o que melhoraria simultaneamente os benefícios e as condições de acesso da população de menor poder aquisitivo. A solução baseada na capitalização individual, no entanto, se inscreve numa tradição histórica de sistema de proteção de tipo residualista, onde, como discutido no capítulo 5, as questões redistributivas e de integração social não são enfatizadas. Os modelos solidário-universalistas são mais inclusivos mas à luz das transformações recentes dos mercados de trabalho e da transição demográfica exigem inovações importantes para que se tornem sustentáveis.

⁹⁰ Esping-andersen, Gosta, *Welfare states in Transitions: national adaptations in global economies*, Sage/UNRISD, 1996.

Reforma Malograda?

A sustentabilidade das reformas depende das condições políticas e econômicas de sua implementação. O *timing* das reformas da seguridade, em relação aos processos de estabilização, é variável relevante para a explicação da probabilidade de sucesso das reformas. Reformas ocorridas nas fases iniciais de implementação de processos de estabilização e ajuste estrutural, quando o ajuste fiscal está sendo enfrentado, tornam-se inviáveis porque os custos de transição do regime anterior para o novo se tornam proibitivos.

Por sua vez, como assinalado, a existência de um sistema sofisticado e altamente capitalizado de fundos de pensão de empresas em um país constitui-se em forte obstáculo à criação de um sistema complementar de previdência social a partir de instituições criadas *ex nihilo*, porque as reformas tendem a acarretar perdas para esse setor.

Como assinalado, essa variável explica parcialmente o malogro das tentativas recentes em países como Brasil. O êxito das reformas nesses casos dependerá da engenharia institucional e financeira que é criada para o equacionamento desses custos, tornando os fundos de pensão existentes parceiros da coalizão reformista.

A reforma da previdência entrou na pauta da reforma constitucional em abril de 1995, logo após a inauguração do governo Fernando Henrique Cardoso em janeiro desse ano. A reforma teve um tempo de tramitação global de 43 meses, até ser aprovada, parcialmente, em novembro de 1998. A tramitação da emenda constitucional da previdência apresentou várias especificidades. Essa emenda foi a que exibiu maior taxa de fracionalização do voto e maior clivagem na base de sustentação parlamentar do governo dentre o conjunto das propostas de reforma constitucional. O dissenso na base de sustentação do governo não foi suficientemente forte para fissurar a base de partidos como o PFL e o PSDB, embora, como assinalado, tenha produzido fortíssima fracionalização no PTB, PMDB e PPB.

A trajetória dos trabalhos legislativos foi fortemente errática. Durante a fase de tramitação da emenda na Câmara, o governo sofreu três derrotas em processos de votação - na Comissão de Constituição e Justiça e em oito ocasiões no Plenário da Câmara. O governo pôde reiniciar o processo de tramitação a partir do Senado, instância a partir da qual o governo recompôs o projeto anterior e onde se procedeu a nova formulação da proposta. A proposta aprovada mantém pouca relação com a inicialmente divisada pelo executivo, e seus efeitos serão sentidos no longo prazo.

O processo de discussão das propostas envolveu não só os partidos, mas também as centrais sindicais em um experimento neocorporativista fugaz e malogrado. Vale observar que, diferentemente da tramitação das reformas da ordem econômica em que a tática de obstrução converteu o processo num “plebiscito”, como assinalou o Deputado José Genoíno, as reformas da previdência e da administração pública se constituíram nas únicas emendas constitucionais em que as centrais e os parlamentares da oposição participaram ativamente do processo decisório.

No quadro das votações dos DVS da PEC 133 o governo sofreu derrotas adicionais, que implicaram na manutenção dos dispositivos existentes, no que se refere à idade mínima de aposentadoria e a integralidade dos proventos de aposentadoria acima de R\$ 1.2 mil (sendo aprovado um dispositivo que prevê previdência complementar para as aposentadorias acima de este texto, abrindo-se a possibilidade legal de exigir-se contribuições mais vultuosas para esse grupo).

A formulação do projeto do Poder Executivo e a estratégia de encaminhamento escolhida foi condicionada pela natureza constitucional da reforma, pela necessidade do governo obter vitórias em outras frentes prioritárias e pelas próprias características dessa arena setorial, o que imprimiu uma conjuntura, regras, constrangimentos organizacionais à articulação de interesses que resultaram em sua desestruturação quase completa enquanto projeto, ainda que o seu simples encaminhamento tenha produzido efeitos positivos na imagem do Governo Federal junto à comunidade internacional.

Como assinalado, o fator isolado de maior influência nas dificuldades de tramitação das reformas relaciona-se a problemas de desenho da proposta. Estes problemas resultam da estratégia de desconstitucionalização pura e simples da seguridade social e da combinação em uma só PEC das reformas do sistema INSS, dos servidores públicos (onde se concentrava as mudanças) e dos fundos de pensão, permitindo a formação de uma ampla coalizão de interesses entre os perdedores potenciais. Como assinalou Eduardo Graeff, assessor da Presidência da República, com acuidade : *“mexer com os dois regimes na mesma PEC ajuda os adversários da reforma no setor público a usarem os trabalhadores do setor privado com tropa de choque....É melhor desmembrar logo e separar os adversários”*⁹¹.

⁹¹ Eduardo Graeff, memorando interno ao Presidente F.H.Cardoso, 19/12/95.

Foi a incapacidade política do governo em conduzir essa estratégia, que selou em grande medida o projeto de reforma constitucional. A partir da desestruturação do projeto, nota-se uma mudança de estratégia de implementação por parte do Poder Executivo, que passou a privilegiar as ações e decisões críticas no seu âmbito exclusivo de atuação e competência, postergando, momentaneamente, questões de natureza mais estrutural. Na fase final de tramitação da reforma, o governo passou a exibir um certo desinteresse pela sua sorte, ao mesmo tempo em que iniciou-se a divulgação de um projeto de reforma de corte radical para a nova gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Do ponto de vista comparativo com os processos de reforma no âmbito latino-americano, o *timing* das reformas da seguridade em relação aos processos de democratização parece explicar em alguma medida a probabilidade de sucesso das reformas. A transição democrática brasileira pautou-se por ter sido produto de um pacto inter-elites, que se estendeu num longo período de tempo, e, sobretudo, por ter precedido o processo de ajuste e estabilização econômica. Os custos do processo de barganha política e da disputa distributiva (entre empresários e trabalhadores organizados, setores e firmas, corporações, e entes federativos) foram socializados e implicaram em expansão fiscal e aceleração inflacionária. A agenda das iniciativas reformistas na Nova República reflete o impacto das novas demandas engendradas pela democratização, e pela existência de muitos *veto players* devido à fragmentação do sistema de representação e intermediação de interesses. As iniciativas de reforma pró-mercado, voltadas para o ajuste fiscal – na qual a previdência ocupa o lugar central – , desregulamentação e liberalização, foram dessa forma, diferidas no tempo. As iniciativas de reforma econômica assumiram um formato mais pragmático e menos programático do que nos outros países. A *débaçle* do Governo Collor, e no período recente, as crises cambiais do México (que substituiu o Chile como *show case* latino-americano para as agências multilaterais) e Argentina, deslegitimou as abordagens mais ortodoxas da agenda neoliberal.

As Reformas iniciadas em ambientes democráticos encontram efetivamente dificuldades de implementação e se deparam com altos custos políticos para sua viabilização. Como amplamente demonstrado nesse trabalho, variáveis político-institucionais adquirem, assim, grande centralidade para a explicação da taxa de sucesso das reformas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A Pretendida Reforma da Constituição e os Magistrados Brasileiros, Parecer Anníbal Fernandes, São Paulo, mimeo, 1995.
- ABRAPP, As perspectivas e os desafios da implantação de um regime de capitalização à seguridade do servidor público federal no bojo RJU, mimeo, p.12.
- ANFIP, *Ciclo de estudos sobre Seguridade Social*, Brasília, 5 vols.
- ANFIP, Compromisso com a Sociedade. Subsídios para o debate sobre a previdência social, Brasília, 1995. 52 pp.
- ARAÚJO, José Prata de, *A luta que comoveu o Brasil*, Belo Horizonte, 1992, cap.4, pp. 25-30.
- AZEREDO, Beatriz et al., O Sistema Previdenciário Brasileiro na Revisão Constitucional: análise das propostas de reforma, *Texto para Discussão Nº 14*, CIEPP, 1993;
- BACHA, Edmar, "O Fisco e a Inflação: uma interpretação do caso brasileiro", *Revista de Economia Política*, vol. 14, no. 1, janeiro-março, 1994, pp. 1-26.
- BALDWIN, James *The politics of social solidarity: class bases of the european welfare state 1875-1975*, Cambridge University Press, 1990.
- Banco Mundial. *World Development Report. Averting the Old Age crisis*, Washington, 1994.
- BELTRÃO, K.I. et alii: Fontes de Financiamento da Seguridade Social Brasileira In A Previdência Social e a Reforma Constitucional Brasília. MPS/CEPAL, (1993)
- BRITTO, Dep. A. et alii: *Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário-Relatório Final*. Rio de Janeiro, Previdência em Dados, vol. 7, 2 junho de 1992.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Relatório Final Da Subcomissão Especial Para Assuntos da Previdência Social. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, Brasília, setembro, 1995.
- CIEPP, 1993; Macedo, Roberto "Reforma da Previdência Social: Resenha e Consolidação de Propostas", in: MPS/CEPAL, a Reforma da Previdência Social e a Revisão Constitucional, Brasília, CEPAL, vol. 1, 1993, 15-81.
- COSTA, Vanda Ribeiro da, A Revisão Constitucional: reforma ou contra-reforma, paper apresentado no XVIII Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu, 23-27 novembro de 1994.
- COUTINHO et al: *Avaliação das Propostas de Reforma da Previdência Social no Brasil- Perspectivas para os Fundos de Pensão*. Campinas, Instituto de Economia/Unicamp, maio de 1995.
- CUT, 13 Pontos em defesa da previdência social, mimeo, 1992.
- CUT, Análise das propostas de alteração da constituição federal no que se refere ao modelo de previdência social brasileira, mimeo, 1993.
- CUT, As reformas necessárias para a manutenção do sistema público, mimeo, 1993;
- CUT, Enfrentar as Dificuldades da Previdência Social Brasileira e Impedir o Processo de privatização do sistema, mimeo, 1993.

- CUT, Previdência social: quadro atual e alternativas: diretrizes para as propostas da CUT, mimeo, nov. 1994.
- CVM, Reestruturação da previdência: notas sobre os custos de transição, mimeo, 1994.
- DAIN, Sulamis, "Visões Equivocadas de uma Reforma Prematura". In: AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz Barros. *Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação*, São Paulo, Ed. UNESP/FUNDAP, 1995.
- DELGADO, Guilherme C., Previdência rural: relatório de avaliação socioeconômica. Projeto IPEA/MPAS (Avaliação Socioeconômica da Previdência Rural - 1991/1995). Brasília, IPEA, Texto para Discussão Nº 477.
- ESPING-ANDERSEN, Costa org., *Welfare states in Transitions: national adaptations in global economies*, Sage/UNRISD, 1996.
- FEBRABAN. *A previdência social no Brasil: diagnóstico e propostas de reforma*, MCM consultores associados, 1992; IBMEC.
- FERRERA, Maurizio, "Reforming the Reform: The Italian Servizio Sanitario Nazionale in the 1980's", *Estudios Working Papers 1991/13*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1991.
- FIBGE, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos Demográficos.
- FIESP, edição especial, Revisão Constitucional, nº 28, set/93.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando, "Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional", Revista Brasileira de Ciências Sociais, 29, 1995, pp. 175-200.
- FIPE/PROSEG e do Instituto Atlântico. Para Uma Análise Comparativa das Propostas SF. *Rodrigues Filho. Celecino, Propostas de Reformas da Seguridade Social: Uma Visão Crítica*, Planejamento e Políticas Públicas, nº 9, 1993, 101-143.
- FOLHA de São Paulo. Vários números.
- FRANCO, Gustavo, "A crise fiscal da união: diagnóstico e apontamentos para uma lei das finanças públicas", in *O Plano Real e outros ensaios*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1995, p. 215.
- GAZETA MERCANTIL. VÁRIOS NÚMEROS.
- HECLO, Hugh *Modern Social Policies in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974, pp. 284.
- Jornal do Aposentado, editado quinzenalmente desde 1993.
- LINO Luis Alberto e MARCUS R. Câmara, *Reforma da Previdência Social: Uma análise comparativa das propostas*, Texto para Discussão Nº 330, IPEA, 1994.
- LOVUOLO, Rubens, "El enfoque del Banco Mundial en el Sector de la Seguridad Social", in Filgueira, C. et org. al *Desafíos de la seguridad social*, CIESU/DSE, Montevideo, 1977.
- MACEDO, Roberto, "Reforma da previdência Social: Resenha e Consolidação de Propostas", in MPS/CEPAL, *A Reforma da Previdência Social e a Revisão Constitucional*, Brasília, CEPAL, vol. 1, 1993, 15-81.
- MATIJASCIC, M., *Fundos de Pensão Brasileiros: Parafinanciamento*. Campinas, Instituto de Economia/Unicamp - Dissertação de Mestrado, 1993.

- MATIJASCIC, M., *Fundos de Pensão e Rearticulação da Economia Brasileira*. Campinas, Instituto de Economia/Unicamp - Texto para Discussão, Julho de 1994.
- MELO, Marcus Andre B. C. de. "Anatomia do fracasso: Intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República", *Dados. Revista de Ciências Sociais*, vol. 36, nº 1, 1993, pp. 119-164.
- MELO, Marcus André B. C. de. "Ingovernabilidade: desagregando o argumento", in: VALLADARES, Lícia & PRATES, Magda, *Governabilidade e Pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995, pp. 23-48.
- MELO, Marcus André B. C. e S. de Azevedo. O processo decisório das reformas tributária e da previdência social, *cadernos ENAP*, nº 15, 1998.
- MESA-LAGO, Carmelo, "Las Reformas de las Pensiones en America Latina y la Posición de los Organismos Internacionales", *Revista de la CEPAL*, nº 60, 1996.
- MPS/CEPAL, A Reforma da Previdência Social e a Revisão Constitucional, Brasília, CEPAL, vol.1, 1993, p.9.
- NOGUEIRA, Rio: A Crise Moral e Financeira da Previdência Social, São Paulo - Difel-1985.
- NOTÍCIAS FIESP, *edição especial*, Revisão Constitucional, nº 28, set/93.
- O Estado de São Paulo. Vários números.
- O Globo. Vários Números.
- OLIVEIRA, Beltrão e Marsillac: *Análise Atuarial dos Benefícios da Previdência Social*. Brasília, MPAS, junho de 1995.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. Proposta do Partido dos Trabalhadores para a Reforma Constitucional Relativa à Previdência Social, mimeo.
- PIERSON, Paul e Kent Weaver, "Imposing loses in Pension reform," in WEAVER, R. Kent e Bert Rockman orgs. (1993), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the US and Abroad*, Washington, Brookings Institution.
- PINHEIRO, Armando C, "Os fundos de pensão e o financiamento do desenvolvimento: o papel do BNDES", *Revista do BNDES*, 1, nº 2, 1994, pp. 47-76, 1994.
- PINHEIRO, Vinicius C., *Inflação, Poder e Processo Orçamentário no Brasil 1988-1993*, Enap.1995.
- PONTE, Luiz Roberto. "A Proposta de Emenda Constitucional nº 46/95: modifica o Sistema Tributário Nacional e o Financiamento da Seguridade Social". Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações, Brasília, 1995.
- Proposta do Partido dos Trabalhadores para a Reforma Constitucional Relativa à Previdência Social, mimeo.
- QUADROS, Waldemir Luis. " A Tributação Indireta no Brasil". In : AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz Barros. *Federalismo no Brasil: reforma tributária e federação*, São Paulo, Ed. UNESP/FUNDAP, 1995.
- RELATÓRIO DA CPI DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (Relatório nº 5, 1991 – CN), Diário do Congresso Nacional, 12/06/1991, 1825-1840.
- RODRIGUES FILHO, Celcino, *Propostas de Reforma da Seguridade Social: uma visão crítica*, *Planejamento e Políticas Públicas*, Nº 9, 1993, 101-143.

- SENADO FEDERAL. Senador Beni Veras. Parecer à Proposta de Emenda à constituição nº 33, de 1996, que “Modifica o Sistema de Previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências”, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, 1998.
- SILVA, Pedro Luiz Barros, Limites e Obstáculos à reforma do estado no Brasil. A experiência da previdência social na Nova República, Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 1992.
- SIMÕES, Júlio de Assis, “A maior categoria do país”: notas sobre a constituição do aposentado como ator político”. 18º Encontro Nacional da Anpocs, Caxambu, outubro, 1994.
- SOLA, Lourdes, Estado, regime fiscal e ordem monetária, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 27, 10, 1995, 29-59.
- VELLOSO, Raul “Origens e dimensões da crise fiscal brasileira, *Estudos Econômicos*, 23, 17-34, 1993.
- _____. “Rigidez orçamentária da União”, in Velloso, João Paulo R. (ed), *Brasil: a superação da crise*, São Paulo, Nobel, 1993.
- _____. Balanço da situação das contas públicas, paper apresentado ao Forum Nacional/INAE, Rio de Janeiro, maio de 1998.
- WEAVER, R. Kent e Bert Rockman orgs. (1993), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the US and Abroad*, Washington, Brookings Institution.

LISTA DE ENTREVISTADOS

- Almino Affonso, Deputado (PSDB – SP e posteriormente PSB – SP), ex- Ministro do Trabalho e Previdência Social.
- Antônio Augusto de Almeida Prado, presidente da ABOP, Associação Brasileira do Orçamento Público.
- Alvaro Solon de França, presidente da ANFIP, Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias.
- Ariosvaldo Mattos Filho. Presidente da Comissão Especial de Reforma Fiscal na Administração Collor de Mello.
- Celecino Carvalho, assessor especial do Ministro da Previdência e Assistência Social.
- Celso Daniel, Deputado (PT - SP), Co-autor da Emenda da Reforma Tributária do PT.
- Domingos Travesso, Presidente do MOSAP, Movimento dos Servidores Aposentados do Serviço Público.

Eduardo Graeff, Sub-Chefe da Casa Civil da Presidência da República para Assuntos e Relações Parlamentares e posteriormente Secretário Geral da Presidência da República, cargo com *status* de Ministro de Estado.

Eduardo Jorge, Deputado (PT-SP), Membro da Comissão Especial da Previdência Social da Câmara dos Deputados.

Egídio Pinheiro (PSDB, RGS), ex-sindicalista, ex vice-presidente da CONTAG.

Everardo Maciel, Secretário da Receita Federal.

Euler Ribeiro, Deputado (PMDB-AM), 1º Relator da emenda constitucional da reforma da Previdência Social.

Fernando Pimentel, Presidente da Associação Brasileira de Secretários de Finanças das Capitais, ABRASF.

Francisco Dornelles (PFL-RJ) Ministro de Estado da Indústria e Comércio; Ex-secretário da Receita Federal.

Humberto Costa, Deputado (PT-PE), Membro da Comissão Especial da Previdência Social da Câmara dos Deputados.

Jair Soares, Deputado (PFL-RS) Presidente da Comissão Especial da Reforma da Previdência Social da Câmara dos Deputados; Ex-Ministro da Previdência e Assistência Social.

José Genoio, Deputado (PT-SP), Membro da Comissão Especial da Previdência Social da Câmara dos Deputados.

José Rui Gonçalves Rosa, ex-auditor fiscal do Tesouro Nacional e consultor da Secretaria de Política Econômica do Governo.

Maria Lúcia de Santana Braga, Assistente Técnico do DIAP, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.

Mônica Messemberg, Secretária-Adjunta da Secretaria de Previdência Complementar do Ministério de Previdência e Assistência Social.

Mussa Demes, Deputado (PFL-PI), Relator da Comissão Especial da Emenda Constitucional da Reforma Tributária da Câmara dos Deputados.

Nelson Pessuto, Presidente do UNAFISCO/SINDIFISCO, Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional.

Rui Altenfelder, Vice- Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo; ex-coordenador de assuntos legislativos da Confederação Nacional da Indústria.

Welson Gasparinni, (PMDB-SP) Presidente da ABM, Associação Brasileira dos Municípios.



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

NEPP

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3788-2495 / 3788-2496 / 3289-3901 / 3289-3143

FAX: (019) 3289-4519

Caixa Postal - 6166

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br