

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA NOS GOVERNOS
FHC E LULA, E SUAS MODIFICAÇÕES NO SISTEMA
DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.**

SUZANA GOMES RIBEIRO
Matrícula nº 105093075

ORIENTADORA: Prof. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

**Rio de Janeiro
2010**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA NOS GOVERNOS
FHC E LULA, E SUAS MODIFICAÇÕES NO SISTEMA
DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.**

SUZANA GOMES RIBEIRO
Matrícula nº 105093075

ORIENTADORA: Prof. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

**Rio de Janeiro
2010**

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora.

À minha mãe e a todos aqueles que me apoiaram e incentivaram a conclusão deste trabalho;
Aos amigos que conquistei e me conquistaram ao longo desses anos, pessoas que jamais esquecerei.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo principal enumerar as modificações sofridas pelo Sistema Previdenciário Brasileiro entre os anos de 1995 e 2002, nos dois anos dos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso e o primeiro governo do Presidente Lula, que foram causadas por emendas constitucionais e que trouxeram grandes mudanças na sociedade brasileira e, principalmente, aos trabalhadores.

PALAVRAS-CHAVE: PREVIDÊNCIA, SEGURO SOCIAL, SEGURIDADE.

JEL: H55

SUMÁRIO

Introdução	6
1. De Vargas à Constituição Federal de 1988 – Um Breve Histórico	8
1.1 As políticas de <i>Welfare State</i> no Brasil e no mundo.....	8
1.2 Da previdência à Seguridade Social.....	10
1.2.1. As Caixas e os Institutos de Aposentadorias e Pensões.....	10
1.2.2. A Lei Orgânica da Previdência Social.....	13
1.3 A primeira reforma da Previdência durante a Ditadura Militar.....	15
1.3.1 A formação do novo Sistema Previdenciário Brasileiro	16
1.3.2 A influência da conjuntura econômica internacional	18
2. A Constituição Federal de 1988	20
2.1 A Seguridade Social na CF/88.....	20
2.1.1. A unificação dos sistemas urbano e rural	21
2.1.2. O Orçamento da Seguridade Social.....	23
2.2 O sistema previdenciário brasileiro e seus avanços.....	26
3. As reformas previdenciárias	30
3.1 A Emenda Constitucional nº 20	30
3.1.1. O Regime Geral de Previdência Social.....	31
3.1.2. O Regime Próprio de Previdência Social.....	34
3.1.3. O Fator Previdenciário.....	36
3.2 A 1ª reforma do governo Lula.....	39
3.2.1. A Emenda Constitucional nº 41.....	39
Conclusão	44
Bibliografia	48

INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende descrever as reformas do Sistema de Previdência Social no Brasil ocorridas durante o 2º Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1998, e o 1º governo Lula, explicitando as mudanças decorridas deste processo. O ponto de partida será avaliar os objetivos iniciais da criação da seguridade social no governo Vargas, passando pela promulgação da Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição Cidadã, até o início do Governo Lula, atual presidente do Brasil.

Segundo o Ministro da Previdência do governo FHC, Waldeck Ornélas, “ao inserir no texto da Constituição um teto para contribuições e benefícios, o Governo mostrou claramente que não haverá privatização na previdência básica do Brasil” (UTHOFF e ORNÉLAS, 2001). No entanto, “a maior eficiência não depende de corte de benefícios, restrições de direitos ou de maior tributação, mas da incorporação ao sistema de uma parte da classe trabalhadora que vive de empregos informais, sem cobertura previdenciária e que só contribui de forma indireta para o sistema de seguridade social, através do pagamento de contribuições embutidas nos preços dos produtos” (GENTIL, 2005).

A incorporação da população com baixo poder aquisitivo e sua permanência no sistema previdenciário está mais diretamente associada ao padrão de desenvolvimento econômico do futuro, como a ampliação do mercado de trabalho, muito mais do que de reformas na legislação previdenciária e trabalhista vigentes. No entanto, algumas das reformas realizadas possibilitaram maior inclusão de parte da população excluída socialmente.

No Capítulo 1, busca-se situar o leitor em relação à criação e o desenvolvimento do Sistema Previdenciário Brasileiro até a Constituição Federal de 1988, paralelamente ao desenvolvimento do *Welfare State* nos países desenvolvidos, ressaltando suas semelhanças e diferenças principais. Também faz-se menção ao Governo trabalhista de Getúlio Vargas, que

criou o embrião que deu origem ao Sistema de Seguridade Social Brasileiro que é conhecido atualmente.

O Capítulo 2 visa abordar as modificações sofridas pelo sistema com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que deu origem ao Sistema de Seguridade Social Brasileiro atual, incluindo a unificação dos sistemas urbano e rural no Regime Geral de Previdência Social, a criação do Orçamento da Seguridade Social, dado pelo art. 165, assim como suas fontes de receita, dadas pelo art. 195, que não são administradas diretamente pelo Ministério da Previdência.

O último capítulo tem como objetivo discutir as duas grandes reformas da previdência após a CF/88, dadas pela Emenda Constitucional nº 20, no governo FHC, que modificou radicalmente os regimes previdenciários e instituiu o Fator Previdenciário, motivo de discussão até os dias atuais; e pelas Emendas Constitucionais nº 41 e nº45, no governo Lula, onde a primeira visava estritamente reduzir o déficit nas contas previdenciárias, atingindo diretamente o RPPS na intenção de igualá-lo ao RGPS e, a segunda, afrouxou um pouco as decisões tomadas na primeira, sem deixarem de incluir a população com menor poder aquisitivo, ponto forte no governo Lula.

CAPÍTULO 1 – De Vargas à Constituição Federal de 1988 – Um breve histórico

Neste capítulo, busca-se inserir brevemente o contexto das finalidades iniciais do sistema previdenciário para esclarecer a natureza das atuais modificações e das novas tentativas de reforma. Na seção 1 há um breve histórico a respeito do surgimento e da evolução do *Welfare State* no Brasil, abordando a criação da previdência social no Governo Vargas e suas motivações (internas e externas), na seção 2 são vistas as modificações sofridas por este sistema e na seção 3 o autor evidencia a primeira reforma da previdência, ocorrida durante o regime militar.

1.1. As políticas de *Welfare State* no Brasil e no mundo

O objetivo deste item é fazer um breve relato das políticas de Bem-Estar no Brasil comparando-as com as do resto do mundo nas questões de iniciativas e participações das diversas classes sociais em todo o processo. A intenção é mostrar que no Brasil essas políticas foram lideradas pelo Estado, sem (quase) nenhuma participação dos trabalhadores, que eram os principais beneficiários e contribuintes, devido, entre outros fatores, à falta de organização sindical da classe. (COHN, 1980).

O Estado de Bem-Estar Social é “a mobilização em larga escala do aparelho do Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente para o bem-estar da população” (MEDEIROS, 2001), servindo como instrumento de política macroeconômica, uma vez que é um forte mecanismo de combate à flutuação da demanda agregada das políticas Keynesianas e, também como regulação política da sociedade.

O embrião do Estado de Bem-Estar Social no Brasil apresentou circunstâncias divergentes das observadas nos países desenvolvidos¹, pois no Brasil, como a previdência social dá início ao sistema de proteção social, esta surge com um caráter predominantemente político, com o intuito de regular a organização dos trabalhadores assalariados e todos os aspectos relativos a eles (COHN, 1980). Contudo, nos países industrializados, o *welfare state* surge principalmente para compensar a insuficiência do mercado e adequar os níveis de oferta e demanda agregada, estimulando a mercantilização da mão-de-obra ao transferir para o Estado parte dos custos de reprodução da força de trabalho (BARR, 2004). A criação e trajetória da previdência social brasileira são resultados das relações capitalistas no país, enquanto, nos países desenvolvidos, são resultado da capacidade de mobilização dos trabalhadores e de sua cultura política (MEDEIROS, 2001).

No Brasil, por não haver uma forte organização dos trabalhadores, essa lacuna de poder foi apropriada pelo Estado, fazendo nosso *Welfare State* ter início por intermédio do Estado, diferente dos outros países onde este surge como resultado principalmente das barganhas políticas dos trabalhadores. Prova disso é que a participação dos representantes dos assalariados na administração das instituições previdenciárias ficou restrita aos órgãos secundários e que estas instituições tinham condições de fracionar as classes assalariadas em categorias profissionais, contribuindo para dificultar a sua configuração política de classe. Segmentação apenas superada com a criação do INPS em 1966, ao modificar a ordem de controle sobre as classes assalariadas (MEDEIROS, 2001).

¹ América do Norte e Europa Ocidental.

1.2. Da previdência à seguridade social

Esta seção visa fazer uma abordagem histórica da trajetória do sistema previdenciário brasileiro desde a sua criação em 1930 com a posse de Getúlio Vargas, procurando descrever suas respectivas modificações no contexto sócio-econômico em que foram surgindo, e dando ênfase à criação da Lei Orgânica da Previdência Social, primeiro esforço efetivo de unificação do Sistema Previdenciário Brasileiro.

1.2.1. As Caixas e os Institutos de Aposentadorias e Pensões

O sistema de proteção social no Brasil possui influência Bismarckiana², e se inicia com o sistema de previdência social montado por Vargas³, que cria uma série de dispositivos legais para regulamentar o trabalho e cria os IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões), organizados por categorias profissionais, para dar lugar às CAPs (Caixas de Aposentadorias e Pensões). Nessa transição, o Estado toma a gerência do sistema pois era feita basicamente pelo setor privado, centralizando sua administração e os sindicatos (associações por categoria e não mais regionais), sempre visando sua unificação pois havia uma série de leis, regulamentos e instituições relativas a seu funcionamento⁴. Esta unificação tinha por objetivo a unidade administrativa e coordenação da previdência social sob uma orientação uniforme a fim de simplificar processos e alcançar maior rendimento e economia dos serviços.

² O modelo de Bismarck assegurava aos trabalhadores o seguro-doença, a aposentadoria, e a proteção a vítimas de acidentes de trabalho assim como invalidez (BARR, 2004).

³ Anteriormente, as políticas sociais eram fragmentadas e de caráter emergencial, e a previdência era predominantemente privada, organizada por empresas e categorias profissionais.

⁴ Em 1945, Getulio Vargas assina decreto unificando essas instituições previdenciárias e padronizando contribuições, benefícios e serviços através do ISSB (Instituto de Serviços Sociais do Brasil), que foi revogado antes de sua implementação por seu sucessor, Café Filho.

Além de prover aposentadorias e pensões, os IAPs garantiam a prestação de assistência médica para filiados e dependentes, possuindo, em sua grande parte, hospitais e ambulatórios próprios. Dessa forma, apenas os trabalhadores que possuíam carteira de trabalho eram atendidos nos hospitais públicos. A regulamentação das profissões, a obrigatoriedade da carteira de trabalho e os sindicatos únicos forneciam o parâmetro para o acesso aos benefícios previdenciários, assim, os IAPs puderam ser organizados por categoria profissional, pois sempre haveria um sindicato para cada.

O financiamento do modelo dos IAPs é dado pelo esquema tripartite⁵, isto é, contribuição de empregados, empregadores e da União para financiar o sistema como um todo. O regime de capitalização⁶ é herdado das CAPs e nos anos 1950 já havia se transformado em sistema de repartição, que foi consolidado em 1966 com a criação do INPS⁷, o que será abordado adiante. A unificação das CAPs não era bem vista pelas classes assalariadas devido não apenas por ser um ato do Executivo que não as consultou, mas sobretudo por ter prejudicado os trabalhadores mais beneficiados na cobertura previdenciária, uma vez que haviam Caixas melhor administradas que outras, com benefícios e coberturas melhores (COHN, 1980).

Entre 1930 e 1943 foram implementadas as bases modernas do sistema de seguros sociais brasileiro, que permaneceram praticamente intactas até 1966, e tinham suas bases políticas voltadas para trabalhadores urbanos, predominantemente, para não “baterem de frente” com as oligarquias rurais, com forte poder político à época (MEDEIROS, 2001).

Deve-se ressaltar que a contribuição tripartite foi omitida na Constituição Federal de 1937, outorgada durante o Estado Novo de Getúlio Vargas, sendo restabelecida depois, pela

⁵ Contribuição de empregados, empregadores e da União, de montantes rigorosamente iguais entre si.

⁶ Parte dos recursos arrecadados pelas instituições previdenciárias é aplicada em investimentos rentáveis para aumentar seu acervo, pois como a principal fonte de recursos é baseada na contribuição de empregados sobre os salários e estes são muito baixos, o montante de recursos, por sua vez, também não é volumoso.

⁷ Instituto Nacional da Previdência Social, criado pelo Decreto-Lei nº 72/1966.

Constituição de 1946 como forma de financiamento da previdência social. A Constituição Federal de 1946 dita a não-obrigatoriedade da contribuição da União, no entanto a União deixa uma dívida crônica com a previdência (BRASIL, 1946). Com a promulgação da nova constituição, começam a surgir na câmara projetos de lei relativos à previdência social, todos porém recebem parecer contrário, sendo rejeitados e arquivados sob a alegação de estar em tramitação na câmara Federal o projeto de Lei Orgânica da Previdência Social, apresentado pelo relator da Comissão de Legislação Social, Aluízio Alves, em 1947.

Em 1953, ocorre o I Congresso Brasileiro de Previdência Social, que serviu para o Executivo mostrar o uso político da previdência (COHN, 1980), associando a política previdenciária com a sindical. Assim, a previdência social passou a servir como área de aproximação com as classes assalariadas e como campo de oposição e críticas institucionalizadas ao governo. A previdência social brasileira aparecia com maior ou menor intensidade, de acordo com a conjuntura política, servindo como instrumento para controlar a classe assalariada e suas manifestações (MEDEIROS, 2001).

A dívida da União com a previdência surge inúmeras vezes como tópico no desenrolar do Congresso, não só por mostrar uma possibilidade de expansão dos serviços prestados pela previdência, mas também pela necessidade de repensar o financiamento desta que esse débito impõe, pois o modelo tripartite não estava sendo cumprido. Esta dívida também levanta a questão da obrigatoriedade social, pois é um direito do cidadão ter esses serviços à sua disposição.

No meio da década de 1950, a crise se agrava devido a algumas causas, dentre elas, duas externas: a piora nas condições econômicas do país, com a alta inflação e o conseqüente aumento do custo de vida, que gerou contínuos reajustes de salários e dos benefícios concedidos pela previdência a estes vinculados; e a dívida da União e dos empregadores para com os institutos e caixas, sem o pagamento dos juros necessários ao equilíbrio do sistema (GENTIL, 2006). Com

relação às causas internas, a primeira delas é dada como um reflexo da situação política do país, levando a uma manipulação política da previdência social, pois há o empreguismo⁸ de um lado e a concessão livre de benefícios suplementares, onerando ainda mais as contas⁹(MEDEIROS, 2001).

Como consequência, medidas saneadoras passam a ser defendidas, implicando uma reestruturação do sistema previdenciário brasileiro. Dentre elas, a unificação do sistema (conseguida através da LOPS como veremos adiante), e o fim da contribuição tríplice igualitária, uma vez que a União continuava com um débito crônico. Acreditava-se que diante da crise financeira do sistema, a unificação possibilitaria uma melhor administração dos recursos previdenciários em termos de sua arrecadação e distribuição, possibilitando assim o saneamento financeiro do sistema (COHN, 1980).

1.2.2. A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)

Durante o segundo governo de Vargas, foi constituída uma comissão com a incumbência de redigir em regime de urgência um anteprojeto da LOPS, que representaria uma reforma ampla e substancial, contudo prudente. Com este anteprojeto, pretendia-se a integração de todas as leis vigentes em uma lei orgânica, que consolidasse a legislação existente e uniformizasse o sistema como um todo (IPEA, 2003).

Antes da década de 50, a previdência era voltada para a captação de recursos para investimentos em áreas estratégicas para o projeto de industrialização, contudo, após esta década, pelo próprio nível de desenvolvimento do país, a previdência é forçada a voltar-se para a

⁸ Expansão generalizada de empregos no setor estatal.

⁹ De acordo com OLIVEIRA (1999) estima-se que em 1956 as contribuições da União não-recolhidas aos IAPs foram da ordem de Cr\$ 10 bilhões ou R\$ 1,173 bilhão de junho de 1998).

preservação da capacidade produtiva da força de trabalho empregada e sua reprodução (COHN, 1980).

Quando se instituíram os IAPs, a visão predominante entre os empregadores era de sua não oneração, portanto, diante do crescente desequilíbrio orçamentário dessas instituições, que era justificado pelo volume cada vez maior de aposentados, desviando o debate da verdadeira causa que era a falha na implementação do regime de capitalização, os empregadores se recusam a assumir novos encargos. Ao contrário das empresas, os empregados são propensos a um maior desconto em seus salários para a extensão da assistência médica, no entanto os empregadores não, pois isto significa o aumento de seus custos de produção por essa taxa suplementar (COHN, 1980).

A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)¹⁰ foi promulgada finalmente em 1960, após treze anos de tramitação¹¹. Esse decreto representou um passo a mais na tendência à unificação do sistema previdenciário, uniformizando as contribuições e as prestações cobradas nos diferentes institutos¹², no entanto classes rurais e mais pobres permaneceram de fora. Tendo a finalidade de diminuir a disparidade existente entre as categorias profissionais

O sistema foi uniformizado através da unificação da legislação, benefícios, serviços e contribuições dos diferentes institutos, orientou a aplicação das reservas e agilizou a concessão de benefícios. De acordo com GENTIL (2006), o sistema distribuiu racionalmente os serviços pelo território nacional, amparando os trabalhadores rurais, domésticos e profissionais liberais no âmbito do sistema previdenciário. Dentre suas reformulações pode-se destacar a instituição do seguro-desemprego; a adoção de um fundo único de previdência social, a junção dos serviços de

¹⁰ Decreto 3.807/60.

¹¹ O projeto de lei foi enviado para o Congresso em julho de 1947 pelo deputado Aluizio Alves da UDN.

¹² A contribuição ficou estipulada em 8% do “salário-benefício” do empregado e igual soma de recursos do empregador e da união, porém as prestações se mantiveram como antes, compreendendo benefícios e serviços. Entretanto, assumindo mesma importância na definição das finalidades da previdência social.

aplicação de reservas e assistência médica e cobertura total do seguro de acidentes de trabalho pela previdência social. A alíquota de contribuição dos empregados e dos empregadores ficou estabelecida em 8% do salário de benefício, e o Estado passou a ser o encarregado do pagamento de pessoal e dos encargos sociais correspondentes à administração do Sistema e cobertura das insuficiências financeiras. No entanto, esse compromisso foi deixado de lado pouco tempo depois, aumentando ainda mais as dívidas para com a previdência (GENTIL, 2006). Dessa forma, houve a migração do regime de capitalização coletiva para o regime de repartição simples, em termos de financiamento. Já a unificação institucional foi efetivada apenas em 1966, com a criação do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), durante o regime militar.

De acordo com COHN (1980), na LOPS já estão presentes os elementos que marcarão o momento de tal unificação, contudo esta não representa uma ruptura com o sistema existente, salvo no que se refere à participação dos setores assalariados nos órgãos de decisão. Deve-se ressaltar que o sistema montado na década de 1930 persistiu praticamente intacto até sua unificação.

1.3. A 1ª reforma da previdência durante a Ditadura Militar.

Em 1964, o Marechal Humberto de Carvalho Castello Branco assume a presidência da República Federativa do Brasil, iniciando o período da Ditadura Militar no Brasil que se encerrou em março de 1985 com a posse de José Sarney¹³. Esta seção tem por objetivo mostrar as alterações na legislação previdenciária durante a Ditadura e, principalmente, suas modificações na primeira Reforma da Previdência do Brasil.

¹³ O Presidente eleito pelo Colégio Eleitoral foi Tancredo Neves, mas não chegou a tomar posse no cargo devido a uma doença. Dessa forma, seu vice-presidente Jose Sarney, assume a presidência. Tancredo Neves falece em abril de 1985 sem tomar posse.

1.3.1. A formação do novo Sistema Previdenciário Brasileiro

Durante a Ditadura, a Previdência Social sofreu várias modificações em suas leis e uma grande reforma, que tinha por objetivo racionalizar a gestão do sistema, impondo controles mais rigorosos na concessão de benefícios e de resolver os problemas financeiros da previdência pois, segundo GENTIL (2006), no período 1946 a 1964, os problemas da previdência social relacionados à unificação administrativa, universalização e uniformização de benefícios e serviços formaram o principal tópico do período.

Em 1966 ocorreu a quebra do estatuto da estabilidade de emprego após 10 anos de serviço, que vigorava desde 1943 e, caso o trabalhador fosse demitido antes de completar este período, tinha direito a uma indenização compensatória, equivalente a um salário por ano trabalhado. Com a intenção de compensar os trabalhadores pelo fim da estabilidade dos empregos e de melhorar as relações entre empregados e empregadores, além de extinguir o estímulo às demissões antes de se completar 10 anos de serviço, criou-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para adaptar a política social às novas condições estabelecidas pelas transformações na estrutura do capital brasileiro (MEDEIROS, 2001).

A elevação no nível de assalariados no país, teve maior importância especificamente na época do "milagre econômico". Os Institutos de Aposentadorias e Pensões cresciam com o maior número de trabalhadores filiados, elevando a receita da Previdência, porém também elevavam o nível de despesa (GENTIL, 2005). Mesmo com toda a estrutura criada, não havia geração de recursos que compensasse as crescentes despesas, então tanto este suporte econômico-financeiro como a base institucional dos institutos de aposentadorias e pensões que já sobreviviam há décadas entrou em colapso. Emitido o Decreto nº 72 em 1966, todos os IAPs existentes foram unificados no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) vinculado ao Ministério do

Trabalho com exceção do IPASE¹⁴, no entanto, como a unificação da legislação já fora feita em 1960, o que ocorreu em 1966 foi uma reforma essencialmente política e administrativa. Em 1967 foram incorporados os diversos seguros de acidentes de trabalho, que estavam sob tutela do mercado privado de seguros.

Em seguida foram modificadas outras leis, gerando avanços na legislação, sendo ressaltados a criação do PIS¹⁵ em 1970, a instituição do PRORURAL¹⁶ em 1971, e a inclusão dos empregados domésticos em 1972, com a lei nº 5.859. No entanto, permanecia a exclusão das camadas mais pobres da população, que não contribuía para a Previdência Social e que permaneciam sem acesso a serviços médicos, na desigualdade. Em 1973, com a lei nº 5.890, foram incluídos os trabalhadores autônomos e, em 1974, os idosos pobres acima de 70 anos passaram a receber renda mensal vitalícia de um salário mínimo. A inclusão da população rural pode ser considerada a primeira iniciativa da Previdência Social brasileira para o rompimento com sua concepção contratual, pois os trabalhadores rurais não contribuía diretamente para o sistema. Embora possuíssem benefícios bastante diferenciados, ao final da década de 1970, quase a totalidade da população trabalhadora brasileira contava com a possibilidade legal de filiação ao sistema público de Previdência Social (MEDEIROS, 2001).

Em 1974, também foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que desmembrou o Ministério do Trabalho e Previdência Social. O MPAS foi consolidado em 1977 com a criação do SINPAS. Assim, a Previdência Social progredia em direção a maior abrangência de sua cobertura. Com sua criação, o INPS foi desdobrado em três novos órgãos: o INPS com funções limitadas à administração e gestão dos benefícios previdenciários e

¹⁴ Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.

¹⁵ Programa de Integração Social. Inicialmente tinha a função de integrar o trabalhador com o desenvolvimento da empresa e de benefícios próprios. A partir da Constituição Federal de 1988, sua função passou a ser a de cobrir o pagamento do abono e do seguro desemprego para empregados que recebem até 2 salários mínimos.

¹⁶ Programa de Assistência ao Trabalhador Rural. Previa benefícios de aposentadoria e o aumento dos serviços de saúde até então concedidos aos trabalhadores rurais chefes de família.

assistenciais, o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS), responsável pela gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) responsável pela administração do Sistema de Saúde Previdenciário.

O SINPAS¹⁷ foi criado pela lei nº 6.439/77, que, de acordo com GENTIL (2006, p.107), tinha o objetivo de “integrar as funções de concessão e manutenção de benefícios, prestação de serviços, custeio de atividades e programas e gestão financeira e patrimonial da previdência e assistência social”, e onde cada função do sistema passou a ser exercida por um órgão determinado, reunindo num único sistema os seguintes órgãos: o INAMPS, que assumiu a função de responsável pela assistência médica pertencente ao INPS, o IAPAS e o INPS mencionados anteriormente, a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), a Fundação Nacional de Bem Estar do Menor (FUNABEM) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA), e extinguiu o FUNRURAL e o IPASE, cuja responsabilidade de conceder e manter os benefícios dos trabalhadores rurais e servidores públicos foi transferida para o INPS.

1.3.2. A influência da conjuntura econômica internacional

A criação do SINPAS coincidiu com o período de retração da economia mundial, com os seguidos choques do petróleo e aumento nas taxas internacionais de juros, que começaram a apresentar seus efeitos no início da década de 1980. A estrutura dos mecanismos de proteção vigentes na época, era altamente influenciada pela conjuntura econômica. Ou seja, quando há crescimento econômico, um maior número de trabalhadores contribuirão e se tornam menores as demandas por benefícios assistenciais, ao contrário de momentos de conjunturas econômicas

¹⁷ Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social.

recessivas, onde se observa a retração no contingente de contribuintes e aumento na demanda por benefícios, em função da desaceleração econômica sobre o emprego (IPEA, 2009, P.44).

O SINPAS assumiu os novos encargos sem ter a provisão adequada de recursos para manter o equilíbrio do sistema. Além disso, foram concedidas anistia de débitos através de dispositivos legais, o que levaram a elevada renúncia de receita, fazendo o déficit de caixa assumir proporções preocupantes (GENTIL, 2006). E também em 1985, o INAMPS passou a ser administrado pelo Ministério da Saúde, sendo gradativamente estadualizado até que, em 1993, foi extinto e suas responsabilidades integralmente transferidas para os níveis subnacionais do governo.

Nas décadas de 1970 e 1980, os desequilíbrios financeiros devem ser atribuídos às turbulências no cenário internacional, que gerou reflexos na economia brasileira. A combinação de inflação e recessão causada pelos planos econômicos da época e do início dos anos 1980, produziu desemprego e queda nos salários, o que gerou a queda na massa salarial e, conseqüentemente, redução na arrecadação previdenciária. Vários foram os mecanismos adotados para a recuperação das receitas e a manutenção do equilíbrio financeiro do sistema. No Governo Sarney, o déficit financeiro da previdência era considerado o problema mais agudo e urgente, contudo o governo conseguiu atuar com agilidade, pois o ano de 1985 foi encerrado sem déficit e, com a implementação do Plano Cruzado, a retomada do crescimento e a estabilidade econômica dos anos de 1986 e 1987 elevou, em termos reais, a receita de contribuições gerando um significativo superávit (GENTIL, 2006, p.110).

Pode-se também ressaltar a melhoria dos benefícios de prestação continuada, como, por exemplo: a vinculação do valor dos benefícios ao Piso Nacional de Salários e não ao Salário Mínimo de Referência; elevação do piso de benefícios urbanos e a reposição integral da inflação dos últimos 12 meses em maio de 1988.

CAPÍTULO 2 – A Constituição Federal de 1988

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 se deu a primeira experiência brasileira de reconhecimento universal de direitos sociais inerentes a cidadania, por isso esta ficou conhecida como a Constituição Cidadã. Influenciada pelo momento político brasileiro da época – a redemocratização – a Constituição herdou o resgate da dívida social no período da ditadura militar e a necessidade de garantir direitos básicos e universais de cidadania como eixos centrais.

2.1. A Seguridade Social na CF/88

“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988) O sistema de seguridade social brasileiro vigente, nasceu com a Promulgação da Constituição de 1988. A inclusão de um capítulo sobre a seguridade na CF/88 foi o mais importante esforço de modernização da história da Previdência Social brasileira.

O texto constitucional estabeleceu também a universalização da cobertura e do atendimento em seu Art. 194, I, significando atender as necessidades de proteção social de todos os indivíduos, sem diferenciá-los. Também em seu Art.194, estabelece a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; irredutibilidade do valor dos benefícios; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; igualdade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; descentralização da administração, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do

Governo em sua gestão. Portanto, um novo pacto social foi estabelecido, mudando as relações entre Estado e Sociedade, tornando-se clara a aproximação com o modelo de Estado de Bem-Estar Social.

2.1.1. A unificação dos sistemas urbano e rural

A saúde e a assistência social passaram a ser direitos do cidadão e dever do Estado; a previdência ampliava sua cobertura incluindo parte da população que não era beneficiada pelo sistema antes, fazendo uma mistura entre financiamento estatal e contribuição. Dos objetivos da CF/88 no tocante à Previdência Social, a unificação dos sistemas urbano e rural impulsiona vários debates a respeito do papel da Previdência brasileira. Mais especificamente, o debate entre seguro *vs.* Seguridade, pois o segurado especial (da previdência rural) pode exercer seus direitos sociais previdenciários comprovando atividade laborativa no campo, entretanto, no meio urbano, ou mesmo no *agro business*, é necessário comprovar tempo de contribuição ao sistema previdenciário (IPEA. 2009, p.55). O conceito de seguro trata de um contrato individual que estabelece um direito pessoal do contribuinte ou afiliado ao sistema a um benefício futuro, em razão e na proporção de sua contribuição presente; já no conceito de seguridade, o que importa é o contrato social, sendo o direito aos benefícios um direito da cidadania (TEIXEIRA, 2004). Na nova concepção de seguridade social, o indivíduo recebe não em função de sua contribuição, mas de acordo com suas necessidades. O sistema de seguridade social visa enfrentar os problemas sócio-econômicos do país.

Se a previdência social tem como parte de seus objetivos a universalização, a necessidade de contribuição pode ser interpretada como uma contradição à CF/88, uma vez que parte da população pode exercer seus direitos comprovando apenas o tempo de trabalho e não o de

contribuição, no entanto, é necessário compreender que o tratamento diferenciado dispendido aos trabalhadores rurais deve-se ao fato de este trabalho ser desgastante, penoso e que não possui necessariamente o lucro como finalidade, além de garantir segurança alimentar (IPEA, 2006). No entanto, para a previdência urbana, universalidade deve ser entendida como a ausência de limitações à filiação de qualquer grupo ao sistema, desde que comprovada a contribuição, e a garantia dessa universalidade de inclusão pode ser observado pelas políticas de incentivo aos grupos com pouca capacidade contributiva. Assim, se na previdência rural o direito tem como contrapartida a comprovação do tempo de trabalho no campo, na previdência urbana, tem como contrapartida o tempo de contribuição. Ou seja, o caráter contributivo da Previdência Social vale para todos, menos para os segurados especiais, pois possuem características de trabalho e papel social específicos.

A CF/88 previu a existência de previdência social sem diferenciação entre trabalhadores rurais e urbanos, e impôs regras que suprimiam muitas distinções existentes entre estes. A unificação dos regimes possibilitou, inclusive, a consideração do trabalho no campo para a aposentadoria na cidade. A Lei 8.213, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, acabou com a separação entre Previdência Urbana e Rural unificando-as no Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Ao alterar os critérios de elegibilidade à aposentadoria para os trabalhadores rurais, ocorreu grande ampliação da cobertura previdenciária, e o elemento acelerador foi o fato de a CF/88 acabar com a restrição de apenas único benefício por unidade familiar, pois assim, todos os indivíduos com mais de 16 anos que trabalham no campo sob o regime de economia familiar são considerados como segurados especiais, e não apenas o chefe de família, como era anteriormente. Em contrapartida, como não há uma forma de cadastro para estes segurados como, por exemplo, a Carteira de Trabalho e Previdência Social, a estimativa do número de segurados é

feita indiretamente, utilizando os dados das PNADs¹⁸. A diminuição da idade mínima para a elegibilidade ao benefício de aposentadoria rural, conjugada a este fato, promoveu o aumento considerável do número de beneficiários do Sistema Previdenciário (IPEA, 2009).

2.1.2. O orçamento da Seguridade Social

O Orçamento da Seguridade é estabelecido na Constituição Federal por meio do Art. 165 como uma peça independente (Art. 165, § 5º - III); “elaborado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social” (Art. 195, § 2º) e diferenciado do Orçamento Fiscal de acordo com o inciso I do mesmo Art.165, § 5º. Este orçamento possui recursos específicos (leia-se vinculados, na linguagem das finanças públicas), que abrangem a folha salarial (empregados e empregadores), o faturamento das empresas e o lucro (Art. 195, I-V), além da receita de prognósticos (Art. 195, III) e da contribuição rural (Art. 195, § 8º).

O Art. 195 não estabelece limites às fontes do orçamento da Seguridade de acordo com seu *caput*, o que significa que, quando ocorrer a insuficiência de recursos oriundos das contribuições destinadas exclusivamente como fontes de financiamento do orçamento, cabe à União transferir os recursos desde o orçamento fiscal até o orçamento da seguridade de conforme necessidade (BRASIL, 1988). A Constituição Federal estabeleceu como principais fontes de receita da seguridade: Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores Segurados do INSS, Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS-Pasep), parcela do seguro-desemprego, Contribuição sobre a Comércio Rural, Receita de Prognósticos e, posteriormente, a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (a extinta CPMF).

¹⁸ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Realizada pelo IBGE anualmente com exceção dos anos censitários.

Do ponto de vista do financiamento, a seguridade social teve suas receitas discriminadas, quando deveriam ser aplicadas em conjunto e sem repartição setorial, pois em 1993, foram suspensos os repasses dos recursos do orçamento da seguridade para a saúde (VIANNA, 2003). De acordo com GENTIL (2006, p.123), os recursos provenientes da União não são repassados devidamente, pois:

“(...) o fluxo de caixa do INSS revela que, do lados das receitas, estão as COFINS, CPMF e CSLL (definidas pela Constituição de 1988 como pertencentes ao orçamento da seguridade social), classificadas entretanto, como “transferências da União” (não como recursos próprios da seguridade) e utilizadas para cobrir gastos previdenciários e assistenciais, o que implica que a União estaria, ao fazer uma transferência, supostamente ingressando com recursos de fora do sistema de seguridade para dar-lhe sustentação financeira.”

De acordo com IPEA (2009, p.31), as despesas da seguridade mantêm-se no patamar de 13% do PIB, refletindo fatores populacionais e institucionais, com base na manutenção dos aumentos do salário mínimo, que afetam os benefícios mínimos do seguro social e da Assistência Social. Com relação aos benefícios previdenciários e assistenciais, o incremento nos gastos está ligado à dinâmica de crescimento populacional e dos riscos, enquanto nos serviços, está associada também à configuração das situações sociais de vulnerabilidades e mesmo da tecnologia. Em conjunto, os benefícios monetários da Seguridade (leia-se previdência, assistência e seguro-desemprego) e os serviços de saúde representam cerca de 90% do orçamento da Seguridade.

O sistema de normas da seguridade social, instituído pela promulgação da Constituição Federal, somente em parte foi absorvido pelas estruturas administrativas de cada setor (Ministérios da Previdência Social, Saúde e Assistência Social) que o compõe. O Orçamento da

Seguridade Social é o exemplo típico de um processo contraditório pois, em tese, continua a existir, conta com recursos específicos que lhe garantem alguma independência em face das intervenções das demais autoridades financeiras públicas, mas na realidade não compôs ainda uma estrutura de financiamento da proteção social, de acordo com os princípios constitucionais, uma vez que é tratado como uma simples agregação de verbas setoriais – administradas por cada ministério (GENTIL, 2006).

Por outro lado, ao analisar o destino dos recursos desse orçamento, percebe-se a natureza dessa contradição (GENTIL, 2006), que se revela no conflito distributivo que este orçamento não consegue resolver: uma parcela de seus recursos é desviada para o “superávit-primário”, sob o respaldo da Desvinculação de Receitas da União (DRU), outra parcela é destinada por lei (a Lei de Responsabilidade Fiscal) a financiar os encargos previdenciários da União no Regime Jurídico Único (RJU). Quase 2/3 desse orçamento (VIANNA, 2003), que correspondem a gastos sociais protegidos pelos princípios de direitos sociais, estão sendo efetivamente exercitados e garantidos por iniciativa do cidadão (acesso ao sistema hospitalar e ambulatorial do Sistema Único de Saúde (SUS)¹⁹, seguro-desemprego, benefícios de previdência básica – INSS e acesso ao benefício de prestação continuada da LOAS).

A seguridade consiste em um sistema universal, no sentido de que todos os indivíduos podem filiar-se ao RGPS e receber os benefícios cabíveis, todos possuem direito aos serviços ofertados pelo SUS, assim como qualquer cidadão que esteja em posição de desproteção, definidas em Lei, se torna elegível aos auxílios assistenciais. Há portanto um sistema de seguridade universal para todos, no entanto, há também outro sistema especial, não universal, exclusivo para servidores públicos, que é o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores (RPPS) (VIANNA, 2003).

¹⁹ Constituição Federal, 1988, Art.196.

2.2. O sistema previdenciário Brasileiro e seus avanços

A Previdência Social brasileira é responsável por garantir a renda dos trabalhadores e de seus dependentes em caso de perda de sua capacidade laborativa. Atualmente, é parte integrante da Seguridade Social, sistema de conjunto de ações integradas do Estado e da sociedade. Em relação à previdência, a norma constitucional avançou no sentido de universalização, com a participação social na gestão e redução das desigualdades sociais. A CF/88 estabeleceu a cobertura previdenciária de caráter contributivo aos principais riscos definidos socialmente: reclusão, morte, idade, acidentes de trabalho, invalidez e proteção à família; do mesmo modo que garantia a manutenção do valor real dos benefícios e estabelecia como piso para todos os benefícios previdenciários o valor correspondente a um salário mínimo, determinando que as entidades de previdência privada teriam caráter complementar e facultativo, necessitando ser patrocinada por contribuições adicionais, ao contrário da previdência pública (BRASIL, 1988).

A previdência social pública é de caráter obrigatório, mesmo se os vínculos de trabalho forem com o setor público ou com o privado, porém a CF/88 não criou um único conjunto de regras previdenciárias para toda a população, pois o Art. 40 versa sobre as condições de elegibilidade aos benefícios de aposentadorias e pensões específicos para os servidores públicos pertencentes às três esferas de governo; já o Art. 39 estabelecia um regime jurídico contratual próprio aos servidores civis: o Regime Jurídico Único (RJU)²⁰. Para os trabalhadores do setor privado, os contratos são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)²¹.

²⁰ Regulamentado pela lei 8.112/90.

²¹ Criada através do Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943 e sancionada pelo então presidente Getúlio Vargas, unificando toda legislação trabalhista então existente no Brasil.

O Plano de Seguridade do servidor público foi introduzido pela CF/88 e o RJU. Seu caráter contributivo apenas estendeu-se a outros benefícios dos planos previdenciários dos servidores públicos em 1993, com a Emenda Constitucional nº3, que previa o custeio das aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais com recursos oriundos da União e das contribuições dos servidores. A extensão da cobertura do RJU a todos os funcionários públicos federais gerou grande aumento nos gastos com previdência para a União, pois não seria mais necessário assumir as contribuições devidas ao INSS quando seus servidores celetistas começassem a solicitar seus benefícios. O valor destes benefícios corresponderia à última remuneração integral, e não mais à fórmula de cálculo e dos tetos impostos pelo RGPS (BRASIL, 1990).

No ano de 1991, foi aprovado o Plano de Benefícios do RGPS²², direcionado aos trabalhadores do setor privado, plano que consagrou os princípios estabelecidos pela CF/88, estipulando com segurados obrigatórios da Previdência Social os indivíduos de acordo com as categorias²³, dadas pelo próprio Ministério da Previdência Social, seguintes: Empregados (aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive quando o dirigente for empregado da empresa); Trabalhador avulso (aquele que presta a uma ou mais empresas, sem vínculo empregatício, serviços de natureza urbana ou rural com intermediação de sindicatos ou de órgãos gestores de mão de obra – normalmente portuários); Contribuinte individual (aquele que presta serviços de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego; ou, aquele que exerce, por conta própria, atividade econômica remunerada de natureza urbana, com fins lucrativos ou não); Empregado doméstico (aquele que presta serviço de natureza

²² Lei nº 8.213/91

²³ Anuário estatístico da Previdência Social, 2007. Disponível em <http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=573>

continua a pessoa ou família, no âmbito residencial desta, em atividades sem fins lucrativos); Segurado especial (o produtor, o meeiro, o parceiro e o arrendatário rural, o assemelhado e o pescador artesanal, que exerçam tais atividades individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com auxílio eventual de outras pessoas, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de 16 anos de idade ou a eles equiparados, desde que trabalhem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo).

Além das categorias acima mencionadas, a legislação previu, também, a categoria dos segurados facultativos (trabalhadores autônomos), cuja participação é voluntária e corresponde aos indivíduos com 16 anos ou mais de idade que se filiem ao RGPS, mediante contribuição, desde que não estejam exercendo atividade remunerada que os enquadrem como segurados obrigatórios ou estejam vinculados a outro regime de Previdência Social. (IPEA. 2009, p.47)

Para os segurados urbanos, as modificações geradas com a aprovação do Plano de Benefícios foram: inclusão das mulheres no direito a aposentadoria por tempo de serviço proporcional (aos 25 anos de trabalho), elevação do tempo de carência para a solicitação do benefício por idade para 180 contribuições mensais e elevação do salário de benefício para os auxílios doença, que passa a respeitar também o piso de um salário mínimo. Contudo, as principais modificações foram devidas aos segurados especiais (clientela rural), uma vez que a CF estendeu a estes tratamento equivalente ao da clientela urbana. Os valores dos benefícios aumentaram para praticamente todos os riscos cobertos. A aposentadoria rural por idade, nos casos em que se comprovasse 30 anos de trabalho, se elevou consideravelmente e foi objeto de duas importantes modificações: queda na idade mínima para o requerimento do benefício, com introdução de idade mínima diferenciada para mulheres; e concessão do benefício não mais com base na unidade de produção familiar e, sim, no exercício individual do trabalho, acabando com a

restrição de um único benefício por unidade familiar, independente do número de indivíduos (IPEA, 2009).

Paralelo à aprovação do Plano de Benefícios da Previdência Social, foi aprovada também a lei nº8.212/91, que dispunha sobre a organização da Seguridade Social e estabeleceu o Plano de Custeio da Seguridade Social. Esta lei foi responsável tanto por permitir a participação democrática na gestão do sistema de Seguridade Social brasileiro, quanto por regulamentar o orçamento da Seguridade Social. Este orçamento contaria com recursos oriundos da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios, além das contribuições sociais. Sua regulamentação, no entanto, ao invés de resultar maior comprometimento fiscal da União com o financiamento da Seguridade Social, gerou o desvio de parte dos recursos para o financiamento dos Encargos Previdenciários da União²⁴ (GENTIL, 2006). Em seguida foram criadas novas formas de desvinculação das receitas da seguridade, tais como o Fundo Social de Emergência²⁵ (que foi renomeado como Fundo de Estabilização Fiscal e, posteriormente, DRU) e outros da mesma espécie.

²⁴ Recursos destinados a pagamento dos benefícios de aposentadoria e pensões dos servidores civis e militares da administração direta da União e, através do PASEP, a retificar as possíveis distorções de renda e assegurar especificamente aos servidores a formação de um patrimônio individual progressivo.

²⁵ Criado pela Emenda Constitucional nº 10 com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social.

CAPÍTULO 3 – As reformas previdenciárias

O Brasil passou por uma década de crise – a década perdida de 1980 – e a primeira alternativa apresentada para o país foi o projeto do governo de Fernando Collor de Melo (1990 – 1992), presidente eleito por eleições diretas após vinte anos, que baseava-se no liberalismo, rompendo com o intervencionismo estatal; sua estratégia era privatizante com o liberalismo econômico-financeiro e a abertura dos mercados, além do desmembramento dos mecanismos de proteção.

3.1. A Emenda Constitucional nº 20

Com relação à previdência social, propostas foram enviadas pelo governo a fim de reduzir as responsabilidades do Estado, porque a expansão dos direitos sociais implementada na CF/88 era apontada como incapaz de manter o equilíbrio fiscal do país, pois, neste governo, o desequilíbrio fiscal se tornou alvo a ser combatido pela política econômica. No período até outubro de 1992, houve a elaboração de um conjunto de reformas que fariam parte da revisão constitucional que ocorreria em 1993, de acordo com a previsão contida no texto constitucional. Paralelo a essa estratégia, o governo se empenhou em alterar a legislação constitucional complementar, cuja intenção era atrasar a consumação dos direitos sociais, enquanto se aguardava tal revisão (UTHOFF e ORNÉLAS, 2001).

No governo de Itamar Franco, vice-presidente empossado na presidência da República após o *impeachment* ²⁶ de Fernando Collor de Melo, as propostas de reforma da previdência continuaram, reanimadas pela Revisão Constitucional. Diversas propostas de modificação do

²⁶ Processo de cassação de mandato do chefe do Poder Executivo, pelo Congresso Nacional, as Assembléias estaduais e Câmaras municipais.

sistema de seguridade foram feitas nesta revisão, que podem dividir-se em quatro vertentes, de acordo com GENTIL (2006, p.130 – 131):

- a. As que adotam o conceito de seguridade da Constituição de 1988 e seus princípios;
- b. As que alteram o conceito constitucional de seguridade, embora conservem alguns de seus princípios;
- c. As que seguem o modelo liberal chileno (o modelo chileno estava sendo discutido naquele momento pelo legislativo daquele país);
- d. As que não explicam nenhuma posição doutrinária ou conceitual, tratando a questão previdenciária de forma pragmática.

Contudo as propostas não alcançaram seus objetivos, os direitos advindos com a CF/88 permaneceram ilesos nesta revisão. Observou-se alta resistência às medidas que alterassem os direitos relativos à seguridade social e, além disso, o período para a revisão coincidiu com o período pós-*impeachment* do presidente Collor e o início do Plano Real, assim a revisão não foi levada adiante, apesar de muita discussão e propostas diversas.

3.1.1. O Regime Geral de Previdência Social

No ano de 1995, foi enviada ao Congresso a proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 33, que tinha por objetivo alterar o Sistema Previdenciário Brasileiro. Contudo, a proposta passou por grandes resistências no congresso, pois alteraria radicalmente o sistema previdenciário, e não foi aprovada de imediato. A discussão foi guiada indiretamente pela necessidade de controle de despesas para reequilibrar as contas do sistema imposta após o Plano de Estabilização Monetária. As questões principais sugeridas consistiam na criação de mecanismos com capacidade de limitar

a concessão de aposentadorias precoces e no estreitamento dos vínculos contributivos. As propostas de reforma que envolviam a migração da Previdência Social Pública em regime de repartição para a administração privada em regime de capitalização com contas individuais, mesmo que presentes nos debates que aconteceram no decorrer da década de 1990, não chegaram a superar as barreiras das associações de trabalhadores e aposentados e, principalmente, da burocracia /tecnocracia estatal (IPEA, 2009).

No entanto, o governo não desistiu e seguiu com outra estratégia de reforma, por meio de medidas provisórias (GENTIL, 2006). Note-se que devido ao fracasso da Revisão constitucional de 1993 em reduzir os gastos com benefícios, o governo foi levado a uma atitude autoritária (IPEA, 2009). A intenção era modificar o sistema sem chamar atenção, com pequenas medidas pouco ambiciosas e que não gerassem resistência quanto a sua aprovação com a finalidade de secar o máximo possível o plano de benefício previdenciário e sustentar as demandas por aposentadoria (GENTIL, 2006). Somente após diversas medidas provisórias e leis ordinárias, e três anos de tramitação no Congresso, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 20, em 15 de dezembro de 1998, que trazia grandes mudanças ao RGPS e ao RPPS.

Dentre as questões discutidas ao longo dos anos 1990, pode-se destacar duas: o teto do sistema público previdenciário no valor de 10 salários mínimos (10 SMs) e os custos de transição entre os regimes de repartição para capitalização. O valor do teto das contribuições foi motivo de grande depreciação em relação ao salário mínimo, pois apesar dos reajustes dados através do Índice Nacional de Preços ao Consumidor²⁷ (INPC), os valores não acompanharam os aumentos reais concedidos ao SM, reduzindo o teto a patamares próximos a 6,5 SM apenas em maio de 2003. Com relação aos custos de transição entre os regimes, após sua estimativa realizada por instituições renomadas e com experiência no assunto, este custo foi avaliado em 200% do PIB

²⁷ Calculado pelo IBGE foi criado inicialmente com o objetivo de orientar os reajustes de salários dos trabalhadores.

(IPEA, 2009, p. 52 – 53), inviabilizando as propostas de reformas estruturais que envolvessem a migração total ou parte dela, devido ao alto impacto nas contas públicas.

Dessa forma, com a aprovação da EC nº 20, as seguintes alterações foram sentidas para os trabalhadores celetistas, principalmente para os do setor privado: a extinção da aposentadoria por tempo de serviço proporcional; convergência de regras previdenciárias par União, estados e municípios; instituição do limite máximo (no valor de 10 salários mínimos) para as contribuições e benefícios do RGPS; a desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios; e eliminação da aposentadoria especial, que é o benefício concedido ao indivíduo que trabalhou em condições prejudiciais à sua saúde ou à sua integridade física, com exceção para professores da educação infantil e ensinos fundamental e médio. Para adquirir o direito à aposentadoria especial, era necessário comprovar, adicionalmente ao tempo de trabalho, a exposição efetiva às substâncias nocivas químicas, físicas, biológicas ou associação de substâncias prejudiciais pelo período exigido seja 15, 20 ou 25 anos para a concessão do benefício, de acordo com a legislação vigente (IPEA, 2009).

Também na EC nº 20, tentou-se implementar a necessidade de acumulação de idade e tempo de contribuição para a aposentadoria, transformando duas modalidades de aposentadoria – por idade e por tempo de contribuição – em uma única modalidade, no entanto tais requisitos foram rejeitados pelo Congresso Nacional e, dessa forma, adicionalmente à aposentadoria especial e por invalidez, há mais duas aposentadorias: a por tempo de contribuição e por idade (GENTIL, 2006).

3.1.2. O Regime Próprio de Previdência Social

A EC nº20 trouxe diversas mudanças para o sistema previdenciário brasileiro, tais mudanças implicaram a redução do valor dos benefícios de aposentadoria, incentivando os trabalhadores que possuem salários mais altos a recorrer a planos de previdência privada (IPEA, 2009). Dessa forma, a previdência pública é restrita ao pagamento de benefícios de valores reduzidos, sendo que a maioria corresponde a um salário mínimo e é paga a trabalhadores com baixa renda. Assim impulsiona-se a ampliação do sistema de previdência privada, pois não fornece aos trabalhadores uma renda digna em sua velhice.

Com relação aos funcionários públicos, estes sofreram diversas mudanças com a EC nº 20, dentre as quais: a troca do tempo de serviço pelo tempo de contribuição a ser comprovado; imposição do limite mínimo de idade para aposentadoria por tempo de serviço integral para os servidores públicos; imposição da aposentadoria compulsória para os servidores públicos com 70 anos de idade; instituição do limite máximo (no valor de 10 salários mínimos) para as contribuições e benefícios do RPPS equivalentes aos do RGPS, desde que fosse instituído um sistema de Previdência Complementar para os servidores direcionado à reposição dos proventos superiores ao teto de benefícios em vigência para o RGPS; fim da contagem em dobro do tempo de licença-prêmio para fins de aposentadoria; aposentadoria especial exclusiva para professores da educação infantil e ensinos fundamental e médio além dos militares, com idade e tempo de contribuição reduzidos em cinco anos, ou seja, a partir dos 55 anos e 30 de contribuição, excluindo o tratamento diferenciado dado aos congressistas, magistrados e professores universitários; vedado o recebimento de mais de um provento de aposentadoria no RPPS; aumento na taxa de contribuição para a previdência para os militares, sejam ativos ou da reserva,

passando de 1,6% para 7,5%, mais a contribuição de 1,5% para o financiamento das pensões vitalícias das filhas solteiras (IPEA, 2009).

Para os funcionários públicos já em atividade, previu-se uma regra de transição, que impunha requisitos para a aposentadoria por tempo de serviço proporcional mediante contribuição comprovada. Os limites eram de no mínimo 53 anos de idade para homens e 48 anos para mulheres, e pedágio na data da publicação da emenda para ambos os regimes, no valor correspondente a 40% do tempo restante para a aposentadoria por tempo de contribuição proporcional. Também previu-se o pedágio proporcional a 20% do tempo ainda restante para a aposentadoria nos casos de aposentadoria integral por tempo de contribuição integral no RPPS.

Com a fixação do teto dos benefícios do RPPS iguais aos do RGPS, possibilitou o desenvolvimento do mercado de fundos de pensão, pois estes complementariam o atual sistema público (IPEA, 2009). Os funcionários, caso quisessem receber proventos de aposentadoria maiores que o teto estipulado, deveriam aderir ao regime de previdência complementar e contribuir por um longo período para que, no final de sua vida laborativa, começassem a receber um benefício que seria de acordo com o quanto contribuíram e conseguiram poupar, conforme as regras do plano em que ingressaram. A entidade de previdência aberta ou a seguradora pagaria o benefício correspondente às suas reservas, ou seja, o quanto suas poupanças individuais capitalizaram, e cujas regras de reajuste são desconhecidas.

Também no Governo FHC (1995 – 2002) foi realizada uma reforma administrativa. Através de tal reforma, foi instituído dispositivo pelo qual os servidores – de algumas carreiras – passam a ser contratados de acordo com as regras do setor privado, ingressando diretamente no INSS. Além disso, foi criada a lei nº 9.717/98 que regulamenta a previdência do setor público e institui o sistema de previdência do Setor Público que não existia anteriormente. Também foi promulgada no ano 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal, com uma série de dispositivos

relativos à Previdência estabelecendo um modelo de responsabilidade previdenciária. E, por fim, foi aprovada a lei de Crimes contra a Previdência Social (Lei nº 9.983/00), com o intuito de inibir a sonegação à previdência inserindo no Código Penal a punição para as pessoas cujas condutas lesionarem a Previdência, como apropriação indébita e sonegação.

3.1.3. O Fator Previdenciário

A principal mudança gerada com a aprovação da EC nº 20 foi a desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios. Seu objetivo era criar mecanismos que aumentassem as contribuições e os benefícios e, com aprovação da EC nº 20, o permitiu através da lei nº 9.876 de 26 de novembro de 1999. Esta lei implementou o fator de correção para os benefícios, chamado Fator Previdenciário, e também acabou com a escala de salários de contribuição para os contribuintes individuais e estendeu a estes o direito ao salário-maternidade.

O Fator Previdenciário foi criado como uma opção de controle dos gastos da Previdência Social, e relaciona o tempo de contribuição e a idade na data da aposentadoria com a expectativa de sobrevida no momento de aposentadoria, ou seja, quantos anos a mais o segurado viverá após sua aposentadoria, tendo por finalidade de diminuir o valor dos benefícios previdenciários, no momento de sua obtenção, de modo inversamente proporcional à idade de aposentadoria do aposentado. Quanto menor a idade em que se solicita a aposentadoria, maior o fator redutor e, conseqüentemente, menor o valor do benefício a ser recebido. Anteriormente, a regra foi estabelecida na CF/88 e previa que o benefício fosse calculado pela média dos últimos 36 salários de contribuição, ou seja, os últimos 3 anos. Com essa nova regra, utiliza-se os 80% melhores salários de contribuição desde julho de 1994 até a data da aposentadoria. Utilizou-se essa

estimativa, pois não havia todos os registros de salários anteriores a essa data para usar toda a vida laboral de cada trabalhador (CARDOSO, 2009).

Os principais elementos que intervêm no cálculo do benefício por meio do Fator Previdenciário são o tempo de contribuição (quanto maior o tempo de contribuição, menor o redutor aplicado e quanto menor o tempo de contribuição, maior o redutor) e a expectativa de sobrevida, que influencia na redução do benefício na medida em que o aposentado tiver uma expectativa de vida maior, ou seja, quanto maior a expectativa de vida do segurado, menor o valor do benefício (GENTIL, 2006)

A expectativa de vida do segurado na idade da aposentadoria é obtida a partir da tabela de mortalidade construída pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para toda a população brasileira e considera-se a média nacional única para ambos os sexos, percebe-se que essa é uma variável “negativa” do Fator, ou seja, quanto maior a expectativa de vida, menos o aposentado recebe. Após publicada a tabela, os benefícios previdenciários solicitados a partir dessa data considerarão a nova expectativa de sobrevida, e o fator previdenciário será calculado considerando todos as variáveis: idade, tempo de contribuição do segurado ao se aposentar e a expectativa de sobrevida. No entanto essa taxa de expectativa de sobrevida é modificada à medida que a população envelhece, formando um mecanismo de auto-ajuste ao envelhecimento populacional. Logo, todos os aposentados têm seus benefícios impactados a cada ano que a expectativa de vida da população aumenta, e quem quiser antecipar sua aposentadoria, tem seu benefício reduzido devido ao emprego do fator. Criado no governo FHC e mantido no governo Lula, o fator previdenciário, ignorou também o peso do trabalho informal, do desemprego e do trabalho juvenil na parcela mais pobre da população (CARDOSO, 2009).

Ao solicitar sua aposentadoria, o indivíduo não tem conhecimento do valor do benefício inicial que passará a receber, nem da incidência do fator no cálculo de seu benefício. Tais

informações são fornecidas apenas na carta que o INSS envia comunicando que o beneficiário foi contemplado. Contudo, caso o beneficiário, ao receber o comunicado do INSS informando qual o valor de seu benefício não ficar satisfeito com o valor, poderá desistir de sua aposentadoria, a condição, entretanto, é não sacar o primeiro pagamento depositado pelo INSS, nem o FGTS ou o PIS. Esta condição foi dada pelo Decreto nº 6.208, de 19 de setembro de 2007, uma vez que a condição anterior era de 30 dias para a desistência. No caso de desistência, o processo de solicitação do benefício que foi concedido será arquivado, e o indivíduo poderá esperar melhor data que lhe convier para solicitar novamente a aposentadoria. Caso o beneficiário opte por cancelar seu pedido de aposentadoria, dever-se-á dirigir à Agência da Previdência Social (APS) em que deu entrada na solicitação para comunicar a decisão (SIMÃO, 2009).

Atualmente, há uma proposta para o fim do fator previdenciário que está parada no plenário para votação. O governo Lula quer aprová-la, contudo a oposição não, entretanto, há rumores de que haverá uma proposta de um substituto ao fator, pois estima-se que a economia gerada nos cofres públicos chegue perto dos R\$ 10 bilhões (CARDOSO, 2009). O fator reduz de 25 a 40% as aposentadorias e prejudica principalmente os mais pobres e aqueles que começam a trabalhar jovens (SIMÃO, 2009). Este novo procedimento que substituirá o fator previdenciário é dado pelo somatório da idade do trabalhador com seu período de contribuição, os homens deverão somar 95 anos para obter a aposentadoria por tempo de contribuição. Por exemplo, os homens que tiverem 35 anos de contribuição deverão ter 60 anos de idade e, à medida que aumenta o tempo de contribuição, diminuirá a idade mínima para a aposentadoria. Para as mulheres, a regra é semelhante, no entanto deverão somar 85 anos, ou seja, com 30 anos de contribuição deverá ter 55 anos de idade. O tempo de contribuição mínimo não será alterado, continuando em 35 para homens e 30 para mulheres.

3.2. A 1ª reforma do governo Lula

Mesmo com a EC nº 20, os administradores do sistema ainda mencionavam os possíveis desequilíbrios do sistema, e as despesas da previdência seguiram se elevando. Após três meses da posse do Presidente Lula, nova PEC foi enviada ao Congresso, a PEC nº 40 que afirmava que o novo modelo de desenvolvimento que englobasse crescimento, emprego e igualdade social tinha como instrumento principal a modernização e a reforma do sistema previdenciário brasileiro (IPEA, 2009). Paralelamente à PEC nº40, tramitou também no Congresso a PEC nº41, que também versava sobre um ajuste previdenciário, no entanto, esta segunda reforma apenas será mencionada neste trabalho.

3.2.1. A Emenda Constitucional nº 41

Cinco anos após a EC nº 20, a segunda reforma da previdência pós-CF/88 ocorreu, quando foi aprovada a EC nº 41. Seu objetivo declarado era acabar com o déficit nas contas da previdência pública, fato cuja discussão iniciou-se antes mesmo da posse do novo Governo, e versava na necessidade de construir um sistema previdenciário imparcial, mais justo, cujo princípio norteador seria a igualdade entre o RGPS e o RPPS dos funcionários públicos, portanto, seu foco voltou-se para a o regime próprio, o RGPS ficou praticamente de fora desta reforma.

Resumidamente, pode-se afirmar que a EC nº 41 resultou em modificações pontuais nos critérios de elegibilidade e nas fórmulas de cálculo dos benefícios dos servidores, porém afastou-se da igualdade e da exclusão das diferenças e privilégios entre os dois regimes, pois criou regras mais rígidas para o RPPS, falhando nestes aspectos com relação ao RPPS. Com relação aos trabalhadores celetistas do setor privado, a nova emenda implementou o aumento no teto da

contribuições; visou também a garantia dos acessos aos benefícios de 1 SM prevista na CF/88 Art. 201, § 12, com a criação do Sistema Especial de Inclusão Previdenciária, voltado para trabalhadores de baixa renda, contudo o sistema ainda não está em vigor.

O principal motivo para que as mudanças ocorressem principalmente no RPPS é que o governo federal tinha o RGPS numa posição favorável de equilíbrio econômico-financeiro na época, avaliada pela necessidade de financiamento do regime para o período até 2021 feita através de projeções dos déficits anuais com relação ao PIB do ano de 2002 (IPEA, 2009). Tais projeções foram tomadas como indicador de estabilidade e como o principal argumento do governo para manter o RGPS de fora (GENTIL, 2006). Já a urgência da reforma do RPPS versava em torno de vários argumentos, sendo que um dos principais dentre todos era a unificação entre os sistemas previdenciários dos setores público e privado através da unificação das regras, pois o mesmo processo ocorreu nas reformas ocorridas em vários países formadores da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)²⁸, incluindo aqueles que não são referências como políticas de bem-estar (GENTIL, 2006, p. 147).

Tal proposta de unificação foi deixada de lado, pois os estados e municípios ofereceram resistência uma vez que a transferência dos servidores para o INSS implicaria um alto custo referente aos repasses da contribuição dos empregadores, além da capacidade financeira destes pois também transfeririam suas receitas e continuariam pagando as aposentadorias para a manutenção dos inativos (IPEA, 2009). Portanto, a reforma de 2003 resultou no ajuste de sistema de repartição para os funcionários já em atividade e em regras novas, similares às dos trabalhadores celetistas, para os funcionários públicos que ingressassem após a promulgação da emenda constitucional. O ajuste tinha como alvo fazer os funcionários públicos receberem

²⁸ Organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados da economia do mercado. Seus países membros são Austrália, Áustria, Alemanha, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, República Tcheca, Suécia, Suíça e Turquia.

proventos pareados às suas contribuições, feito já realizado com a reforma do RGPS. As regras anteriores não garantiam estabilidade entre as contribuições e os proventos pagos, as mesmas foram alteradas, contudo não retroagiram e os direitos que já haviam sido adquiridos estavam preservados, isto é, os funcionários que haviam alcançado os requisitos para a aposentadoria poderiam requerê-la com os mesmos direitos, mesmo após a aprovação da reforma (IPEA, 2009).

Com base na EC nº 41, aprovada em 19 de dezembro de 2003, as principais modificações geradas para o sistema previdenciário brasileiro foram as seguintes: aumento do limite do teto para o pagamento dos benefícios dos regimes no valor de R\$ 2.400,00 (equivalente a 10 SMs à época) para ambos os regimes, sendo que, para o RPPS, este limite apenas entrará em vigor após a criação dos regimes complementares; consideração da média das contribuições feitas ao longo da vida laboral, no mesmo modelo do RPPS, para o cálculo das aposentadorias; fim da integralidade dos benefícios e dos reajustes iguais entre ativos e inativos; instituição da contribuição²⁹ no valor de 11% para os funcionários públicos inativos e pensionistas (igual ao percentual implementado para os servidores ativos); desconto de 30% do valor do benefício sobre a parcela que ultrapassar o teto do regime para os futuros pensionistas; alteração na idade mínima para a aposentadoria dos novos servidores para 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens e, caso haja o adiantamento da aposentadoria, ocorrerá um desconto de 5% no valor do benefício a ser pago; proibição de filiação a mais de um regime próprio para os servidores titulares de cargos efetivos; abono no valor de 11% do salário para os funcionários com direito adquirido à aposentadoria e que adiares sua aposentadoria para quando completarem os requisitos necessários para a aposentadoria compulsória (70 anos), a fim de compensar a contribuição previdenciária; implantação de tetos para as aposentadorias do setor público: na

²⁹ Para os servidores da União, a contribuição será sobre a parcela da remuneração que ultrapassar 60% do limite máximo estabelecido para o RPPS, já para os inativos e pensionistas dos estados, Distrito Federal e municípios, a contribuição será sobre parcela que exceda 50% deste limite.

União, este limite não pode exceder a remuneração do Ministro do Supremo Tribunal Federal, com subtetos para os municípios (igual à remuneração do prefeito) e para os estados e o Distrito Federal - no Executivo, igual à remuneração do Governador; no Legislativo, igual à dos deputados; e no Judiciário, cerca de 90% da remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1988).

Também foi estabelecida as regras para o sistema de Previdência Complementar, que funcionará no regime de capitalização individual. Tratar-se-á de uma Entidade Fechada, com planos de contribuição definida, instituição voluntária e cuja natureza é pública. A filiação dos funcionários atuais e dos futuros será facultativa. Para a implementação dos fundos de pensão, é necessário lei específica de iniciativa da União, dos estados e dos municípios para criar seus próprios fundos complementares. As entidades criadas por tais leis passarão a fazer parte da estrutura administrativa dos entes públicos. A criação destas entidades trata-se de pré-requisito para a instauração do teto para o RPPS no mesmo nível do RGPS (IPEA, 2009).

Outra grande modificação na legislação previdenciária se deu com a aprovação da EC nº 47 em 05 de julho de 2005. Esta emenda afrouxou as normas estabelecidas na EC nº 41 para o RPPS, restabelecendo a paridade dos reajustes entre ativos e inativos e a redução da idade mínima para a aposentadoria. Com relação ao RGPS, visou a ampliação da cobertura da população com pouca inserção no mercado de trabalho, como as donas-de-casa por exemplo, através da inclusão dos indivíduos “sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo” (BRASIL, Art. 201, § 12), com períodos de carência e taxas de contribuição diferenciados e inferiores aos vigentes para os demais trabalhadores. Pequenos avanços foram realizados, através da promulgação das Leis Complementares nº 123 e nº 128, que modificaram o Estatuto das

Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte e a Lei nº 8.212/91. Contudo, para que a inclusão do trabalhador urbano entre em vigor, é necessária a regulamentação do Sistema Especial de Inclusão Previdenciária, através de lei complementar. Esta lei deve informar as alíquotas especiais, ou seja, reduzidas, assim como o período de carência para o requerimento do benefício e as condições de filiação, que estabelecem os requisitos para o enquadramento na condição de baixa renda. Também será necessário a geração de novas oportunidades de trabalho e do aumento do nível de remuneração no setor urbano, de modo a possibilitar condições ao trabalhador de abrir mão de parte de seu salário para as contribuições para a previdência. A inclusão da população urbana com baixo poder aquisitivo é altamente relevante, e representa um importante avanço na seguridade social no sentido de universalização dos direitos sociais.

CONCLUSÃO

Após a promulgação da CF/88, as políticas voltadas para a Seguridade Social vêm se ampliando significativamente. Os benefícios da previdência se confirmaram como repositores da renda dos indivíduos que não podem mais exercer sua profissão, seja definitiva ou temporariamente, o que aumenta o contingente de segurados. Ao flexibilizar as regras de acesso, implementou-se a cobertura para a clientela rural, os chamados segurados especiais. A seguridade foi a maior conquista alcançada com a CF/88 no âmbito social, pois a norma ajudou a diminuir a pobreza, melhorando e estendendo o acesso a serviços sociais para parcela da população que não era coberta pelo sistema (TEIXEIRA, 1990). A previdência social brasileira, junto à saúde e assistência social, se tornou parte do chamado Sistema de Seguridade Social. O Sistema de Seguridade é resultado das políticas sociais que ocorreram ao longo da história, contudo sua consolidação não se deu de forma homogênea, pois as políticas integrantes do sistema continuam fragmentadas.

Por si só, a CF/88 pode ser considerada o principal fato impulsionador da ampliação do contingente de segurados até os dias atuais. O ingresso dos segurados especiais no sistema e o fim da restrição a estes de apenas único benefício por família foi o principal catalisador para o aumento do grau de cobertura previdenciária em um pequeno período. Paralelamente, a diminuição da idade para concessão das aposentadorias rurais elevou consideravelmente o número de idosos atendidos pela Previdência (IPEA, 2009). A reforma da previdência realizada em 1998 atingiu com maior impacto os trabalhadores celetistas, sobretudo os do setor privado. Suas conseqüências seguiram rumo a diminuição dos direitos adquiridos através da CF/88, por meio da substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição, o que tornou mais difícil requerer a aposentadoria, principalmente para os trabalhadores que foram informais ao longo de

suas vidas (isto é, que não tiveram sua carteira de trabalho assinada). A reforma teve por principais modificações o estabelecimento da idade mínima para a aposentadoria proporcional de 53 anos para os homens e 48 anos para as mulheres; instituição do teto nominal para os benefícios; aumento de 40% no tempo de contribuição para os já segurados na época da EC nº 20. Também foi implementado o fator previdenciário a fim de recalculer os benefícios a partir da média da expectativa de sobrevida da população na data de aposentadoria, o que reduziu o valor dos benefícios pagos, violando o princípio constitucional.

Além do fator previdenciário, foram aprovados o fim das aposentadorias proporcionais e precoces (por tempo de serviço), o limite máximo para as contribuições e benefícios e aumentou-se os incentivos a fim de atrair contribuintes individuais (autônomos). Contudo não foram realizadas políticas sociais com a finalidade de promover o aumento de empregos no mercado formal de trabalho, e as pessoas que têm renda baixa continuaram sem contribuir pelos mesmos fatores de anteriormente citados.

Quanto às aposentadorias do setor público, as mudanças também foram grandes e, algumas extinguiram alguns direitos. Dentre as modificações sofridas pelo RPPS, pode-se ressaltar: o limite de idade mínimo para as aposentadorias de 55 anos para mulheres e 60 anos para homens para fins de aposentadoria integral ou proporcional; aumento no tempo de contribuição necessário para aposentadoria; fim da aposentadoria especial para professores universitários; comprovação de efetivo serviço público para solicitação da aposentadoria; aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade; e o fim da contagem em dobro para fins de aposentadoria do tempo de licença-prêmio.

Também foi criado um teto para as contribuições e benefícios de aposentadorias igual ao do RGPS, desde que fosse regulamentado o sistema de Previdência Complementar para os servidores que ingressarem no serviço público após a lei ser promulgada. No RPPS as mudanças

apenas não foram maiores devido às grandes resistências, pois vários projetos de leis e emendas constitucionais foram rejeitados pelo Congresso Nacional como, por exemplo, o fim dos benefícios iguais ao último salário do servidor público. Ainda há um baixo nível de cobertura no sistema devido ao crescimento da informalidade do mercado de trabalho brasileiro e da população de baixa renda que não contribui. No entanto essa reforma não modificou este quadro, apenas atingiu as pessoas que já eram beneficiárias ou já estavam cobertas pelo sistema.

Na reforma do governo FHC, que foi dada basicamente por várias leis, não sendo implementadas políticas sociais nem macroeconômicas para tentar dirimir as causas da “crise” do sistema, portanto não foi completamente eficaz pois não atingiu seus objetivos (não reduziu os gastos) e não tornou o sistema mais universal ampliando sua cobertura.

Antes mesmo da posse do presidente Lula em 2003, havia rumores sobre um alto déficit nas contas do RPPS, e a PEC nº 33, que resultou na EC nº 41, tinha um conjunto de medidas direcionadas basicamente para a modificação nos valores e nos requisitos para acesso aos benefícios de aposentadorias e pensões dos servidores públicos. As principais alterações realizadas foram as seguintes: aumento do valor do teto dos benefícios em ambos os regimes no valor de R\$ 2.400,00; utilização da média de todas as contribuições realizadas ao longo da vida laboral para o cálculo das aposentadorias do RGPS; eliminação do direito à integralidade dos benefícios e à paridade de vencimento entre ativos e inativos do RPPS; e a implementação de tetos para as aposentadorias do setor público de acordo com cargos diferenciados nos poderes. Também foi estabelecida as regras para o sistema de Previdência Complementar, pré-requisito para a implementação do teto para os benefícios igual ao do RGPS. A reforma manteve o RGPS praticamente de fora pois este é considerado como numa posição favorável em termos de equilíbrio econômico-financeiro.

Finalizando, a reforma previdenciária de 2003 também visava a unificação das regras dos dois regimes e a alteração da idade mínima para o requerimento dos benefícios previdenciários. Dessa forma, enquanto o governo tentava restringir os benefícios dos servidores inativos, elevava as despesas com a inatividade. Determinar o lugar da previdência no horizonte da seguridade social é necessário para declará-la em uma categoria acima de seguro individual, sendo uma política que faz parte, acima de tudo, de um sistema de proteção social. Pode-se verificar que, de certa forma, os integrantes do governo também têm ciência desse fato visto que criaram os segurados especiais da área rural e, com a reforma de 2005, abriram as portas da previdência para os trabalhadores urbanos de baixa renda, que eram excluídos do sistema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANFIP. Reforma da Previdência. **Revista da Seguridade Social**. Brasília, n. 93, p. 7-15, 22-25, 32-34. out/dez - 2007. Disponível em: http://www.anfip.org.br/publicacoes/revistas/arqs/revista_93.swf . Acesso em 25 set. 2009.

BARR, Nicholas. **Economics of the Welfare State**. New York. Oxford University Press, 2004.

BRASIL, Senado. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. Congresso Nacional. **Lei 8.112/90**. Diário Oficial, Brasília, 11 dez. 1990.

_____. Congresso Nacional. **Lei 8.212/91**. Diário Oficial, Brasília, 24 jul. 1991.

_____. Congresso Nacional. **Lei 8.213/91**. Diário Oficial, Brasília, 24 jul. 1991.

_____. Congresso Nacional. **Lei 9.717/98**. Diário Oficial, Brasília, 27 nov. 1998.

_____. Congresso Nacional. **Lei 9.732/98**. Diário Oficial, Brasília, 11 dez. 1998.

_____. Congresso Nacional. **Lei 9.876/99**. Diário Oficial, Brasília, 26 nov. 1999.

_____. Congresso Nacional. **Lei 9.962/00**. Diário Oficial, Brasília, 23 fev. 2000.

_____. Congresso Nacional. **Lei 9.983/00 – Lei de Crimes contra a Previdência Social**. Diário Oficial, Brasília, 14 jul. 2000.

_____. Congresso Nacional. **Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal**. Diário Oficial, Brasília, 04 maio 2000.

_____. Congresso Nacional. **Lei Complementar nº 123**. Diário Oficial, Brasília, 14 dez. 2006.

_____. Congresso Nacional. **Lei Complementar nº 128**. Diário Oficial, Brasília, 19 dez. 2008.

CARDOSO, Melina. **Fim do fator previdenciário só será votado em 2010**. Folha de São Paulo, 19 nov. 2009. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/podcasts/ult10065u654482.shtml>. Acesso em 21 jan. 2010.

COHN, Amélia. **Previdência Social e Processo Político no Brasil**. São Paulo, Editora Moderna, 1980.

FOLLADOR, Renato. Programa de Reforma da Previdência dos estados Brasileiros. In: BRASIL, Ministério da Previdência e Assistência Social. **Seminário Regional sobre Reformas dos Sistemas de Pensão na América Latina**. Brasília, 2001. Coleção Previdência Social, v.12, p. 66-78.

GENTIL, Denise Lobato. **A falsa crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil**. Rio de Janeiro, 2005, 27 p. Disponível em <http://www.portaldoenvelhecimento.net/artigos/falsacrise.pdf>. Acesso em 25 out. 2009.

_____. **A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social – Análise financeira do período 1990-2005**. 2006, 245 f. Dissertação (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em http://www.corecon-rj.org.br/ced/tese_previdencia_denise_lobato.pdf. Acesso em 25 out. 2009.

IPEA. O Período Pós-Laboral: Previdência e Assistência Social no Brasil. In: IPEA. **Brasil: o estado de uma nação**. 2006. Rio de Janeiro, 2006, p. 449-510. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/estadonacao2006/cap8_periodo.pdf. Acesso em 08 ago. 2009.

_____. Previdência, Seguridade e Assistência Social. In: IPEA. **Texto para Discussão n. 1000**. Rio de Janeiro, 2003. p. 62-65. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_1000.pdf. Acesso em 08 ago. 2008.

_____. Vinte anos da Constituição Federal. In: IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. 2009. Brasília, 2009, volume I. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_17/volume01/bps_completo_1.pdf. Acesso em 10 jan. 2010.

LAVINAS, Lena. A Estrutura do Financiamento da Proteção Social Brasileira e as Contas da Proteção Social. In: DEDECCA, Claudio Salvadori; PRONI, Marcelo Weishaupt (Org.). **Salário**

Mínimo e Desenvolvimento. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2005, v.1, p. 121-134.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990.** In: IPEA. Brasília, dez. 2001. 24p. (Texto para Discussão n. 852) Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td_0852.pdf . Acesso em 25 out. 2009.

MORHY, Lauro; *et al* (Org.). **Reforma da Previdência em Questão.** In: Brasília, Editora UnB, 2003.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. **A Dívida da União com a Previdência Social: Uma Perspectiva Histórica.** . In: IPEA. Brasília, abr. 1999. 20p. (Texto para Discussão n. 638) Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0638.pdf> . Acesso em 20 mai. 2010.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. A Experiência Brasileira. In: BRASIL, Ministério da Previdência e Assistência Social. **Seminário Regional sobre Reformas dos Sistemas de Pensão na América Latina.** Brasília, 2001. Coleção Previdência Social, v.12, p. 28-44.

SIMÃO, Edna. **Fim do Fator Previdenciário ainda depende do Plenário.** O Estado de São Paulo, 17 nov. 2009. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/economia,fim-do-fator-previdenciario-ainda-depende-do-plenario,467897,0.htm>. Acesso em 21 jan. 2010.

TEIXEIRA, Aloísio. **Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro.** Rio de Janeiro: UFRJ, dez. 1990. 41 p. (Texto para discussão n. 249).

UTHOFF, Andras; ORNÉLAS, Waldeck. A Experiência Internacional e Brasileira sobre Cobertura e Solidariedade dos Novos Sistemas de Previdência. In: BRASIL, Ministério da Previdência e Assistência Social. **Seminário Regional sobre Reformas dos Sistemas de Pensão na América Latina.** Brasília, 2001. Coleção Previdência Social, v.12, p. 07-16.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. Seguridade Social e combate à pobreza no Brasil: O papel dos benefícios não contributivos. In: VIANA, Ana Luiza d'Ávila; ELIAS, Paulo Eduardo; IBÁÑEZ, Nelson (Org.). **Proteção Social – Dilemas e Desafios.** São Paulo, Hucitec, 2005.

_____. Reforma da Previdência: missão ou oportunidade perdida?. In: MORHY, Lauro; *et al* (Org.). **Reforma da Previdência em Questão.** Brasília, Editora UnB, 2003.