



Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Escola de Serviço Social
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Doutorado

**PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:
DA REVOLUÇÃO PASSIVA À CONTRA-REFORMA**

Andréa Maria de Paula Teixeira

Rio de Janeiro
setembro de 2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Andréa Maria de Paula Teixeira

PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:
DA REVOLUÇÃO PASSIVA À CONTRA-REFORMA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob a orientação do Prof. Dr. Aloísio Teixeira, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Serviço Social.

Rio de Janeiro
setembro de 2006

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Aloísio Teixeira (orientador)

Prof. Dr. José María Gómez

Prof. Dr. José Paulo Netto

Prof. Dr. Marco Aurélio Nogueira

Profa. Dra. Virgínia Fontes

Profa. Dra. Leila Escorsim (suplente)

Profa. Dra. Maria Lúcia Duriguetto (suplente)

para *Carlito*, com quem divido a vida
e muitas das idéias aqui presentes;
para *Carol*, quase carioca de luz própria;
e para *José Paulo e Leila*, mais que amigos, irmãos.

Agradecimentos

*"Tenho apenas duas mãos
e o sentimento do mundo".
(Carlos Drummond de Andrade)*

Neste longo processo de elaboração da minha tese muitos caminhos foram percorridos e, felizmente, nunca me faltaram incentivos para continuar. Por isso, correndo risco de esquecer importantes contribuições, gostaria de agradecer:

- a Carlito, meu marido e companheiro de todas horas, meu mestre maior, referência intelectual e pessoal, minha inspiração e meu esteio, por toda solidariedade, compreensão, ternura e paixão. Fazendo minhas as palavras de Drummond: "Deus - ou foi talvez o Diabo - deu-me este amor maduro, e a um e a outro agradeço, pois que tenho um amor";

- a Carol, minha filha amada e amiga de todos os momentos, razão da minha existência, meu grande orgulho: seu amor, seu carinho, sua crença e seu incentivo são imprescindíveis na minha vida, mas agradeço-lhe, principalmente, por tudo;

- a Nelmar e Líbero, meus pais, em quem sempre encontrei o porto seguro para começar e recomeçar, agradeço-lhes pelo afeto inesgotável, pela disponibilidade ilimitada e, sobretudo, por terem me proporcionado a possibilidade de participar de uma família unida e feliz; e também por isso, agradeço a Giselle, Donato e Amanda, a Júnior, Cristiane, Lucas e Bernardo por constituirmos este clã tão especial;

- a Ciça, Nil, Leiloca e Malu, minhas amigas-irmãs que fazem parte da minha família ampliada, com quem venho dividindo afetos e partilhando reflexões sobre todas as coisas, até sobre esta tese;

- a Aloísio, meu orientador, pelo incentivo permanente, por todas as vezes que me "mandou" parar de estudar ou trabalhar e começar a escrever porque esta tese já estava pronta na minha cabeça, agradeço-lhe por acreditar que eu conseguiria, enfim, terminá-la.

- aos professores Virginia Fontes, Marco Aurélio Nogueira, José Paulo Netto e José Maria Gómez que aceitaram imediatamente o convite para participar da banca examinadora desta tese. Suas críticas, observações e reflexões, com certeza, serão uma contribuição inestimável à minha qualificação. Agradeço também às professoras Leila Escorsim e Maria Lúcia Duriguetto que aceitaram o convite para serem suplentes desta banca.

- aos professores Suely Souza de Almeida e Marcelo Macedo Corrêa e Castro, meus superiores institucionais no CFCH, que, em momentos diferentes, com grande incentivo, me liberaram de parte da carga horária para que eu pudesse sistematizar meus estudos e escrever esta tese;

- ao Programa de Pós- Graduação da Escola de Serviço Social, através das professoras Lília Pougy e Yolanda Guerra, que em diferentes momentos, contribuíram tanto para aprovação da prorrogação do prazo para a minha defesa de tese quanto das condições administrativas necessárias para realizá-la;

- a Fátima, Ana, Moacyr, Luciane, Célia, Antonio, Maria Lídia, Regina, Márcia, Celina, Mavi, Marcelo, e tantos outros e outras pessoas queridas, na Escola, no Centro e no CEG, que ficaram na "torcida" para que eu finalizasse esta tese;

- aos meus alunos e ex-alunos de graduação da Escola de Serviço Social que me proporcionaram a criação de um laboratório constante de reflexão dos assuntos que trato nesta tese.

Resumo

Esta tese tem por objeto o sistema público de previdência social no Brasil, visto no quadro da totalidade social que condicionou os seus vários momentos evolutivos. São assim analisadas a constituição deste sistema no período subsequente à Revolução de 1930; suas principais modificações até a década de 1970, já sob a vigência da ditadura instaurada em 1964; os avanços realizados na Constituição de 1988, que consagra o princípio da seguridade social; e, finalmente, o processo regressivo que, sob a influência do neoliberalismo, vem desconstruindo o projeto de proteção social engendrado pelos avanços democráticos dos quais resultou a derrota da ditadura.

Valendo-se de uma metodologia marxista e de categorias teórico-analíticas extraídas sobretudo da obra de Antonio Gramsci, a tese pretende demonstrar: 1) que, no Brasil do século XX, a dinâmica sócio-política foi caracterizada por processos de *revolução passiva*; e 2) que, quando esta forma de transformação social deixou de vigorar, não a sucedeu uma alternativa criada pelas classes subalternas, mas, ao contrário, um movimento de *contra-reforma* que suprimiu os direitos sociais já conquistados, muitos dos quais através de revoluções passivas.

Nas conclusões, afirma-se claramente que a alternativa à contra-reforma não é um retorno aos processos de revolução passiva, de mudanças pelo alto, mas a criação das condições para um efetivo protagonismo das classes subalternas.

Abstract

This thesis contemplates the social security public system in Brazil, seen within the whole social frame conditioning its various evolutionary moments. In this manner, it is made an analysis of the constitution of this system during the period following the 1930 Revolution; its main modifications upto the 70's, already under the dictatorship established in 1964; advancements achieved with the 1988 Constitution, now sanctioning the principle of social welfare and, finally, the regressive process which, under the influence of neoliberalism, has been deconstructing the social protection project generated by democratic advancements which resulted in dictatorship being defeated.

Resorting to a Marxist methodology and theoretical-analytical categories taken mainly from Antonio Gramsci's work, this thesis aims at demonstrating that: 1) in 20th century Brazil, sociopolitical dynamics were characterized by *passive revolution*; and 2) when this kind of social transformation ceased to prevail, it was not followed by an alternative created by the subaltern classes, but rather, by a counter-reform movement which suppressed social rights already conquered, many of which through passive revolution.

In the conclusions, it is clearly stated that the alternative to counter-reform is not a return to passive revolution processes of changes from the top, but rather the creation of conditions towards an effective protagonism of the subaltern classes.

Riassunto

Questa tesi ha come soggetto il sistema pubblico della previdenza sociale in Brasile, visto nell'ambito della totalità sociale che ha condizionato i suoi vari momenti evolutivi. Sono così analizzati la formazione di questo sistema nel periodo successivo alla Rivoluzione del 1930; le sue principali modificazioni fino agli anni 1970, già sotto la dittatura instaurata nel 1964; gli avanzamenti presenti nella Costituzione del 1988, che sanziona il principio della sicurezza sociale; e, finalmente, il processo regressivo che, sotto l'influsso del neoliberalismo, cerca di distruggere il progetto di protezione sociale creato dagli avanzamenti democratici che hanno portato alla sconfitta della dittatura.

Con l'impiego di una metodologia marxista e di categorie teorico-analitiche raccolte soprattutto dall'opera di Antonio Gramsci, la tesi cerca di dimostrare: 1) che, nel Brasile del Novecento, la dinamica socio-politica fu contrassegnata da processi di *rivoluzione passiva*; e 2) che, quando questa forma di trasformazione sociale ha perso la sua validità, non è stata superata da una alternativa creata dalle classi subalterne, ma, al contrario, da *un movimento di contro-riforma* che ha soppresso i diritti sociali già conquistati, molti dei quali tramite rivoluzioni passive.

Nelle conclusioni, è detto chiaramente che l'alternativa alla contro-riforma non è un ritorno ai processi di rivoluzione passiva, di trasformazioni dall'alto, ma la creazione delle condizioni per una effettiva azione antagonista delle classi subalterne.

Sumário

Introdução	1
Primeira parte: <u>Uma era de revoluções passivas (1930-1985)</u>	
Cap. 1: O conceito gramsciano de revolução passiva	16
Cap. 2: “Façamos a revolução antes que o povo a faça”	28
2.1. A Revolução de 1930 e a emergência do sistema público de previdência social no Brasil	28
2.2. A previdência institucionalizada: dos IAPs à queda do Estado Novo	39
2.3. LOPS: uma possibilidade frustrada	49
Cap. 3: A ditadura militar como revolução passiva	58
3.1. A crise do populismo e a saída ditatorial	58
3.2. Previdência social e consenso passivo	62
Segunda parte: <u>Da transição “fraca” à contra-reforma (1985-?)</u>	
Cap. 4: Alternativas da transição	74
4.1. A possibilidade (frustrada) de uma ruptura com a transformação pelo alto	74
4.2. Projetos societários em disputa no período pós-transição	82

Cap. 5: A previdência social nas Constituições brasileiras	86
5.1. As Constituições anteriores à de 1988	86
5.2. A Constituição "cidadã" e o conceito de seguridade social	104
5.3. Um balanço sumário da Constituição de 1988	110
Cap. 6: O tempo e os modos da contra-reforma	114
6.1. Reforma e contra-reforma	114
6.2. A "reforma do Estado" e a desconstrução dos avanços da Constituição de 1988	118
6.3. A contra-reforma previdenciária	129
Cap. 7: As emendas constitucionais como instrumentos da contra-reforma	146
7.1. A emenda nº 20	146
7.2. As emendas nºs 41 e 47	159
Conclusões	173
Bibliografia	179
Anexos	193
1. Evolução da legislação previdenciária no Brasil	194
2. Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998	212

- | | |
|-----------------------------------------------|-----|
| 3. Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003 | 227 |
| 4. Emenda Constitucional nº 47, de 05/07/2005 | 236 |

Introdução

O padrão de proteção social no Brasil foi profundamente alterado, do ponto de vista jurídico-legal, com a introdução da concepção de *seguridade social* na Constituição Federal de 1988. Pela primeira vez, uma Carta Magna brasileira inscreveu, num capítulo específico sobre a ordem social, dispositivos que asseguram direitos sociais dentro de uma perspectiva democrática, universalizante e distributiva, a qual, conjugada à afirmação de direitos civis e políticos, configuram a concepção moderna de cidadania ¹. Observe-se que a concepção de seguridade social contemplada na "Constituição Cidadã", como a chamou Ulisses Guimarães, presidente da Assembléia Constituinte, envolve a articulação de três importantes setores estruturantes da proteção social: a *saúde*, a *previdência* e a *assistência* sociais.

A previdência social surgiu na Alemanha, na oitava década do século XIX, sob o governo de Bismarck ² e se generalizou, ao longo do século XX, por quase todos os principais países do mundo ocidental. Inicialmente, apareceu como contrato de seguro social, firmado com a mediação do Estado e financiado por contribuições de patrões e empregados urbanos; mas evoluiu historicamente para uma concepção de proteção social universal, evolução que avançou

¹ A concepção de cidadania aqui utilizada encontra-se desenvolvida em minha dissertação de mestrado (Teixeira, 1996) e as referências básicas para essa reflexão estão embasadas, entre outros, em Marshall (1967), Coutinho (1997), Barbalet (1989) e Abreu (1993).

² Otto von Bismarck (1815-1898), o estadista que promoveu a unificação da Alemanha na segunda metade do século XIX, foi considerado por Gramsci (2000: 76) um exemplo de cesarismo regressivo. No capítulo 2, 2.1, explicitarei esta categoria gramsciana.

especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial, com a instauração do *Welfare State*, do qual é componente constitutivo.

Uma chave interpretativa acerca do surgimento e da arquitetura do *Welfare State* (nos seus vários formatos) é oferecida por dois acreditados autores europeus, que desenvolvem a idéia de que esta articulação constitui o resultado de um "reformismo de Estado", operado pela socialdemocracia, e que alguns de seus exemplos, como o escandinavo,

"são apenas casos-limite certamente generalizáveis de uma forma moderna de revolução passiva no sentido de Gramsci" (Buci-Glucksmann e Therborn, 1981: 10).

Ora, no caso brasileiro, a emergência da previdência social como sistema público não pode ser identificada com qualquer modelo de *Welfare State*, uma vez que se conforma similarmente ao modelo alemão original, de seguro. Tal emergência é concebida nesta tese como elemento constitutivo do processo de revolução passiva aberto com a Revolução de 1930.

Esta hipótese é o eixo organizador das análises e reflexões aqui apresentadas. Entendo que a emergência e a ampliação do conjunto das instituições da previdência social brasileira, de 1930 a 1988, pode ser explicado e compreendido à luz da categoria gramsciana de revolução passiva³. Minha argumentação supõe, além disso, uma determinação essencial:

"O capitalismo brasileiro é marcado por forte heterogeneidade estrutural. Dinâmico o suficiente para tornar o país o oitavo mercado do mundo capitalista⁴, tem

³ Esta categoria será objeto de tratamento no Capítulo 1.

⁴ Este texto foi escrito em 1990.

sido incapaz de dar soluções satisfatórias para uma série de problemas. [...] O mundo da previdência (chamêmo-lo provisoriamente assim) insere-se contraditoriamente neste marco de heterogeneidade estrutural. Por um lado, seu surgimento e evolução são a expressão da generalização das relações capitalistas de produção no país; por outro, reflete o estado de profundo atraso destas relações pelo menos em um aspecto essencial — o das relações capital-trabalho (sem cuja superação, aliás, qualquer consigna de ingresso na modernidade não passa de pura retórica). O mundo da previdência social brasileira é, portanto, um mundo de atraso e miséria" (Teixeira, 1990: 2).

Sabe-se que, sobretudo a partir dos anos 1990, a previdência social — convertida em tema fundamental da agenda política mundial — tornou-se um dos principais alvos da ofensiva restauradora do neoliberalismo. Também no Brasil a ofensiva neoliberal tem visado a previdência; em consequência, profundas transformações lhe foram impostas, em oposição aos preceitos da Constituição de 1988. Sustentarei, nesta tese, que, em função das mudanças ocorridas na correlação de forças entre capital e trabalho nas últimas décadas do século XX, este processo de alterações na previdência não pode ser analisado sob o prisma da revolução passiva, mas sim pelo da contra-reforma.

Com efeito, o desenho constitucional de 1988, em função das transformações sócio-políticas características destes tempos de assalto às conquistas dos trabalhadores, não se desdobrou de modo conseqüente, isto é, no espírito da Carta, que previa a ampliação e universalização de direitos sociais. Tal desenho, ao contrário, foi e vem sendo visceralmente vulnerabilizado pelas "reformas políticas" implementadas no contexto da "reforma do Estado" e do ajuste estrutural que, ao longo de mais de uma

década, vêm tendo lugar nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. Nesta tese, tentarei também abordar este movimento regressivo, de verdadeira contra-reforma e de reversão do desenho constitucional de 1988, analisando-o sob o ângulo do sistema de proteção social, particularmente em relação à previdência social.

O uso da expressão "seguridade social" generalizou-se nos países desenvolvidos a partir da Segunda Guerra Mundial, especialmente na Europa, para descrever um conjunto de ações governamentais no âmbito da proteção social. Tais ações, implementadas através de políticas sociais amplas, caracterizaram os Estados de Bem-Estar Social. Segundo M. L. Werneck Vianna, esta concepção de seguridade social designa

"a idéia de superação do conceito de seguro social no que diz respeito à garantia de segurança das pessoas em situações adversas. [...] Ou seja, significa que o risco a que qualquer um, em princípio, está sujeito — de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria — deixa de ser problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade pública" (M. L. Werneck Vianna, 1999: 91).

No caso brasileiro, a adoção da concepção de seguridade social, compreendendo um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194 da Constituição de 1988), ocorreu de forma tardia e mais restritiva quando comparado com os "modelos clássicos" europeus. Nesses modelos, com efeito, o conjunto de políticas sociais constitutivas da seguridade abarcam, além da saúde, da previdência e da

assistência social, outras políticas setoriais fundamentais para o exercício de uma cidadania ampliada, como, por exemplo, programas de habitação, de emprego, de qualificação de mão-de-obra, etc.

No entanto, a incorporação, ainda que restrita, da seguridade social no plano jurídico-político brasileiro não pode deixar de ser considerada como um avanço no sentido de uma concepção redistributiva de proteção social, tendo em vista a trajetória histórica de consolidação dos direitos sociais em nosso país ⁵. Este avanço pode ser confirmado se se considera que

“a introdução do conceito de seguridade social [...] diz respeito exatamente à construção de um sistema de proteção social, concebido como instrumento indispensável ao processo de reprodução da força de trabalho e, portanto, das condições de reprodução do próprio capital. Esta proteção é oferecida aos trabalhadores em caso de perda ou esgotamento, parcial ou total, temporário ou definitivo, de sua força de trabalho ou das condições de exercê-la — por velhice, por doença, por acidente e pela ocorrência de condições sociais adversas, sejam elas conjunturais (ligadas às oscilações do ciclo econômico) ou estruturais (resultantes da existência de milhões de pessoas vivendo em condições de miséria absoluta e que não têm acesso aos mercados formais de trabalho)” (Teixeira, 1990: 22).

Contribui para avaliar este avanço, cujo núcleo duro consiste na concepção de proteção social baseada na seguridade social, a referência à discussão das diferentes modalidades de proteção social analisadas na

⁵ Para o desenvolvimento dos direitos de cidadania no Brasil, cf., entre outros, Santos (1987) e Carvalho (1995). Tive oportunidade de abordar sumariamente esta problemática em minha dissertação de mestrado (Teixeira, 1996).

literatura contemporânea dedicada a esta temática. Observe-se que, seja através da elaboração de uma tipologia ideal ou da análise dos padrões de proteção historicamente construídos nas sociedades ocidentais, a literatura brasileira já oferece uma reflexão bastante rica sobre proteção social ⁶.

Vejamos, em Sônia Fleury, um exemplo da elaboração mencionada:

“As medidas de proteção social que o Estado implementa através das políticas sociais não têm necessariamente o mesmo significado político e jurídico no que diz respeito à cidadania, isto é, ao exercício dos direitos sociais. As formas assumidas pela proteção social podem ser separadas a partir do contexto social e político no qual historicamente tiveram origem desde o surgimento do Estado moderno. Assim, poderíamos distinguir três modalidades: assistência social, seguro social, seguridade social. Para além da sua diferenciação quanto ao contexto no qual emergiram, o que quero assinalar é que tais modalidades são marcadas por esses contextos, diferenciando-se também suas relações políticas, jurídicas e institucionais” (Fleury, 1991: 43).

Fleury preocupa-se em deixar claro que estas três modalidades não configuram um processo evolutivo, no qual cada uma seria substituída pela outra, num contínuo ascensional da política social em direção a uma cidadania plena (universal); ao contrário, busca demonstrar a sua coexistência na estrutura dos sistemas de proteção social que se sucederam efetivamente, ainda que esta convivência resulte em conflitos e contradições.

Para esta autora, a modalidade de proteção social cujo centro reside na Assistência Social tem origem em contexto liberal, no qual o mercado é

⁶ Cf., entre muitos, Draibe e Aureliano (1989), Draibe (1989; 1990), Faleiros (1995), Fleury (1991; 1994) e M. L. Werneck Vianna (1998).

considerado como *locus* de satisfação das demandas sociais. No entanto, a ineficácia do mercado para satisfazer estas demandas — que, em última instância, são geradas pela própria dinâmica de funcionamento do mercado — exige a intervenção do Estado na regulação das relações no âmbito do trabalho e, em particular, daquelas relativas à reprodução da força-de-trabalho.

A ação pública, então, assume uma natureza punitiva, compensatória e discriminatória em relação aos que necessitam de proteção, uma vez que esta necessidade é considerada como resultante da incapacidade deste grupo social de obter proteção apenas com as ofertas do mercado. As bases institucionais daquela ação se organizam através de um modelo de voluntariado, assentado nas organizações de caridade.

Deste modo, a proteção social não se caracteriza como um direito e se efetiva ao custo de outros direitos inerentes à condição de cidadania. Fleury caracteriza a relação social aí configurada como "cidadania invertida", na qual o indivíduo passa a ser beneficiário do sistema como consequência de seu fracasso social, através do reconhecimento de sua incapacidade de exercer plenamente a condição de cidadania. Em outras palavras: torna-se beneficiário precisamente enquanto não-cidadão.

Quanto à modalidade de Seguro Social, Fleury situa seu surgimento num contexto social em que a classe operária é reconhecida como ator qualificado na ordem política e econômica; esta modalidade tem como característica central a cobertura restrita a grupos ocupacionais. Trata-se de mecanismo de política social que tende a reproduzir a desigualdade existente na estrutura produtiva, uma vez que se estabelece como direito social com base num contrato, onde os benefícios são proporcionais à contribuição salarial efetuada.

A partir desta verificação, a autora indica como em tal modalidade a proteção social se efetiva segundo o princípio meritocrático, ou seja, com base e na proporção das contribuições individuais. Com a finalidade de estabelecer a condição de cidadania que decorre do modelo de Seguro Social, Fleury utiliza a formulação de Santos (1987) de "cidadania regulada", baseada na inserção do indivíduo na esfera dos direitos através do exercício de ocupação oficialmente reconhecida pelo Estado, garantida pela carteira de trabalho assinada.

A última modalidade abordada por Fleury refere-se à proteção social efetivada através da Seguridade Social, que busca um rompimento com as concepções tanto da Assistência Social (baseada na evidência da necessidade) quanto do Seguro Social (com base no contrato realizado). Esta última modalidade compõe-se de um conjunto de políticas públicas que visam a garantir a todos os cidadãos um mínimo vital — em termos de renda, bens e serviços —, entendido como um direito social universalizado, inerente ao exercício da cidadania.

Tal modalidade efetiva-se através de ações governamentais, com o Estado figurando como o principal responsável pelo financiamento e pela organização do sistema, buscando a redistribuição de renda e a correção das desigualdades impostas pelo mercado. A Seguridade Social está, portanto, baseada nos princípios de equidade e justiça social, articulando um projeto de redefinição das relações sociais para a toda a sociedade. Fleury reconhece neste modelo o predomínio de uma concepção de "cidadania universal"⁷.

⁷ Esta referência às formulações de Fleury (1991, 1994) acerca dos modelos de proteção social não significa concordância quanto à sua afirmação de que o modelo de Seguridade Social leva a uma cidadania "plena ou universal". Parece-me mais correta a formulação de Coutinho (1997: 158-159), segundo a qual a dinâmica de ampliação dos direitos de cidadania é incompatível com a lógica do capital, com a existência de uma sociedade de

Construindo esses tipos ideais, Fleury salienta a necessidade de pensá-los levando em conta as referências históricas que os identificam, já que nem sempre foram integralmente aprovados e implementados os planos e projetos que servem de suporte para a criação dos sistemas de proteção social em diferentes países ⁸.

No que toca à abordagem centrada sobre padrões históricos de funcionamento dos sistemas de proteção social em países diversos, exemplo privilegiado na literatura brasileira é a análise feita por Maria Lúcia Werneck Vianna (1998), que, ao investigar a seguridade social brasileira, tematiza os modelos inglês, alemão e americano ⁹.

O "modelo inglês", de acordo com M. L. Werneck Vianna, tem sua referência no Relatório Beveridge, aprovado pelo parlamento britânico em 1942; tal Relatório continha resultados de estudos sobre seguridade social e uma proposta de reforma, que foi implantada a partir de 1946.

Dois princípios fundamentavam esta nova proposta de proteção social: a unidade e a universalidade. Enquanto o primeiro princípio objetivava a unificação das diferentes instâncias de administração dos seguros sociais e uma uniformização das prestações básicas, o segundo relacionava-se à cobertura e à abrangência da proteção, isto é, envolvendo todos os cidadãos e todas as necessidades essenciais. Esta reforma nos sistemas de proteção

classes, e, portanto, um padrão de cidadania plena só é compatível com uma ordem social não baseada na propriedade privada dos meios de produção e na exploração da força de trabalho.

⁸ Como referência histórica, Fleury (1994: 108) remete textualmente a três casos, quais sejam: a Alemanha, com Bismarck (seguro social); a Inglaterra, com Beveridge (seguridade social); e os Estados Unidos, com Roosevelt (assistência social).

⁹ M. L. Werneck Vianna (1998) faz uma revisão da bibliografia sobre os modelos teóricos e as abordagens utilizadas nos estudos de política social, preocupando-se em discutir a imprecisão conceitual neles constatável e, sobretudo, as diferentes práticas consolidadas no

social afirmava a função pública como meio de compatibilizar a democracia com a economia de mercado.

Na ótica de M. L. Werneck Vianna, o "modelo alemão", introduzido por Bismarck na Alemanha nos anos 80 do século XIX, refere-se a um tipo de sistema de proteção social centrado nas questões previdenciárias, estruturado por categorias profissionais e financiado por contribuições de empregados e empregadores, podendo contar com aportes do Estado. Uma característica essencial deste modelo é que sua organização tem como base critérios meritocráticos e segmentares.

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

Estou convencida de que, embora as duas autoras supracitadas utilizem matrizes de análise que partem de diferentes pontos de vista metodológicos, suas formulações não são antinômicas e podem ser utilizadas para investigar a problemática que enfrento nesta tese, ou seja, o movimento que vai da constituição da previdência social brasileira nos anos 1930 até a contra-

âmbito da seguridade social. Em sua análise da proteção social brasileira a partir de 1930, a autora refere-se explicitamente aos três modelos supracitados.

reforma que tem lugar a partir dos anos 1990. Com efeito, meu objeto é a previdência social no Brasil, que surge no contexto do processo macroscópico da revolução passiva (1930-1988) e chega agora à sua desconstrução no quadro da contra-reforma neoliberal (1990-...) ¹⁰.

A pesquisa cujos resultados apresento nesta tese foi conduzida segundo o que entendo ser a inspiração marxista, com a explícita referência a categorias políticas elaboradas por Antonio Gramsci. Por isto mesmo, na primeira parte, faço anteceder à análise do período 1930-1985 uma breve abordagem da categoria gramsciana de revolução passiva, categoria que me foi indispensável para uma aproximação a meu objeto. Na segunda parte, meu foco se dirige à Constituição Federal de 1988 e aos processos de contra-reforma, iniciados por volta do governo Collor e que prosseguem até hoje. E, à guisa de conclusão, saliento a insuficiência dos processos e mecanismos que foram operados e utilizados na previdência social brasileira para dar conta das demandas e interesses históricos dos trabalhadores.

Mesmo com clara consciência dos limites do meu trabalho, tenho a pretensão de haver pensado a regulação social de que a previdência é componente no mesmo registro em que Marx pensou, na década de 60 do século XIX, a conquista da limitação legal da jornada de trabalho:

"Essa luta sobre a restrição legal da jornada de trabalho lavrava com tanto ou mais ardor quanto, além da avareza amedrontada, afetava de fato a grande luta entre o domínio cego das leis da oferta e da procura, conteúdo da Economia Política burguesa, e a produção social controlada

¹⁰ A ênfase aqui conferida à previdência não significa, de modo algum, a redução a esta da seguridade social; tal ênfase se justifica porque, no Brasil, a previdência tem sido um âmbito fundamental na garantia dos direitos sociais.

pela previsão social, conteúdo da Economia Política da classe operária. Conseqüentemente, a lei da jornada de dez horas não foi apenas um grande êxito prático; foi a vitória de um princípio; pela primeira vez, em plena luz do dia, a Economia Política burguesa sucumbia ante a Economia Política da classe operária" (Marx, 1956: 354).

Assim, segundo Marx, tudo o que introduz algum controle social sobre o movimento do capital, tudo o que oferece alguma proteção aos trabalhadores em face dos efeitos deletérios da exploração capitalista é vitória da Economia Política do trabalho.

De modo mais geral, cabe lembrar que a metodologia marxista que adoto aqui se funda, como diria Georg Lukács, no ponto de vista da totalidade ¹¹. Os fenômenos sociais específicos — como, no caso, os relativos à previdência social — não podem ser plenamente compreendidos a não ser quando articulados e mediados pelos processos globais que vigoram numa sociedade concreta. É por isso que, ao longo desta tese, dou ampla atenção aos contextos históricos (econômicos, políticos, sociais) em que se situam as modalidades de previdência social que vigoraram e vigoram em nosso País.

¹¹ "Não é o predomínio de motivos econômicos na explicação da história que distingue de maneira decisiva o marxismo da ciência burguesa, mas o ponto de vista da totalidade. A categoria da totalidade, o domínio universal e determinante do todo sobre as partes constituem a essência do método que Marx recebeu de Hegel e transformou de maneira original no fundamento de uma ciência inteiramente nova" (Lukács, 2003: 105).

Primeira parte

**UMA ERA DE REVOLUÇÕES PASSIVAS
(1930-1985)**

Capítulo 1

O conceito gramsciano de revolução passiva

Uma das chaves interpretativas mais fecundas para compreender o desenvolvimento da formação social brasileira parece-me ser aquela elaborada pelo marxista italiano Antonio Gramsci. Entre as categorias gramscianas, recorrerei mais amplamente à de *revolução passiva*, sem prejuízo daquelas que lhes são correlatas ¹².

Nos dois capítulos seguintes desta tese, procuro analisar — com base sobretudo na categoria gramsciana de revolução passiva — o modo pelo qual se articulou e desenvolveu a previdência social no Brasil, em dois períodos de nossa história que me parecem particularmente emblemáticos desta modalidade de transformação social “pelo alto”, ou seja, aquele situado entre a Revolução de 1930 e a crise do populismo; e, em seqüência, o que vai da instauração da ditadura militar em 1964 até a crise que abriu um período de transição para um regime de liberdades formais.

¹² Cabe ressaltar que o recurso a este instrumental analítico já originou um significativo acúmulo na interpretação do Brasil contemporâneo: basta pensar na contribuição oferecida por Carlos Nelson Coutinho (1992, 1993, 1999, 2000, 2006) e Luiz Werneck Vianna (1997, 1999). Este acúmulo, por outro lado, foi enriquecido por abordagens que utilizaram categorias marxistas compatíveis com o pensamento gramsciano: é o caso, por exemplo, das abordagens que se valeram do conceito de *via prussiana* elaborado por Lenin (1980: 29 e ss.).

Antes de abordar estes dois períodos, contudo, parece-me importante resumir, ainda que brevemente, as principais determinações do conceito gramsciano de revolução passiva.

Entre os muitos conceitos com os quais Gramsci contribui para a análise marxista do real — ao lado de sociedade civil, hegemonia, guerra de posição, etc., etc. —, tem lugar de destaque o de "revolução passiva". Como sucede com várias outras categorias presentes nos *Cadernos do cárcere*, Gramsci parte de um termo criado por outro autor, mas reelaborando-o em sua obra, de modo a transformá-lo num instrumento teórico novo e original. Isso ocorre também com "revolução passiva", termo recolhido na obra do historiador Vincenzo Cuoco, que o empregou para compreender a fracassada revolução napolitana de 1799. São muitos os locais dos *Cadernos do cárcere* onde Gramsci aborda a temática da revolução passiva¹³.

¹³ No processo da minha pesquisa, percorri cuidadosamente a recente edição brasileira dos *Cadernos do cárcere* (Gramsci: 1999, 2000 e 2002), expressão do pensamento do Gramsci maduro. Posso assim precisar que a categoria *revolução passiva* aparece nos vol. 1 (pp. 291-293, 298-300, 306-309, 392-396, 425-430), 3 (pp. 76-79), 4 (pp. 60-61, 241-242) e 5 (pp. 62-63, 286, 289, 316-319, 321-323, 328-329 e 331-332).

É bastante ampla a literatura sobre o conceito de revolução passiva. Embora publicados nos anos 1970, merecem ainda leitura os ensaios de Christine Buci-Glucksmann e de Franco de Felice (Istituto Gramsci, 1977: 99-126 e 161-220). É significativo o fato de que duas das mais importantes contribuições ao tema provenham da América Latina, uma região caracterizada por revoluções passivas; refiro-me aos livros de Dora Kanoussi e Javier Mena (1985) e de Luiz Werneck Vianna (1997).

Entre as várias definições gramscianas do conceito, há uma que me parece fornecer uma síntese eficaz, ainda que formulada num nível bastante abstrato. Para o autor italiano, a revolução passiva consistiria na

“expressão prática das necessidades da ‘tese’ de se desenvolver integralmente, até o ponto de conseguir incorporar uma parte da própria antítese, para não se deixar ‘superar’, isto é, na oposição dialética somente a tese desenvolve, na realidade, todas as suas possibilidades de luta, até capturar os supostos representantes da antítese” (Gramsci, 2002: 318).

Essa definição abstrata vai ganhar concretude nas várias aplicações que Gramsci faz do conceito. A noção de revolução passiva é um instrumento chave do qual se vale nosso autor em suas análises do *Risorgimento* italiano, ou seja, do processo de formação do Estado burguês moderno na Itália, ocorrido na segunda metade do século XIX. Mas não é esta, de modo algum, a sua única aplicação na obra de Gramsci: como veremos, o conceito é também utilizado como critério de interpretação de complexos fenômenos sociais, como o fascismo e o americanismo.

Essa possibilidade de generalização foi utilizada mais tarde por autores inspirados nas reflexões gramscianas. Além do uso do conceito feito pelos autores brasileiros já mencionados, sobre os quais voltaremos a falar nos itens sucessivos deste capítulo, cabe destacar que a francesa Christine Buci-Glucksmann e o sueco Göran Therborn empreenderam uma convincente análise da ação da socialdemocracia europeia no período sucessivo à Primeira Guerra Mundial e durante a construção do *Welfare State* a partir do conceito de

revolução passiva. Esta análise interessa particularmente à minha tese, razão pela qual voltarei adiante à obra destes dois autores.

Recordemos brevemente algumas determinações deste conceito gramsciano. Deve-se sublinhar, antes de mais nada, que um processo de revolução passiva — ao contrário de uma revolução popular, “jacobina”, realizada a partir de baixo —, implica sempre a presença de dois momentos: o da “restauração” (trata-se sempre de uma reação das classes dominantes à possibilidade de uma transformação efetiva e radical proveniente “de baixo”) e o da “renovação” (implicando que algumas demandas populares sejam satisfeitas pelas classes dominantes, ainda que “pelo alto”, sob a aparência de concessões e não de conquistas).

Neste sentido, falando da Itália mas expressando características universais da revolução passiva, Gramsci afirma que uma revolução deste tipo expressa

“o fato histórico da ausência de uma iniciativa popular unitária no desenvolvimento da história italiana, bem como o fato de que o desenvolvimento se verificou como reação das classes dominantes ao subversivismo esporádico, elementar, não orgânico, das massas populares, através de ‘restaurações’ que acolheram uma certa parte das exigências que vinham de baixo; trata-se, portanto, de ‘restaurações progressistas’ ou ‘revoluções-restaurações’, ou, ainda, ‘revoluções passivas’ (Gramsci, 1999: 393).

O aspecto restaurador, portanto, não anula o fato de que ocorram também modificações efetivas. A revolução passiva, portanto, não é sinônimo de contra-revolução ou de contra-reforma, já que são implementadas, ainda que pelo alto, algumas reformas exigidas pelo desenvolvimento da sociedade e pela pressão das classes subalternas. Numa outra passagem, Gramsci diz:

"Pode-se aplicar ao conceito de *revolução passiva* (e pode-se documentar no *Risorgimento* italiano) o critério interpretativo das modificações moleculares, que, na realidade, modificam progressivamente a composição anterior das forças e, portanto, transformam-se em matriz de novas modificações" (Gramsci, 2002: 317).

Mais tarde, sobretudo em sua polêmica com teses historiográficas defendidas por Benedetto Croce, Gramsci amplia o seu conceito. Ele afirma que o *Risorgimento* se insere numa revolução passiva mais ampla, de dimensão européia, que caracteriza toda uma época histórica, iniciada precisamente com o fim da era napoleônica, ou seja, com a Restauração. Nela, as novas classes dominantes — formadas como resultado da conciliação entre a burguesia e as velhas camadas de grandes proprietários rurais — reagem contra as conseqüências mais radicais da Revolução Francesa, mas ao mesmo tempo introduzem pelo alto, ainda que contra as massas populares, muitas das conquistas dessa revolução (Gramsci, 1999: 298-300). Trata-se da época na qual o liberalismo se consolida e se expande, mas em aberta oposição à democracia. Gramsci não hesita em dizer que o liberalismo antidemocrático de Croce é apenas uma ideologia que busca justificar e legitimar a revolução passiva.

Uma outra época de revolução passiva, sempre de acordo com Gramsci, seria aquela na qual a burguesia reage contra a Revolução de Outubro, buscando adotar — para neutralizar o impacto desta revolução e impedir sua extensão ao Ocidente — algumas das conquistas da revolução bolchevique, como, por exemplo, elementos de planejamento econômico. Esta nova época de

revolução passiva se manifestaria em dois dos principais fenômenos do primeiro pós-guerra, ou seja, o fascismo e o americanismo.

Sobre o fascismo, Gramsci é explícito:

"Ter-se-ia uma revolução passiva no fato de que, por intermédio da intervenção legislativa do Estado e através da organização corporativa, teriam sido introduzidas na estrutura econômica do país modificações mais ou menos profundas para acentuar o elemento 'plano de produção', isto é, teria sido acentuada a socialização e cooperação da produção, sem com isso tocar (ou limitando-se apenas a regular e controlar) a apropriação individual e grupal do lucro. No quadro concreto das relações sociais italianas, esta pode ter sido a única solução para desenvolver as forças produtivas da indústria sob a direção das classes dirigentes tradicionais [...]. Que um tal esquema possa traduzir-se em prática, e em que medida e em que formas, isto tem um valor relativo: o que importa, política e ideologicamente, é que ele [o programa fascista de industrialização] pode ter, e tem realmente, a virtude de servir para criar um período de expectativa e de esperanças, notadamente em certos grupos sociais italianos, como a grande massa dos pequenos burgueses urbanos e rurais, e, conseqüentemente, para manter o sistema hegemônico e as forças de coerção militar e civil à disposição das classes dirigentes tradicionais" (Gramsci, 1999: 299-300).

Em face do americanismo, a posição de Gramsci é mais cautelosa:

"Pode-se dizer, de modo genérico, que o americanismo e o fordismo resultam da necessidade imanente de chegar à organização de uma economia programática e que os diversos problemas examinados deveriam ser os elos da cadeia que marcam precisamente a passagem do velho individualismo econômico para a economia programática [...]. Questão de saber se o americanismo pode constituir uma

"época" histórica, ou seja, se pode determinar um desenvolvimento gradual do tipo das 'revoluções passivas' próprias do século passado, ou se, ao contrário, representa apenas a acumulação molecular de elementos destinados a produzir uma "explosão", ou seja, uma revolução de tipo francês" (Gramsci, 2001: 241-242).

No caso do americanismo, portanto, Gramsci fala de revolução passiva, mas expressa uma dúvida. Parece-me, porém, que o desenvolvimento subsequente de suas reflexões orienta-se no sentido de conceber o americanismo como uma "época histórica" de revolução passiva, e não como a preparação de uma explosão revolucionária de "tipo francês" ou jacobino. Deve-se recordar, de passagem, que Gramsci evidenciava uma notável capacidade de previsão quando insiste no caráter expansivo do americanismo em comparação com o fascismo, uma previsão que o segundo pós-guerra só fez confirmar.

Gramsci chama a atenção para duas conseqüências da revolução passiva: por um lado, o fortalecimento do Estado em detrimento da sociedade civil, ou, mais concretamente, o predomínio de formas ditatoriais de supremacia em detrimento das formas hegemônicas; e, por outro, a prática do transformismo (ou cooptação) como modalidade de formação das camadas dominantes, uma prática que — decapitando a representação política e cultural das classes subalternas — tenta excluir tais classes de todo efetivo protagonismo histórico.

Sobre o fortalecimento do Estado, Gramsci — após analisar o papel do Piemonte no *Risorgimento*, ou seja, de um pequeno Estado liberal-monárquico na construção do Estado nacional italiano — observa:

"Este fato é de máxima importância para o conceito de 'revolução passiva': isto é, que não seja um grupo social o dirigente de outros grupos, mas que um Estado, mesmo limitado como potência, seja o 'dirigente' do grupo que deveria ser dirigente e possa pôr à disposição deste último um Exército e uma força político-diplomática [...]. O importante é aprofundar o significado que tem uma função como a do 'Piemonte' nas revoluções passivas, isto é, o fato de que um Estado substitui os grupos sociais locais, ao dirigir uma luta de renovação" (Gramsci, 2002: 329-330).

Com base na teoria do Estado ampliado, Gramsci não hesita em extrair as consequências políticas desta substituição da classe pelo Estado:

"É um dos casos em que se tem a função de 'domínio', e não de 'direção', nestes grupos: ditadura sem hegemonia. A hegemonia será de uma parte do grupo social sobre todo o grupo, não deste sobre outras forças para fortalecer o movimento, radicalizá-lo, etc., segundo o modelo 'jacobino'" (*ibid.*).

Mas "ditadura sem hegemonia" não significa que o Estado resultante de uma revolução passiva possa prescindir de um mínimo de consenso; se o fizesse, ele teria de utilizar sempre e tão-somente a coerção, o que, a longo prazo, tornaria impossível o seu funcionamento. Gramsci vai então nos indicar o modo preferencial pelo qual se obtém este consenso mínimo — que ele chama de "consenso passivo" — no caso de transições pelo alto, ou seja, igualmente "passivas": este modo é o que ele, de acordo com a terminologia política italiana, chama de "transformismo", um termo que poderia ser traduzido em português como "cooptação". No trecho a seguir citado, Gramsci se refere à

Itália, mas com observações válidas também para outros países, inclusive para o Brasil, como veremos mais tarde:

"O transformismo como uma das formas históricas daquilo que já foi observado sobre a 'revolução-restauração' ou 'revolução passiva', a propósito do processo de formação do Estado moderno na Itália [...]. Dois períodos de transformismo: 1) de 1860 até 1900, transformismo 'molecular', isto é, as personalidades políticas elaboradas pelos partidos democráticos de oposição se incorporam individualmente à 'classe política' conservadora e moderada (caracterizada pela hostilidade a toda intervenção das massas populares na vida estatal, a toda reforma orgânica que substituísse o rígido 'domínio' ditatorial por uma 'hegemonia'); 2) a partir de 1900, o transformismo de grupos radicais inteiros, que passam ao campo moderado" (Gramsci, 2002: 286).

Como dissemos anteriormente, o conceito de revolução passiva pode ser generalizado para outros países e outras épocas históricas que não aqueles onde Gramsci viveu. Antes de tentar mostrar a pertinência do conceito para entender o processo de formação da previdência social no Brasil, gostaria de recordar — ainda que brevemente — o uso que Buci-Glucksmann e Therborn fazem deste conceito para entender o que eles chamam de "desafio socialdemocrata". O eixo da reflexão de nossos dois autores é bastante claro:

"Classes, vida cotidiana, práticas da sociedade civil e do Estado convergem no que chamamos de *reformismo de Estado*. O modelo escandinavo e o caminho sueco são apenas casos limites, e sem dúvida generalizáveis, de uma forma moderna de revolução passiva à Gramsci. Um reformismo histórico que permite compreender o que uma classe operária se torna quando gere o Estado através de suas

grandes organizações sindicais e políticas. Quando ela se keynesianiza" (Buci-Glucksmann e Therborn, 1981: 10).

Mais adiante, eles definem o keynesianismo, ligando-o explicitamente à concepção gramsciana de americanismo e fordismo:

"Trata-se de uma *solução expansiva*, ligando ampliação do Estado e fordismo a uma política social 'avançada', a grandes alianças com base em compromissos institucionais e econômicos" (*idem*: 122).

Além disso, os autores que estamos analisando fornecem importantes elementos para distinguir entre o que Gramsci chama de "consenso passivo" e de "consenso ativo"¹⁴. Para Buci-Glucksmann e Therborn (1981:145), teríamos:

Consenso passivo	Consenso ativo
Indireto (sem iniciativa popular, sem democracia de base)	Direto (auto-organização das massas)
Prioritariamente pelo Estado e sua dominação	Prioritariamente pela direção hegemônica
Repressivo/burocrático ou corporativista/burocrático	Expansivo/democrático
Preponderância burguesa	Preponderância operária /popular
Revolução passiva	Revolução popular e democrática
Estatista e institucionalista	Anti-estatista

¹⁴ Esta distinção, como veremos adiante, será de grande utilidade quando abordarmos as políticas sociais da ditadura militar brasileira.

Alguém poderia retrucar que as observações de Buci-Glucksmann e Therborn não valem para nós, na medida em que é evidente que não chegamos a constituir no Brasil um efetivo *Welfare State*. Contudo, importantes direitos sociais foram conquistados no período que se estende de 1930 até a contra-reforma neoliberal dos últimos anos. E a sugestão para que se usem muitas das suas idéias também para o caso brasileiro — sobretudo a da relação entre revolução passiva, por um lado, e, por outro, políticas sociais e econômicas de tipo keynesiano — nos vem dos próprios autores que estamos comentando. Com efeito, eles dizem:

“O 'modelo' de análise gramsciano não vale apenas para os países de capitalismo desenvolvido que passaram por uma revolução passiva fordista. Podem ser encontrados em certos países capitalistas 'dependentes' semiperiféricos os mesmos mecanismos de revolução passiva, que modernizam o Estado e a sociedade pelo alto. Este é o caso dos 'Estados de compromisso nacional popular' (populistas) dos anos 1930-1950 na América Latina, o de Vargas no Brasil, o de Perón na Argentina ou de Cárdenas no México. A função do Estado no processo de industrialização e na modernização faz-se acompanhar por uma forma específica de constituição da classe operária como sujeito de ação política” (*idem*: 148. *Itálico meu*).

O conceito de revolução passiva constitui, portanto, um importante *critério de interpretação* para compreender não só episódios capitais da história italiana e de outros países, mas também épocas históricas inteiras. Sublinhei a expressão “critério de interpretação” porque Gramsci (assim como

Buci-Glucksmann e Therborn) refuta com clareza a possibilidade de que as classes subalternas utilizem a revolução passiva como "programa":

"Portanto, não teoria da 'revolução passiva' como programa, como foi nos liberais italianos do *Risorgimento*, mas como critério de interpretação, na ausência de outros elementos ativos de modo dominante" (Gramsci, 2002: 332).

Este registro me parece importante para que se compreenda plenamente a tese que aqui defendo. O fato de que importantes direitos sociais conquistados em épocas de revolução passiva estejam hoje sendo desconstruídos pela contra-reforma neoliberal não significa que devemos opor a esta contra-reforma uma nova revolução passiva. Esta é uma falsa alternativa, como tentarei mostrar mais amplamente nas conclusões desta tese.

Capítulo 2

“Façamos a revolução antes que o povo a faça”

2.1. A Revolução de 1930 e a emergência do sistema público de previdência social no Brasil

Dos estudos já realizados por alguns autores brasileiros que analisaram os processos de transição ocorridos em nossa história, depreende-se que, em função da ausência total de revoluções de tipo jacobino, a nossa formação social é marcada por processos de *transformação pelo alto*, caracterizados — na trilha de Gramsci — como revoluções passivas.

Se Luiz Werneck Vianna, estudando a Revolução de 30, mostrou com precisão o seu caráter de *transformação pelo alto* (Werneck Vianna, 1999), Carlos Nelson Coutinho vai mais longe e ressalta que o país tem uma *tradição* que se repete ao longo de sua história: a de um Estado forte que se sobrepõe à nação (Coutinho, 2006), ou seja, a nação brasileira foi construída a partir do Estado e não a partir da ação das massas populares. Não é exagero, pois, afirmar neste sentido que, desde a Independência, características de revolução passiva assinalam os eventos mais importantes de nossa história. Com relação à própria Independência, aliás, não é um acaso o fato de

"(...) o primeiro imperador brasileiro ter sido filho do rei de Portugal; ele foi Pedro I foi Brasil e foi Pedro IV, algum tempo depois, em Portugal. Isso revela quanto foi débil aquela ruptura, ou seja, a ruptura que nos trouxe de uma situação formalmente colonial para a condição de país independente. Além disso, junto com este imperador, herdamos também a burocracia portuguesa, que aqui já estava e que foi reforçada com a vinda de D. João VI, em 1806. Portanto, se observarmos bem, veremos que o processo de independência não se constituiu absolutamente em uma revolução no sentido forte da palavra, isto é, não representou um rompimento com a ordem estatal e sócio-econômica anterior, mas foi apenas, de certo modo, um rearranjo entre as diferentes frações das classes dominantes" (Coutinho, 2006: 175).

Ainda que outros exemplos possam ser levantados para corroborar a forte presença de elementos de revolução passiva na história brasileira (como, por exemplo, a proclamação da República, que não passou de um golpe militar ao qual, no dizer de um jornalista da época, o povo assistiu "bestificado"), o que me interessa especificamente são as características passivas da *transformação pelo alto* que se operou a partir da Revolução de 1930, consolidando a ordem capitalista no Brasil. Nas palavras de Octavio Ianni,

"o que caracteriza os anos posteriores à Revolução de 30 é o fato de que ela cria condições para o desenvolvimento do Estado burguês, como um sistema que engloba instituições políticas e econômicas, bem como padrões e valores sociais e culturais de tipo propriamente burguês" (Ianni, 1991: 25).

Entendo que é somente depois de 1930 que se dá, de forma efetiva, a consolidação das relações capitalistas no Brasil. Como anotou Coutinho, a

tradição do Estado sobrepondo-se à nação é reproduzida na Revolução de 30. Contudo, esta

“assinala, malgrado os seus limites, um momento de importante descontinuidade com a velha ordem: o movimento liderado por Getúlio Vargas contribuiu para consolidar definitivamente a transição do Brasil para o capitalismo” (Coutinho, 2006: 176).

É verdade que já a partir da instauração da República — que, como sugeri, é outro momento histórico a que cabe a caracterização de revolução passiva — o Brasil possuía um Estado burguês;

“Mas é depois de 1930 que se dá efetivamente a consolidação e generalização das relações capitalistas em nosso país, inclusive com a expansão daquilo que Marx considerava o 'modo de produção especificamente capitalista', ou seja, a indústria” (Coutinho, *id.*, *ibid.*).

Utilizando categorias gramscianas, Coutinho (1993: 77) analisa a formação social brasileira até os anos 30 como sendo de tipo "oriental", ou seja, como uma formação na qual o Estado "aparece como demiurgo das relações sociais", enquanto a sociedade civil ainda seria "primitiva e gelatinosa".

A ascensão, nas primeiras décadas do século XX, das classes sociais urbanas criou condições sociais e políticas para a ultrapassagem do Estado oligárquico que, até então, tinha vigência entre nós. A Revolução de 30, portanto, indica um momento de ruptura com a "velha ordem" — precisamente

aquela que se expressa no Estado oligárquico ¹⁵ -, dando início ao processo de modernização da sociedade brasileira. Nos processos de revolução passiva, de que é exemplo a Revolução de 30, ocorre uma conciliação entre frações das classes dominantes, com o objetivo de evitar uma efetiva participação popular nos processos de transformação, que se dão assim "pelo alto" ¹⁶.

Um exame da história brasileira mostra que, no período 1930-1945, o conjunto das atividades governamentais — por exemplo, as que incidem na reformulação das condições de funcionamento do mercado, no desenvolvimento da esfera produtiva, nas relações internacionais, na criação de uma legislação trabalhista e, sobretudo, o que aqui nos interessa, na instauração do sistema previdenciário público — caracteriza o caráter propriamente burguês do Estado brasileiro. Como sublinhou Octavio Ianni,

"o poder público passou a funcionar — mais adequadamente — segundo as exigências e as possibilidades estruturais estabelecidas pelo sistema capitalista vigente no Brasil, isto é, pelo subsistema brasileiro do capitalismo" (Ianni, 1991: 26).

¹⁵ Ianni (1991: 25) afirma que o Estado oligárquico foi uma forma de Estado burguês, mas implicando uma modalidade singular de organização do poder político e econômico em termos de estruturas de dominação/subordinação. Por seu turno, Fiori lembra que, através do acordo informal que foi a "política de governadores", reconhecia-se na República Velha a autonomia fiscal e jurídica dos Estados e não se questionava o poder das frações oligárquicas locais; em troca, essas oligarquias apoiavam um Estado central não intervencionista. Para este autor, a "Revolução de 1930 foi sobretudo um questionamento, pelas armas, das regras político-eleitorais em que se sustentou a *política de governadores*" (Fiori, 1995: 142).

¹⁶ É de conhecimento geral a frase atribuída ao então governador de Minas Gerais, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, " façamos a revolução antes que o povo a faça", que traduz fielmente essa transformação "pelo alto" pretendida pelos condutores da Revolução de 30. Como formulou L. Werneck Vianna (1999: 177): "[...] Se a revolução 'pelo alto' consiste numa forma de induzir a modernização econômica através da intervenção política, implica, de outro lado, numa 'conservação' do sistema político, embora promova rearranjos nos lugares ocupados pelos seus diferentes protagonistas". Outro estudioso, na mesma linha argumentativa, escreveu: "A Revolução de 30 é, seguramente, a forma mais emblemática de manifestação da via prussiana, da revolução passiva (...) em nossa história" (Coutinho, 1993: 80).

Uma das características mais marcantes do Estado brasileiro a partir dos anos 1930 é o seu papel interventivo e regulador da economia — e, especialmente, de alavanca da construção da industrialização —, bem como a sua consolidação enquanto núcleo organizador da sociedade. Para isto, contribuiu decisivamente a crise internacional aberta com a crise mundial de 1929, que nos compeliu a um extenso processo de industrialização por substituição de importações, embora seja verdade que somente depois dos anos 50 é que a indústria se consolidou efetivamente como o eixo dinâmico da economia brasileira (Fiori, 1995: 126).

Passo decisivo para a consolidação dos processos de transformação gerados a partir da Revolução de 30 foi o estabelecimento, em 1937, mediante um golpe, do regime ditatorial conhecido como Estado Novo.

Com a instalação do Estado Novo, o poder estatal se viabilizou como protagonista central do processo de industrialização (Ianni, 1991). Também este processo se configurou "pelo alto": a criação das condições que permitiram a passagem de uma economia primária agro-exportadora para uma economia de base industrial não resultou da ação consciente do empresariado nacional, mas derivou essencialmente da enérgica ação interventiva do Estado. A natureza de classe do seu bloco social de sustentação, porém, implicava composições de corte conservador:

"Nascido em 1930 de uma peculiar acomodação entre oligarquias agro-mercantis e setores urbanos emergentes, o Estado foi se ajustando ao crescente domínio da burguesia industrial, mas esta nunca rompeu politicamente com as frações 'atrasadas' da burguesia, fossem rurais ou urbanas" (Sallum Jr., 1994: 147).

Mais detalhadamente, L. Werneck Vianna pondera que, em função dos interesses diversificados que se condensaram na aliança que promoveu a Revolução de 30, era necessária a

"[...] propositura de um projeto universalizador, que pudesse abrigar os interesses contraditórios compreendidos na coligação de forças vencedoras em 30. Havia que atender-se à atividade agro-exportadora, politicamente derrotada, mas vital economicamente para o estabelecimento da nova ordem, diversificá-la, estimular a produção agrícola para consumo interno, consultar as reivindicações dos industriais, elevar o *standard* de vida das camadas médias urbanas e encaminhar a chamada 'questão social' " (L. Werneck Vianna, 1999: 170).

Assim, as bases político-sociais de sustentação do Estado brasileiro pós-1930 foram não só conservadoras, mas também extremamente heterogêneas. Entretanto, o ajuste do Estado ao crescente domínio da burguesia industrial, de que fala Sallum Jr., tem uma contraface necessária: o crescimento de uma classe operária urbana, com suas demandas e reivindicações. Dentre estas reivindicações, tem lugar de destaque a referente à previdência social. Com efeito, já na alvorada do século XX,

"o movimento sindical [...] vinha insistentemente se batendo pela implantação de uma série de dispositivos legais que pudessem corrigir as deficiências mais gritantes das condições gerais de trabalho. Os principais itens da moderna legislação trabalhista e do seguro social já haviam sido levantados, postulando-se com muita clareza as melhores soluções hoje encontradas para os problemas mais cruciais de sua aplicabilidade" (Rodrigues, 1968: 46).

De fato, a questão da previdência pública fora levantada em 1901¹⁷, quando o Centro Socialista Enrico Ferri e a Liga Democrática lançaram um manifesto que continha, em um dos seus itens, a exigência da "criação da caixa-pensão para os velhos e para os incapazes de trabalhar"; em 1927, o programa dos candidatos do Bloco Operário e Camponês, articulado pelo Partido Comunista, previa em um dos seus pontos "o seguro social a cargo do Estado e do patronato, contra o desemprego, a invalidez, a enfermidade, a velhice" (cf. Rodrigues, 1968: 44-45).

Se se registram ações estatais de previdência social anteriores a 1930, cumpre salientar que *não configuravam um sistema destinado a atender às demandas da classe operária urbana, fundamental para a consolidação de um capitalismo moderno no país*. Realmente, alguns setores do funcionalismo público já tinham direito, desde o período imperial, ao *montepio*, que, segundo um estudioso, era "predecessor dos (...) institutos de previdência" (Rodrigues, 1968: 48). A partir da proclamação da República, o montepio tornou-se obrigatório para os funcionários do Ministério da Fazenda (1890), para os empregados das estradas de ferro gerais da República (1890), para os funcionários civis do Ministério da Guerra (1891) e para os operários do Arsenal de Marinha do Distrito Federal (1892).

Mas, de fato, o primeiro sistema previdenciário do Brasil data de janeiro de 1923, com a criação das *Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs)*, através do Decreto n.º 4682, denominado "Lei Eloy Chaves" em homenagem ao autor do projeto. Este decreto determinava a criação de uma CAP em cada empresa

¹⁷ Rigorosamente, tal questão já aparece logo após a proclamação da República e vai adquirindo progressivamente mais visibilidade, conforme o demonstram Oliveira e Teixeira (1986: 53-57).

ferroviária do país. Em 1926, ele foi estendido aos empregados das empresas marítimas e portuárias. Embora seja considerado na historiografia como o início da previdência social no Brasil, é importante assinalar que se tratava de caixas privadas, vinculadas às empresas, com o papel do Estado resumindo-se à fiscalização do cumprimento da lei (cf., entre outros, Malloy [1986] e Oliveira e Teixeira [1986]).

A previdência social brasileira de natureza pública, surgida no pós-1930, faz parte de um elaborado projeto de transformação do Estado e da nossa sociedade, que teve em Vargas seu mentor e executor. Utilizando uma categoria de Gramsci, arrisco-me a visualizar em Vargas um representante emblemático daquilo que o autor italiano chamou de "cesarismo progressista". Para Gramsci,

"o cesarismo expressa uma situação na qual as forças em luta se equilibram de modo catastrófico [...]. Mas o cesarismo, embora expresse sempre a solução 'arbitral', confiada a uma grande personalidade, de uma situação histórico-política caracterizada por um equilíbrio de forças de perspectiva catastrófica, não tem sempre o mesmo significado histórico. Pode haver um cesarismo progressista e um cesarismo regressivo; e, em última análise, o significado exato de cada forma de cesarismo só pode ser reconstruído a partir da história concreta e não de um esquema sociológico. O cesarismo é progressista quando sua intervenção ajuda a força progressista a triunfar, ainda que com certos compromissos e acomodações que limitam a vitória; é regressivo quando sua intervenção ajuda a força regressiva a triunfar, também neste caso com certos compromissos e limitações, os quais, no entanto, têm um valor, um alcance e um significado diversos daqueles do caso anterior. Trata-se de ver se, na dialética revolução-restauração, é o elemento revolução ou o elemento restauração que predomina, já que é certo que, no movimento histórico, jamais se volta atrás e não existem restaurações *in toto*" (Gramsci, 2000: 76).

Num caso típico de cesarismo progressista, Vargas praticou uma política habilidosa de conciliação entre as classes: não atacou o latifúndio, organizou e fortaleceu o mercado interno para o desenvolvimento da burguesia industrial, ao mesmo tempo em que acenou para os trabalhadores urbanos com uma legislação social, ainda que fortemente atrelada ao controle estatal.

É no quadro desta política que a previdência social constituiu um dos elementos centrais na estratégia varguista de buscar a ampliação de suas bases de apoio nas classes trabalhadoras. É verdade que, num primeiro momento, amplos segmentos empresariais manifestaram oposição à legislação trabalhista e previdenciária; mas tem-se aqui a clássica situação em que o Estado burguês expressa os interesses *gerais* do capital, conflitando com interesses de capitalistas *singulares*.

Deve-se recordar que os primeiros anos do pós-1930 foram marcados por uma contenção geral de despesas públicas para enfrentar a crise econômica herdada por Vargas, legado da crise internacional do capitalismo e da modalidade de inserção do país no mercado mundial.

Até a entrada da década de 1930, a fonte de divisas brasileiras esteve ancorada quase exclusivamente na exportação de produtos primários, sobretudo o café, do que resultava a extrema dependência do setor externo. A crise econômica que eclodiu em 1929 e a depressão que se seguiu provocou uma acentuada queda na procura e nos preços dos produtos primários no mercado internacional. Este cenário refletiu-se, na economia brasileira, através de uma vertiginosa queda nas exportações, gerando a necessidade de conter as importações para, pelo menos, minimizar o crescente déficit da balança comercial.

A dificuldade para importar foi certamente um estímulo para o processo de industrialização por meio da substituição de importações, um processo que o Estado passou a estimular, não só por meio de generosos financiamentos ao setor privado, mas também pela criação de empresas públicas (particularmente no setor de bens de capital) que iriam assumir tarefas imprescindíveis ao desenvolvimento do capitalismo, mas que — em função da baixa lucratividade imediata — não interessavam ao setor privado.

Em decorrência destas circunstâncias conjunturais, mas sobretudo da própria essência de classe do Estado que se constrói no pós-1930¹⁸, seria muito improvável responder ao amplo elenco de demandas da classe trabalhadora urbana. No entanto, ao contrário das demais políticas sociais, que exigiriam investimentos mais imediatos e expressivos do Estado, as ações previdenciárias poderiam ser adotadas sem ônus para os cofres públicos, dada a possibilidade de autofinanciamento; era suficiente a criação de um sistema compulsório financiado através de contribuições.

Este modelo privilegiava prestações sociais de longo prazo, como aposentadorias e pensões; assim, não é por acaso que analistas mencionem a "orientação contencionista" original do sistema. Esta orientação é explicada por Oliveira e Teixeira por meio de uma dupla característica: se, por um lado, houve uma grande expansão da receita da previdência resultante do maciço ingresso de contribuintes promovido pela criação de um sistema público

¹⁸ Aspecto importante da contribuição de L. Werneck Vianna ao nosso tema encontra-se na sua desmontagem da "mitologia estadonovista" acerca da "história da criação das leis do trabalho": ele demonstra que tais leis não foram produto de uma "outorga" e prova que os "direitos fundamentais do trabalho" já tinham sido objeto de legislação anterior a 1930. A essência de classe do Estado que se ergue com Vargas no comando é revelada por este autor quando observa que, "no centro da problemática da criação da denominada legislação social,

nacional, houve, por outro, um "esforço ativo de restrição das despesas por parte das instituições previdenciárias" (Oliveira e Teixeira, 1986: 60).

Este esforço restritivo foi alcançado, sobretudo, pela limitação do gasto com assistência médica e pela diminuição do valor médio dos benefícios pagos aos segurados. Desse modo, a construção da previdência social pública atendia sem custos imediatos (as aposentadorias e pensões só seriam pagas muitos anos depois) a uma antiga reivindicação de amplas massas, ao mesmo tempo em que criava as condições para que o principal gestor do fundo que com ela se constituía, precisamente o Estado, pudesse lançar mão dos recursos que iam sendo por ela gerados para outros fins e objetivos de curto e médio prazos.

Portanto, acoplada a uma legislação que organizava imperativamente a representação dos trabalhadores segundo um modelo corporativista comandado pelo Estado, esta construção previdenciária respondia a aspirações generalizadas, mas, ao mesmo tempo, *integrava e enquadrava* os seus demandantes. Amélia Cohn observa com precisão:

"É exatamente esse duplo caráter da previdência social — elemento de resposta a reivindicações pré-existentes e ao mesmo tempo mecanismo de controle — que permite entender a natureza diferenciada do processo de criação e sobretudo atuação dos diferentes institutos durante todo o decorrer de sua história" (Cohn, 1980: 21).

É por isso que a previdência social emerge como um dos elementos centrais na estratégia varguista de reformulação do Estado capitalista brasileiro, num inequívoco movimento de revolução passiva.

estará cada vez mais manifestamente o controle político e social das classes subalternas" (L. Werneck Viana, 1999: 58 e ss.).

2.2. A previdência institucionalizada: dos IAPs à queda do Estado Novo

É precisamente em 1933 que surge a forma de organização do sistema previdenciário público brasileiro: a proteção por ele oferecida vai condensar-se numa instituição concebida com o objetivo de cobrir todos os trabalhadores de categorias profissionais determinadas. É em função desse objetivo que se estruturam os vários Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Todas as categorias profissionais cobertas pelos IAPs dispunham de representação sindical. Deste modo, dado o corporativismo que seria incorporado — pelo menos parcialmente — pela Constituição de 1934,

"tal sistema atuou, como não podia deixar de ser, como forte mecanismo de cooptação das lideranças sindicais" (Teixeira, 1990: 15).

O sistema baseado nos IAPs, além de ser organizado segundo categorias profissionais — reforçando assim a "tendência de dividir a população trabalhadora em unidades funcionais distintas" (Malloy, 1986: 75) —, instituía-se nacionalmente e tinha sua administração vinculada ao Estado, já que o presidente de cada IAP era designado diretamente por Vargas. Ainda que na estrutura administrativa dos IAPs existisse um colegiado, do qual faziam parte representantes dos empregados (segurados) e dos empregadores, este órgão

era meramente consultivo, não participando diretamente dos processos decisórios (cf. Teixeira, 1990: 15).

O financiamento dos IAPs era tripartite: contribuições dos segurados, das empresas e do Estado. Este mecanismo de contribuição tríplice, em partes iguais, foi instituído pela Constituição Federal de 1934 (art. 121, § 1º, alínea h) e, enquanto dispositivo legal, vigorou até a aprovação da *Lei Orgânica da Previdência Social* (LOPS), promulgada em 1960.

É importante sublinhar, no entanto, que a cota do financiamento que caberia ao Estado nunca deixou de ser uma ficção jurídica. Esta omissão das instâncias estatais, jamais revertida, tem conseqüências importantes já em meados dos anos 1940, como foi argutamente observado por Teixeira e Oliveira:

“[...] Na prática, o recolhimento, pelo Estado, de cotas e taxas 'de previdência', sob o argumento de que se destinavam a financiar, em parte, a previdência social dos trabalhadores, foi uma balela na medida em que o Governo federal, burlando inclusive os dispositivos constitucionais, não efetivava nunca sua contribuição à Previdência nos montantes legalmente estabelecidos (valores iguais às contribuições dos empregados e dos empregadores). Ou seja: não repassava, senão muito irregular e parcialmente, os recursos que arrecadava a título de 'cotas' e 'taxas' de previdência, dando a esses recursos outras destinações. A tal ponto chegou este processo no período que, ao seu final, em 1945, a dívida acumulada pela União com as instituições previdenciárias já montava a Cr\$ 839.541.052,10. Para se ter uma idéia do significado desta cifra, observe-se que ela corresponde a aproximadamente 85% da despesa total do conjunto das instituições de previdência no mesmo ano” (Oliveira e Teixeira, 1986: 106).

Mencionei, páginas atrás, uma característica deste momento fundacional da previdência pública brasileira, característica que, como tal, perdurou pelo menos até 1945, ou seja, seu perfil contencionista. Com a substituição das CAPs (que, como vimos, eram de natureza privada) pelos IAPs,

"houve uma transformação significativa do nosso modelo de previdência social, no sentido de torná-lo menos 'pródigo', menos 'benevolente', mais restritivo, mais preocupado com a acumulação de reservas financeiras do que com a ampla prestação de serviços" (Oliveira e Teixeira, 1986:61).

No que se refere à cobertura previdenciária aos segurados pelos IAPs, a preocupação contencionista se revela de modo expressivo: há uma clara intencionalidade de *priorizar a concessão de benefícios pecuniários em detrimento da prestação de serviços*. Somente os benefícios pecuniários de longo prazo, como aposentadorias e pensões, eram considerados atribuições próprias e contratuais obrigatórias da previdência social pública.

Como se verá adiante, os serviços — especialmente os de assistência médica — seriam prestados de acordo com as disponibilidades de cada IAP e conforme as disposições contidas nas leis de criação dos institutos. O que acabei de afirmar pode ser confirmado não só pelo exame dos extratos das legislações previdenciárias do período (Oliveira e Teixeira, 1986: 58 e ss.), mas também pela análise apresentada por estes dois pesquisadores, os quais, comparando as normas que regiam o funcionamento das CAPs com a nova legislação que virá nos anos 1930, dirão:

"Uma primeira questão presente na legislação, em que se distingue claramente uma preocupação restritiva, é o esforço, antes inexistente, em distinguir a prestação de

'serviços' (médicos e outros) da concessão de 'benefícios' pecuniários. [...] Portanto, uma preocupação em distinguir o que só depois seria definido como 'benefícios' e 'serviços', como 'Previdência' e 'Assistência' Sociais. A legislação do período que se inicia em 30 procurou, ao contrário, demarcar bem esta diferença" (Oliveira e Teixeira, 1986: 65-66).

Esta organização do sistema previdenciário — baseada nos critérios do seguro social, compulsório e obrigatório — funcionou com um regime atuarial de capitalização, operando

"na base da constituição de reservas financeiras, que são investidas, de modo a defender o seu valor dos desgastes inflacionários, ou mesmo crescer em termos reais" (*ibid*: 141)¹⁹.

A criação dos IAPs fez crescer o sistema previdenciário brasileiro, tornando-o nacional; ampliou o número de beneficiários; e, conseqüentemente, expandiu a receita arrecadada com as contribuições.

Mas estes avanços foram limitados ²⁰. A descoberta do poderoso potencial financeiro da previdência social resultou em um sistema voltado mais para a acumulação de reservas financeiras do que para a ampla prestação de proteção social. Desta forma, iniciou-se um padrão de procedimento até hoje

¹⁹. "Denomina-se repartição simples o sistema em que o pagamento de benefícios é feito, a cada exercício, com base na receita corrente do próprio exercício, não se constituindo, portanto, 'reservas' relacionadas às despesas com que só se terá de arcar no futuro. É como se a receita fosse 'repartida' entre os beneficiários. No regime de capitalização, por outro lado, os recursos provenientes das contribuições (e de outras fontes) são aplicados e vão constituir 'reservas' para o pagamento de benefícios futuros" (Teixeira, 1990: 5).

utilizado: *os recursos previdenciários, ao invés de serem revertidos para a melhoria e capacidade de expansão do sistema, são utilizados em áreas definidas como estratégicas pelo Estado, através de investimentos em setores básicos da economia.* Os dois analistas que venho citando esclarecem:

"A canalização das reservas da previdência 'para investimentos da preferência do governo' foi um processo que efetivamente se desenvolveu em grande escala. Uma sucessão de decretos produzidos no período [1930-1945] passou, ora a impor às instituições de previdência social, ora a 'autorizá-las', a investir suas reservas em áreas definidas como estratégicas pelo Estado. Por um ou outro destes mecanismos (imposição ou controle das autorizações), o Estado adquiria o poder de orientar o rumo dos investimentos das instituições de previdência, e efetivamente exercia esse poder" (Oliveira e Teixeira, 1986: 142) ²¹.

Esta apreciação é ratificada pela esmagadora maioria dos que têm estudado a previdência pública brasileira. Veremos, mais adiante, como este "desvio" dos recursos previdenciários é ocultado quando da construção do atual mito do *déficit da Previdência*, mote central na ideologia legitimadora da (contra-) "reforma da Previdência".

²⁰ Mesmo considerando-se os avanços reais, a "maioria [dos trabalhadores] não tinha acesso aos institutos, pela exclusão do sistema tanto dos trabalhadores rurais quanto dos trabalhadores urbanos do setor informal" (Teixeira, 1990: 15).

²¹ Oliveira & Teixeira, na seqüência do seu argumento, dão suficientes exemplos dos locais onde, ao longo dos anos, o Estado aplicou os recursos das instituições previdenciárias. Entre eles, destacam-se o Instituto de Resseguros do Brasil, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Nacional de Álcalis, a Companhia Hidrelétrica do Rio São Francisco, a Fábrica Nacional de Motores e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. No mesmo sentido, observa uma outra autora: "De fato, recursos da previdência social foram investidos em empresas estatais de siderurgia e hidrelétricas e na construção de edifícios residenciais,

Este sistema previdenciário fracionado em institutos obedeceu à seguinte cronologia: em junho de 1933, através do Decreto n.º 22.872, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM); em maio e julho de 1934, através do Decreto n.º 24.272 e do Decreto n.º 24.615, foram criados, respectivamente, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC) e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB); em dezembro de 1936, através da Lei n.º 367, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI); e, em agosto de 1938, através do Decreto-Lei n.º 651, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPTEC). Também em 1938, foi criado o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), através do Decreto-Lei n.º 288. Neste processo de constituição do novo sistema previdenciário, as CAPs que o precederam foram sendo paulatinamente incorporadas aos novos institutos ²².

Pode-se constatar que somente dois IAPs foram criados após o golpe de 10 de novembro de 1937, quando se instituiu o chamado Estado Novo. Este golpe criou um terreno mais favorável à implementação das idéias dos principais ideólogos da nova ordem autoritária, entre os quais Azevedo Amaral, Francisco Campos e Oliveira Vianna, que serviram diretamente à ditadura varguista. Para estes ideólogos, a transformação pelo alto, comandada pelo Estado, seria o caminho mais adequado para a modernização do Brasil; para

auxiliando, assim, no enfrentamento de uma grave crise habitacional e no combate ao desemprego urbano no imediato pós-guerra" (Cohn, 1995: 54).

²² "[...] Em 1953, as CAPs ainda existentes foram consolidadas no IAP de trabalhadores de ferrovias e serviços públicos, IAPFESP" (Malloy, 1986: 103).

isso, sustentavam um diagnóstico que salientava a debilidade e fragilidade da nossa sociedade ²³.

Essa proposta "passiva" ou "prussiana" foi implementada pelo Governo Vargas, especialmente depois de 1937, quando se acentuou a defesa teórica e prática do corporativismo. Mas ela prossegue na chamada "era populista", já que a Constituição de 1946 manteve o princípio corporativo de organização sindical e de representação de interesses. Sobretudo com a instauração do segundo governo Vargas em 1951 (depois do parêntese "liberalizante" representado pelo Governo Dutra), o Estado voltou a assumir de modo explícito a tarefa de regulamentar as relações econômicas e sociais, buscando sempre atenuar os conflitos entre as classes sociais, em particular entre a burguesia e a classe operária. Depois do golpe de 1964, este último aspecto foi revertido, já que a ditadura militar assumiu uma postura abertamente repressiva em face da classe operária e do conjunto dos trabalhadores.

O Estado brasileiro pós-1930 manifestou assim fortes traços corporativistas, gerados a partir do Estado Novo, quando o

"regime autoritário [...] consolidou uma legislação trabalhista de tipo Estado corporativo e uma legislação social que deram uma capacidade permanente de intervenção no mercado de trabalho [...] — capacidade de intervir restringendo a ação sindical e orientando, através da regulação do salário mínimo, instituído em 1940, a evolução salarial da economia brasileira" (Fiori, 1995: 128)

²⁴

²³ Para a análise do pensamento destes ideólogos da direita, cf., entre outros, Medeiros (1978), Vieira (1981) e Fausto (2001).

²⁴ Sobre a importância da regulação do salário mínimo na política econômica, cf. também L. Werneck Vianna (1999: 293 e ss).

O corporativismo presidiu a institucionalização do conjunto do sistema: a criação de cada IAP, mediante diplomas legais diferentes, refletiu tanto a força e a importância política e econômica da categoria em questão quanto o interesse governamental em integrá-la ou cooptá-la. Disso decorreu um elenco muito diferenciado das prestações oferecidas, construindo-se assim um sistema previdenciário bastante assimétrico.

Do ponto de vista político, decorria do corporativismo que a expressão/representação dos interesses das diferentes classes sociais deveria processar-se no interior do próprio Estado. Para a classe trabalhadora, isto significou o atrelamento dos sindicatos ao Ministério do Trabalho; no caso do empresariado, o meio foi assegurado mediante a criação de vários organismos estatais constituídos paritariamente por representantes do governo e dos diferentes segmentos empresariais. Segundo um analista que se vale do arsenal heurístico gramsciano, a burguesia brasileira,

"por ter se limitado durante muito tempo a essa forma de representação 'econômico-corporativa', [...] renunciou a elaborar uma consciência 'ético-política', com o que se tornou incapaz de formular um projeto nacional hegemônico" (Coutinho, 1993: 81).

Para continuar com o uso de categorias gramscianas, pode-se dizer que é nesse período que a sociedade brasileira começa a se "ocidentalizar", ou seja, a se tornar uma formação social em que, ao lado do Estado, começa a existir também uma "sociedade civil" forte e articulada. Mas tão logo se manifestam os primeiros elementos dessa sociedade civil, têm lugar movimentos do Estado no sentido de absorver os seus organismos, o que traz como consequência um novo fortalecimento do Estado e a tendência ao enfraquecimento desta

sociedade civil emergente. Em outras palavras: malgrado as tendências no sentido da "ocidentalização", persistem — sob novas formas — fortes elementos de "orientalismo" ²⁵.

É neste contexto sócio-político que, no apagar das luzes do Estado Novo, pode-se considerar como *institucionalizado* o sistema público brasileiro de previdência social ²⁶. Com ele, por um lado, foi criado um importante dispositivo, também sinalizador do comando do Estado sobre a sociedade: trata-se da *Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)*, convertida em diploma legal pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Observe-se que

"os elementos constitutivos da estrutura da CLT se compõem das normas tutelares do trabalho [...], dos sindicatos, do *sistema de previdência social* e da Justiça do Trabalho. [...] Os direitos elementares do trabalho, encorpados com a legislação do salário mínimo e com *os benefícios da previdência social*, beneficiando em massa os assalariados, correspondiam à contraprestação 'outorgada' pelo Estado à 'contenção sindical'" (L. Werneck Vianna, 1999: 299-301. Os itálicos são meus).

²⁵ Estas e outras categorias gramscianas são utilizadas por Coutinho (1999) em suas análises.

²⁶ Deve-se estar atento ao fato de Vargas ter criado, em 1943, um grupo de trabalho (liderado por João Carlos Vital, tecnocrata dos quadros do IAPI), grupo este que, dois anos depois, propôs — claramente inspirado pelo famoso Relatório Beveridge — a unificação do elenco de instituições previdenciárias e, numa ótica antecipadora no Brasil da idéia de seguridade social, a oferta ao conjunto dos trabalhadores de "cobertura do berço ao túmulo". Esta cobertura consistia em benefícios de aposentadoria e pensão, serviços médicos extensivos e serviços sociais completos; ela seria financiada por um esquema de contribuições baseado no princípio "de cada um de acordo com seus meios" e "para cada um de acordo com sua necessidade". Tratava-se da proposta de criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil, que foi encampada por Vargas no Decreto Lei nº 7.526, de 7 de maio de 1945 (cf. Malloy, 1986: 90-96).

Por outro lado, a chamada redemocratização que se seguiu ao fim do Estado Novo não levou a qualquer alteração substantiva daquele sistema: a Constituição de 1946, embora projetando uma legislação infraconstitucional relativa a tal sistema (legislação que, após longo debate que atravessou o final dos anos 1940 e toda a década de 1950, foi consubstanciada na *Lei Orgânica da Previdência Social*//LOPS de 1960 ²⁷), interferiu somente no estatuto da prestação da assistência médica. De fato, por determinação constitucional, esta prestação passou a ter a mesma importância dos benefícios pecuniários, já que foi incorporada ao elenco das atribuições previdenciárias. Deste modo, consolidou-se o vínculo entre previdência e assistência médica (cf. a Constituição Federal de 1946, art. 157, XIV).

Contudo, se a Constituição de 1946 não afetou essencialmente o sistema já institucionalizado, o efeito do novo peso da assistência médica no quadro da previdência pública foi de extrema significação: a "orientação contencionista" a que me referi começa a ser revertida. Já na segunda metade da década de 1940, as despesas do sistema crescem rapidamente, em especial pelo oferecimento de assistência médica. Esta tendência vai prosseguir nos anos 1950, implicando a constituição de um amplo aparato de serviços de saúde

²⁷ Um resumo eficiente deste longo debate encontra-se em Malloy (1986: 96-110). Apesar da enorme polêmica, o diploma aprovado em 1960 "uniformiza os planos de benefícios, ainda que se mantenha intacta a estrutura fragmentada do sistema. Seu caráter excludente também era preservado, já que os trabalhadores rurais continuavam de fora" (Teixeira, 1990: 16). Cumpre observar que esta lei orgânica pôs fim, de fato, à "ficção jurídica" antes mencionada e referente à participação da União no financiamento da previdência: com a lei sai de cena a "contribuição tripartite". Definitivamente, à União caberá apenas arcar com os *custos administrativos* do sistema.

(inclusive hospitais, ambulatórios e equipamentos médicos), diretamente vinculado aos IAPs ²⁸.

Estas novas despesas — *aliadas à utilização dos fundos previdenciários pelo Estado e, ainda, à inadimplência da União e dos empregadores* no que se refere à sua parte no financiamento — fizeram com que o sistema começasse a apresentar vulnerabilidades financeiras. Aloísio Teixeira, após avaliar corretamente a incidência do corporativismo na institucionalização do sistema, captou as conseqüências que resultam de todo este complexo:

"As características peculiares da vida política do país acabam por fazer ressaltar os aspectos negativos do sistema, baseado na vinculação por setor produtivo. Os segmentos econômica e politicamente mais fortes do movimento operário e sindical forçam uma ampliação dos planos de benefício, prática que é aceita pelo governo, dada a permanência dos mecanismos de cooptação da liderança trabalhista. [...] Expandem-se e diferenciam-se os planos de benefício por IAP, traduzindo o clientelismo implícito e a ausência de uma visão geral da evolução do sistema previdenciário. Tudo isso, sem um crescimento correspondente da receita. No plano de sua administração financeira, os IAPs evoluem para o regime de repartição simples pela própria pressão dos gastos crescentes. A conseqüência direta é o surgimento de uma tendência crônica ao desequilíbrio financeiro, que se manifesta pela primeira vez neste período [governo Dutra]" (Teixeira, 1990: 16) ²⁹.

²⁸ O último instituto a reverter a "orientação contencionista" foi o IAPI (não por acaso, o nicho dos tecnocratas da previdência); já sob o governo Dutra, abre-se um "intenso processo de construção e compra de hospitais, ambulatórios e equipamentos médicos por parte de cada um dos institutos (o IAPI, a partir de 1950); da assinatura de convênios com terceiros para o fornecimento de assistência médico-hospitalar aos segurados [e registram-se] níveis crescentes de produção e distribuição gratuita de medicamentos" (Oliveira & Teixeira, 1986: 182-183).

²⁹ A "tendência crônica ao desequilíbrio financeiro", que Teixeira apreende já na segunda metade dos anos 1940, vai prosseguir nas décadas seguintes e explodirá nos anos 1980. Voltarei a esta questão.

2.3. LOPS: uma possibilidade frustrada

A deposição de Vargas em 1945 — abrindo o processo da chamada redemocratização, novamente liderado pelas forças conservadoras, influenciadas pelo clima internacional de derrota do nazifascismo — ocasiona algumas importantes mudanças na política governamental.

O governo Dutra (1946-1950), pelo menos parcialmente, rompe com a política varguista de intervencionismo estatal, concebida como meio para a criação de um capitalismo nacional. Dutra, ao contrário, promove

"uma política de redução das funções econômicas do poder público e de descompromisso com o desenvolvimento econômico" (Ianni, 1991: 93).

Sob a cobertura ideológica da defesa da democracia representativa contra a herança do Estado Novo, a política posta em prática pelo governo Dutra implicava a adoção de princípios e práticas do liberalismo econômico, defendida pelos setores vinculados aos interesses dos grandes proprietários fundiários e pelos segmentos ligados ao capital estrangeiro. O Estado voltava

"à condição de guardião das 'regras do jogo' econômico, segundo a doutrina liberal e as conveniências das empresas mais poderosas" (Ianni, 1991: 94).

O processo de redemocratização que desembocou no governo Dutra revelava, mais uma vez, os traços perversos de uma "revolução passiva", penalizando os interesses das camadas subalternas. Sob Dutra, por exemplo, ocorreu um brutal confisco salarial: não houve qualquer elevação do salário mínimo (que continuou, até 1953, o mesmo de 1943), a despeito de um crescente aumento do custo de vida; irrompeu uma vaga repressiva sobre a vida sindical, ao mesmo tempo em que o Partido Comunista do Brasil (PCB), legalizado em 1945, era novamente posto fora da lei.

Além disso, acentuaram-se as lutas de classes, explicitando-se o agravamento dos conflitos entre o proletariado e os empresários. No campo previdenciário, enterrou-se a proposta do Instituto de Serviços Sociais do Brasil ³⁰, ao mesmo tempo em que se elevam progressivamente as taxas de contribuição dos segurados.

Contudo, numa contrapartida característica dos processos sócio-políticos da "revolução passiva", a prestação de serviços médicos e hospitalares aos segurados do sistema previdenciário começou a se ampliar (já me referi, há pouco, ao fim da "orientação contencionista").

No segundo governo Vargas, iniciado em 1950, retomam-se alguns traços essenciais da época do Estado Novo. Segundo Fiori,

"o estatismo dos anos 30 prolongou-se na ideologia desenvolvimentista dos anos 50, enquanto as instituições construídas pelo Estado corporativo e autoritário da primeira década transformaram-se no corpo institucional do Estado desenvolvimentista que irá comandar a industrialização brasileira entre 1950 e 1980" (Fiori, 1995: 128).

³⁰ Cf., *supra*, nota 15.

Assim, depois de 1950, voltou a ser decisivo o papel desempenhado pelo Estado no processo de industrialização, seja no financiamento de grandes blocos de investimento, seja na criação e extensão da infra-estrutura necessária (principalmente transporte e energia) e na articulação e proteção dos capitais privados nacionais.

Com o novo governo Vargas, inaugura-se efetivamente no Brasil o chamado período populista ³¹, recuperando-se — ainda que sob novas formas — as características intervencionistas e corporativistas próprias do Estado criado a partir de 1930. Novas características da vida social brasileira emergem claramente nesse período, como o crescimento do setor industrial, a estruturação moderna do setor terciário e a expansão dos centros urbanos. Contudo, malgrado as intenções explícitas desse novo governo Vargas, não teve êxito a sua luta pela consolidação de um capitalismo nacional autônomo e independente.

Escreveu Octavio Ianni:

"A progressiva internacionalização do processo de reprodução e acumulação do capital forçou, sob várias formas, as fronteiras ideológicas e práticas do capitalismo nacional que algumas forças políticas e econômicas representadas no Governo Vargas propunham para o Brasil" (Ianni, 1991: 147).

³¹ Cf., para a análise do populismo, as diferentes contribuições de Ianni (1968) e Weffort (1978).

O trágico desfecho da vida de Vargas, com o qual se conclui seu segundo governo, foi emblemático das dificuldades ou mesmo da impossibilidade de implantar o referido "capitalismo nacional". Em sua famosa carta-testamento, Vargas denuncia duramente o capital estrangeiro e o responsabiliza pela sua derrota política e por sua morte. Nela, diz Vargas:

"A campanha subterrânea dos grupos internacionais aliou-se à dos grupos nacionais revoltados contra o regime de garantia do trabalho. A lei dos lucros extraordinários foi detida no Congresso. Quis criar a liberdade nacional na potencialização das nossas riquezas através da Petrobrás; mal começa esta a funcionar, a onda de agitação se avoluma. A Eletrobrás foi obstaculizada até o desespero. Não querem que o trabalhador seja livre. Não querem que o povo seja independente [...]. Os lucros das empresas estrangeiras alcançaram até 500% ao ano" (*apud* Bonavides e Amaral, vol. VI, 2002: 699).

Porém, no que toca ao sistema previdenciário, cabe notar que Vargas, em sua segunda passagem pela Presidência da República, não retornou ao projeto do Instituto de Serviços Sociais do Brasil. Aquilo que, *a posteriori*, seria conhecido como "a crise financeira da previdência" já começava a dar o tom do discurso governamental; tal discurso, elaborado pelos tecnocratas do sistema, trazia à tona a questão atuarial³². E mais: uma tônica que ganharia enorme destaque na gestão Juscelino Kubitschek já faz sua aparição, ou seja, a

³² "A melhoria e a ampliação dos benefícios se deve fazer progressivamente, como se está fazendo [...], mas é indispensável que tenham bases atuariais sólidas, pois, do contrário, as instituições de previdência não serão capazes, no futuro próximo, nem mesmo de atender aos benefícios que atualmente asseguram [...] Reservando os recursos da previdência para inversões de interesse social ou básico para a economia brasileira, [deve-se assegurar] ao total das aplicações o rendimento mínimo necessário à solidez financeira do sistema de previdência" (Mensagem de Vargas ao Poder Legislativo, 1953, *apud* Oliveira e Teixeira, 1986: 192-193).

subordinação de todas as políticas sociais ao "desenvolvimento", como se constata já em alguns pronunciamentos do próprio Vargas ³³.

No governo Kubitschek (1956-1960) — como também posteriormente, durante a ditadura militar iniciada em 1964 —, o Estado manteve sua atitude intervencionista em face da acumulação de capital, mas propiciando agora uma intensa abertura ao ingresso de capitais estrangeiros. Tornara-se claro que "o capital nacional tinha muito a lucrar com sua associação ao capital estrangeiro" (Coutinho, 1993: 84).

Durante todo o governo Kubitschek, a atuação governamental buscou acelerar a modernização do país, promovendo o desenvolvimento econômico e, em particular, a industrialização. Com os mesmos mecanismos intervencionistas utilizados a partir de 1930, passou-se porém de uma política destinada a criar e fortalecer um sistema capitalista relativamente autônomo e nacional (como foi tentado nos dois governos Vargas) para uma política orientada em favor de um tipo de desenvolvimento capitalista dependente e associado, política que seria aprofundada durante a ditadura militar ³⁴.

A partir de então, o projeto de industrialização deixou de conter a idéia da autonomia nacional. Ocorre uma mudança essencial na "ideologia do desenvolvimento" quando da passagem do segundo governo Vargas ³⁵ para o

³³ "O meu governo não se furta ao imperativo humano de, nos limites das possibilidades do Tesouro, custear a realização de programas que, diretamente e a curto prazo, diminuam os efeitos dos desajustamentos sociais, peculiares à fase de desenvolvimento em que se encontra o país. Todavia, cumpre realizar um esforço objetivando não só a coordenação dos recursos assistenciais, como a sua vinculação ao processo de desenvolvimento da economia nacional" (*id.*, *ibid.*: 192).

³⁴ Sobre a noção de capitalismo dependente e associado, cf. Cardoso e Faletto (1973).

³⁵ Precisamente durante o segundo governo Vargas, o *nacionalismo* ganha espaço privilegiado nos debates públicos e adquire o contorno de uma ideologia. Se, inicialmente, irradiou-se a partir da defesa do monopólio estatal do petróleo (defesa que, desde os anos 1940, vinha sendo feita por figuras como o general Horta Barbosa), logo se converteu em

governo Kubitschek, uma mudança que se manifesta, sobretudo, na opção do financiamento da industrialização através do capital estrangeiro e do protagonismo estatal mediante o endividamento público interno e externo e o recurso à inflação.

No período Kubitschek, a industrialização brasileira, sustentada pela ação estatal, conheceu o seu período de maior avanço, com uma intensa expansão e diferenciação, verificada sobretudo em consequência da instalação das indústrias automobilística, naval, elétrica pesada e de máquinas e equipamentos. No quadro de uma crescente articulação com o sistema capitalista mundial, a expansão do modo de produção capitalista no Brasil se fez acompanhar por uma maior complexificação da estrutura social.

Assim, sobretudo nos centros urbanos e industriais, "desenvolveu-se bastante a estrutura de classes sociais, com suas implicações políticas e culturais" (Ianni, 1991: 177). O poder político, finalmente, estava claramente sob o controle da burguesia industrial:

"A indústria, como categoria econômica, política e cultural, passara a dominar o pensamento e a atividade dos governantes e das classes sociais dos centros urbanos grandes e médios" (*ibid.*).

No tocante à previdência, além da ênfase na redução de gastos, o governo Kubitschek conduziu ao limite a tendência emergente já durante o segundo governo Vargas, ou seja, a de subordiná-la ao "desenvolvimento

pedra-de-toque do projeto de um capitalismo nacional. Sob o governo Juscelino Kubitschek, paradoxalmente, o enterro deste projeto não impediu que o *Instituto Superior de Estudos Brasileiros/ISEB* (criado no breve interregno governamental de Café Filho) se constituísse numa importante agência de elaboração teórica do ideário nacionalista.

econômico". Coerentemente com o *desenvolvimentismo* que marcou o seu governo, tudo foi posto na conta do binômio industrialização/urbanização — ou, nas palavras de Kubitschek, "as conquistas do operariado brasileiro serão mantidas e ampliadas", mas "não basta aprimorar a legislação social": "só o enriquecimento e engrandecimento do país [...] garantirá melhoras efetivas para as condições de vida dos trabalhadores"³⁶.

A ênfase na redução dos gastos previdenciários, acima referida, tinha sua razão de ser. Nas palavras de dois estudiosos:

"[Em 1957] o total do débito acumulado pela União já alcançava aproximadamente 30 bilhões de cruzeiros. E o das empresas 11,5 bilhões (incluindo suas próprias contribuições e as que retinham dos empregados). Para se ter uma idéia do significado destes valores, note-se que só a dívida da União correspondia a 1,2 vezes a despesa do conjunto das instituições previdenciárias no mesmo exercício (igual a 25 bilhões) e a dívida dos empregadores à quase metade da mesma despesa" (Oliveira e Teixeira, 1986: 193).

Não por acaso, a Lei Orgânica da Previdência Social, aprovada depois de catorze anos de tramitação no Congresso Nacional, pôs efetivamente fim à participação da União no financiamento do sistema previdenciário. A partir de então, somente o seu custeio administrativo ficou sob responsabilidade governamental.

Já me referi a esta lei orgânica, ou seja, à LOPS. Creio, porém, que o fundamental a observar é que o *resultado* de quase uma década e meia de

³⁶ Discurso do Presidente Kubitschek no Automóvel Clube do Brasil, na homenagem prestada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria, 25 de outubro de 1956 (*apud* Oliveira e Teixeira, 1986: 193).

debates e polêmicas foi desestimulante: com efeito, a possibilidade de reestruturar amplamente o sistema previdenciário, cujas mazelas e impasses já se tornavam evidentes, viu-se inteiramente frustrada. A lei, do ponto de vista das exigências postas — isto é, seja no plano das demandas dos segurados, daquele das questões atuariais, e, finalmente, no próprio plano da organização institucional — não configurou nenhum redimensionamento significativo. Ela consistia quase exclusivamente numa consolidação das legislações anteriores: uniformizou os planos de benefícios e, substantivamente, ao desonerar a União da responsabilidade na contribuição tripartite, efetivou ainda a “anistia” dos seus débitos acumulados.

A oportunidade foi frustrada: não se progrediu na unificação dos institutos previdenciários (e, portanto, não se rompeu com a sobreposição de gastos), não se reduziu a exclusão que caracterizava o sistema e, portanto, não se avançou minimamente na direção da universalização. Em essência, perdeu-se a oportunidade de romper com a perversa lógica corporativa.

Aliás, a causa principal dos medíocres impactos da LOPS, bem como da sua demorada tramitação, residiu exatamente no corporativismo que presidiu sua formulação. Encontra-se aqui um claro exemplo da causação circular: o corporativismo original constitutivo do sistema previdenciário reproduziu-se no encaminhamento do que poderia ser a alternativa para superá-lo.

Capítulo 3

A ditadura militar como revolução passiva

3.1. A crise do populismo e a saída ditatorial

Entre o governo Juscelino Kubitschek e o golpe militar de 1964, sucederam-se o fugaz governo Jânio Quadros e o conturbado governo João Goulart.

A vitória de Quadros representou objetivamente a chegada ao Executivo central, apoiado numa retórica moralista inflada de demagogia, de uma figura

política ambivalente, expressão de setores populares desorganizados, de segmentos pequeno-burgueses e de grupos empresariais reacionários. Desvinculado de qualquer compromisso partidário orgânico, Quadros encarnava à perfeição o mais vulgar dos populismos, condensado num personalismo que provavelmente desenvolveria no poder o que Gramsci designou como *cesarismo regressivo*.

Provavelmente, já que, ao cabo de sete meses de flertes adjetivos com a esquerda (recorde-se sua "política externa independente", a condecoração de Ernesto *Che Guevara*) e serviços substantivos ao grande capital (dentre os quais a famosa "Instrução 206" da Superintendência da Moeda e do Crédito/SUMOC), seu projeto golpista foi abortado, abrindo uma crise política que — se não fosse a mobilização popular e a corajosa resistência capitaneada pelo governador gaúcho Leonel Brizola — setores reacionários haveriam de capitalizar, num "ensaio geral" do golpe que iria acontecer três anos depois.

A solução da crise veio também "pelo alto": a adoção do sistema parlamentarista de governo foi a fórmula que os segmentos mais ativos das classes dominantes encontraram para — ao mesmo tempo em que atendiam ao clamor popular pela posse de João Goulart, vice-Presidente da República constitucionalmente eleito — engessar as possibilidades de ação deste líder claramente ligado à tradição populista que tem início com Vargas (de quem, aliás, fora Ministro do Trabalho em seu segundo governo, quando foi responsável pelo primeiro aumento do salário mínimo desde 1943).

Manietado pelo parlamentarismo e imobilizado por um Congresso controlado por segmentos conservadores, Goulart jogou sua força na restauração do presidencialismo, apelando especialmente para o campo democrático-popular e para ações baseadas na pressão dos movimentos de

massa. Contava, para isso, com o intenso processo de mobilização popular que caracterizou o período, ativado pelas lutas da classe operária, de setores radicais da pequena burguesia urbana e do movimento camponês pela reforma agrária. As principais expressões políticas desta mobilização popular são, respectivamente, o Comando Geral dos Trabalhadores/CGT (que funcionava na prática como uma central sindical, rompendo assim com a estrutura corporativa sindical herdada do Estado Novo), pela União Nacional dos Estudantes/UNE e pelas ligas camponesas.

No seu curto mandato, as contradições da sociedade brasileira se acentuaram drasticamente, no quadro de uma aguda crise, onde sobressaíam: 1) a desaceleração do crescimento econômico, somada ao descontrole do processo inflacionário; 2) o acirramento das lutas de classes, com a politização crescente de contingentes trabalhadores urbanos e rurais; 3) o agravamento do antagonismo entre diferentes opções para a retomada do desenvolvimento. E tudo isso ocorria no contexto da Guerra Fria, potenciada na América Latina com os rumos tomados pela Revolução Cubana³⁷.

Todos esses componentes da conjuntura conspiravam contra o que tem sido chamado de *pacto populista*, ou seja, em breves palavras, a aliança entre os vários segmentos das classes dominantes e alguns setores das camadas trabalhadoras, sob a hegemonia da burguesia industrial e de seu projeto nacional-desenvolvimentista³⁸. Em especial, entraram em crise os fundamentos econômicos que respaldavam este pacto, isto é, um rápido processo de industrialização por meio da substituição de importações, capaz de incorporar,

³⁷ Não cabe aqui uma análise deste tenso e fecundo momento da história brasileira; elementos significativos para a sua compreensão encontram-se, entre outros, em Bandeira (1978).

³⁸ A crise do populismo foi analisada, entre outros, por Ianni (1968: 137 e ss.).

através da criação de empregos formais, amplos segmentos das camadas subalternas.

Não é casual que tenha sido precisamente neste período que se manifestaram com ênfase os resultados do processo de "ocidentalização" da formação social brasileira, iniciado a partir dos anos 1930: a sociedade civil tornou-se mais ativa, "anunciando de certo modo os primeiros sintomas da crise daquele Estado centralizador e corporativista surgido no pós-30" (Coutinho, 1993: 83).

Quando a crise econômica precipitou a crise política, com Goulart optando por inclinar-se à esquerda, a solução de força abortou quaisquer alternativas democráticas de curto prazo: o golpe de abril de 1964 marca a instauração de uma nova ordem, diversa da velha ordem populista. Nesta nova ordem, permaneciam no poder todas as camadas burguesas já nele instaladas desde 1930, mas era rompida a aliança com setores do mundo do trabalho: a dura repressão do movimento operário garantia o "arrocho salarial", vale dizer, a superexploração da força de trabalho, condição para a retomada em novos patamares do processo de acumulação do capital, cada vez mais marcados pelo predomínio do capital financeiro ³⁹.

Encerrado o episódio Goulart, o saldo de seu governo no que se refere à previdência social revelou-se bastante limitado. É compreensível que fosse assim: as condições em que decorreu seu período governativo punham na ordem do dia questões mais urgentes e prementes do que aquelas referentes ao sistema previdenciário, que, afinal, pelo menos para os trabalhadores urbanos com carteira assinada, já estava inteiramente institucionalizado.

³⁹ Importantes características dos processos econômicos que tiveram lugar neste período de transição estão em Tavares (1973).

O único passo significativo — emblemático, aliás, da orientação progressista global imprimida por Goulart na chefia do Executivo — foi a conquista representada pelo *Estatuto do Trabalhador Rural*, com a aprovação da lei nº 4.214, de 2 de março de 1963.

Com este *Estatuto*, resgate histórico das lutas no campo e expressão da mobilização de trabalhadores rurais, estendem-se os direitos trabalhistas, sindicais e previdenciários — já consolidados para os trabalhadores com vínculo formal no espaço urbano desde os anos 1930 — aos homens e mulheres do campo. Numa palavra, avançou-se no sentido de reduzir a histórica exclusão que, até então, marcava a limitada abrangência do sistema previdenciário. Deve-se salientar, sobretudo, que o *Estatuto*, ao dispor sobre a previdência, rompe com a lógica de seguro que está na base da previdência pública brasileira (cf. Malloy, 1986: 27).

Ao contrário do que afirma Wanderley Guilherme dos Santos (1978) — para quem foi por razões demagógicas que a nova lei permaneceu como ficção jurídica durante a presidência de Goulart —, entendo que a não-implementação, ainda durante o seu governo, dos dispositivos do *Estatuto* deveu-se à ausência de previsão orçamentária no exercício de 1963 e, no ano seguinte, ao golpe. Isso para não falar da dura oposição que o *Estatuto* encontrou entre os integrantes da burguesia latifundiária.

3.2. *Previdência social e consenso passivo*

Afirmei acima que o golpe inaugura uma ordem diversa daquela que vigorou no período populista. Em minha opinião, o regime militar resultante do golpe rompeu com a velha ordem populista, mas conservou (e até reforçou, em muitos casos) as principais características da formação estatal anterior, que vinham sendo corroídas durante a crise do populismo.

Cabe aqui, mais uma vez, a utilização da categoria de "revolução passiva" para explicar as transformações então deflagradas. A ditadura militar não destruiu a articulação corporativista e autoritária entre Estado e sociedade civil, nem alterou substancialmente o papel intervencionista do Estado na regulação da economia. O regime militar — que Florestan Fernandes designou como "autocracia burguesa" (1975) e Octavio Ianni (1981) qualificou como "ditadura do grande capital" — fortaleceu a intervenção do Estado no campo da economia. Segundo Fiori,

"após uma profunda reforma no arcabouço institucional da política econômica, do sistema financeiro e da própria estrutura administrativa do setor público, realizada entre 1964 e 1967, assiste-se à retomada do crescimento e da industrialização, a partir de 1968, num ritmo similar ao de todas as industrializações tardias, e à expansão vertiginosa do setor público da economia" (Fiori, 1995: 130).

É no marco desta "profunda reforma" da "estrutura administrativa do setor público", mencionada por Fiori, que se processa algo que foi abortado no processo de elaboração da LOPS, ou seja, a unificação dos vários IAPs no *Instituto Nacional de Previdência Social/INPS*.

Esta modificação, que nos limites de uma ordem democrática (ainda que "restrita", na apreciação clássica de Florestan Fernandes) seria a resultante

necessária do confronto de diferentes interesses, foi operada autoritariamente, sem qualquer consulta ou participação, ainda que limitada, de qualquer das partes envolvidas, isto é, nem de empregados nem de empregadores⁴⁰. Ela se realizou como um exemplo paradigmático de ação "pelo alto", disfarçada de (re)arranjo puramente técnico: é bastante conhecido, aliás, o papel central desempenhado pela tecnocracia do antigo IAPI na elaboração do diploma legal de que derivou a unificação (Decreto nº 72, de 21 de novembro de 1966).

A modificação foi uma clara manifestação dos processos de revolução passiva: ela incorpora demandas que apontam para avanços sociais e atende a aspirações de classes e camadas subalternas, mas num quadro cuja configuração política decisiva é conservadora ou mesmo restauradora.

Assim, por um lado, a unificação rompeu com a *diferenciação corporativa* que vinha das origens da instauração dos primeiros mecanismos previdenciários: universalizou-se, para todos os segurados, o mesmo padrão de benefícios. Mas, por outro, esta universalização se efetivou mediante uma *nivelação por baixo*, generalizando-se como padrão único os menores níveis anteriores de prestações.

E a unificação não foi um passo isolado: concomitantemente a ela, o regime militar criou, através da instituição do *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço/FGTS*, em setembro de 1966, não só mais um mecanismo de financiamento da previdência para enfrentar a crise financeira que já avultava. Criou, na verdade, um dispositivo com dupla dimensão. Uma dimensão política: o fim da estabilidade no emprego dificultava sobremaneira a possibilidade de

⁴⁰ A exclusão dos empregadores não anula o fato de que a modificação realizada atendia fundamentalmente aos interesses *gerais* do capital.

participação política dos trabalhadores. E uma dimensão econômica: facilitando bastante as demissões, permitia ao patronato estimular uma rotatividade da força de trabalho que comprimia fortemente a massa salarial.

O sentido profundo dessa modificação operada a partir "do alto", que incorpora demandas progressistas num quadro regressivo, revela-se inequivocamente quando se analisa o seu efeito quase imediato na prestação de serviços médico-hospitalares.

Se a quebra da diferenciação corporativa generalizou para todos os segurados o mesmo padrão de assistência médica, isso foi feito através da priorização da contratação de serviços de terceiros em detrimento daqueles oferecidos pela estrutura própria da previdência. A previdência não só deixa de ampliar a sua rede própria ou permite seu sucateamento, mas se põe como fomentadora da *privatização* e da *mercantilização* da assistência médica. Veja-se a eloquência deste dado:

"O Instituto [Nacional de Previdência Social] passa a ser o grande comprador de serviços ao setor privado, de tal forma que, em 1967, dos 2.800 hospitais existentes no país, 2.300 estavam contratados pelo INPS" (Oliveira e Teixeira, 1986: 211).

Como se verifica, a coexistência de "lados bons" e "lados maus" se dá numa configuração cujo grande beneficiário é o capital, a cujos interesses serviu o Estado do regime militar.

A unificação se inseriu naquilo que vários estudiosos designam como "modernização conservadora", processo de forte impacto institucional-organizacional conduzido pelo regime militar de um ponto de vista tecnicista,

pelo qual se tentava promover a despolitização de intervenções substantivamente políticas. Os efeitos dessa unificação, como se verá a seguir, estenderam-se amplamente às modificações do sistema previdenciário efetivas na década de 1970.

O crescimento da economia registrado na seqüência da "profunda reforma no arcabouço institucional" (Fiori, 1995) ocorreu entre 1968 e 1973, momento que ficou conhecido como "milagre econômico" e marcou uma extraordinária expansão do capitalismo no país, liderada pelo setor produtor de bens de consumo durável e marcada por um forte incremento da concentração da renda ⁴¹.

Mas o projeto ditatorial de um "Brasil potência", que o "milagre" parecia confirmar, foi posto em xeque pela conjunção de uma crise estrutural do capitalismo brasileiro com uma reversão na conjuntura econômica internacional, deflagrada pela ruptura dos pactos firmados em Bretton Woods (em 1971, quando o governo Nixon desvincula o dólar do ouro) e, em seguida, pela elevação dos preços do petróleo (1973). Todo esse quadro se torna mais complexo e dramático quando irrompe, em 1975-1976, a primeira *recessão* que, desde o segundo pós-guerra, *generaliza-se para todos os países capitalistas desenvolvidos* (Mandel, 1990). Do ponto de vista econômico, a sorte do "milagre" estava selada.

Entretanto, no curto período do "milagre", o regime militar deu continuidade às mudanças no sistema de previdência, preparadas pela refuncionalização expressa na criação do INPS. Tais mudanças só se tornam mais inteligíveis se recordarmos que o "milagre" foi contemporâneo do auge da

⁴¹ Para análises diferenciadas deste "milagre", cf., entre outros, Furtado (1972) e Singer (1976).

repressão à dissidência política. Com efeito, ele coincide com o que Moreira Alves (1987) chamou de *Estado de Segurança Nacional*, quando o terror estatal foi acionado sem limites para a liquidação dos oponentes da ditadura ⁴².

O uso indiscriminado do terrorismo de Estado fez com que várias instituições da sociedade civil começassem a se mobilizar numa frente antiditatorial (pense-se nas iniciativas da Associação Brasileira de Imprensa/ABI, da Ordem dos Advogados do Brasil/OAB e de importantes setores da Igreja católica, inclusive a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil/CNBB).

Reflete-se aqui um fato bem caracterizado por Coutinho, de quem me permito uma longa citação:

“Não sendo uma ditadura fascista clássica (ou seja, não dispondo de bases de massa organizadas), o regime militar não foi capaz de subordinar totalitariamente a crescente sociedade civil ao Estado. Buscou reprimi-la (pela via do totalitarismo de Estado) ou domesticá-la (por meio da criação da chamada “fachada legal”), mas terminou sendo obrigada a conviver (ainda que conflitivamente) com ela [...]. Reside aqui o eixo da dinâmica contraditória que caracterizou o processo de transição que pôs fim à ditadura. Os regimes ditatoriais modernizadores e não fascistas [...] apresentam uma contradição fundamental: desencadeiam forças que, a médio prazo, não podem mais controlar, ou, em palavras mais precisas, desenvolvem os pressupostos de um sociedade civil que, progressivamente, escapa à sua tutela” (Coutinho, 2000: 89-90).

Isso significa que a ditadura jamais contou para sua legitimação, de modo estável, com o consenso ativo da maioria da sociedade; na época do “milagre”, através da propaganda dos êxitos econômicos que promovia, obteve

⁴² Dentre a larga bibliografia referente ao terrorismo de Estado deste período, cf.

um consenso passivo junto a importantes segmentos das camadas médias, beneficiados pelas políticas de concentração de renda.

De modo geral, para obter esse consenso passivo sobretudo junto às classes subalternas, *o regime militar investiu fortemente em políticas sociais*. Recordem-se, por exemplo, as políticas habitacionais (com o tristemente famoso Banco Nacional da Habitação, que na verdade serviu sobretudo às camadas de alta renda) e educacionais (com a Reforma Universitária de 1968, que operou uma ampliação, ainda que limitada, do acesso à academia).

Também no âmbito da previdência o regime deflagrou processos tendentes à obtenção desse consenso passivo, sobretudo junto às massas trabalhadoras, processos diretamente ligados aos resultados imediatos do "milagre". Repete-se novamente aqui o padrão próprio da revolução passiva: ao mesmo tempo em que procedia à repressão do movimento operário e sindical, na cidade e no campo, o regime introduziu mudanças relevantes no sistema previdenciário, que ampliaram a sua abrangência e apontaram no sentido de uma sua efetiva universalização.

Assim, em 1971, com a criação do *PRORURAL*, viabilizaram-se os fundos necessários para a efetivação dos direitos previdenciários contemplados no Estatuto do Trabalhador Rural, promulgado em 1963; em 1972, através da lei nº 5.859, os benefícios previdenciários foram estendidos aos empregados domésticos; em 1973, através da lei nº 5.850, os mesmos benefícios tornam-se acessíveis aos trabalhadores autônomos, ou seja, sem carteira assinada.

Não é exagero afirmar-se que, com tais medidas, a porta da proteção previdenciária pública abriu-se ao conjunto da força de trabalho brasileira inserida no mercado formal e, no caso dos autônomos, até de setores do

mercado informal. Reiterando o procedimento próprio a outros processos de revolução passiva, o regime ditatorial concluiu a tarefa que o Estado varguista iniciara nos anos 1930: encaminhou a previdência para o rumo da universalização.

Creio que o critério metodológico que aqui utilizo, fundado no conceito gramsciano de revolução passiva, permite compreender melhor o aparente paradoxo que deixa perplexos muitos estudiosos: a ampliação de direitos sociais em conjunturas de restrição, ou mesmo de supressão, dos direitos políticos e civis ⁴³. Assim é que, em dois períodos ditatoriais (o Estado Novo e o Estado de Segurança Nacional), registra-se o reconhecimento e a ampliação de direitos sociais, os quais, em ambos os episódios históricos brasileiros, são instrumentalizados e manipulados para permitir uma base mínima de legitimação, através de um consenso passivo, do regime político.

Mesmo quando o "milagre" já se esgotava, inviabilizando a plena execução II Plano Nacional de Desenvolvimento, o regime buscou ampliar sua base de legitimação através da criação de novos benefícios no âmbito da previdência. Entre 1974 e 1975 (quando Geisel já substituíra Médici), registram-se os seguintes benefícios: em 1974, a concessão do salário maternidade, o amparo previdenciário para os maiores de 70 anos e inválidos, a cobertura de acidentes de trabalho para trabalhadores rurais; em 1975, temos a extinção das contribuições sobre benefícios prestados pela previdência, o pagamento de

⁴³ Durante muito tempo, invertendo a cronologia proposta por Marshall (1967), o direito social entre nós era até mesmo condição para o exercício de direitos civis. O direito de ir e vir, por exemplo, era condicionado ao porte da carteira de trabalho, o que livrava o seu portador da acusação de "vadio". Muitos sambas-de-breque — esse gênero da MPB tão característico dos anos 1930-1940 —, cantados sobretudo por Moreira da Silva e por Jorge Veiga, figuram situações em que o "malandro", por não poder provar que trabalha, é conduzido

aposentadoria integral a aposentados que retornem à atividade laborativa, a instituição da contagem recíproca de tempo de serviço público federal e de atividade privada para efeito de aposentadoria, a concessão de pecúlio a aposentado que retorne à atividade laborativa.

Esta ampliação do espectro de prestações se realiza quando a previdência já fora retirada da alçada do Ministério do Trabalho: o governo Geisel, em 1974, pela lei nº 6.025, de 25 de junho, criou o Ministério da Previdência e Assistência Social/MPAS. Com este rearranjo institucional, abria-se o caminho para a estruturação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social/SINPAS, constituído em 1977, pela lei nº 6.439, de 1º de setembro, que tinha como finalidade expressa a concessão e manutenção de benefícios e prestação de serviços, custeio de atividades e programas, gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema previdenciário.

Aloísio Teixeira, num texto que já venho citando, observa:

"[Com o SINPAS], o princípio organizador [do sistema previdenciário] se modificou, passando a apoiar-se em um modelo de especialização funcional [...]. A área de seguro social continuou no âmbito do INPS; para a assistência médica, criou-se o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social); um novo instituto, o IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social), passou a cuidar da arrecadação e fiscalização das contribuições, bem como da gestão financeira e patrimonial dos recursos do sistema; a área de assistência social incorporou duas instituições, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), dedicada à população carente, e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM); finalmente, a DATAPREV (Empresa de

pela "jungusta" (a polícia) diante do "delerusca" (do delegado), ainda que não tenha cometido nenhum crime.

Processamento de Dados da Previdência Social) cuidava dos serviços de tratamento de informações do processamento de dados do sistema" (Teixeira, 1990: 18).

Trata-se, como se constata, de uma arquitetura institucional e organizacional complexa, porém operativa em face da própria complexidade adquirida pelo sistema previdenciário. Nestas circunstâncias, o sistema previdenciário já abriga embrionariamente conteúdos que, posteriormente, irão configurar o desenho de seguridade social, um processo só efetivado, no plano jurídico-político, pela Constituição de 1988. Com efeito, ao fim da década de 1970, os conteúdos pertinentes à previdência, saúde e assistência estão contemplados na estrutura do SINPAS, no marco daquilo que Aloísio Teixeira, tal como se vê na transcrição que acabo de fazer, designa como "especialização funcional".

Todas as modificações experimentadas pela previdência pública brasileira na década de 1970, porém, não reverteram a tendência ao desequilíbrio financeiro que já vinha de antes; ao contrário, acentuaram-na, na medida em que, especialmente neste período, explicitou-se uma contradição que, ao não ser resolvida, conferiu ao sistema um *caráter híbrido*.

Pode-se assim resumir esta contradição: ao mesmo tempo em que caminhava para a universalização da cobertura e a ampliação dos benefícios (isto é, no sentido da *seguridade social*), mantinha uma base de financiamento restrita, fundada quase que exclusivamente nas contribuições dos trabalhadores (isto é, amarrada à concepção do *seguro social*).

Uma citação, ainda que longa, parece-me indispensável para esclarecer conclusivamente este ponto. Valho-me novamente de uma observação de

Aloísio Teixeira. Com efeito, analisando a evolução do sistema previdenciário brasileiro, ele observa que

“tendo[-se] partido de um conceito de previdência enquanto seguro, foi-se adotando paulatinamente o conceito de previdência enquanto sistema distributivo e assistencial — na verdade, o único adequado a um país com as características estruturais do Brasil. A esta evolução correspondeu a passagem de um regime de capitalização ao de repartição simples, consolidando sua forma pública. Esta metamorfose, no entanto, foi incompleta. Permaneceram práticas, conceitos e procedimentos operacionais que o tornaram híbrido. Três pontos, em particular, caracterizam este caráter híbrido: a existência de um sistema contributivo individual, a base folha de salários para as contribuições sociais (responsável por 85% das receitas do sistema no período), a receita vinculada e a administração autônoma dos recursos arrecadados” (Teixeira, 1990: 19).

Segunda parte

DA TRANSIÇÃO "FRACA"

À CONTRA-REFORMA

(1985 - ?)

Capítulo 4

Alternativas da transição

4.1. A possibilidade (frustrada) de uma ruptura com a transformação pelo alto

Todos estes momentos de uma totalidade — a crise do modelo econômico, a ativação da sociedade civil, as dificuldades para implementar os novos direitos sociais “concedidos” — convergem no sentido de minar as bases do já frágil consenso passivo, buscado e alcançado (ainda que parcialmente) pelo regime militar, sobretudo entre 1968 e 1973. Com isso, já a partir do governo Geisel, inaugura-se o declínio do tipo de dominação burguesa próprio da ditadura, abrindo-se o longo e contraditório processo de transição que culmina em 1985.

A crise do modelo revelou-se progressivamente bem mais profunda do que uma simples crise conjuntural: ela colocou em xeque o próprio padrão estrutural de desenvolvimento implementado no Brasil desde os anos 1930. O

Estado passou a enfrentar problemas advindos do estrangulamento externo e da crise fiscal ⁴⁴.

O governo Geisel buscou responder a estas dificuldades mediante uma nova opção pelo crescimento, expressa no II Plano Nacional de Desenvolvimento, no qual se formulava um novo programa de substituição de importações, desta feita de bens de capital, realizado sob a égide do Estado, mas também contando, para o seu financiamento, com grandes empréstimos externos ⁴⁵.

Na análise de Sallum Jr., embora o plano tenha objetivado uma mudança no padrão de desenvolvimento industrial, ao mesmo tempo tentou evitar o rompimento com o padrão anterior. Em suas palavras:

"Com isso, o II PND acabou por reiterar o caráter acomodaticio da aliança desenvolvimentista, tornando-se uma peça política que tentava costurar as forças heterogêneas que davam suporte político ao regime e que se fazem presentes no interior do aparelho de Estado mediante toda uma teia de relações que as vinculavam às diferentes agências, ramos e organismos do mesmo" (Sallum Jr., 1994: 150).

A estratégia de crescimento do II PND envolvia uma grande dependência financeira do exterior. Enquanto as taxas de juros internacionais permaneceram relativamente baixas e o preço do petróleo se manteve constante, o governo brasileiro conseguiu cobrir a dívida externa com novos empréstimos internacionais. Porém, segundo o mesmo autor,

⁴⁴ Uma bela análise das causas e manifestações desta crise pode ser encontrada em Aloísio Teixeira (1994).

⁴⁵ Para um exame da implementação do II PND, cf. Castro & Pires de Souza (1985).

"a partir da alta violenta da taxa internacional de juros em 1979 e da nova elevação dos preços do petróleo, a capacidade de adaptação da economia brasileira ao ambiente econômico internacional foi posta em xeque. Restringiu-se paulatinamente o acesso do Brasil ao mercado internacional de capitais até a completa interrupção dos fluxos voluntários a partir do 'setembro negro' mexicano de 1982" (Sallum Jr., 1988: 121).

Estas condições não só inviabilizaram a retomada do crescimento, como levaram a uma perda do poder regulador do Estado, refletida, sobretudo, na sua incapacidade de fazer frente à escalada do processo inflacionário e à estagnação econômica ⁴⁶. Um outro autor, José Luiz Fiori, faz um balanço sumário do caos em que se foi transformando a política econômica brasileira nos anos 80:

"Oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas, onze índices distintos de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços e salários, quatorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbio, cinquenta e quatro alterações nas regras de controle de preços, vinte e uma propostas de negociação da dívida externa e dezenove decretos governamentais a propósito da austeridade fiscal" (Fiori, 1995: 156).

Como vimos anteriormente, a multiplicação e diversificação de interesses promovidos pelo desenvolvimento capitalista criou os pressupostos

⁴⁶ Não se pode deixar de apontar a recessão ocorrida neste período, destinada a "ajustar a economia para a produção de saldos positivos e crescentes no comércio exterior, que permitissem fazer frente aos juros da dívida externa, nos moldes propugnados pelo FMI" (Sallum Jr., 1994: 154).

objetivos de uma sociedade civil forte e articulada, que o Estado — malgrado sua face duramente repressiva — não foi capaz de domar plenamente nem de incorporar aos seus aparelhos.

Desse modo, a formação social brasileira passou por um processo de "ocidentalização", ou seja, assistiu à emergência de "uma justa relação" entre Estado e sociedade civil, uma relação que é própria do "Ocidente", em contraste com o "Oriente", onde "a sociedade civil era primitiva e gelatinosa" (Gramsci, 2000: 262). Embora já viesse se consolidando durante a ditadura militar, essa "ocidentalização" se revelou de modo explícito durante e depois do processo de transição para um regime liberal-democrático ⁴⁷.

O mais representativo exemplo desta progressiva "ocidentalização" da sociedade brasileira é a emergência do que se convencionou chamar de "novo sindicalismo", surgido sobretudo na região do ABC paulista, pólo mais importante da indústria metalúrgica nacional ⁴⁸. Este movimento sindical, mesmo constrangido pela legislação corporativista vigente desde o Estado Novo, organizou greves massivas entre 1978 e meados dos anos 1980, lutando não apenas por aumentos salariais, mas contra a tutela dos sindicatos e do próprio movimento operário por parte do Estado.

Um outro exemplo de ativação da sociedade civil é o movimento que se tornou conhecido como "diretas-já". Como se sabe, este movimento se desenvolveu em torno da votação da emenda constitucional do deputado Dante

⁴⁷ Sallum Jr. afirma que o termo "transição" recobre processos sucessivos, mas muito heterogêneos, de transformação política. "Esquemáticamente: o processo de 'distensão' cobre desde o fim do Governo Médici até a edição do 'Pacote de Abril' de 1977; o de 'institucionalização', desde aquele evento até o fim do Ato-Institucional 5; o de 'abertura' corresponde ao período governamental do Gal. Figueiredo; e a 'Nova República' se inaugura com a posse de José Sarney na Presidência da República" (Sallum Jr., 1988: 149).

⁴⁸ Sobre o "novo sindicalismo", cf. Antunes (1988).

de Oliveira, que transformava em diretas as eleições para a Presidência da República, a serem realizadas no início de 1985. Para ser aprovada, a emenda deveria obter uma maioria de 2/3 do Congresso Nacional. Votada em abril de 1984, a proposta de emenda, embora tenha alcançado maioria simples, não conseguiu a necessária maioria qualificada.

A participação popular, ao romper com as barreiras repressivas da ditadura, que já estava em sua fase terminal, transformou o movimento pelas "diretas-já", iniciado em janeiro de 1984, no maior movimento de massas que o país havia conhecido, com a presença de milhares e milhares de pessoas nos comícios a seu favor. Do movimento, além de personalidades e de organismos da sociedade civil, participaram os principais partidos políticos criados em 1980 (PMDB, PT, PDT), com exceção do partido "oficial" do regime (o PDS, novo nome da velha ARENA).

Embora não tenha conquistado seu objetivo principal, este movimento foi fundamental para romper — pelo menos em parte, como veremos — com a exclusão popular no processo de transição democrática, evidenciando ademais as novas condições "ocidentais" da sociedade brasileira. Uma pressão "de baixo" parecia assim indicar que a transição se tornaria uma "transição forte", ou seja, levaria não só a uma mudança do regime, mas também à superação dos processos de revolução passiva, pelo alto, que sempre caracterizaram as transformações políticas e sociais no Brasil ⁴⁹.

Porém, uma vez definido que a eleição presidencial se daria mais uma vez pelo Colégio Eleitoral criado pela ditadura, essa possibilidade de "transição forte" se debilitou. É verdade, contudo, que, de imediato, a mobilização

⁴⁹ Sobre "transição forte" e "transição fraca", cf. Coutinho (2000: 88 e ss.).

popular pelas "diretas-já" foi decisiva para impedir que o regime se reproduzisse através do Colégio Eleitoral por ele mesmo criado, o qual terminou por eleger o opositor Tancredo Neves, derrotando por ampla maioria o candidato do regime, Paulo Maluf.

A candidatura vitoriosa de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral foi apoiada por uma heterogênea coalizão de forças, batizada como "Aliança Democrática", formada por antigos opositores moderados e por trãsugas da ditadura. Tratava-se de uma coalizão tão ampla que deixou, na prática, de ser opositor e tornou-se apenas "mudancista", evitando uma ruptura radical com o regime militar. De resto, como é do conhecimento geral, a doença e a morte de Tancredo Neves antes de sua posse na Presidência da República, em 1985, levou ao governo o seu vice José Sarney, político anteriormente ligado ao regime militar, que veio a ocupar a Presidência entre 1985 e início de 1990.

Essas características indicam claros elementos de "transformismo", que, como já vimos, são momentos constitutivos dos processos de revolução passiva. Não casualmente, referindo-se ao franquismo, mas com observações válidas também para o caso brasileiro, Buci-Glucksmann e Therborn afirmaram:

"Na ausência de um movimento de massas mais ou menos frontal, capaz de desempenhar o papel principal numa *ruptura democrática*, a superação do franquismo deu lugar a uma espécie de 'revolução passiva' diluída, com preponderância liberal" (Buci-Glucksmann & Therborn, 1991: 66).

Mais uma vez, assim, conhecíamos no Brasil uma transição pelo alto, que Florestan Fernandes (1986) não hesitou em apelidar de "transação

conservadora". Contudo, desta feita, a transição pelo alto se combinara com pressões vindas de baixo, o que permitiu que a presença das forças populares, que lutavam por uma "transição forte", continuasse bastante significativa — como veremos — no período sucessivo à transição.

Esse caráter híbrido da transição fez com que a Aliança Democrática defendesse, nas palavras de Sallum Jr.,

"um programa democratizante no plano político-institucional mas conservador no plano do Estado. Conservador porque almejava recuperar o velho padrão de dominação; dominação que não teria mais como se manter com as bases materiais do Estado em frangalhos e sob a pressão dos credores, da internacionalização do capital e da autonomização da sociedade" (Sallum Jr., 1994: 162).

De modo geral, nos anos 80, todas as tentativas de enfrentamento da crise econômica (e, portanto, também política e social), expressas numa sucessão de políticas de estabilização, mostraram a impossibilidade de continuar gerindo esse modelo de Estado, agora "em frangalhos". Trata-se da crise daquele Estado brasileiro que, criado a partir de 1930, permaneceu vigente, aos trancos e barrancos, até o fim da ditadura militar⁵⁰.

Essa crise do Estado se expressa nas crescentes dificuldades para o financiamento das políticas sociais públicas e, por conseguinte, na progressiva perda da capacidade do Estado de responder às demandas sociais. No plano da previdência social, o que aqui me interessa mais de perto, ela contribuiu para tornar explícitos diversos aspectos da crise gerada desde a implantação do

⁵⁰ Para uma exposição das principais características deste "Estado varguista", cf. Coutinho (2006).

sistema previdenciário público. Como vimos, as contradições de tal sistema se ampliam no pós-1964 e se reforçam no período de transição que analisei acima.

Do ponto de vista financeiro, começam a ser divulgados os altos índices dos déficits da previdência; os valores dos benefícios sofrem forte compressão entre 1979 e 1986, além de ocorrerem atrasos em seu pagamento e uma deliberada morosidade na concessão de novos benefícios.

Do ponto de vista administrativo, registra-se a existência de uma estrutura burocratizada e desorganizada, com poucos postos de atendimento e número insuficiente de funcionários, o que se manifesta emblematicamente nas gigantescas filas que são um dos principais tormentos dos usuários da previdência social, nas denúncias constantes e pouco apuradas de fraudes e corrupção, bem como na ineficácia na fiscalização e na cobrança de débitos.

Não é casual, portanto, que nenhum novo direito social tenha sido conquistado até a Constituição de 1988. Ao contrário: a resposta do governo Figueiredo a esta crise se resumiu essencialmente ao aumento constante das alíquotas de contribuição. Com efeito, mediante decreto-lei de 1981, este governo baixou um "pacote previdenciário", que, entre outras coisas, alterou a legislação a respeito das contribuições previdenciárias, introduzindo as seguintes mudanças: 1) aposentados e pensionistas passaram a contribuir entre 3 e 5% do valor do benefício; 2) funcionários públicos estatutários tiveram a contribuição elevada de 5% para 6% de seus vencimentos; 3) a contribuição das empresas passou de 8 para 10% sobre as folhas salariais; 4) os empregados passaram a contribuir entre 8,5 a 10%, conforme o salário recebido.

Será preciso assim esperar pela Constituição Federal de 1988 para que se possam registrar novidades significativas. Antes de discutir os avanços registrados nesta Constituição, porém, parece-me oportuno definir o contexto

político-ideológico em que ela foi elaborada e propor uma comparação entre ela e as Constituições anteriores.

4.2. Projetos societários em disputa no período pós-transição

A elaboração da Constituição de 1988 se dá no contexto de uma intensa disputa entre diferentes projetos de sociedade, condicionada pela batalha política e ideológica que marca a conjuntura política do período que se abre com a crise da ditadura e com o início da chamada "Nova República".

Antes de mais nada, para definir este contexto, é importante lembrar que, no período a que me refiro, tem lugar uma disputa entre duas possibilidades de convocar a Constituinte: por um lado, os defensores de uma transição "forte" propugnavam por uma Constituinte exclusiva, eleita apenas para a elaboração de uma nova Carta; por outro, os que haviam triunfado ao conduzirem uma transição "fraca", pelo alto, limitaram-se a transformar em Constituinte um parlamento eleito segundo as regras "constitucionais" herdadas da ditadura.

Era previsível, assim, que uma tal Constituinte tendesse mais para a ratificação da transição "fraca" do que para a ruptura com a tradição de mudanças "passivas" que caracterizam a sociedade brasileira. Como veremos em seguida, a Constituição de 1988 certamente abriga no terreno dos direitos sociais demandas que provêm "de baixo", das pressões dos setores progressistas da sociedade civil, mas não avança no desenho de uma ordem econômica compatível com tais pressões.

Os projetos conflitantes de sociedade a que me referi apresentam-se como respostas à aludida crise do Estado e como propostas para sua

reestruturação. Dada a natureza agora "ocidental" de nossa sociedade, abrem-se — segundo Coutinho (1992 e 2006) — duas possibilidades de redefinição do Estado, ou, mais precisamente, de rearticulação das relações entre Estado e sociedade civil, ambas próprias de sociedades "ocidentais". Esses projetos têm diferentes implicações no que se refere à afirmação e implementação dos direitos sociais e, como tal, à questão da previdência.

O primeiro projeto é chamado por Coutinho de "modelo americano", ou "liberal-corporativo", cujas principais características são por ele assim resumidas:

"[Em tal modelo], ao mesmo tempo em que a vida econômica é deixada ao livre jogo do mercado, o conflito de interesses é também resolvido numa espécie de mercado político, no qual os grupos com recursos organizativos obtêm resultados, enquanto os que não dispõem de tais recursos são excluídos, sem condições de obter influência real. Estamos diante da proposta mais conhecida como 'neoliberal', que vem predominando em nosso País pelo menos desde o governo Collor" (Coutinho, 2006: 190)

Quanto à segunda possibilidade, Coutinho a chama de "modelo europeu", ou "democracia de massas". E assim a define:

"A alternativa a isso [ao 'modelo americano'] seria a reorganização de nosso peculiar 'Ocidente' a partir da agregação de interesses mais amplos, ético-políticos e não puramente econômico-corporativos [...], possibilitando assim a

construção de efetivas maiorias políticas, capazes de conduzir o País no sentido do aprofundamento de relações substantivamente democráticas. Por contraste ao neoliberalismo, poderíamos chamar de 'democrático-popular' este modelo alternativo de organização da sociedade" (*id., ibid.*)

Embora o autor que estou citando não se refira à questão da previdência social, é fácil deduzir que aquilo que ele chama de modelo "americano" tende a transformar o mercado no gestor das questões previdenciárias, enquanto o modelo "europeu" considera os direitos sociais como um dever do Estado.

Coutinho diz ainda que, embora tais projetos nem sempre apareçam formulados de modo explícito, a análise da conjuntura posterior à transição mostra que eles estão presentes no tecido social, marcando a agenda e o debate políticos em nosso País.

Quando formulou pela primeira vez sua análise sobre a luta entre estes diferentes "modelos", Coutinho (1992: 55 e ss.), concluiu afirmando — no momento em que a pressão da sociedade civil impunha o *impeachment* de Collor — que nenhum dos dois projetos de redefinição do Estado podia ainda avocar para si uma hegemonia consolidada. Assim, em sua opinião, o modo pelo qual seria superada a crise do atual Estado brasileiro, com sua conseqüente reconstrução, ainda não estaria decidido.

O que aqui nos interessa, porém, é insistir no fato de que a elaboração da Constituição Federal de 1988 se dá no contexto das lutas entre estes dois projetos de sociedade. De certo modo, seria possível dizer que ela é resultado de uma conciliação entre os dois projetos, ou, em outras palavras, é certamente condicionada pelas intensas lutas travadas desde meados dos anos

1970 pelos setores democráticos da sociedade civil brasileira, mas é também determinada pelos limites impostos pela "transição fraca" a que aludi.

José Paulo Netto nos fornece uma eficaz síntese deste processo de conciliação:

"Sem ferir a ordem burguesa (no interior da qual é impensável eliminar a exploração dos trabalhadores e a reprodução da miséria), ela [a Constituição de 1988] assentou os fundamentos a partir dos quais a dinâmica capitalista poderia ser direcionada de modo a reduzir, a níveis toleráveis, o que os próprios segmentos das classes dominantes então denominavam 'dívida social'" (Netto, 1999: 77).

Pelo menos na retórica dos parlamentares que a formularam e promulgaram, a Constituição deveria permitir a diminuição das formidáveis desigualdades sociais historicamente enraizadas na sociedade brasileira, que haviam sido aprofundadas pelo tipo de desenvolvimento imposto pelo regime militar ao longo de vinte anos⁵¹.

Certamente, registraram-se avanços. Mas, antes de examinar mais de perto o modo pelo qual esta nova Constituição aborda a questão da previdência, parece-me oportuno recordar, para efeitos de comparação, ainda que brevemente, os termos em que as Constituições brasileiras anteriores trataram da questão.

⁵¹ . É bastante ampla a literatura sobre o padrão de desenvolvimento brasileiro durante o período militar, mas parece-me que o conceito de "modernização conservadora" — trabalhado, entre outros, por Netto (1991) — define com precisão este padrão.

Capítulo 5

A previdência social nas Constituições brasileiras

5.1. As Constituições anteriores à de 1988

Como é óbvio, as duas primeiras Constituições brasileiras, a monárquica de 1824 e a republicana de 1891, não se referem a direitos sociais e, conseqüentemente, não incluem entre os preceitos constitucionais medidas de proteção e/ou de previdência social.

Ambas são inspiradas no liberalismo antidemocrático do século XIX, para o qual a afirmação de direitos sociais seria expressão de paternalismo e, portanto, uma violação dos direitos de liberdade individual. O caráter restritivo deste liberalismo se manifesta no fato de que, enquanto a Constituição de 1824 nada diz sobre o instituto da escravidão, que é assim

conservado incólume, a de 1981 afasta dos direitos políticos não só os analfabetos, então maioria da população brasileira, mas também as mulheres.

A primeira Constituição brasileira que se refere a direitos sociais é aquela promulgada em 16 de julho de 1934, quando o Brasil ainda se chamava República dos Estados Unidos do Brasil.

A Constituinte que a elabora foi convocada em 1932, em grande parte pela pressão do movimento constitucionalista que, particularmente em São Paulo, chegou a promover uma luta armada contra o governo provisório instituído após a Revolução de 1930. Este movimento foi em grande parte sustentado pela oligarquia do café, que se sentia excluída do novo bloco no poder gestado por esta revolução passiva.

Em consequência disso, a Constituição de 1934 — seguindo uma linha que marca praticamente todas as Constituições brasileiras — se baseia numa conciliação entre as várias frações das classes dominantes. Assim, ao mesmo tempo em que ratifica no terreno da ordem econômica os princípios liberais já presentes na Constituição de 1891, como queria a velha oligarquia cafeeira, ela introduz uma novidade: há todo um capítulo dedicado à ordem econômica e social, onde pela primeira vez se asseguram constitucionalmente entre nós alguns direitos sociais.

Isso corresponde ao programa das forças que chegaram ao poder na Revolução de 1930. Com efeito, o programa da Aliança Liberal — que sustentou a candidatura de Vargas e, de certo modo, o governo instalado com a Revolução de 1930 — propunha explicitamente um novo modo de tratar a “questão social”, diverso daquele que a considerava como um “caso de polícia” (L. Werneck

Viana, 1999: 57) ⁵². Contudo, é também clara na Constituição de 1934 a intenção de subordinar os novos direitos sociais a um não muito bem definido "interesse econômico do país".

Assim, em seu artigo 121, esta Constituição determina:

"A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país" ⁵³.

Em seu parágrafo 1º, este artigo explicita os termos da "proteção social do trabalhador":

"A legislação do trabalho obedecerá aos seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador [...]:

h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso, antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e *instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade, e nos casos de acidente do trabalho e de morte*".

⁵² Cabe registrar que, em sua parte "social", a Constituição de 1934 é influenciada pela famosa Constituição de Weimar, promulgada em 1919 na Alemanha, a primeira Constituição republicana daquele país, que foi fortemente condicionada pela influência da socialdemocracia. Quando esta Constituição brasileira de 1934 foi promulgada, aquela de Weimar já estava sendo abandonada na Alemanha: com efeito, Hitler e os nazistas chegaram ao poder em 1933 e logo depois suprimiram a Constituição weimariana.

⁵³ Doravante, todos os dispositivos destas e das demais Constituições aqui analisadas serão citados a partir de Bonavides e Amaral (vols. VIII e IX, 2002), uma vastíssima e muito útil antologia de textos políticos da história do Brasil. Os itálicos serão sempre meus.

Como se pode ver, a instituição de previdência social com financiamento tripartite é parte integrante do texto constitucional de 1934. No entanto, conforme já assinalai anteriormente ⁵⁴, a contribuição da União para o regime previdenciário não passou de uma ficção jurídica, ferindo assim frontalmente os preceitos constitucionais. Não se constitui, portanto, em "novidade" no Brasil a existência de leis que permanecem apenas no papel.

No que se refere ao funcionalismo público, a Carta de 1934 estabelece um regime previdenciário próprio. Esta disposição constitucional — um regime de previdência exclusivo para os servidores públicos — será reproduzida em todas as Constituições vindouras, inclusive a de 1988. Em seu título VII, artigo 170, a Constituição de 1934 dispõe a aposentadoria por idade do servidor público:

"O Poder Legislativo votará o estatuto dos funcionários públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor [...]:

3) salvo os casos previstos na Constituição, serão aposentados compulsoriamente os funcionários que atingirem 68 anos de idade [...]"

Como se sabe, foi breve a vigência da Constituição de 1934. Além disso, os direitos políticos e civis por ela assegurados foram freqüentemente suspensos pela decretação de reiterados estados de sítio, sobretudo a partir da chamada Intentona Comunista de 1935. Cabe observar, porém, que não foram suspensos os direitos sociais nela inscritos, já que eles representavam a principal fonte de legitimação, junto às classes subalternas, do Estado burguês instaurado no Brasil na seqüência da Revolução de 1930.

⁵⁴ Cf. *supra*, capítulo 2, item 2.1.

Com apoio das Forças Armadas, Getúlio Vargas deu um golpe de Estado em novembro de 1937, suspendendo o processo eleitoral previsto para o ano seguinte e impondo uma nova Constituição claramente autoritária, inspirada na Constituição semifascista da Polônia⁵⁵. Este golpe gerou aquilo que se autointitulou "Estado Novo". Alguns anos depois, em 1943, seria implantada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que praticamente reproduz os termos da *Carta del Lavoro* promulgada na Itália fascista sob o governo de Benito Mussolini.

Desde o preâmbulo, a Constituição do "Estado Novo" revela o seu caráter abertamente autoritário e anticomunista, contrário à autonomia das classes subalternas:

"O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, atendendo às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que uma notória propaganda demagógica busca desnaturar em luta de classes; [...] atendendo ao estado de apreensão criado no país pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa, exigindo remédios de caráter radical e permanente [...]; com o apoio das Forças Armadas, resolve assegurar à nação sua unidade [...], as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade".

⁵⁵ A Constituição do chamado "Estado Novo" foi encomendada ao pensador autoritário Francisco Campos poucos dias antes do golpe. Dispondo de pouco tempo para elaborá-la, ele se inspirou sobretudo na Constituição da Polônia, então sob o governo ditatorial do Marechal Pilsudski. Por essa razão, a Constituição de 1937 tornou-se conhecida como "a polaca". Como

Levando em conta o empenho de Vargas em assegurar alguns direitos sociais no período sucessivo à sua ascensão ao governo, parece paradoxal o fato de que a Constituição de 1937, diretamente inspirada por ele, apresente tão poucas inovações no que se refere aos direitos e à previdência sociais.

Nesta Constituição, há uma clara afirmação, muito pouco liberal, do direito do Estado à intervenção no terreno econômico, o que já vinha sendo feito desde 1930, com o objetivo principal de acelerar o processo de industrialização no país. No seu artigo 135, é dito:

"A intervenção [do Estado] na ordem econômica poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta".

No capítulo sobre a ordem social (que trata, porém, sobretudo, da ordem econômica), em seu artigo 137, a "polaca" prescreve:

"A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos [...]:

m) a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes de trabalho".

De fato, só a pressa em elaborar uma Constituição que desse aparência legal à ditadura instaurada pelo "Estado Novo" pode explicar que a previdência social não apareça explicitamente na Carta de 1937, a não ser sob a forma indefinida da instituição de seguros destinados a cobrir uns poucos riscos sociais. Deve-se recordar que a maioria dos IAPs (IAPC, IAPM, IAPB e IAPI) já tinham sido criados, por legislação federal, antes de 1937.

curiosidade, cabe lembrar que o mesmo Francisco Campos redigiu, em 1964, o Ato Institucional

O direito de greve, importante direito social do trabalhador, é explicitamente proibido no artigo 139. Mais uma vez, direitos sociais são subordinados aos interesses da "produção nacional":

"A greve e o lock-out são declarados recursos anti-sociais, nocivos ao trabalho e ao capital, e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional".

O propósito explícito, de clara origem fascista, era instaurar no Brasil, sob a égide do Estado, uma organização corporativista da sociedade. Tal organização pressupunha a inclusão, nos mesmos organismos de representação, de patrões e empregados, com o que se buscava eliminar a luta de classes, atribuída, como vimos, "à infiltração comunista, que se torna cada dia mais extensa".

Esta inspiração corporativista está claramente presente na Constituição de 1937, como podemos ver em seu artigo 140, no qual fica claro que os organismos da sociedade civil perdem sua autonomia e são diretamente subordinados ao Estado:

"A economia da produção será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob assistência e proteção do Estado, são órgãos deste e exercem funções delegadas de poder público".

De acordo com o autoritarismo que a atravessa de ponta a ponta, a "polaca", em suas disposições transitórias, suprime a estabilidade do servidor público. Com efeito, em seu artigo 177, podemos ler:

"Dentro do prazo de 60 dias, a contar da data desta Constituição, poderão ser aposentados ou reformados [...] os funcionários civis e militares cujo afastamento se impuser, a juízo exclusivo do governo, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime"⁵⁶.

Tal como a de 1934, foi breve a vigência da Constituição do Estado Novo. Já em 1942, com o ingresso do Brasil na Segunda Guerra Mundial ao lado das nações que se opunham ao nazifascismo, tornaram-se evidentemente anacrônicos ou inaplicáveis muitos dos dispositivos autoritários nela presentes, os quais, como vimos, tinham clara inspiração no totalitarismo fascista. Já em 28 de fevereiro de 1945, mediante a Lei Constitucional nº 9, Vargas estabelece a eleição direta para a Presidência da República (que, pela Constituição de 1937, deveria ser indireta) e para o poder legislativo (que fora suprimido desde 1937).

Além disso, admitindo explicitamente que a "polaca" havia envelhecido precocemente, esta Lei atribui ao poder legislativo a ser eleito a possibilidade de converter-se em Assembléia Constituinte, a ser empossada no início de

⁵⁶ A Lei Constitucional nº 2, de 16 de maio de 1938, restabelece por tempo indeterminado os poderes governamentais previstos neste artigo.

1946. Foi decretada uma ampla anistia e permitiu-se a livre organização de partidos políticos, o que era expressamente vetado na Constituição de 1937 ⁵⁷.

A Constituição promulgada em 1946 leva em conta, pelo menos formalmente, os ventos democratizantes que então se espalhavam pelo mundo. Sempre conservando para o país a designação de Estados Unidos do Brasil, que seria substituída em 1967 por República Federativa do Brasil, ela afirma enfaticamente em seu preâmbulo que o objetivo visado é "organizar um regime democrático".

No que se refere à organização política, ao garantir o pluripartidarismo e o princípio da escolha dos governantes por meio de eleições diretas e periódicas, esta Constituição buscou romper com o Estado Novo e se propôs a estatuir no Brasil um regime de liberdades formais ⁵⁸.

Mas é evidente que, entre estas "liberdades", ganhava lugar de destaque o direito à propriedade privada, formulado de tal modo que se tornava inviável, por exemplo, qualquer possibilidade de encaminhar legalmente uma reforma agrária. Não é casual que a maioria dos constituintes fosse formada por representantes do latifúndio, agrupados sobretudo no Partido Social

⁵⁷ Como se sabe, Vargas tentou manobrar no sentido de permanecer no governo durante os trabalhos da Constituinte. O movimento "queremista" — liderado pelo recém-criado Partido Trabalhista Brasileiro, emanado diretamente do Ministério do Trabalho, mas apoiado também pelos comunistas, que conquistaram naquele momento a legalidade para o seu partido — tinha como palavra-de-ordem "Constituinte com Getúlio". Preocupados com a aproximação política de Vargas ao movimento trabalhista, as forças conservadoras o derrubaram em 29 de outubro de 1945. Mais uma vez, uma transição no Brasil assumia características de uma revolução passiva. Para um balanço da prolongada ação de Vargas na vida política brasileira, cf., entre outros, Sodré (1990: 117-202) e Fausto (2006).

⁵⁸ Já em 1947, porém, o princípio constitucional do pluripartidarismo foi abandonado: o Partido Comunista do Brasil (PCB), que participara ativamente dos trabalhos da Constituinte, foi posto fora da lei e duramente reprimido.

Democrático (PSD), o braço direito do que viria a ser depois o bloco de sustentação partidária do pacto populista.

Contudo, à diferença do liberalismo “puro” que vigora na Constituição de 1889, esta nova Carta Constitucional incorpora muitos dos direitos sociais “concedidos” pela revolução passiva que se inicia em 1930, com o objetivo, mais uma vez, de assegurar para o bloco no poder pelo menos o consenso passivo das classes subalternas. Estávamos novamente diante dos processos de conciliação que marcam as transformações “pelo alto” que caracterizam a história brasileira.

Já em seu artigo 5, no capítulo das “Disposições Preliminares”, é dito que compete à União

“legislar sobre [...] normas de direito financeiro, de seguro e previdência social, de defesa e proteção da saúde, e de regime penitenciário”.

No capítulo da “Ordem econômica e social”, no artigo 157, essas “normas gerais” são especificadas, prevendo-se inclusive o modo de financiá-las:

“A legislação do trabalho e da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores [...]:

XIV - assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante [...];

XVI - previdência, *mediante contribuição da União, do empregador e do empregado*, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte”.

Deve-se registrar assim que o financiamento tripartite do sistema previdenciário público figura, mais uma vez, na lei maior do país, com redação muito semelhante à utilizada na Carta de 1934.

Os funcionários públicos (entre os quais os militares) recebem um tratamento à parte, mantendo-se para eles um regime próprio. No entanto, na Constituição de 1946, para além da aposentadoria compulsória, duas outras modalidades, por tempo de serviço e por invalidez, são adicionadas.

Nos títulos VII e VIII, que tratam respectivamente das forças armadas e dos funcionários públicos, é dito no artigo 191 que o funcionário será aposentado por invalidez; compulsoriamente, aos 70 anos de idade; e, se o requerer, caso conte com 30 anos de serviço. Além do mais, são assegurados, na aposentadoria, vencimentos integrais quando o funcionário tiver cumprido 30 anos de serviço, mas também se ele

“se invalidar por acidente ocorrido no serviço, por moléstia profissional ou por doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei”.

Aos funcionários públicos, não só é garantida, no artigo 192, a possibilidade de computar os tempos de serviço federal, estadual e municipal para efeitos de disponibilidade e aposentadoria, mas também, no artigo 193, que

“os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade”.

Como expressão do caráter de revolução passiva que marca também a transição de 1945-1946, a permanência destes direitos sociais vem combinada, na Constituição de 1946, com a negação da autonomia organizativa das classes trabalhadoras. Com efeito, não houve nenhuma mudança significativa, em relação à Constituição do Estado Novo, no que se refere à liberdade de organização sindical: os sindicatos (e não só os dos empregados, mas também os dos patrões) continuaram atrelados ao Estado, em particular ao Ministério do Trabalho.

Concebidos explicitamente como órgãos a serviço do Estado, os sindicatos deveriam seguir normas impostas pelo Ministério e, além disso,

poderiam ser intervindos caso o governo julgasse que suas direções estavam empenhadas em "atividades subversivas". Tal como no Estado Novo, continuavam proibidas todas as formas de organização horizontal do trabalhadores, o que implicava a proibição de centrais sindicais que congregassem trabalhadores de diferentes categorias.

É verdade que nem sempre tais preceitos constitucionais puderam se impor plenamente. A depender da correlação de forças, foi freqüente que organismos partidários ou sindicais proibidos por lei atuassem abertamente; em outras palavras, eram ilegais, mas não clandestinos. Se os mecanismos de intervenção nos sindicatos tiveram grande peso no governo Dutra e durante a ditadura militar, também é verdade que eles sofreram um relaxamento em períodos de ativação dos movimentos populares, como, sobretudo, no final do período populista, particularmente no governo Goulart. Neste período, atuou abertamente não só o Partido Comunista, que continuava ilegal, mas também se criou uma efetiva central sindical, o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT), que agrupava trabalhadores de diferentes categorias.

Em grande parte, o golpe de 1964 se voltou precisamente contra esta crescente organização autônoma das camadas subalternas da sociedade, da qual passaram também a participar os trabalhadores do campo, sejam os camponeses, através das "Ligas Camponesas", sejam os assalariados agrícolas, através da Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas/CONTAG.

É interessante observar que o governo resultante deste golpe pôde, num primeiro momento, conviver com a Constituição de 1946, ainda que

subordinando-a a sucessivos Atos Institucionais e reformando-a no sentido de eliminar alguns dos seus dispositivos liberal-democráticos ⁵⁹.

Esta convivência se tornou possível, pelo menos neste primeiro momento, precisamente porque a Constituição de 1946, bem como a legislação infraconstitucional (basta pensar na Lei de Segurança Nacional, promulgada em 1952), conservavam vários institutos autoritários, ainda que provisoriamente desativados durante o final da era populista. A repressão à esquerda e a intervenção nos sindicatos puderam ser feitas sem que fosse necessária uma alteração substantiva na legislação vigente.

O crescimento da oposição à ditadura, expressa já nas eleições diretas para alguns governos de estado em 1965 ⁶⁰, obrigou o regime militar a propor uma nova Constituição, visto que a de 1946 — ainda que moderada e conciliadora — revelava-se excessivamente liberal para os propósitos da ditadura. Assim, no final de seu governo, o Marechal Castelo Branco mandou ao Congresso o projeto de uma nova Constituição.

Mais uma vez, tal como na Constituição de 1937, o poder constituinte não era originário do povo, representado por uma Assembléia eleita especificamente para esta função, mas diretamente do poder executivo. Um Congresso submisso e manietado aprovou sem emendas esta nova Constituição, que passou a vigorar a partir de 24 de janeiro de 1967, quando tomou posse o

⁵⁹ Um caso emblemático é a supressão de eleições diretas para os governos de estado e para a Presidência da República, decretada pelo Ato Institucional nº 2, de 1965.

⁶⁰ Nos dois principais estados onde ocorreram eleições para o governo em 1965, o então estado da Guanabara e Minas Gerais, venceram candidatos da oposição, ainda que moderada: Negrão de Lima, na Guanabara, e Israel Pinheiro, em Minas. Os eleitos tomaram posse, mas no quadro de um novo Ato Institucional, o de nº 2, que — entre outras medidas autoritárias — dissolveu os partidos políticos existentes e suspendeu as eleições diretas não só para a Presidência da República, mas também para os governos estaduais.

segundo ditador de plantão, o Marechal Costa e Silva, eleito indiretamente, como já o havia sido o seu antecessor.

A característica mais marcante desta nova Constituição é o enorme fortalecimento do poder executivo, que passa a dispor da prerrogativa de legislar sobre temas que antes eram, pelo menos em parte, da alçada do poder legislativo. Entre eles — o que aqui nos interessa mais de perto —, destacam-se os atinentes à previdência social. Como vimos antes, a conservação e até a ampliação de alguns direitos previdenciários faziam parte da estratégia da ditadura no sentido de buscar legitimação através de um consenso passivo.

A previdência social é explicitamente colocada no âmbito de ação da União, ou seja, mais precisamente, dado o contexto da época, do poder executivo. Assim, ao dispor sobre as competências da União, no artigo 8 do capítulo II do Título I, a Constituição outorgada prescreve:

"Compete à União [...] legislar sobre normas gerais sobre o orçamento, [...] seguro e previdência social, defesa e proteção da saúde".

No que se refere à criação de impostos, o artigo 21 do capítulo V, que trata "Do sistema tributário", diz que compete à União instituir

"contribuições [...] tendo em vista intervenção no domínio econômico ou o interesse de categorias profissionais e para atender diretamente a parte da União no custeio dos encargos da previdência social".

No capítulo VI, que trata do "Poder Legislativo", torna-se evidente que este não se limita mais ao parlamento; ao contrário da Constituição de 1946, que negava ao Presidente da República qualquer iniciativa legiferante, cabe agora ao próprio poder executivo a competência exclusiva da proposição das leis em vários terrenos. Assim, no artigo 57 da seção V deste capítulo VI, dedicada precisamente ao "processo legislativo", podemos ler:

"É da *competência exclusiva* do Presidente da República a iniciativa das leis que [...] disponham sobre servidores públicos da União, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade".

Essa "competência exclusiva" foi freqüentemente usada para negar direitos sociais, e não só para os funcionários públicos. A negação desses direitos se apoiava, tal como na Constituição de 1937, no pressuposto de que o conflito e a disputa entre diferentes classes é algo negativo, ou, mais precisamente, que a luta de classes é um mal que deve ser duramente reprimido. Por isso, como se pode ler no artigo 160, um dos fins da ordem econômica e social é promover "a harmonia e a solidariedade entre categorias sociais de produção", ou, para usar o termo sociologicamente correto, entre as classes sociais.

Dentro deste espírito, a Constituição de 1967, no artigo 162 do Título III, consagrado à "Ordem Econômica e Social", afirma com clareza:

"Não será permitida greve nos serviços públicos e nas *atividades essenciais*, definidas em lei".

Como essas “atividades essenciais” nunca foram especificadas, também passou a ser da “competência exclusiva” do poder executivo (e dos seus aparelhos repressivos!) determinar quais seriam estas atividades essenciais e, portanto, que greves poderiam ser consideradas como “legais”. Nesse particular, a ditadura não parece ter concebido a possibilidade de “atividades supérfluas”. Com efeito, desde as greves de Osasco e de Contagem, em 1968, até aquelas do ABC, no final dos anos 1970, a atitude do regime militar foi sempre a de tratá-las como “ilegais” e, portanto, a de tentar reprimi-las com dureza ⁶¹.

Contudo, como é peculiar aos processos de revolução passiva, a ditadura buscou entregar alguns anéis para não perder os dedos. Já vimos como importantes direitos previdenciários foram estendidos, ao longo da ditadura, sobretudo nos anos 1970, a segmentos até então deles excluídos, como os trabalhadores rurais e os autônomos.

É isso o que explica, a meu ver, a preocupação da Constituição de 1967 em reafirmar direitos sociais dos trabalhadores, muitos dos quais já previstos nas cartas constitucionais anteriores. Assim, no artigo 165 do título III, relativo à “Ordem Econômica e Social”, entre outros direitos previstos, está escrito:

“A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social [...]:

⁶¹ Cabe lembrar que também a Constituição de 1946 assegurou o direito de greve, mas limitou seu exercício a lei complementar, que nunca foi exarada. A generalização das greves, no final do período populista, resulta da correlação de forças e é mais um exemplo — ao lado do funcionamento de centrais sindicais informais (CGT) e de partidos políticos juridicamente postos fora da lei (PCB) — da superação da camisa de força jurídica pela ação dos movimentos sociais.

*XVI - previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro-desemprego, seguro contra acidentes de trabalho e proteção à maternidade, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado*⁶² [...];

XIX - aposentadoria para a mulher, aos 30 anos de trabalho, com salário integral”.

Revelando pela primeira vez uma preocupação atuarial ou de custeio — que viria a ser repetida obsessivamente nos últimos anos, servindo como justificava para as contra-reformas iniciadas com os governos Cardoso —, a Constituição enfatiza, no parágrafo único deste artigo 165:

“Nenhuma prestação de serviço de assistência ou de benefício compreendidos na previdência social será criada, majorada ou estendida, sem a correspondente fonte de custeio total”.

Na década de 1970, porém, este preceito constitucional não será respeitado. A extensão de direitos previdenciários, já analisada por nós, tem lugar sem que sejam indicados os meios de financiá-la.

Embora tenha vigorado formalmente até 1988, a Constituição de 1967 foi muitas vezes desrespeitada pelos próprios militares que a promulgaram: foram muitos os Atos Institucionais que a ela se sobrepuseram, como sobretudo o de nº 5, que suspende indefinidamente vários dos seus preceitos formalmente liberais, e o de nº 12, pelo qual o vice-Presidente constitucional é impedido de assumir o governo por ocasião da doença do Presidente Costa e

⁶² Como o financiamento tripartite estava juridicamente extinto com a LOPS, de 1960, penso que a contribuição da União aqui prevista se refere somente a despesas administrativas e de pessoal.

Silva, sendo nomeada para exercer o governo uma junta formada pelos três ministros militares.

Mas nem mesmo estas modificações na Constituição de 1967 foram suficientes para dar respaldo jurídico à ação da ditadura, que assumia agora abertamente o terrorismo de Estado como recurso principal do poder. Em 1969, já sob a vigência do AI-5, os militares promulgaram na prática uma nova Constituição, por meio da emenda decretada em 17 de outubro, a qual

“consistia em longos blocos não revistos da Constituição de 1967, juntamente com alterações básicas (tornou-se conhecida como a Constituição de 1967 com a emenda de 17 de outubro de 1969). As alterações aumentavam o poder do Executivo, como, por exemplo, a que fortalecia a Lei de Segurança Nacional [...]” (Skidmore, 1988: 201-202).

Mas ela também começou a ser desrespeitada — ou, mais precisamente, ignorada — à medida que o processo de abertura, fundado na ativação de uma sociedade civil cada vez mais complexa ⁶³, começou a impor novas formas de articulação da vida política. A Constituição de 1967 emendada em 1969 já não cobria juridicamente o que ocorreu no governo Figueiredo, sobretudo depois da anistia; e certamente foi amplamente ignorada depois da constituição do governo Sarney, em 1985. A nova correlação de forças criada no período da transição impôs a gestação de uma nova Constituição, não mais promulgada pelo governo, mas emanada de uma Assembléia Constituinte.

Antes de examinarmos a Constituição de 1988 e o contexto em que foi elaborada, cabe ressaltar que nem os Atos Institucionais nem a emenda de 17

⁶³ Sobre a contraposição entre “projeto” e “processo” de abertura, cf. Coutinho (2000: 91 e ss.).

de outubro alteraram os direitos previdenciários previstos na Constituição de 1967, que resumi acima. Isso decorre sobretudo do fato de que a busca de legitimidade através da conquista de um consenso passivo impunha, como já vimos, a ampliação de direitos previdenciários, ampliação que tem lugar sobretudo nos governos Médici e Geisel, ou seja, já sob a vigência do AI-5 e da emenda constitucional de 1969.

De resto, tampouco se pode registrar uma alteração substantiva nas regras da previdência durante o período de transição. Foi assim preciso esperar pela Constituição de 1988 para que novidades significativas neste terreno viessem à luz do dia.

5.2. A Constituição "cidadã" e a seguridade social

Antes de examinarmos o modo pelo qual a questão da previdência é tratada na Constituição de 1988, cabe recordar, ainda que brevemente, o contexto em que ela foi elaborada e promulgada.

Como vimos, a saída da ditadura se deu através de uma transição "fraca", que permitiu a reprodução dos velhos processos de transformação pelo alto que sempre marcaram a história brasileira. A solução, adotada pela maioria da oposição, de ir ao Colégio Eleitoral e eleger indiretamente a chapa Tancredo-Sarney impediu que a ampla participação popular ocorrida por ocasião da campanha das diretas-já desembocasse numa efetiva transição "forte", ou seja, numa transição que levasse à superação não só da ditadura, mas também

desse recorrente modo elitista de operar as transformações necessárias à evolução de nosso País.

Uma das manifestações do triunfo desta transição "fraca" é o fato de que, ao contrário da convocação de uma Constituinte exclusiva, convocada somente para elaborar a Constituição — o que teria facilitado a adoção de transformações mais substantivas —, tenha sido preferida a fórmula conciliatória da atribuição ao Congresso Nacional eleito em 1986 de poderes constituintes. Entre outras coisas, essa fórmula aceitava a distribuição de cadeiras por Estados estabelecida pela ditadura (que beneficiava os estados menos politizados), dava por suposta a aceitação do bicameralismo e transformava em constituintes senadores que haviam sido eleitos em 1982, ou seja, ainda sob a vigência do regime militar.

Seria um equívoco, porém, ignorar o fato de que as pressões vindas de baixo também tiveram um papel no processo de transição e condicionaram muitos dos seus resultados. Ainda que tenham predominado os elementos de uma "transação conservadora" (Fernandes, 1986), não se pode esquecer a presença de demandas dos "de baixo" no quadro político que se abre com o fim da ditadura.

Já nos referimos a isso quando falamos dos projetos societários que disputam hegemonia no período pós-transição ⁶⁴. Não seria difícil indicar que a Constituição de 1988 reflete uma conciliação (ainda que involuntária) entre os dois projetos, com a tendência neoliberal triunfando na ordem econômica e importantes direitos sociais sendo incorporados no que se refere à ordem social. Como veremos mais adiante, não é casual que a crescente hegemonia do neoliberalismo nos últimos anos tenha se manifestado, entre outras coisas, nas

várias emendas que desconstruíram muitos destes direitos sociais, num processo claro de contra-reforma.

A adoção de tais direitos na Constituição de 1988 resultou, entre outras coisas, do dispositivo que permitia a apresentação de projetos populares — e foram bastante intensas as mobilizações da sociedade civil para obter o número de assinaturas necessário para fazê-lo. Com isso, a Constituição — que Ulisses Guimarães, presidente da Assembléia Constituinte, chamou de “Constituição cidadã” — recolheu importantes demandas das classes subalternas, apontando assim para uma nova concepção da previdência social entre nós.

A Constituição declarava explicitamente que era preciso resgatar a “dívida social” da Nação, ou seja, a brutal desigualdade que havíamos herdado do passado e que continuava a atormentar o nosso presente. Para isso, a Constituição adotou o conceito de “seguridade social”, no qual se incluíam não apenas a previdência, mas também a saúde e a assistência. Em seu artigo 194, a Constituição define:

“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”.

No parágrafo único deste artigo, lemos:

“Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

⁶⁴ Cf. supra, item 4.2.

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”.

Já antes, no artigo 7º, a Constituição “cidadã” recolhe muitos dos direitos já consagrados em Cartas constitucionais anteriores, mas também acrescenta outros e amplia as categorias que passam a desfrutá-los:

“São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social [...]:

II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário [...];

IV - salário mínimo , fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim [...];

VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável [...];

XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

XXIV - aposentadoria;

XXXIV - igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

Parágrafo único. São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI e XXIV, bem como a sua integração à previdência social”.

O direito à assistência social, uma novidade constitucional, é assim especificado, no artigo 203:

"A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei".

Ainda no que se refere à assistência, o artigo 204 afirma:

"As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis".

Também no atinente à organização sindical, a Constituição de 1988 introduz importantes dispositivos inéditos, explicitamente generalizados para os trabalhadores rurais e os pescadores. É também autorizado o direito de organização sindical aos funcionários públicos, antes proibida.

Ainda que não rompa inteiramente com a velha organização corporativa herdada do Estado Novo, reafirmada de resto em todas as subseqüentes Constituições brasileiras — por exemplo, continua negado explicitamente na de 1988 o direito ao pluralismo sindical (alínea II) —, a nova Constituição liberta os sindicatos da tutela direta do Ministério do Trabalho (alínea I):

“É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer” .

Mais uma vez, é afirmado — no artigo 9 — o direito de greve, com a antiga restrição às atividades essenciais, mas agora admitido também para os funcionários públicos:

“É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º - A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 2º - Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei” .

5.3. Um balanço sumário da Constituição de 1988

Espero ter mostrado que a universalização dos direitos sociais expressa na Constituição de 1988, sobretudo com a adoção da concepção de Seguridade Social, incorporou antigas demandas das classes trabalhadoras.

Mas, se esta concepção, ao ser introduzida pela primeira vez no ordenamento jurídico do país, representa um avanço inegável, não menos importante foi o fato de que a Constituição assegurou a diversidade da base de financiamento da seguridade social através de fontes próprias. No artigo 195, indicam-se as fontes de financiamento:

"A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais."

Sempre segundo a Constituição, essas contribuições sociais são: a) a de empregados e empregadores sobre os salários, chamada de "contribuição sobre a folha de salários"; b) a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social/COFINS, que incide sobre o faturamento das empresas; c) a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido/CSLL, que incide sobre o lucro das empresas; e d) receita de concurso de prognósticos, ou seja, os recursos arrecadados com loterias oficiais. Note-se que a Constituição cria duas novas contribuições (COFINS E CSLL), que incidem não sobre o trabalhador, mas sobre o capital.

A justificativa utilizada historicamente no país para não implementar projetos de interesse das classes trabalhadoras sempre foi a falta de recursos no orçamento do Estado. Indicando as fontes de financiamento da seguridade social, a Constituição Federal pretendeu interromper este processo. No capítulo II, "Da Seguridade Social", na seção I, em seus primeiros artigos, podemos ler:

“§ 1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2º - A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos. [...]

§ 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

Somente em 1991 foram regulamentados os dispositivos constitucionais que tratam da previdência, o que ocorreu através da Lei n.º 8.212, a Lei Orgânica da Seguridade Social, que estabelece o Plano de Custeio da Previdência Social⁶⁵, e da Lei n.º 8.213, que formaliza o Plano de Benefícios da Previdência Social. O artigo 3º da Lei n.º 8.212/1991 assim define sua finalidade:

“A Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente”.

⁶⁵ Aqui começam algumas complicações conceituais que continuam em voga: a Lei n.º 8.212/91, promulgada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, é denominada como Lei Orgânica da Seguridade Social, mas trata da seguridade e de suas três áreas somente nos 11 primeiros artigos; os demais tratam do Plano de Custeio da Previdência Social. Desta forma, estão abertos os caminhos para uma indevida identificação da Seguridade Social com a Previdência Social. M. L. Werneck Vianna (1999: 91-114) realiza uma brilhante análise desta identificação e demonstra o quanto ela é perniciososa para a implantação da Seguridade Social no Brasil.

Em 1999, através do decreto n.º 3.048, é aprovado o Regulamento da Previdência Social. Este decreto vem sofrendo constantes alterações ⁶⁶, sobretudo em função da aprovação das emendas constitucionais que tratam da Previdência Social, as chamadas "reformas da previdência", que examinarei no próximo capítulo.

No preâmbulo da Constituição que estou analisando, é explicitamente dito que seu objetivo é a instituição de

"um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos [da] sociedade [brasileira]".

Portanto, pela primeira vez, é possível dizer que uma Carta Constitucional brasileira rompia com a perversa tradição — já abordada nesta tese — de ampliar os direitos sociais sobretudo em conjunturas de regressão política ou de suspensão dos direitos civis e políticos. Foi assim possível demonstrar na prática que é possível consagrar direitos sociais na vigência da democracia, ou seja, não só como tentativa de legitimação de regimes coercitivos, com a meta de garantir consenso passivo para revoluções igualmente passivas, mas também como efetivas conquistas das classes subalternas.

⁶⁶ Cf. Decreto n.º 3.048/99, alterado inúmeras vezes pelos: Decreto n.º 3.112/99, Decreto n.º 3.265/99, Decreto n.º 3.298/99, Decreto n.º 3.452/00, Decreto n.º 3.668/00, Decreto n.º 4.032/01, Decreto n.º 4.079/02, Decreto n.º 4.729/03, Decreto n.º 4.827, Decreto n.º 4.845/03, Decreto n.º 4.862/03, Decreto n.º 4.874/03, Decreto n.º 5.180/04, Decreto n.º 5.254/04, Decreto n.º 5.399/05, Decreto n.º 5.545/05, Decreto n.º 5.86/05, Decreto n.º 5.699/06 e Decreto n.º 5.844/06.

Quais os avanços trazidos, no plano dos direitos sociais, pela Constituição “cidadã”? Sumariamente, poderíamos elencar os seguintes: 1) criação do conceito de seguridade social, implicando proteção universal; 2) introdução de um orçamento próprio para a seguridade social, com fontes específicas para o financiamento, sobretudo as que recaem sobre o capital (COFINS, sobre o faturamento, e CSLL, sobre o lucro líquido); 3) equiparação de direitos para todos os trabalhadores e, portanto, não só para os trabalhadores urbanos com carteira assinada; 4) seguro-desemprego.

Mas não se pode deixar de mencionar que, ao mesmo tempo em que o Brasil buscava produzir uma espécie de Estado de Bem-Estar Social — através da garantia constitucional de direitos sociais, especialmente nas áreas de previdência, saúde e assistência social —, o quadro sócio-político mundial se alterava significativamente, com a crescente hegemonia do neoliberalismo, que tem na liquidação dos padrões do *Welfare State* o seu principal objetivo ⁶⁷. Alterações semelhantes também se esboçavam no Brasil, como veremos no próximo capítulo.

Capítulo 6

O tempo e os modos da contra-reforma

⁶⁷ . Para a reflexão sobre o neoliberalismo, cf. Netto (1993), Sader e Gentili (orgs.) (1995), Fiori (1995; 1997), Laurell (1995), entre outros.

6.1. Reforma e contra-reforma

A palavra "reforma" esteve sempre organicamente ligada às lutas dos "de baixo" para transformar a sociedade e, conseqüentemente, assumiu na linguagem política corrente uma clara conotação progressista e mesmo de esquerda⁶⁸.

Como se sabe, foram inúmeras as polêmicas que dividiram, no seio do movimento operário e socialista de inspiração marxista, "reformistas" e "revolucionários". Contudo, malgrado as divergências, nunca houve dúvidas de que as reformas, ainda que consideradas pelos "revolucionários" como insuficientes para uma efetiva superação do capitalismo, tinham por objetivo introduzir aquilo que Marx — diante da fixação de um limite máximo para a jornada de trabalho, na Inglaterra de 1867, uma das primeiras reformas conquistadas pela classe operária — chamou de "vitória de um princípio", na medida em que isso fazia com que "a Economia Política burguesa sucumbi[sse] ante a Economia Política da classe operária" (Marx, 1956: 354).

A expressão "contra-reforma", ao contrário, esteve sempre ligada à idéia e à prática de um movimento não só conservador, mas até reacionário, na medida em que a contra-reforma tem claramente por objetivo cancelar reformas já realizadas ou em vias de realização. Não é casual que a expressão tenha surgido para caracterizar as decisões tomadas pela Igreja Católica no Concílio de Trento, realizado entre 1545 e 1563, que tinham como objetivo

⁶⁸ "Não é razoável imaginar que a reforma possa se converter na bandeira tremulante do neoliberalismo: há de se tentar, no mínimo, reafirmar a consagüinidade entre *reformismo e esquerda* e demonstrar que a concepção de reforma que tem a esquerda é a única capaz de se pôr da perspectiva da totalidade dos homens" (Nogueira, 1998: 17).

precisamente combater ou mesmo cancelar as mudanças introduzidas pelo que ficou conhecido como Reforma protestante.

O neoliberalismo, como se sabe, não se apresenta de modo algum como um movimento reacionário, ou mesmo conservador. Cessada a fase do doutrinário de seus primeiros defensores, que tinham pelo menos o mérito da sinceridade ⁶⁹, a onda neoliberal sequer assume esta designação: gosta hoje de se apresentar como uma "terceira via" entre o liberalismo de mercado e a socialdemocracia "estatista", ou seja, como um movimento essencialmente vinculado às exigências da modernidade e do progresso.

Esta é a principal razão pela qual, como veremos adiante, as mudanças que o neoliberalismo propõe são mistificatoriamente apresentadas como "reformas", ou seja, como algo progressista diante da defesa "jurássica" e "conservadora" de princípios estatistas e anacrônicos.

Assistimos assim a uma ressemantização da palavra "reforma": o que antes da maré-montante neoliberal expressava ampliação de direitos, maior abrangência de garantias, agora conota corte, restrição, supressão ⁷⁰. Essa ressemantização busca ideologicamente vincular o neoliberalismo à idéia de modernização, ou seja, de mudança positiva.

Na verdade, porém, não estamos diante de reformas, mas de contra-reformas. Com razão, observou lucidamente Elaine Behring:

⁶⁹ Cf., sobretudo, Hayek (1990). O moralista francês La Rochefoucauld (1994: 48), que viveu no século XVII, afirmou que "a hipocrisia é homenagem que o vício presta à virtude". Diante dos teóricos da "terceira via" (como, por exemplo, Giddens, 1996), Hayek não era hipócrita: jamais escondeu que o seu inimigo principal, talvez mais até do que os comunistas, eram os socialdemocratas reformistas que implementaram o *Welfare State*. Ele não se supunha um "reformista", mas abertamente um conservador.

“Mesmo que o termo *reforma* seja apropriado pelo projeto em curso no país [...], se está diante de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da idéia reformista, a qual é destituída de seu conteúdo progressista e submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido, suas conseqüências sociais e direção sociopolítica [...]. O neoliberalismo em nível mundial configura-se como uma reação burguesa conservadora e monetarista, de natureza claramente regressiva, dentro da qual se situa a *contra-reforma* do Estado” (Behring, 2003: 128-129. O itálico é meu)⁷¹.

Como até então caracterizei como resultado de revoluções passivas as transformações experimentadas pelo Brasil e, em particular, pelo seu sistema previdenciário, caberia uma pergunta: esta categoria gramsciana não valeria para explicar também o que estamos vivendo hoje?

Não creio: um processo de revolução passiva, como vimos no cap. 1 desta tese, implica que as classes dominantes, para continuar a dominar e até para buscar um consenso passivo, dispõem-se a fazer algumas concessões às classes subalternas. Foi o que ocorreu no Brasil, como também vimos na Primeira Parte, no período que vai de 1930 até o fim da ditadura militar.

Ao contrário, o que vem ocorrendo entre nós desde a promulgação da Constituição de 1988 — que resultou de uma conciliação entre diferentes projetos de sociedade, mas que de qualquer modo incorporou demandas dos “de baixo” — é a constante tentativa, muitas vezes exitosa, de desconstruir e

⁷⁰ Uma ressemantização semelhante ocorre com os conceitos de “democracia” e de “sociedade civil”. Sobre isso, cf. Coutinho (2006 b: 13-55).

⁷¹ São muitos os autores que caracterizam como “contra-reforma” as transformações pelas quais o mundo e o Brasil vêm passando. Cf., entre outros, Oliveira (1996), Delgado (2001: 262 e ss), Benjamin (2003) e Coutinho (2006 b: 97).

negar as reformas obtidas pelas classes subalternas ao longo da era das revoluções passivas e da transição pós-1985. Por isso, adotei para caracterizar o período que se inicia sobretudo com o governo Collor, mas que prossegue até hoje, a noção de *contra-reforma*⁷².

Como também vimos, a noção de revolução passiva está estreitamente ligada em Gramsci à idéia de "transformismo", ou seja, de cooptação pelas classes dominantes de lideranças e movimentos oriundos das classes subalternas. Ainda que não me proponha aqui a discutir esta questão, penso que a noção de transformismo não é exclusiva das revoluções passivas, mas pode também ser acoplada a processos de contra-reforma. De outro modo, seria difícil compreender os mecanismos que caracterizaram e caracterizam os governos contra-reformistas de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva.

6.2. *A "reforma do Estado" e a desconstrução dos avanços da Constituição de 1988*

Os avanços contidos na Constituição de 1988, expressos sobretudo nos direitos consagrados na Seguridade Social, não puderam ser implantados: a partir dos anos 1990, os governos brasileiros implementaram uma política

⁷² Valendo-se também de categorias gramscianas, Dias (2006: 199 e ss.) afirma que a situação atual "ultrapassa de longe a possibilidade da revolução passiva". Mas ele prefere, como alternativa, a noção de "contra-revolução preventiva". Na medida em que não me parece ter ocorrido no Brasil, nas últimas décadas, uma situação efetivamente revolucionária, creio

abertamente neoliberal ⁷³, marco que não oferece espaços para a incorporação das demandas mais imperiosas das classes trabalhadoras.

Na medida em que a orientação econômico-política do neoliberalismo consiste, entre outros elementos centrais, na redução de direitos sociais ⁷⁴, é compreensível que sua implementação no Brasil dos anos 1990 tenha tido como uma de suas condições a alteração da Constituição de 1988, em especial, mas não apenas, com o expurgo dos direitos sociais inscritos na Carta Magna num momento em que a correlação de forças era mais favorável às classes que vivem do seu trabalho.

O Brasil também não escapou à ofensiva mundial do pensamento político conservador, articulado a uma proposta econômica dita monetarista ⁷⁵. Contribuiu decisivamente para isto o fato de que a mobilização democratizante experimentada pelo país durante a transição perdeu seu vigor já no final dos anos 1980, com o que se reduziram os suportes do que anteriormente designei como "modelo democrático de massas". Não por acaso, as propostas iniciais de uma "reforma do Estado", com a conseqüente proposição de emendas à Constituição, já faziam parte da plataforma política de Fernando Collor, o

ser mais correta a caracterização do que vem ocorrendo como "contra-reforma". Na verdade, o que se busca não é prevenir uma revolução, mas desconstruir as reformas já conquistadas.

⁷³ Pode-se discutir se o breve período presidencial de Itamar Franco (1992-1994) operou coerentemente com as diretrizes neoliberais; mas, para os meus objetivos, esta discussão não é essencial.

⁷⁴ A orientação econômico-política designada como neoliberal não se resume ao corte de direitos sociais: contempla, de fato, dimensões muito mais abrangentes e complexas. Para seu exame, cf., entre outros, Netto (1993), Laurell, org. (1995), Petras (1997, 1999) e Husson (1999).

⁷⁵ O conservadorismo (ou neoconservadorismo) próprio do neoliberalismo é, como este, um fenômeno mundial em larga escala; cf., entre outros, Vereza C. e Núñez C. (1997) e Dixon (1999). Sobre as relações entre o conservadorismo contemporâneo e o monetarismo, cf. Nunes (1991), Villarreal (s.d.) e Chossudovsky (1999).

primeiro Presidente da República eleito por via direta depois do período de ditadura militar.

Uma reforma do Estado, sem aspas, impunha-se: no quadro da “transição fraca”, o conjunto de instituições estatais vigentes à época era uma herança não superada do ciclo ditatorial (herança enraizada na constituição do Estado brasileiro desde 1930) e não se adequava aos imperativos constitucionais de 1988. As inúmeras leis complementares previstas na Constituição, bem como todo o elenco de dispositivos infraconstitucionais, deveriam gerar novas instituições que correspondessem às normas prescritas na Carta Magna.

Entretanto, não era (e não foi) esta a reforma pretendida e empreendida. Ao contrário, as propostas de “reforma”, sob o pretexto da existência de uma “crise do Estado”, dirigiam-se, por um lado, a expurgar da Constituição de 1988 seus aspectos progressistas e, por outro e de modo sincronizado, a compatibilizá-la com a proposta neoliberal. Em resumo, a pretexto de uma “crise do Estado”, projetava-se a sua adequação às novas exigências da acumulação capitalista, agora antagônicas à ampliação de direitos sociais: isto é, propunha-se, de fato, uma *contra-reforma*.

Decerto, havia efetivamente uma crise do Estado brasileiro, assim como a situei anteriormente ⁷⁶: o aparato estatal cujas raízes estavam nos processos deflagrados pela Revolução de 1930 não dava mais conta da problemática brasileira tal como esta se apresentava nos anos 1980.

Por isto mesmo, quando o Presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou, pouco antes de tomar posse, sua pretensão de pôr fim à “era Vargas”, poder-se-ia pensar — sobretudo levando-se em conta o que havia sido

⁷⁶ Cf. *supra*, capítulo 4, item 4.1.

conquistado na Constituição de 1988 — que se tratava de uma pretensão progressista, que poria abaixo um Estado caracterizado pelo corporativismo, pelo autoritarismo, pelo privatismo, etc.⁷⁷. Logo ficou demonstrado o equívoco dessa suposição: a "reforma do Estado" visada pelo Presidente, e que foi perseguida ao longo de seus dois mandatos, atendia, em primeiro lugar, à demanda da "governabilidade", aliás o mote das agências ditas multilaterais⁷⁸.

A "governabilidade", inscrita no programa neoliberal, está longe de ser um conceito teórico; como fez notar Fiori (1997: 38-39), trata-se de uma categoria "estratégica situacionista e instrumental", que aponta para a necessidade de privatizar os Estados e de desregulamentar os mercados⁷⁹.

Por isso mesmo, a "governabilidade" está intimamente ligada a um rol de reformas pró-mercado, cujos principais objetivos consistem em: 1) privatizar as atividades do setor público que concorrem com a esfera privada; 2) eliminar as restrições à concorrência; 3) dismantelar as agências públicas que desempenham a função de controle e licenciamento.

Contudo, a colocação inicial, entre nós, do problema da "governabilidade" esteve diretamente ligada à questão dos direitos e garantias sociais contemplados na Constituição de 1988: enfatizada em meados dos anos 1990, a

⁷⁷ Para maiores detalhes, remeto mais uma vez à caracterização do Estado pós-1930 feita por Coutinho (2006 a).

⁷⁸ Sobre as noções de "governabilidade" e de *governance*, cf. os pertinentes comentários de Behring (2003: 207-212).

⁷⁹ O processo mistificador contido na idéia de "governabilidade" opera-se freqüentemente, como também anotou Fiori (1997: 34-35), mediante fórmulas empregadas pela mídia e por acadêmicos de forma intencionalmente vaga (por exemplo: "descentralização", "desregulação", "competitividade", etc.), como se fossem conceitos indiscutíveis de uma agenda política consensual. Segundo o autor, dentre estas novas palavras de ordem, duas se constituem no *núcleo duro* da estratégia liberal-conservadora: "reformas estruturais" e "governabilidade". Essas palavras de ordem estão associadas de forma circular: a governabilidade aparece como indispensável ao sucesso das "reformas estruturais", e estas seriam o único caminho para evitar a ingovernabilidade.

suposta "ingovernabilidade" do país decorreria do excesso de demandas sociais recolhidas pela Carta Constitucional, implicando o crescimento de gastos sociais sem previsão de novas fontes de financiamento ⁸⁰.

Trata-se de argumento inteiramente falacioso: se a Constituição de 1988 consagrou direitos e garantias mais amplos, não o fez sem prever o seu financiamento. Como vimos no item 3 do capítulo 5, foram criadas, inclusive, novas fontes, onerando particularmente o capital e dirigidas especificamente à Seguridade Social.

Entretanto, o argumento — reproduzido incessantemente pelos meios de comunicação de massa e sofisticado com o apoio obviamente interessado de amplos círculos acadêmicos, além de ser próprio aos representantes do capital — era não mais que a embalagem de um conteúdo preciso: o atendimento aos preceitos do "Consenso de Washington" ⁸¹, terapia para as "crises" registradas nos Estados periféricos (e não só nestes), consistente num programa de estabilização e de "reformas" chancelado pelos principais organismos financeiros internacionais. Fiori sintetiza com bastante pertinência as fases que compõem esta terapia:

"A primeira, consagrada à estabilização macroeconômica, tendo como prioridade absoluta um superávit fiscal primário envolvendo invariavelmente a revisão das relações fiscais intergovernamentais e

⁸⁰ Recorde-se que já na segunda metade dos anos 1980, com o processo constituinte em andamento, o então Presidente José Sarney falava sobre a impossibilidade de "governar" com o acúmulo de demandas sociais; entretanto, a "centralidade" da questão da governabilidade coloca-se sobretudo no primeiro governo Cardoso.

a reestruturação dos sistemas de previdência pública; a segunda, dedicada ao que o Banco Mundial vem chamando de 'reformas estruturais': liberação financeira e comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais; e a terceira etapa, definida como a da retomada dos investimentos e do crescimento econômico" (Fiori, 1997: 12. O itálico é meu).

Constata-se assim, sem dificuldades, que tais fases viabilizam o "reformismo pró-mercado" a que me referi poucas linhas acima. Fortalece esta constatação o fato de que a "ingovernabilidade" é identificada com a resistência à implementação de "reformas" mais focalizadas (previdenciária, tributária, trabalhista etc.), as quais, segundo a retórica neoliberal, seriam as únicas capazes de devolver a estabilidade financeira e de promover, numa etapa subsequente, o crescimento econômico. Por outro lado, cabe registrar o destaque conferido aos sistemas de previdência públicos (voltarei a este ponto central mais adiante).

No Brasil, a colocação da "reforma do Estado"⁸² na agenda da política institucional foi a estratégia utilizada para operar o conjunto de "reformas" — ou, para exprimir-me com exatidão, de *contra-reformas* — apto a implementar

⁸¹ Acerca do "Consenso de Washington", cf., entre outros, Tavares e Fiori (1993) e Batista (2004).

⁸² Da bibliografia pertinente à "reforma do Estado", cf., além do seu ideólogo (Pereira, 1997 e Pereira e Spink, org., 1999), Diniz e Azevedo, org. (1997), Behring (2003) e Nogueira (2004).

as orientações neoliberais. *É com ela que se formaliza o início da desconstrução dos elementos progressistas da Constituição de 1988.* Seu peso foi tal que o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso criou, para tanto, um ministério específico, o *Ministério da Administração e da Reforma do Estado* (MARE), capitaneado por um intelectual que, sem prejuízo de seu desempenho acadêmico, tornou-se conhecido por suas ligações orgânicas com o grande capital.

Ao MARE, coube o papel de centro formulador de um novo desenho para o Estado brasileiro, sinalizado no "Plano Diretor da Reforma do Estado". Depois de elaborar este Plano e de criar condições, juntamente com outros dispositivos conjunturais, para a implementação das "reformas" e dos "ajustes", o MARE desapareceu da estrutura administrativa, absorvido no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Este "Plano Diretor" propiciou a elaboração da Emenda Constitucional nº 19, mediante a qual foi redesenhada a "organização do Estado". Por esta emenda, a Constituição de 1988 teve profundamente redimensionado o conteúdo do seu Título III ("Da organização do Estado"). Este foi o primeiro passo formal para, violando o espírito do legislador de 1988, reorganizar o Estado brasileiro, de modo a torná-lo sujeito e objeto da implementação das contra-reformas conduzidas pelo ideário e pela prática neoliberais.

Uma estudiosa do "Plano Diretor" e, mais amplamente, da "reforma" desfechada a partir dele, observou:

"No sentido amplo, [através do Plano] propõe-se uma redefinição do papel do Estado. Parte-se do pressuposto de que se ele continua sendo um

realocador de recursos, que garante a ordem interna e a segurança externa, tem os objetivos sociais de maior justiça e equidade, e os objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Contudo, para assumir os dois últimos papéis, cresceu de forma distorcida. Hoje, então, a 'reforma' passaria por transferir para o setor privado atividades que podem ser controladas pelo mercado, a exemplo das empresas estatais. Outra forma é a descentralização, para o 'setor público não-estatal', de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem, para os autores [do Plano] ser subsidiados por ele, como: educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Este processo é caracterizado como *publicização* e é uma novidade da reforma que atinge diretamente as políticas sociais. Trata-se da produção de serviços competitivos ou não exclusivos do Estado, estabelecendo-se parcerias com a sociedade para o financiamento e controle social de sua execução. O Estado reduz a prestação direta de serviços, mantendo-se como regulador e provedor. Reforça-se a *governance* por meio da transição de um tipo rígido e ineficiente de administração pública para a administração gerencial, flexível e eficiente" (Behring, 2003: 178-179).

A mesma analista considera que o "Plano Diretor" deve ser pensado em sua dupla natureza: por um lado, um *projeto político, econômico e social*; por outro, um projeto de *reforma do aparelho de Estado*. Quanto à primeira dimensão, Behring observa que ele formula uma resposta global à "crise do Estado", propondo "reformas" que deverão seguir várias vias: ajuste fiscal duradouro, reformas econômicas orientadas para o mercado (abertura comercial e privatizações), acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade da indústria nacional; reforma da previdência; e inovação dos instrumentos de política social (*id., ibid.*).

No que toca às mudanças no *aparelho de Estado*, a proposta divide-o em quatro setores: o *núcleo estratégico do Estado* (Ministério Público e poderes Executivo, Legislativo e Judiciário); as *atividades exclusivas do Estado* (entre outras, arrecadação e fiscalização de impostos, segurança, *previdência social básica*, compra de serviços de saúde e subsídio à educação básica); os *serviços não exclusivos do Estado* (saúde, educação e cultura); e o *setor de bens e serviços para o mercado* (empresas voltadas para o lucro que ainda permanecem em mãos do Estado, infra-estrutura).

Mais adiante, veremos as implicações de situar a "previdência social básica" e a "compra de serviços de saúde" entre as atividades exclusivas do Estado, assim como da inserção da "saúde" entre os serviços não exclusivos do Estado; por agora, apenas cabe sinalizar o "espírito" da "reforma do Estado" capitaneada por Bresser Pereira. Ela

"[...] é concebida unicamente dentro de uma perspectiva estreita, que reduz [o Estado] a um mero

servo do processo de acumulação, [com] o Estado pensado no estreito âmbito de suas entidades administrativas. Trata-se de enxugar custos e ganhar eficiência apenas" (Oliveira, 1996: 14).

Entendo que as duas dimensões assinaladas por Behring revelam que o passo inicial para a desconstrução dos elementos progressistas da Constituição de 1988 continha as duas operações que, simultâneas e articuladas, seriam reiteradas ao longo de todo o processo das contra-reformas neoliberais. Por um lado, uma *ofensiva ideológica no sentido de satanizar o Estado e as instituições estatais*, desatada para ganhar a batalha das idéias na luta pela hegemonia; por outro, um conjunto de dispositivos legais (iniciado pelas modificações à Constituição relativamente ao Título III) que, desconstruindo as prescrições de 1988, ao mesmo tempo instaura novos mecanismos e novos instrumentos qualificados para implementar políticas neoliberais. Vale dizer: o processo de desconstrução a que me venho referindo é, simultaneamente, um processo ideológico e político-prático.

Penso que estamos defrontados com uma *estratégia política* que demonstrou-se exitosa no período que vai dos anos 1990 à entrada da primeira década do século XXI, estratégia de que redundou, no plano das idéias, a hegemonia conquistada pelo projeto do grande capital, responsável pela derrota — ainda que transitória — do que antes chamei de "modelo de democracia de massas".

À *satanização do Estado* deve-se creditar a possibilidade da redução e, em alguns casos, da supressão da sua intervenção garantidora de direitos sociais e, mais amplamente, da *mercantilização* de serviços e produtos

anteriormente de sua responsabilidade. Tal estratégia pode ser nitidamente acompanhada ao longo dos dois governos Cardoso, em especial no primeiro deles, que desempenhou de fato o *papel fundante* de todo o processo (cabe observar que esta estratégia continua sendo implementada no primeiro governo Lula). Talvez o mais emblemático, nesse processo, tenha sido a mega-operação privatizante de empresas públicas, cujo caráter desnacionalizante foi evidente⁸³.

Deve-se salientar que o processo brasileiro de contra-reforma constitui tão-somente um capítulo particular da maré-montante neoliberal em nível mundial. Ele se inscreve nitidamente na consolidação de um *Estado de mal-estar social* na América Latina: as "reformas" têm provocado no subcontinente, como diz Laura Tavares Soares (2000: 71), o "desmonte dos incipientes aparatos públicos de proteção social".

E esta autora prossegue:

"Diante do agravamento do quadro social, a opção por políticas sociais compensatórias de corte neoliberal tem trazido graves conseqüências para aquelas populações que, bem ou mal assistidas anteriormente, passaram a ser totalmente *desassistidas* pelo poder público. Ou seja, produz-se um *Estado de mal-estar social*, mediante a desintegração do incipiente *Estado de bem-estar social* existente [na América Latina], o que traz uma redução significativa da quantidade e qualidade de serviços e benefícios sociais prestados pelo setor público, com a exclusão crescente do segmento da

⁸³ Sobre o processo de privatização, cf., entre outros, Biondi (1999 e 2000).

população que mais necessita deles" (Soares, 2000: 72)⁸⁴.

Observe-se ainda que as "reformas" estão ligadas às políticas de "ajuste"⁸⁵. Se, nesta tese, ocupo-me especialmente dos seus impactos no domínio da previdência, não se deve esquecer que seus efeitos elementares incidiram no terreno econômico. O tratamento da questão previdenciária, por isto mesmo, é extremamente relevante: como veremos, nas propostas de "reforma previdenciária", as dimensões econômicas elementares estão absolutamente presentes, ao mesmo tempo em que seus impactos sociais (no sentido do agravamento de um *Estado de mal-estar social*) também comparecem com destaque.

No quadro da maré-montante das "reformas" e das políticas de "ajuste", o Brasil constitui um capítulo particular. A particularidade brasileira reside, a meu ver, tanto no nosso passado histórico (a permanência da "revolução passiva") quanto no processo de erosão e crise da ditadura implantada em 1964 (a "transição fraca").

Mas reside também — e não em último lugar — no fato de que a força do movimento democrático e popular, no curso dos anos 1980, fez com que o país se inserisse retardatariamente no "processo de ajuste" (Soares, 2000: 35-45). E mais: que os dois governos Cardoso tivessem que enfrentar, no âmbito parlamentar e fora dele, uma aguerrida oposição aos seus projetos (lembre-se,

⁸⁴ Parece-me que a expressão *Estado de mal-estar social* é devida a Francisco de Oliveira; infelizmente, não me foi possível localizar o texto em que ele a formula.

⁸⁵ Sobre o "ajuste" (ou "ajuste estrutural"), cf. Tavares e Fiori (1993) e Teixeira (1994).

sobre isso, o protagonismo do Partido dos Trabalhadores e da Central Única dos Trabalhadores) ⁸⁶.

É por isso que o processo de contra-reforma no Brasil distingue-se do neoliberalismo *hard* de um Menen, de um Fujimori, de um Sánchez de Lozada ou, para pensar no limite, de um Pinochet (cf. Chossudovsky, 1999 e Villarreal, s.d.): em comparação com eles, o neoliberalismo, entre nós e no seu momento fundante, pode ser considerado *light*. Este caráter *light* do neoliberalismo no Brasil — *que não lhe retira nem a essência contra-reformista nem minimiza seus efeitos socialmente deletérios* — responde pela especificidade do processo brasileiro da “reforma da previdência” no contexto latino-americano (cf. Coelho, org., 2003).

Esta “reforma” é, provavelmente, o maior ataque neoliberal aos direitos sociais dos trabalhadores brasileiros. Através dela, a partir de meados dos anos 1990, desconstruiu-se parcela extremamente significativa dos elementos progressistas da Constituição de 1988; e se o primeiro passo dessa desconstrução operou-se com a proposição da “reforma do Estado” contida nos esboços do MARE e formulada na Emenda Constitucional nº 19, sucederam-lhe outros passos, todos a contrapelo do espírito do legislador de 1988.

6.3. A contra-reforma previdenciária

⁸⁶ Oposição que desaparece com o primeiro governo Lula (que Francisco de Oliveira, não sem razão, ironizou como sendo “o terceiro governo da era FHC” [*apud* Coutinho, 2006 b: 97]). A conversão do Partido dos Trabalhadores — que protagonizou o essencial da oposição parlamentar e extra-parlamentar aos projetos neoliberais de Cardoso — ao ideário neoliberal permitiu que a “reforma da previdência”, iniciada por este último com a Emenda Constitucional nº 20, tivesse continuidade e aprofundamento no primeiro governo Lula, através das Emendas Constitucionais nºs. 41 e 47. Adiante, tratarei dessas emendas.

Iniciei o item anterior observando que os direitos sociais consagrados na Seguridade Social, tal como indicados na Constituição de 1988, não foram implementados. Com efeito, a concepção de Seguridade Social que comparece no texto constitucional de 1988 (aliás, pela primeira vez numa Carta Magna brasileira) foi ferida de morte, como constatou qualificada analista:

"A seguridade social continua inscrita na Constituição brasileira. Não foi alterado o artigo 194 segundo o qual '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'. Nenhuma PEC [proposta de emenda constitucional] foi enviada ao Congresso, nenhuma MP [medida provisória] foi editada, nenhum dos instrumentos a que recorrem com freqüência os presidentes eleitos em substituição ao decreto-lei da ditadura foi acionado para retirar da Carta a simbólica expressão; nenhum tiro, enfim, foi disparado. Mas a seguridade social se encontra estirada ao chão. Foi abatida" (M. L. Werneck Vianna, 1999: 92-93).

A inviabilização da Seguridade Social prevista em 1988 deu-se pela política deliberada da não-criação dos seus pressupostos e pré-condições, como o demonstrou a mesma estudiosa (*id.*: 91-92).

Por um lado, não se tomou nenhuma medida para a criação de um Ministério da Seguridade Social, instrumento institucional-organizacional capaz de integrar as ações no âmbito da saúde, da previdência e da assistência (o famoso "tripé da Seguridade")⁸⁷; por outro, o orçamento da Seguridade previsto constitucionalmente (Constituição Federal de 1988, Capítulo II, Seção II, artigo 125, § 5, inciso III) jamais foi executado. Isto posto, nenhum diploma legal foi necessário para dar à Seguridade Social o estatuto de letra-morta: o artigo 194 da Constituição de 1988, que dispõe sobre ela, permanece sem alterações, mas tornado uma peça de ficção jurídico-constitucional.

Considero que não se pode identificar — ou reduzir — a Seguridade Social a mecanismos previdenciários: se a primeira contém os segundos, estes podem existir sem ela. Com efeito, a Seguridade Social consiste num arranjo institucional integrador de mecanismos previdenciários com outras dimensões de políticas sociais; entendo-a como um *sistema de proteção social que, articulando diferentes âmbitos de intervenção pública, mediante políticas sociais, proporciona a portadores de direitos garantias para o enfrentamento de situações de risco social.*

Ou, nas palavras de uma especialista:

⁸⁷ O primeiro presidente eleito diretamente depois de 1964, Fernando Collor, não só não deu nenhum passo no sentido da criação desse instrumento como, sobretudo, conduziu alterações claramente colidentes com o sentido que tal instrumento deveria ter: desativou o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), alocou a previdência no Ministério do

"[...] Seguridade social é um termo cujo uso se tornou corrente a partir dos anos quarenta [do século XX], no mundo desenvolvido e particularmente na Europa, para expressar a idéia de superação do conceito de seguro social no que diz respeito à garantia de segurança das pessoas em situações adversas. Significa que a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. Ou seja, significa que o risco a que qualquer um, em princípio, está sujeito — de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria — deixa de ser problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade social, pública" (M. L. Werneck Vianna, 1999: 91).⁸⁸

No Brasil, a Seguridade Social — que, mesmo não tendo sido implementada, continua ainda a se pôr, graças à conservação na íntegra do artigo 194, como campo de disputa na batalha das idéias e no confronto pertinente às políticas sociais — comparece muito tardiamente (apenas em 1988, como já referi). Mecanismos previdenciários são, como também já foi

Trabalho, criou o Ministério da Ação Social e transformou o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

⁸⁸ Compare-se com a definição de seguridade social adotada pela Organização Internacional do Trabalho/OIT: "É a proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que de outra forma derivariam no desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência como consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou enfermidade profissional, invalidez, velhice e morte, e também a proteção na forma de assistência médica e de ajuda às famílias com filhos" (*apud* M. L. Werneck Vianna, 2003: 2).

explicitado (cf. capítulo 2), muito anteriores: constituiu-se entre nós um sistema previdenciário que precedeu largamente a emergência da proposição de um sistema de seguridade social.

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

Entretanto, além de manter o sistema prisioneiro da lógica dos seguros, a onda neoliberal vulnerabilizou-o profundamente. No desenvolvimento do item anterior, sugeri por duas vezes (a propósito de uma citação extraída de Fiori e de um comentário de Behring acerca da "reforma do Estado") a importância da "reforma da previdência" no marco do programa neoliberal. Portanto, compreende-se que, se tivemos a *inviabilização* da Seguridade Social, assistimos a um *ataque frontal* ao sistema previdenciário.

Precisamente porque constitutiva do ideário neoliberal, a "reforma da previdência" é uma imposição das agências ditas multilaterais no quadro das políticas de "ajuste". Paul e Paul (1995) demonstraram o desmantelamento de sistemas públicos de previdência social em vários países do mundo — "países emergentes" ou "em desenvolvimento" —, desmantelamento em que desempenharam papel central instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Os dois autores norte-americanos verificaram que países tão diferentes do ponto de vista histórico, cultural e político como o Brasil, a Argentina, o Uruguai, as Filipinas, a Turquia, além dos países da Europa Oriental, incluindo a

Rússia, e até mesmo a França, identificados apenas por terem governos alinhados com as políticas propostas pelo Banco Mundial e pelo FMI, implantaram, ou tentaram implantar, no mesmo período, reformas previdenciárias baseadas em projetos muito similares. A ação dos governos monitorados pelas duas agências provocou, em alguns dos países afetados, reações diversas, das quais a mais significativa foi a protagonizada pelos trabalhadores franceses em finais de 1995 ⁸⁹.

Paul e Paul realçam o fato de que a "argumentação" em defesa das "reformas" é idêntica e reiterativa: elas são apresentadas como "modernizadoras" e "salvadoras", as únicas capazes de evitar o "colapso financeiro" das instituições previdenciárias. Eles entendem que esta "coincidência" deve-se a que tais "reformas" são formuladas nos escritórios do Banco Mundial e impostas aos governos como condição necessária para que se efetivem os programas de "ajuste estrutural".

E pouco importa se o *núcleo duro* das "reformas" está em flagrante contradição com a normativa internacional, que, no âmbito da Conferência Mundial para o Desenvolvimento Social, realizada na Dinamarca em março de 1995, sob o patrocínio da ONU, dispôs sobre a formulação e aplicação de uma política que assegure a todos o acesso à proteção econômica e social adequada

⁸⁹ "Onde a reforma previdenciária foi promovida sem consulta ou amplo consenso das principais organizações interessadas — como no governo de Juppé, na França, e no (primeiro) mandato de Berlusconi, na Itália —, as iniciativas naufragaram num mar de protesto popular. Ao contrário, reformas praticamente idênticas foram aprovadas num clima de amplo consenso na Suécia, na Itália durante o governo Amato e, posteriormente, no governo Dini, como também na Espanha (com os Pactos de Moncloa). [...] Na Europa, como mostra o exemplo francês, a centralização das decisões só funcionará se incluir amplos pactos sociais" (Esping-Andersen, *in* Coelho, org., 2003: 18-19).

durante o desemprego, as doenças, a maternidade, a criação dos filhos, a incapacidade e a velhice.

Retornemos ao Brasil, onde a "argumentação" em favor de "reformas" na previdência não é diferente. Violado o espírito do legislador de 1988 pela ofensiva neoliberal que se desatou logo em seguida à promulgação da Carta Magna, a agenda relativa à implantação da Seguridade Social foi substituída por outra: na verdade, foi desconstruída e deslocada para o plano da "reforma previdenciária"; mais exatamente, *a agenda pública acerca da proteção social foi refeita politicamente, deslocando-se o eixo da seguridade para o da previdência.*

De acordo com a análise de Melo (1996: 69-70), três movimentos balizaram esta reconstrução política da agenda: o primeiro foi o demorado processo de regulamentação dos dispositivos constitucionais para a área, tanto em relação à aprovação das leis orgânicas setoriais quanto ao financiamento; o segundo consistiu no comportamento defensivo do Tesouro Nacional frente à deterioração das contas públicas e à diminuição da liberdade fiscal do governo; e o terceiro, e fundamental, residiu na ampla mobilização a favor da contra-reforma da previdência social.

Parece-me que Melo tem inteira razão quanto aos dois primeiros movimentos. Afinal, as *leis orgânicas* tardaram; em 1990, foi aprovada a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.112, de 11 de dezembro, publicada no *Diário Oficial da União/DOU* em 12 de dezembro); em 1991, a Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei nº 8.212 de 24 de julho, publicada no DOU em 25 de julho) e o Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213 de 24 de julho, publicada no DOU em 25 de julho); e, em, 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742 de 7 de dezembro, publicada no DOU em 8 de dezembro).

Em relação ao financiamento, ele foi obstaculizado pela contestação judicial, apresentada por representantes do capital, à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social/COFINS até 1993. Ademais, a União sofreu perdas de receita com a criação, depois de 1988, dos fundos de participação dos estados e municípios. As transferências do Tesouro Nacional para o orçamento da seguridade social (cujas fontes são o COFINS, a contribuição sobre o lucro das empresas e outros recursos fiscais), sendo erráticas e marcadas por boicotes e não-decisões, implicam, na prática, um veto à efetivação do orçamento da seguridade social.

Quanto ao terceiro movimento, parece-me equivocada a formulação do autor: o que ocorreu, efetivamente, não foi uma "ampla mobilização a favor da contra-reforma" (Melo, 1996: 70), mas um grande movimento de manipulação ideológica que, exitoso, garantiu um consenso mínimo em face da contra-reforma. Esse consenso mínimo foi articulado em torno da idéia de uma "crise da previdência", aspecto de uma abrangente "cultura da crise", tal como a formulou Mota (1995). Então, uma sofisticada estratégia governamental, largamente apoiada pelos representantes do capital, da mídia e de expressivos setores intelectuais reciclados na ideologia neoliberal, foi implementada para conquistar na sociedade civil a hegemonia ideológica necessária para a concretização da contra-reforma.

No contexto desse triplo movimento, formularam-se as primeiras propostas de "reforma" do sistema previdenciário, tendo como justificativa problemas de ordem técnica, ligados ao seu financiamento e à necessidade de abolir privilégios individuais que penalizam a massa de segurados. Em que pese a absoluta ausência de debates democraticamente organizados e com alcance popular, uns poucos setores organizados da sociedade brasileira (além,

naturalmente, das agências ditas multilaterais) apresentaram propostas de reforma da previdência social ⁹⁰.

Essas propostas, segundo Mota (1995: 192), expressavam duas posições em confronto: a que buscava preservar a concepção de seguridade inscrita na Constituição de 1988, entendendo a proteção social como um direito garantido pela universalização ao seu acesso, só possível através da mediação do Estado; e a que advogava o desmantelamento da seguridade social pública, com os serviços relativos a ela sendo agenciados pelo mercado, tornando-se assim objetos de consumo mercantil.

Esta segunda posição foi defendida, quase sempre, com argumentação estritamente técnica. É sabido que políticas previdenciárias implicam dimensões técnico-instrumentais que não podem ser menosprezadas. Com efeito,

"calcular aposentadorias e pensões [...], prever valores, controlar a arrecadação, garantir o pagamento dos benefícios a quem tem direito, são algumas das tarefas que exigem adequada capacitação" (M. L. Werneck Vianna, 1999: 97).

No entanto, *a natureza da previdência (assim como da seguridade social) é política*; portanto, sua redução às dimensões meramente técnicas equivale à sua *despolitização*, ou seja, ao esvaziamento dos seus vínculos com as grandes

⁹⁰ Mota (1995: 192 e ss.) apresenta essas propostas segundo três grandes grupos: a) as do grande capital, expressas pela FIESP, FEBRABAN e pelo Instituto Liberal do Rio de Janeiro; b) a dos organismos financeiros internacionais, expostas pelo FMI, Banco Mundial e BID; e c) a dos trabalhadores vinculados às maiores centrais sindicais brasileiras, a Central Única dos Trabalhadores e a Força Sindical. Especificamente sobre as posições do empresariado brasileiro, cf. Delgado (2001).

questões que envolvem a vida social. A autora que acabamos de citar observa ainda:

“[...] A sobrevalorização das especificidades técnicas da previdência omite a natureza essencialmente política que esta área das relações sociais, altamente institucionalizada no mundo contemporâneo, possui. A previdência — e muito menos a seguridade — não é apenas (nem principalmente) uma dimensão do funcionamento da economia moderna sobre a qual se possa operar de forma puramente técnica. Não é, como apresentada ao público, um simples problema fiscal. Não se equaciona a questão da previdência mediante fórmulas de maximização de eficiência, tábuas demográficas ou planilhas de custo” (M. L. Werneck Vianna, 1999: 97).

Promovendo a despolitização da questão previdenciária, a referida posição centrou parte essencial da sua defesa da “reforma” sustentando a inviabilidade, a curto prazo, do sistema previdenciário brasileiro em razão do seu “rombo financeiro”. Este suposto “rombo” converteu-se num dos principais (senão no principal) “argumento” para a contra-reforma da previdência social no Brasil.

Proclamado por especialistas e acadêmicos a serviço do capital, assimilado por parlamentares e dirigentes sindicais e repetido amplamente pela mídia, o “rombo financeiro” da previdência social em nosso País não passa de manipulação grosseira de dados, conforme o demonstram inúmeros estudos sérios (cf., entre outros, Dain, 2003; Furtado, 2003; Dias, 2006), bem como as análises produzidas no âmbito da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (ANFIP), publicadas especialmente em sua *Revista de*

Seguridade Social, editada em Brasília, e, de modo conclusivo, nos balanços anuais contidos nas *Análises da Seguridade Social*.

A manipulação grosseira a que me referi consiste em apontar a existência de um déficit previdenciário, escamoteando o fato de os recursos da previdência não provirem apenas da contribuição sobre a chamada *folha de salários* (receita previdenciária líquida). Em outras palavras, omitem-se escandalosamente as outras fontes, não vinculadas à previdência, mas constitutivas do orçamento da Seguridade Social. *Quando todas as fontes são consideradas — e este deve ser o procedimento correto, uma vez que sustentado nas prescrições constitucionais — o "rombo" desaparece e deixa lugar a um superávit na Seguridade Social*⁹¹.

Dois outros argumentos "objetivos" foram extensamente explorados pelos defensores do desmantelamento do sistema previdenciário público ⁹². Um diz respeito às mudanças da estrutura demográfica: o crescimento do contingente de segurados (graças ao prolongamento da expectativa de vida) estaria comprometendo, dada a expansão das demandas e dos demandantes, o equilíbrio receita/despesa do sistema previdenciário. Este argumento é refutado por um estudioso:

"[...] De fato, está em curso uma alteração na distribuição etária da população brasileira, que entrou na última fase do que os demógrafos chamam de *transição demográfica*. Porém, trata-se de processo recente, iniciado na década de 1970. Os processos demográficos naturais

⁹¹ Como se verifica, por exemplo, nos anos de 2004 (superávit de 42,53 bilhões de reais) e 2005 (superávit de 56,88 bilhões de reais), segundo a ANFIP (cf. ANFIP, 2005: 30 e ANFIP, 2006: 13). Cf. também o recente trabalho de Gentil (2006).

⁹² Estes dois argumentos, tal como o conjunto de justificações a favor da "reforma", não foram utilizados apenas no Brasil: fazem parte do arsenal de "teses" do Banco Mundial e do FMI no tratamento da questão previdenciária.

têm grande inércia e se realizam em prazos longos. No caso brasileiro, pelo menos até 2020, as mudanças se concentrarão principalmente em uma diminuição relativa da população infantil, com aumento relativo da população adulta, justamente aquela que está em idade produtiva. Entre 1990 e 2020, calcula-se que a população de 0 a 14 anos diminua de 35% para 21,5%, a população de 14 a 64 anos aumente de 60,3% para 70%, e a população acima de 65 anos aumente um pouco, de 4,8% para 8,8%. As tendências demográficas brasileiras continuarão sendo *favoráveis* ao equilíbrio da previdência até, pelo menos, o início da terceira década do século XXI" (Benjamin, 2003).

Fica clara a falácia do argumento "objetivo" acerca da mudança demográfica: evidencia-se, sobretudo, que o problema não está no sistema previdenciário, mas na capacidade da organização da economia brasileira de absorver produtivamente a população economicamente ativa ⁹³.

O segundo argumento apresentado relaciona-se ao crescimento estimado de novos segurados: fazem-se projeções para o futuro baseadas em tendências de períodos anteriores, supondo-se um aumento desmesurado de novos contingentes de demandantes das prestações previdenciárias sem um aumento correspondente de contribuintes. A sua refutação, para o caso brasileiro, não é difícil:

"[...] Não se podem usar as taxas de crescimento do número de beneficiários da previdência em décadas passadas para, com base nelas, fazer projeções para o

⁹³ Este fato foi observado por um analista europeu: "Na América Latina, evidentemente não se trata de envelhecimento da população, isto é, taxas de fertilidade em queda e longevidade, mas principalmente da baixa cobertura e dos índices precários de contribuição entre os trabalhadores [gerados] pela proliferação do emprego informal e uma distribuição de renda extremamente desigual". E sua conclusão é correta: tais problemas "se referem mais a mercados de trabalho problemáticos do que a aposentados e pensionistas problemáticos" (Esping-Andersen, *in* Coelho, org., 2003: 16-17).

futuro. Pois, no passado, houve ingressos maciços de novos contingentes populacionais no sistema, justamente para atingir a meta de sua universalização. Grupos inteiros — trabalhadores rurais, empregados domésticos, autônomos, portadores de deficiência, pessoas com mais de 65 anos etc. — foram incorporados aos benefícios, em levas sucessivas, em um processo que já terminou. *Não há mais grupos novos a serem coletivamente incorporados. O padrão de crescimento dos benefícios, no futuro, será diferente do padrão do passado* (Benjamin, 2003).

Os principais argumentos formulados pelos defensores do desmantelamento do sistema previdenciário público são, como se constata, facilmente refutáveis. Se o sistema brasileiro apresenta problemas — e é evidente que os apresenta —, eles não se encontram onde as análises neoliberais e privatizantes os situam e tampouco são adequadas as soluções que sugerem⁹⁴.

No entanto, não é a pertinência da argumentação que importa para a estratégia neoliberal: importam-lhe seu poder de persuasão e convencimento, que derivam menos de sua veracidade do que da força ideológica que lhe conferem o apoio maciço da mídia e dos demais aparelhos ideológicos. O programa neoliberal não é sustentado por concepções teóricas historicamente comprovadas, mas se sustenta numa retórica mistificadora, como o demonstraram pesquisadores de diferentes posições teóricas e ideológicas (Brunhoff, 1991; Hirschman, 1992; e Bourdieu, 1988).

⁹⁴ A solução adequada, ao contrário, passa por "reequilibrar a previdência, em curto prazo, por meio da retomada do crescimento econômico e da geração de empregos formais (além, é claro, do combate à sonegação e à corrupção). Isso é perfeitamente possível. [...] A previdência [...] não é uma questão de natureza fiscal, a ser entregue a burocratas assustadiços, recém-convertidos ao neoliberalismo [...]" (Benjamin, 2003).

Este convencimento e esta persuasão revelam-se necessários, numa ordem formalmente democrática, para o essencial da estratégia neoliberal, ou seja, o que Rui Braga designou como a *restauração do capitalismo* (Braga, 1996). Com efeito, como já assinali anteriormente, a reestruturação dos sistemas de previdência social constitui um dos pontos centrais da estratégia política do neoliberalismo; como vimos, a "reforma" faz parte de um projeto global, político e ideológico, ligado à abertura dos mercados e às privatizações, temas postos na ordem do dia pela agenda neoliberal.

Nas "reformas", o que está em jogo não são algumas alterações isoladas no campo das aposentadorias e pensões — principais benefícios previdenciários —, mas sim a pretensão de reduzir ao mínimo o sistema público e fortalecer o setor previdenciário privado, transferindo para o mercado uma massa gigantesca de recursos, a ser manipulada pelo sistema financeiro.

E não estamos nos defrontando com recursos diminutos, mas com uma massa monumental de valores financeiros: há dez anos atrás, cogitava-se, no Brasil, de um *montante anual da ordem de 20 bilhões de dólares* (Mota, 1996: 225). A transferência de recursos desta magnitude para a gestão e manipulação privadas do sistema financeiro constitui, pela sua significação estritamente econômica, um aporte extremamente expressivo para a continuidade da *financeirização* contemporânea do capitalismo ⁹⁵.

Constitui, além disso, um aporte *específico*: trata-se de receitas *cumulativas* (que só podem ser acessadas pelo contribuinte a longo prazo) e de uma clientela *quase cativa* (já que a única forma de proteção contra os riscos

⁹⁵ Já é ampla a bibliografia que trata da hipertrofia das atividades financeiras no capitalismo contemporâneo. Entre outros, cf. Chesnais (1996), Belluzzo, *in* Fiori, org. (1999) e Harvey (2004).

dependerá das condições individuais de compra dos seguros privados). Os exemplos exitosos de fundos de pensão (especialmente os "fechados") que, através de uma correta administração e da capitalização dos recursos, acumularam grandes receitas e se tornaram "investidores institucionais" de peso aparecem como "provas" a favor da privatização previdenciária⁹⁶.

Substantivamente, o grande capital não está minimamente preocupado com o "rombo" da previdência, com a sua "ineficácia" etc. Suas preocupações são de outra natureza: quando defendem o desmantelamento da previdência pública e a sua privatização, os empresários brasileiros pretendem transformá-la

"em um novo instrumento para a constituição de fundos de investimento para a acumulação de capital — sob a égide da iniciativa privada, ao contrário do período desenvolvimentista — e, principalmente, a redução do *custo do trabalho*, com a substituição do financiamento baseado em contribuição incidente sobre a folha de pagamentos das empresas pela contribuição individual e exclusiva dos trabalhadores, a partir da qual se estruturaria um sistema de previdência organizado segundo os postulados da capitalização individual" (Delgado, 2001: 289).

⁹⁶ É evidente que tais "provas" consideram como "exceções" casos como o do fundo de pensão dos trabalhadores da Enron, nos Estados Unidos. Sobre isso, disse um autor norte-americano: "A recessão iniciada [nos Estados Unidos] no começo de 2001 (e que se acentuou devido ao choque de 11 de setembro) não cedia. O desemprego crescia e era palpável a sensação de insegurança econômica. Os escândalos corporativos se sucediam em cascata e impérios empresariais aparentemente sólidos se dissolviam literalmente da noite para o dia. Erros contábeis (bem como a corrupção pura e simples), bem como brechas na regulamentação estavam desmoralizando Wall Street, e as ações e outros ativos estavam despencando. *Os fundos de pensão perderam entre um quarto e um terço de seu valor (quando não evaporaram de vez, como ocorreu com os fundos dos empregados da Enron), e as perspectivas de*

Neste plano, convergem e se entrelaçam os interesses do grande capital, seja ele industrial (ou dito "produtivo"), seja financeiro: a significação da privatização, para este último, foi assinalada parágrafos acima. Mas os interesses do capital industrial, neste particular, não são diferentes: a privatização do sistema previdenciário o desoneraria das contribuições hoje devidas por lei, transferindo inteira e totalmente o ônus da manutenção do trabalhador ao próprio trabalhador.

Está aqui, pronta e acabada, a desconstrução de conquistas econômicas, sociais e civilizatórias que redundaram de lutas operárias de mais de um século. Foi corretamente observado:

"No passado, as elites capitalistas 'aceitaram' ceder os anéis para não perderem os dedos. Na atualidade, sem maiores ameaças de sistemas concorrentes, passaram a cobrar a devolução dos anéis" (Prata, 1997: 34).

O Estado brasileiro, representante — na medida em que é um Estado *burguês* — dos interesses *coletivos* do capital, vem envidando esforços para atendê-los. Mas é toda a conjuntura mundial (a maré-montante neoliberal) e nacional (o refluxo da mobilização democrática e popular) que permitirá que tal esforço seja conduzido sem a menor consideração pelos interesses dos trabalhadores.

A hegemonia conquistada em amplos setores da sociedade civil, através da manipulação ideológica, favoreceu o privilégio escancarado dos interesses do capital. E, no caso específico da contra-reforma previdenciária, jogaram também interesses do governo enquanto tal: as mudanças operadas favorecem

aposentadoria da classe média sofreram um rude golpe' (Harvey, 2004: 20; os itálicos são meus).

uma margem de liberdade muito mais ampla na execução orçamentária, o que permite atender à pressão dos rentistas (nacionais e internacionais) por crescentes superávits primários.

A posição que advoga o inteiro desmantelamento e a inteira privatização do sistema previdenciário público não triunfou plenamente no processo contra-reformista brasileiro. A derrota da posição oposta à do grande capital não significou que a contra-reforma operada tenha atendido integralmente os interesses privatistas; aqui, a contra-reforma não se fez de um só golpe, como veremos a seguir, nem configurou um integral destruição do sistema público. Foi, antes, uma "reforma incremental", caracterizada por ajustes no

"sistema de repartição existente, alterando a idade mínima para a aposentadoria, elevando o valor das contribuições ou eliminando benefícios especiais" (Coelho, *in* Coelho, org., 2003: 7).

Seu resultado, até o momento, não satisfaz plenamente à proposta neoliberal, mesmo que tenha golpeado duramente as camadas trabalhadoras. Disso resulta a pretensão dos atuais governantes no sentido de prosseguir na via até aqui seguida, "completando" ou "atualizando" a "reforma" ⁹⁷. De qualquer forma, ampliou largamente o espaço para que, ao lado do sistema público, crescesse a previdência privada e complementar.

O processo contra-reformista vulnerabilizou a previdência pública. Atacou-a frontalmente, mas por meio de operações seqüenciais. É o que

⁹⁷ Em entrevista ao jornal *O Globo* (Rio de Janeiro, edição de 28 de julho de 2006), Luiz Inácio Lula da Silva, candidato à reeleição, afirmou: "Penso que a cada 15, 20 anos, os

veremos ao analisar, no próximo capítulo, as emendas constitucionais que trataram da previdência.

Capítulo 7

As emendas constitucionais como instrumentos da contra-reforma ⁹⁸

7.1. A emenda nº 20

governantes do mundo inteiro terão que pensar um novo modelo de previdência". Está aberto o caminho para mais uma "reforma previdenciária" no curto prazo.

⁹⁸ A íntegra das Emendas Constitucionais nºs 20, 41 e 47 podem ser lidas em *infra*, "Anexos".

Em março de 1995, um ano depois de sua posse, o governo Cardoso enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33/95, para ser apreciada e votada nas duas casas legislativas, segundo os procedimentos necessários para se efetivar uma emenda à Constituição ⁹⁹. A proposta configurava o primeiro passo para concretizar, no âmbito da previdência, o processo contra-reformista.

A essência da proposta governamental era reduzir as prestações do sistema previdenciário público à *previdência social básica*, tal como expressa no "Plano Diretor da Reforma do Estado" (cf., *supra*, o item 6.2.). Aliás, a sincronia entre as propostas de "reforma do Estado" e de "reforma da previdência" revela-se na sua direta sucessão temporal: aprovadas, ainda que com modificações, passaram a constituir, respectivamente, as Emendas Constitucionais nºs 19 e 20.

A tramitação da emenda foi marcada pelo esvaziamento das discussões plenárias, pela pressão do governo sobre sua base de sustentação política, pela escandalosa cooptação de parlamentares mediante favores e concessões ¹⁰⁰ e

⁹⁹ Para um histórico da tramitação da PEC nº 33/95 no Legislativo Federal, cf. Figueiredo e Limongi (1998). Até 2003, a *home page* do Partido dos Trabalhadores (www.pt.org.br) veiculava valiosos materiais críticos referentes à contra-reforma da previdência, elaborados pela assessoria técnica da sua bancada na Câmara dos Deputados. Tão logo Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência, esses textos desapareceram da *home page*.

¹⁰⁰ "[...] Em 1996, para ganhar o apoio do Partido Progressista Brasileiro — presidido pelo Prefeito de São Paulo, Paulo Maluf — ao projeto da previdência social na Câmara dos Deputados, o governo federal prometeu assumir a pesada dívida da cidade de São Paulo. Outros parlamentares pegebistas, com promessas de diretorias de empresas estatais, pediram que seus pleitos fossem atendidos imediatamente (antes da segunda votação do projeto) [...]. Quando o projeto fracassou na primeira vez que entrou no Senado, em maio de 1996, os líderes do governo reclamaram que o preço do voto estava simplesmente alto demais". Quem diz isso é Stephen J. Kay, funcionário do *Federal Reserve Bank of Atlanta* (Kay, in Coelho, org., 2003: 119-120).

pela tentativa governista de bloquear as ações da oposição ¹⁰¹. Além disso, o Executivo empenhou-se em impedir que os atores sociais interessados participassem do processo de discussão, evitando-se, em particular, que fossem informados sobre o alcance e as conseqüências na vida dos cidadãos brasileiros da reforma previdenciária proposta. Após quase três anos girando no Congresso Nacional e sofrendo modificações parlamentares, a proposta foi finalmente aprovada em 15 de dezembro de 1998, convertendo-se na Emenda Constitucional nº 20 (EC-20).

Deve-se notar que o desenho institucional do sistema previdenciário público com o qual se confrontava a proposta apresentada pelo Executivo era extremamente complexo, resultado de processos sócio-políticos basicamente implementados a partir de 1930 e plasmados em fórmulas jurídico-constitucionais sucessivas ¹⁰². Em linhas gerais, tal sistema compõe-se de dois grandes segmentos: um relativo aos regimes dos servidores públicos civis e militares, configurando os Regimes Próprios de Previdência Social (os RPPS's), e outro destinado aos trabalhadores do setor privado, conformando o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Uma análise mais fina — que é aqui dispensável — subdividiria esses segmentos em agregados distintos ¹⁰³.

¹⁰¹ No Congresso Nacional, o Partido dos Trabalhadores e o Partido Democrático Trabalhista organizaram a oposição à proposta governamental; fora do parlamento, protagonizaram a oposição a Central Única dos Trabalhadores, a Associação Nacional dos Aposentados e Pensionistas, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social (ANFIP), entre outras entidades.

¹⁰² Cf. *supra*, capítulo 5, item 1, onde examino o modo pelo qual as Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1967 trataram a questão da previdência.

¹⁰³ O primeiro segmento pode ser desagregado em servidores públicos civis (e estes agrupados conforme o ente estatal a que estão vinculados, ou seja, União, estados, Distrito Federal e municípios) e militares, com regimes diversificados de contribuições, administração, financiamento, benefícios, etc. O segmento relativo aos demais trabalhadores pode ser desagregado segundo os trabalhadores sejam rurais ou urbanos, também com características

A EC-20 não altera substantivamente esse desenho institucional, mas introduz importantes modificações em ambos, especialmente no que se refere às condições para a aposentadoria: o critério principal para a obtenção desta passa a ser o *tempo de contribuição* para a previdência social, conjugado ou não com uma idade mínima¹⁰⁴.

Esta mudança tem significado essencial: com ela, em franca contraposição à concepção de Seguridade Social inscrita na Carta de 1988, a previdência tem consolidado o seu caráter exclusivo de seguro social contributivo. Vê-se, pois, que o ataque frontal que agora começa a ser desfechado contra o sistema previdenciário público é, indiretamente, a vulnerabilização do projeto de Seguridade Social configurado na Constituição de 1988.

Deve-se salientar que a EC-20 — ao contrário do que era visado pela proposta apresentada pelo Executivo — não feriu vitalmente o regime previdenciário específico dos trabalhadores do setor público: já que o Executivo enfrentava na época uma oposição expressiva (como vimos há pouco), este objetivo não foi alcançado. Enquanto o regime previdenciário relativo aos trabalhadores do setor privado (o regime geral, RGPS) é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o dos trabalhadores do setor público é administrado pelo ente estatal ao qual o servidor está vinculado, ou seja, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, que são os

diferenciadas. Este desenho institucional variadíssimo coloca problemas para uma sua análise particularizada e exaustiva.

¹⁰⁴ A EC-20 substituiu o tempo de serviço pelo tempo de contribuição. O tempo de serviço na informalidade podia ser computado para aposentadoria, desde que comprovado por prova material em processo de justificação administrativa. Após esta emenda, o tempo trabalhado somente será contabilizado se acompanhado de contribuição efetiva à previdência.

empregadores e, por esta razão, participam do financiamento do sistema através das contribuições de seus respectivos Tesouros.

O sistema previdenciário do setor público se caracteriza, principalmente, pela contribuição incidente sobre o total da remuneração percebida pelo servidor ¹⁰⁵, pela paridade de reajustes entre ativos e inativos e pelo pagamento de aposentadorias e pensões integrais. Ora, interessava ao Executivo a unificação dos dois regimes, de forma a alterar a especificidade do regime dos trabalhadores do setor público, igualando-o ao regime geral dos trabalhadores do setor privado. (A especificidade do regime do setor público foi identificada, na campanha ideológica orquestrada para propiciar a hegemonia necessária à consecução da contra-reforma, a "privilégios" e até mesmo a "vagabundagem".)

Este objetivo, a unificação, não foi alcançado. A Emenda Constitucional n.º 20, na nova redação que imprime ao artigo 40 da Constituição Federal de 1988, assegura aos servidores públicos um regime de previdência de caráter contributivo, mas ressalta que devem ser observados os critérios de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial. Com esta recomendação, vulnerabiliza-se a especificidade do regime do trabalhador do setor público: em nome do "equilíbrio financeiro e atuarial", pode-se justificar, por exemplo, baixos índices de reajuste salarial, uma vez que é princípio a ser mantido a paridade de vencimentos entre ativos e inativos ¹⁰⁶.

¹⁰⁵ A alíquota de contribuição dos servidores é bastante variada e depende do ente estatal; para os servidores públicos civis da União, por exemplo, a contribuição representa 11% do seu salário.

¹⁰⁶ A paridade assim mantida é, de fato, uma "paridade no arrocho" (Prata, 1997: 38): os servidores públicos, a partir de então, tiveram reajustes menores, num processo iniciado pelo governo Cardoso e que permaneceu praticamente inalterado no primeiro governo Lula.

Cabe recordar — e este ponto foi sistematicamente omitido no processo de elaboração da Emenda Constitucional nº 20 — que até 1990, quando se implantou o Regime Jurídico Único (RJU) previsto na Constituição de 1988, a grande maioria dos servidores tinha contratos de trabalho regidos pela CLT e, portanto, contribuía regularmente para o Instituto Nacional de Previdência Social (hoje, Instituto Nacional do Seguro Social). Este último não fez nenhum acerto de compensação financeira com o Tesouro (Nacional ou dos estados e municípios), que passou assim a se responsabilizar pelo pagamento de benefícios dos estatutários, significando que o governo é devedor do próprio governo, dos estados e dos municípios.

A ausência dessa compensação — juntamente com o fato de não passar de ficção contábil o recolhimento da contribuição do empregador, no caso um ente público, para o financiamento dos regimes próprios — responde pelos problemas atuariais dos regimes próprios dos trabalhadores do setor público.

No tocante aos trabalhadores do setor privado ¹⁰⁷, a EC-20 alterou o artigo 201 da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a organização da previdência social sob a forma de regime geral de caráter contributivo e de filiação obrigatória. Na nova redação do artigo 201 ¹⁰⁸, que pouco tem a ver

¹⁰⁷ Segundo o Decreto nº 3.048/99, que regulamenta os benefícios da previdência social, os trabalhadores do setor privado podem ser classificados nas seguintes categorias: empregado, empregado doméstico, empresário, trabalhador autônomo, trabalhador avulso, segurado especial e segurado facultativo. O Decreto nº 3.265/99, alterando o "Regulamento dos Benefícios da Previdência Social" (Decreto nº 3.048), institui o contribuinte individual como a categoria que aglutina algumas das anteriores especificações de trabalhadores. Cf. também, *supra*, nota 22.

¹⁰⁸ A EC-20 estabelece o atendimento, nos termos da lei, a ser prestado pelo regime geral de previdência: a cobertura de doença, invalidez, morte e idade avançada; a proteção à maternidade, especialmente à gestante; a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; o salário-família e o auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; e a pensão por morte do segurado, destinada ao cônjuge ou companheiro e aos

com a redação original, a mudança crucial é a que diz respeito, novamente, à observância de critérios que preservem o “equilíbrio financeiro e atuarial”. Em resumo: a previdência é focada centralmente como uma *questão financeira*, desconsiderado o seu caráter de política social, minimamente redistributivista.

Observei, linhas acima, que o centro desta emenda constitucional localiza-se nas novas regras para usufruir da aposentadoria. Tanto os servidores públicos quanto os demais trabalhadores, após a EC-20, devem satisfazer novos critérios para gozar o justo e merecido encerramento de suas atividades.

Os servidores públicos terão direito à aposentadoria por invalidez permanente, compulsoriamente aos 70 anos de idade ou voluntariamente ¹⁰⁹. *As novas regras exigem a combinação de idade mínima e tempo de contribuição.* As condições impostas para que os servidores efetivem esse direito são as seguintes: para o homem, a conjunção de 35 anos de contribuição e 60 anos de idade mínima; e, para a mulher, 30 anos de contribuição e 55 anos de idade mínima. Caso o servidor não possa cumprir estes requisitos, ele poderá optar pela aposentadoria por velhice, aos 65 anos para o homem e aos 60 para a mulher; nesse caso, no entanto, os seus proventos não serão integrais, mas sim proporcionais ao tempo de contribuição. Além disso, é necessário cumprir 10

dependentes. Desta forma, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é administrado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e tem sua base institucional no Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), garantindo, aos seus segurados e dependentes, variadas prestações sob a forma de benefícios e serviços.

¹⁰⁹ Em casos de invalidez permanente, os proventos são proporcionais ao tempo de contribuição. Nos casos de acidente de trabalho, moléstia profissional ou doença grave ou incurável, os proventos correspondem à totalidade da remuneração do servidor. Na aposentadoria compulsória, o servidor terá calculados os seus proventos proporcionalmente ao tempo de contribuição. Para as aposentadorias voluntárias, os proventos são calculados com base na remuneração total do cargo efetivo em que se der a aposentadoria.

anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria.

Para os segurados do Regime Geral de Previdência Social, as novas regras para aposentadoria são diferentes ¹¹⁰. As aposentadorias por idade estão vinculadas a um período de carência de 180 contribuições mensais e seu valor é calculado tendo como base 70% do salário-de-benefício (valor básico utilizado para cálculo da renda mensal dos benefícios, aferido pela média aritmética simples das 36 últimas contribuições), mais 1% deste por grupo de 12 contribuições mensais até o máximo de 30%¹¹¹.

Os segurados deste regime terão de cumprir as seguintes condições: 35 anos de contribuição ou 65 anos de idade para homens, e 30 anos de contribuição ou 60 anos de idade para mulheres. Estes limites de idade podem ser reduzidos em 5 anos para os trabalhadores rurais e para os que exercem atividades em regime de economia familiar ¹¹².

A proposta original do governo pretendia conjugar tempo de contribuição e idade mínima, tanto para os servidores públicos quanto para os trabalhadores do setor privado. O Legislativo modificou a proposta original e criou condições diferenciadas para cada um destes segmentos: para o servidor público, vigora a

¹¹⁰ O RGPS assegura aos seus beneficiários as seguintes modalidades de aposentadoria: por invalidez, por idade, por tempo de contribuição e especial. Cf. Decreto nº 3.048, e suas alterações posteriores.

¹¹¹ Cf. Decreto nº 3.048/99 e suas alterações posteriores.

¹¹² Regime de economia familiar é aquele em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem utilização de empregados. Por exemplo: o parceiro, o meeiro e o arrendatário rural, o pescador artesanal, o garimpeiro, etc. (cf. Decreto nº 3.048 e suas alterações posteriores, registradas em *supra*, nota 22).

cumulatividade, enquanto o trabalhador do setor privado deve optar entre as duas condições ¹¹³.

Adicionalmente, a Emenda Constitucional nº 20 limitou a concessão de aposentadorias especiais, destinadas apenas aos professores de ensino fundamental e médio e aos trabalhadores que exerçam atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física ¹¹⁴, com a condição de que não tenham exercido quaisquer outros tipos de atividades laborativas. E extinguiu a aposentadoria proporcional por tempo de serviço.

A fixação dos limites para os valores das transferências do regime geral também é lesiva aos trabalhadores. Como piso básico, foi mantido o dispositivo da Constituição de 1988, na qual se afirma que nenhum benefício que substitua a renda do trabalhador pode ser inferior a um salário mínimo. Em relação ao limite máximo, a Emenda Constitucional nº 20 instituiu o valor nominal de R\$ 1.200,00, devendo ser reajustado de forma a preservar seu valor real ¹¹⁵. No entanto, não há nenhuma garantia de que este reajuste possa se efetivar, já que ele é desvinculado do salário mínimo.

¹¹³ Malgrado as tentativas de "interpretar" o ponto e vírgula — que o Legislativo inseriu precisamente para separar as duas condições para a aposentadoria do trabalhador do setor privado — como se fosse uma conjunção aditiva, tentando com esse "golpe interpretativo" fazer valer seu projeto original, o Executivo foi obrigado a recuar e a obedecer o que foi instituído legalmente.

¹¹⁴ Para a obtenção da aposentadoria especial, o segurado terá que apresentar ao INSS provas do tempo permanente (não ocasional ou intermitente) em que trabalhou sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física (fixado em 15, 20 ou 25 anos), bem como comprovar a efetiva exposição aos agentes nocivos (cf. Decreto nº 3.048 e suas alterações posteriores). Estes critérios são, no mínimo, polêmicos quando supõem que somente a exposição a longo prazo pode afetar a saúde do trabalhador.

¹¹⁵ Este valor não corresponde nem sequer ao que fora estabelecido na legislação anterior (Lei nº 8.213/91), que havia fixado o teto dos benefícios em 10 salários mínimos.

Ao lado destas regras permanentes para os futuros segurados do regime geral e servidores públicos, a EC-20 estabelece as regras de transição para o reordenamento institucional promovido pela "reforma".

Como foi observado num texto produzido pela assessoria técnica do Partido dos Trabalhadores (1997: 18),

"em qualquer país civilizado, o reordenamento institucional e as grandes reformas são acompanhadas de regras especiais, que durante o período de alguns anos servem para ajustar as antigas normas à nova realidade. Tudo isso em respeito ao cidadão, visando a assegurar seus direitos adquiridos".

No Brasil, ao contrário, as regras de transição da "reforma da previdência" desrespeitam conquistas históricas e extinguem direitos.

Na configuração das regras de transição, foram estabelecidas duas formas de acesso à aposentadoria, que operam no sentido de segmentar os trabalhadores. Na primeira, é assegurado o exercício futuro dos direitos adquiridos ¹¹⁶: mesmo depois da entrada em vigor da EC-20, o trabalhador que já cumpriu os requisitos para se aposentar pelas regras da legislação anterior tem seu direito respeitado. A segunda, no entanto, penaliza tanto os servidores públicos quanto os segurados do RGPS, que se encontram vinculados ao sistema previdenciário, mas que ainda não satisfazem os critérios de concessão de aposentadoria.

¹¹⁶ Pela legislação revogada pela Emenda Constitucional nº 20, o trabalhador podia se aposentar por idade (desde que cumprisse as exigências de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres), por tempo de serviço (35 anos de trabalho para homens e 30 anos para mulheres) ou proporcionalmente (30 anos de trabalho para homens e 25 anos para mulheres). Também havia condições especiais para os trabalhadores rurais e para os que exercem atividades em regime de economia familiar: estes podiam se aposentar por idade (60 anos para homens e 55 para mulheres).

Para estes, as regras de transição dispostas na EC-20 estabelecem um redutor de idade, isto é, a idade mínima exigida é de 53 anos para homens e 48 anos para mulher, aplicado simultaneamente a uma elevação no tempo de contribuição de 20% para a aposentadoria integral e 40% para aposentadoria proporcional. Para poder receber o mesmo benefício que receberia com a legislação anterior, o trabalhador é agora obrigado, pela atual regra de transição, a permanecer por mais algum tempo na ativa.

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

Pode-se ver, com efeito, que as chamadas regras de transição, quando impõem um "pedágio" de 20 ou 40% a mais de tempo a cumprir, não passam de uma forma de obrigar os trabalhadores que querem dispor de proventos integrais na aposentadoria a cumprirem o estabelecido na Emenda Constitucional nº 20, ou seja, a manterem um tempo de contribuição de, no mínimo, 35 anos para os homens e 30 anos para as mulheres.

Ainda no que se refere aos benefícios previdenciários, a EC-20 altera os critérios de concessão do salário-família e do auxílio-reclusão — que serão regulamentados por legislação complementar —, agora somente concedidos aos segurados que tiverem renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00 ¹¹⁷.

¹¹⁷ O salário-família é pago mensalmente ao segurado empregado, exceto o doméstico, e ao trabalhador avulso, na proporção do respectivo número de filhos ou equiparados, até 14 anos ou inválido; vale registrar que o valor do salário-família, à época, era de R\$ 8,65. O auxílio-

Reafirmando os objetivos de privatização do sistema previdenciário, ponto central desta contra-reforma, a EC-20 dispõe sobre os regimes de previdência privados: terão caráter complementar e facultativo, serão organizados de forma autônoma do regime geral de previdência social e deverão se basear em reservas que garantam o benefício contratado. A emenda remete a regulamentação deste dispositivo para a legislação complementar¹¹⁸.

Os objetivos do Executivo, tal como formulados na sua proposta original, não foram inteiramente alcançados. Importantes pontos do projeto inicial foram derrotados em sucessivas votações no Congresso Nacional e algumas tentativas de aprofundar a "reforma" por meio de Medidas Provisórias foram objeto de ação direta de inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, como foi o caso da contribuição dos servidores públicos inativos e o aumento da alíquota para os ativos. Foram assim impostas novas derrotas ao projeto governamental.

Por isto, o governo Cardoso buscou alternativas para aprofundar o conteúdo contra-reformista de sua política na área previdenciária. Uma delas foi o recurso à alteração do cálculo do benefício, que — podendo ser estabelecido por via de decreto — dispensa modificações de natureza constitucional. O artifício consistiu numa nova "metodologia", com a aplicação do "fator previdenciário": através de uma complicada fórmula matemática,

reclusão é pago aos dependentes do segurado recolhido à prisão, e mantido enquanto o segurado estiver detido ou preso, mas depende de apresentação de declaração trimestral da autoridade competente sobre a permanência do segurado na prisão (cf. Decreto nº 3.048 e suas alterações posteriores).

¹¹⁸ A previdência complementar não é meu objeto nesta tese, mas devo esclarecer que a sua regulamentação, a que me refiro neste ponto, foi formalizada na Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001.

cujos elementos são a idade no momento da aposentadoria, o tempo de contribuição ao regime geral de previdência e a expectativa de sobrevida, foi alterado o valor dos benefícios previdenciários.

O Executivo, à época, quis apresentar o "fator previdenciário" como um abono para os que permanecessem no trabalho. Mas se trata, na verdade, de um perverso mecanismo que exige *mais tempo de trabalho e de contribuição previdenciária*. Foi a fórmula que os tecnocratas do Executivo utilizaram para repor, como requisito para a aposentadoria, a idade mínima para os segurados do regime geral. uma condição derrotada quando da votação, no Legislativo, do projeto inicial do governo.

Já me referi ao fato de que a proposta original do Executivo, pretendendo conjugar tempo de contribuição e idade mínima para o RGPS, não foi aprovada. Foi para corrigir esta "distorção" (assim o Executivo caracterizou a derrota da cumulatividade) que foi editado, em 1999, o Decreto n.º 3.265, alterando o Regulamento da Previdência Social com a introdução do mencionado "fator previdenciário" para o cálculo dos benefícios dos segurados do RGPS. Esse cálculo deve ser feito mediante uma fórmula matemática de compreensão impossível à maioria dos segurados ¹¹⁹. Com a introdução do "fator

¹¹⁹ Esta é a fórmula para calcular o fator previdenciário:

$$f = \frac{Tc * a}{Es} * \left[1 + \frac{(Id + Tc * a)}{100} \right], \text{ onde:}$$

f = fator previdenciário;

Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria (tabela do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE), sem distinção de gênero, atividade laboral ou região do país;

Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;

Id = idade no momento da aposentadoria;

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31;

* = sinal de multiplicação.

previdenciário" no cálculo dos benefícios¹²⁰, a fórmula geral deste cálculo foi significativamente alterada¹²¹.

Malgrado o caráter regressivo da Emenda Constitucional nº 20, ela não atendeu plenamente às exigências do processo geral de contra-reforma. Seria preciso esperar quase cinco anos para que a contra-reforma avançasse ainda mais.

7.2. As emendas n.ºs 41 e 47

Os resultados da orientação neoliberal sistemática implementada pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso tornaram-se evidentes no último ano de seu segundo mandato. A dívida pública aumentou exponencialmente, a vulnerabilidade externa do país chegou a um ponto crítico, o crescimento econômico registrou índices pífios e a "dívida social", longe de ser resgatada, agravou-se sensivelmente¹²². Esse desastre social para a massa da população teve como contrapartida os ganhos do capital financeiro e dos rentistas em

¹²⁰ O salário-de-benefício — o valor-base para o cálculo da renda mensal dos benefícios — consiste na média dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo do segurado. Para aquele já filiado à Previdência Social, a contagem dos salários-de-contribuição será realizada a partir de julho de 1994. O valor médio dos salários-de-contribuição, assim apurados, será multiplicado pelo "fator previdenciário" (cf. Decreto nº 3.265/99).

¹²¹ A Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado Federal aprovou, no dia 9 de março de 2006, o Projeto de Lei do Senado (PLS nº 296/03, de autoria do Senador Paulo Paim-PT/RS), que põe fim ao famigerado fator previdenciário. Por este PLS, a nova regra para cálculo de benefício dos segurados do RGPS é a seguinte: "o salário-de-benefício consiste na média aritmética simples de todos os últimos salários-de-contribuição dos meses imediatamente anteriores ao do afastamento da atividade ou da data da entrada do requerimento, até o máximo de 36 (trinta e seis), apurados em período não superior a 48 (quarenta e oito) meses". Por ora, é apenas uma votação no Senado; deve-se, por isso, aguardar a finalização dos trâmites legislativos.

¹²² Há vasta bibliografia que documenta fartamente o desastre social legado pelos dois mandatos de Cardoso; entre outros, cf. Lesbaupin, org. (1999) e Lesbaupin e Mineiro (2002).

geral, ganhos que acentuaram a concentração da renda e da propriedade no país e consolidaram ainda mais fortemente as desigualdades sociais.

Nessas condições, dificilmente a base de apoio do Presidente da República lograria eleger seu candidato no pleito presidencial de outubro de 2002. Tanto mais que, ao longo da "era FHC", o campo democrático-popular — cuja principal expressão era encarnada pelo Partido dos Trabalhadores/PT — mantivera uma crítica de princípio à orientação macro-econômica reinante desde a implantação do "Plano Real", bem como às contra-reformas propostas.

Conseqüente com essa crítica, o candidato oposicionista Luiz Inácio Lula da Silva conduziu sua campanha numa perspectiva mudancista, apresentando como alternativa uma política voltada para o crescimento econômico, o combate ao desemprego e a redistribuição de renda. Esta condução garantiu-lhe a vitória, com uma votação que lhe conferia grande legitimidade.

Sabia-se dos limites e obstáculos a serem enfrentados por um governo que se dispunha a realizar mudanças significativas na vida brasileira. Por isto mesmo, a divulgação, por parte do candidato à Presidência da República pelo PT (apoiado por outros partidos de esquerda e, ainda, pelo Partido Liberal/PL, que lhe forneceu o candidato à Vice-Presidência), poucos meses antes das eleições, da "Carta ao povo brasileiro", não surpreendeu pelo seu conteúdo cauteloso. Tratava-se da tentativa de excluir das intenções do candidato qualquer laivo de aventureirismo ou radicalismo esquerdista. O eixo da "Carta" estava no peremptório compromisso do candidato em não violar contratos já estabelecidos, interna e externamente.

Constituído o conjunto do ministério do novo governo ¹²³, que assumiu a 1º de janeiro de 2003, começou a se explicitar a renúncia do Presidente (e da maioria de seu partido) a outros compromissos que não o da mencionada "Carta", ou seja, mais precisamente, aos já históricos compromissos de vinculação estreita aos interesses dos trabalhadores e, conseqüentemente, de combate às orientações neoliberais.

No decorrer de 2003, a construção das alianças partidárias para garantir ao governo suporte no Congresso Nacional forneceram indicações de uma clara capitulação ao tradicional fisiologismo de que tanto se beneficiou o Presidente anterior — e numa escala verdadeiramente indecorosa. A partir de 2003 — e ao longo de todo o primeiro mandato de Lula da Silva —, as ilusões que floresceram no processo eleitoral de 2002 desapareceram: os escândalos que vieram à luz em 2005, centrados no "mensalão", foram a sua pá de cal.

Não se pode debitar os rumos tomados pelo Presidente Lula e pela maioria do PT, após as eleições, a uma simples "traição": certamente envolvem elementos de oportunismo, mas expressam sobretudo processos de fundo que ainda não foram devidamente pesquisados ¹²⁴. De qualquer forma, parece que à maioria dos observadores — e, mais ainda, aos militantes petistas — escaparam indicações precisas e claras que, sob o fogo e a fumaça dos embates eleitorais, apontavam para o sentido do futuro governo.

¹²³ O Banco Central foi confiado a um ex-funcionário do grande capital, antigo dirigente do Bank of Boston. O Ministério da Agricultura foi entregue a notório representante do agrogócio. E, para o Ministério do Comércio e da Indústria, foi indicado um administrador de conhecido grupo monopolista agro-industrial.

¹²⁴ Talvez seja necessário aguardar algum tempo para que se tenham análises substantivas desse nítido processo de *transformismo* (sobre este conceito, cf. cap. 1). Entre os poucos estudos que sinalizam para os processos de fundo que mencionei, vale recorrer a Tumolo (2002) e a Oliveira (2003).

Um claro exemplo diz respeito à questão previdenciária. Durante os anos de Fernando Henrique Cardoso no Palácio do Planalto, o partido do Presidente empossado em 1º de janeiro de 2003 assumiu — como assinala anteriormente — uma postura de clara oposição à contra-reforma previdenciária. A campanha eleitoral foi conduzida como base nas “posições históricas” do Partido dos Trabalhadores. Todavia, se alguém lesse o Programa de Governo do PT, exatamente no tocante à previdência, encontraria a seguinte proposta:

“[...] a criação de um sistema previdenciário básico universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado. O sistema deve ter caráter contributivo, com benefícios claramente estipulados e o valor do piso e do teto de benefícios de aposentadoria claramente definido. [...] Em complemento ao sistema público universalizado, aos trabalhadores tanto do setor público como do privado que almejam valores de aposentadorias superiores ao oferecido pelo teto da previdência pública, haverá o sistema de planos complementares de aposentadorias, com ou sem fins lucrativos, de caráter facultativo e sustentado por empregados e empregadores” (*apud* Soares, 2003: 6).

O exame do conjunto da proposta sobre a previdência contida neste Programa de Governo — elaborado, obviamente, antes do processo eleitoral de 2002 — revela a coerência de que Lula da Silva deu provas no decorrer do seu primeiro mandato: de fato, mal chegado ao Palácio do Planalto, o Executivo por ele comandado enviou ao Congresso Nacional, em 30 de abril de 2003, a proposta de emenda constitucional nº 40/03, que, sem modificações substantivas e numa tramitação rápida, transformou-se em 19 de dezembro de 2003 na Emenda Constitucional nº 41.

Da leitura da citação acima reproduzida, e sobretudo do conjunto de onde ela é retirada, infere-se que a concepção de previdência presente no Programa de Governo petista era substantivamente semelhante àquela que sustentava a proposta de emenda constitucional nº 33/95, com a qual Fernando Henrique Cardoso deu início à contra-reforma.

Com efeito, são pontos comuns entre ambas: a reafirmação do caráter de *seguro* da previdência social, contrariando a prescrição constitucional referente à Seguridade Social, e o compromisso público tão-somente com uma "previdência básica", a ser complementada por planos previdenciários privados ou corporativos (por exemplo, os fundos de pensão).

Antes de avançar, cabe salientar a sincronia entre a proposição governamental petista e o momento inicial da contra-reforma, explicitado no encaminhamento da "reforma do Estado" e formulado no "Plano Diretor da Reforma do Estado" (cf., *supra*, o item 6.2.): também este Plano supõe o compromisso estatal apenas com a "previdência básica".

Contudo, menos do que os pontos comuns identificados acima, parece-me central o que distingue entre, por um lado, a proposta do governo petista, e, por outro, o encaminhamento conduzido pelo governo Cardoso. Este, uma vez inviabilizada a pura e simples privatização, ateve-se à aprovação de mudanças que não implicavam a "unificação" dos regimes previdenciários públicos existentes (os regimes próprios e o regime geral). Ora, a proposta petista ia exatamente no sentido desta unificação ¹²⁵, que não pôde sequer ser cogitada

¹²⁵ Cumpre esclarecer que a "unificação" finalmente alcançada no processo contra-reformista nunca foi formulada como tal (conforme o que ocorreu no passado, por exemplo quando da criação do Instituto Nacional de Previdência Social). Em nenhum momento do processo contra-reformista mencionou-se o termo "unificação": ela acabou por operar-se na

pelo governo Fernando Henrique Cardoso por causa, sobretudo, da firme oposição que lhe fazia o Partido dos Trabalhadores e o movimento sindical a ele ligado.

Com efeito, a proposta de emenda constitucional nº 40/03 operou como um aprofundamento da Emenda Constitucional nº 20, e a emenda que dela resultou, ou seja, a Emenda Constitucional nº 41 (EC-41), alcançou objetivos que, embora visados pelos governos Cardoso, só foram efetivamente atingidos quando a ex-oposição tornou-se governo.

Compreende-se, portanto, não só a rápida tramitação da proposta (embora ela tratasse de matéria incontestavelmente controversa) no Congresso Nacional, mas também a conservação essencial na Emenda do seu conteúdo ¹²⁶. Isso deve ao fato de que a base partidária dos dois governos anteriores, o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido da Frente Liberal (PFL), agora convertidos em oposição, votaram com o projeto contra-reformista do governo petista. E o fizeram por que este era, em larga medida, o *seu* projeto.

medida em que se extinguem progressivamente os regimes próprios, com os novos trabalhadores do setor público sendo inseridos no regime geral de previdência social.

¹²⁶ Em agosto de 2003, a PEC 40/03 deu entrada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal como PEC 67/03. No Senado, a PEC recebeu 326 emendas ao texto (todas rejeitadas pelo relator Tião Viana, do PT-AC), e o parecer aprovado não alterou a proposta já votada pela Câmara dos Deputados. Em análise feita à época, pode-se entender um pouco mais esta tramitação: "Para a aprovação da PEC-67 na CCJ, a base governista usou um expediente para impedir a discussão das emendas à reforma da previdência: propôs uma 'PEC Paralela'. [...] Trata-se de uma iniciativa dos senadores governistas, que resolveram colocar nesta emenda as mudanças que o governo aceita fazer na reforma. Com isso, os senadores da base do governo tentam evitar possíveis mudanças no próprio texto da reforma, o que poderia exigir seu retorno à Câmara. A idéia dos governistas no Senado é votá-la sem mudanças e promulgar a reforma que veio da Câmara dos Deputados" (ADUFRJ, 2003: 1). É exatamente esta "PEC Paralela" que dará início à Emenda Constitucional nº 47, da qual falaremos abaixo.

A EC-41 modifica apenas o regime voltado para os servidores públicos (RPPS). Na prática, ela "unifica" os regimes previdenciários em vigor, determinando que os servidores públicos contratados a partir da data da sua promulgação passem a ser vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A EC-41 modificou também os artigos 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revogou tanto o inciso IX do § 3º do artigo 142 quanto alguns dispositivos da EC-20, além de estabelecer outras providências a serem tomadas.

A alteração do artigo 37 diz respeito somente ao seu inciso XI: nesta modificação, a EC-41 dispõe sobre o "teto de remuneração" mensal dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos. No âmbito da União, o limite é igual ao dos vencimentos mensais dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). No âmbito dos estados, Distrito Federal e Municípios, a alteração do inciso XI, do artigo 37, estipula a criação de "sub-tetos"¹²⁷.

O artigo 40 da Constituição Federal, que estabelece as regras previdenciárias para os servidores públicos (RPPS), e já bastante modificado pela EC-20, com a EC-41 passa a ter nova redação:

"Aos servidores titulares de cargos efetivos da
União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios,

¹²⁷ O sub-teto que passa a vigorar nos Municípios é igual à remuneração mensal dos Prefeitos. Para os Estados e o Distrito Federal há a fixação de limites distintos para cada Poder: para o Executivo passa a valer a remuneração mensal do Governador; para o Legislativo, o limite é o subsídio mensal dos Deputados Estaduais e Distritais; e, para o Judiciário, o "sub-teto" é o subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado em 90,25% da remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, limite também aplicável aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo”.

Cabe ressaltar que, nas modificações do artigo 40, em seu *caput*, parágrafos, incisos e alíneas, encontramos o núcleo duro do espírito contra-reformista da EC-41: as alterações substantivas dizem respeito aos direitos previdenciários dos trabalhadores do setor público.

No *caput* do artigo 40, já temos a primeira grande inovação: a contribuição dos inativos e pensionistas¹²⁸. A tentativa frustrada do governo Cardoso encontra, na contra-reforma do governo Lula, a sua aprovação. O caráter solidário referido neste artigo parece-me o modo de justificar a cobrança dos atuais aposentados e pensionistas. Com esta medida, também está comprometida a manutenção dos direitos adquiridos, que não passa a valer somente para os casos de aposentadoria e pensão formalizados a partir da data de aprovação da EC-41, mas valem ainda para os que já recebem os benefícios. O § 18 do artigo 40 estabelece a forma desta contribuição: ela incide sobre os proventos de aposentadoria e pensão que superem o limite máximo

¹²⁸ A contribuição de inativos e pensionistas é uma novidade no sistema previdenciário brasileiro, já que os trabalhadores passam toda a sua vida produtiva contribuindo para o sistema e agora contribuirão também após o seu encerramento. Vale lembrar que é na terceira idade que o trabalhador necessita de mais recursos para viver com dignidade, seja para alimentação e remédios de uso continuado, seja para pagamentos de caríssimos planos de saúde, já que a saúde pública, outra área da Seguridade Social, ainda que formalmente universal, deixa muitíssimo a desejar no que toca ao atendimento prestado à população.

estabelecido para os benefícios do regime geral, com percentual igual ao estabelecido para os servidores públicos em atividade ¹²⁹.

O § 1º do artigo 40 define as condições necessárias (chamadas de regras permanentes) para as aposentadorias do trabalhador do setor público, que podem ser: por invalidez (inciso I, modificado), compulsória (inciso II, sem alteração) e voluntária, desde que se cumpram 10 anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo, observadas as exigências de idade mínima e tempo de contribuição ¹³⁰ (inciso III, alíneas a e b, sem alteração). Este parágrafo também define que o valor dos proventos de aposentadoria serão fixados na forma dos §§ 3º (modificado) e 17 (novo), como veremos a seguir.

O § 3º do artigo 40 determina que, no cálculo dos proventos de aposentadoria do servidor público, sejam consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições aos regimes de que tratam o artigo 40 (RPPS) e o artigo 201 (RGPS). Esta foi a forma utilizada para integrar os futuros servidores públicos ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), extinguindo, na prática, a aposentadoria integral.

Desta forma, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) são regimes em extinção; continuam pertencendo a eles somente os servidores públicos com contrato assinado até a data de publicação da EC-41. O § 17 do

¹²⁹ O § 1º do artigo 4º da EC-41 institui limites a esta nova contribuição previdenciária: esta incide sobre a parcela dos proventos dos atuais inativos e pensionistas que supere 50% do limite máximo dos benefícios de RGPS no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios; para os atuais aposentados e pensionistas da União, a contribuição incide sobre a parcela que supere 60% do mesmo limite.

¹³⁰ As condições expressas no artigo 40, § 1º, inciso III são: "a) 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, e 55 anos de idades e 30 anos de contribuição, se mulher; b) 65 anos de idade, se homem, e 60 anos, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição".

artigo 40 é criado pela EC-41 e determina que os valores de remuneração considerados no § 3º serão atualizados na forma da lei.

A concessão do benefício de pensão por morte, artigo 40, § 7º, também sofreu modificações. A integralidade das pensões — isto é, o valor da pensão igual ao valor da remuneração percebida pelo servidor público antes da sua morte — foi extinta. A EC-41 estabelece duas possibilidades: caso o servidor esteja aposentado, a pensão será igual à totalidade dos proventos; caso esteja em atividade, igual ao valor da remuneração no cargo efetivo em que se deu o falecimento.

Esta distinção só é necessária porque também deixou de existir aposentadoria integral; assim, o valor da remuneração em atividade tende a ser superior aos proventos na inatividade. No entanto, para ambos os casos, a totalidade é limitada ao valor máximo estabelecido para os benefícios previdenciários do RGPS (ou seja, igual a R\$ 2.400,00, conforme art. 5º da EC-41). Se houver uma parcela excedente a este valor, a pensão é acrescida de 70% desta parcela. Para que não haja dúvidas: há um corte linear de 30% da parcela excedente ao valor máximo dos benefícios pagos pelo INSS.

O reajuste dos benefícios para preservar o seu valor real é assegurado pelo § 8º do artigo 40, modificado em relação ao estabelecido na EC-20, que previa a paridade entre os reajustes dos ativos e inativos. No entanto, projeta a forma deste reajuste a critérios que serão estabelecidos em lei posterior. Não há garantias de que, efetivamente, os benefícios terão suas perdas compensadas, como já ocorre, de fato, com os benefícios do INSS.

O § 15, modificado, do artigo 40 refere-se ao regime de previdência complementar, a ser instituído por lei de iniciativa do Executivo, observado o

disposto no artigo 202 ¹³¹, na forma de entidades fechadas de natureza pública, que oferecerão aos participantes planos de benefício somente na modalidade de contribuição definida.

Ora, o artigo 202 trata de *regime de previdência privada*, o que faz com que o § 17 do artigo 40 estabeleça uma contradição em termos quando se refere à constituição de entidades fechadas de *natureza pública*. Além do mais, ao estabelecer que os planos de benefício serão instituídos somente na modalidade de contribuição definida, não possibilita uma previsão de segurança ao trabalhador já que o benefício é indefinido, dependendo da rentabilidade e da administração futuras do plano.

Como estímulo ao adiamento da aposentadoria, o § 19 do artigo 40 instituiu um abono de permanência equivalente ao valor da contribuição previdenciária, caso o servidor público tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária (cf. *supra*, nota 81).

Finalizando as modificações e as novas inclusões ao artigo 40, o § 20 veta a criação de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores públicos e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal ¹³².

No que se refere aos servidores públicos militares, não foram alteradas as regras previdenciárias em vigor; a EC-41 só modifica o § 2º do artigo 42, estabelecendo que, aos pensionistas dos militares dos estados, do Distrito

¹³¹ Cabe recordar o disposto no Art. 202: "O regime de *previdência privada*, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar" (os itálicos são meus).

¹³² Cf. Emenda Constitucional nº 18, que dispõe sobre o regime constitucional dos militares.

Federal e dos Territórios, deve ser aplicado o que for fixado em lei por cada ente estatal respectivo. Na redação original da PEC-40, aplicava-se à pensão dos militares o mesmo percentual de redução que aos servidores civis. No entanto, a EC-41 atribuiu a cada ente estatal a prerrogativa de legislar sobre a questão.

A modificação realizada no artigo 149, § 1º, diz respeito à alíquota de contribuição para custeio do regime previdenciário, cobrada dos servidores públicos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, determinando que ela não seja inferior à da contribuição dos servidores da União, ou seja, a alíquota não poderá ser inferior a 11% da remuneração mensal ou dos proventos de aposentadoria e de pensão.

Até agora, trabalhei com as modificações impressas pelo artigo 1º da EC-41. O artigo 2º desta emenda trata de alterações na EC-20, sobretudo no que diz respeito às novas regras de transição, como veremos a seguir.

Para o servidor que ingressou no serviço público até a data de publicação da EC-20 (16 de dezembro de 1998) é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária ¹³³, desde que cumpra cumulativamente as seguintes exigências: a) idade mínima: 53 anos de idade, se homem, e 48 anos de idade, se mulher; b) tempo de contribuição: 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher; c) 5 anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria; e d) um período adicional ("pedágio") de 20% do tempo que faltaria, em 16 de dezembro de 1998, para atingir o limite do tempo de contribuição.

Para esses casos, dificultando ainda mais o justo gozo de sua aposentadoria pelo trabalhador do setor público, o §1º do artigo 2º da EC-41

¹³³ Os proventos, neste caso, são calculados de acordo com o artigo 40, §§ 3º e 17. Sobre este artigo, cf. exposição *supra*.

instituiu que os proventos de inatividade serão reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade (estabelecidos no artigo 40, § 1º, inciso III: 60 anos de idade para homem e 55 anos de idade para mulher) ¹³⁴. Para o servidor que cumprir as exigências para a aposentadoria até 31 de dezembro de 2005, o redutor é de 3,5% para cada ano; a partir de 1º de janeiro de 2006, este redutor cresce para 5% para cada ano.

O artigo 6º da EC-41 estabelece condições para que o servidor que tenha ingressado no serviço público até a data de sua publicação (isto é, 31 de dezembro de 2003) possa se aposentar com proventos integrais, correspondente à totalidade da remuneração percebida no cargo em que se dará a aposentadoria, se puder preencher, cumulativamente, as seguintes exigências ¹³⁵: a) 60 anos de idade, se homem, e 55 anos de idade, se mulher; b) 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher; c) 20 anos de efetivo exercício no serviço público; e d) 10 anos de carreira e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria.

Referindo-se especificamente à Emenda Constitucional nº 41, escreveu um lúcido analista:

“A chamada reforma da Previdência resume-se em retirar direitos dos servidores públicos sem efetivamente

¹³⁴ A possibilidade de aposentadoria proporcional, que na EC-20 implicava em um “pedágio” de 40% do tempo que faltaria, em 16 de dezembro de 1998, para atingir o limite do tempo de contribuição, foi extinta na EC-41.

¹³⁵ O *caput* do artigo 6º da EC-41 ressalva o direito do servidor público em optar pela aposentadoria segundo as normas estabelecidas pelo artigo 40 da Constituição Federal (as regras permanentes) ou pelas regras estipuladas pelo artigo 2º da EC-41 ou, ainda, pelo disposto no próprio artigo 6º. O difícil, neste “direito de opção”, é saber com certeza quais serão os menores prejuízos ao trabalhador do setor público.

enfrentar as graves distorções que campeiam no setor. De resto, não há que ignorar que o desenho da proposta de reforma da Previdenciária encaminhada pelo Executivo, se não é explicitamente privatista, não exclui a possibilidade concreta de entregar-se ao setor privado um dos últimos campos ainda a salvo da privatização, que é o referente à poupança previdenciária. Insista-se no ponto: o sistema previdenciário brasileiro tem distorções e injustiças flagrantes, que devem ser enfrentadas; contudo, a proposta apresentada pelo governo tem um vício estrutural, que é o fato de tomar como heterogêneas e simétricas as diversas situações funcionais presentes no setor público. Na verdade, utilizando-se de retórica algo demagógica e equívoca, as autoridades responsáveis pelas reformas têm-se notabilizado por uma nova versão de uma velha estratégia, que consiste em culpabilizar os 'marajás' do serviço público, privilegiados e venais, pelas precárias e injustas condições de vida a que estão submetidas as grandes majorias no País" (Paula , 2003: 14).

Com a EC-41, a contra-reforma previdenciária foi muito além da redução das garantias anteriormente asseguradas aos trabalhadores do setor público, uma redução que, por si só, já configura ganhos para o programa neoliberal. Ela propicia duas conquistas aos interesses grande capital: por um lado, ao apontar para a liquidação dos regimes próprios, tende a *equalizar por baixo* as garantias oferecidas aos trabalhadores do setor privado (contribuindo, pois, para

reduzir os ônus do capital mesmo em face do sistema previdenciário público); por outro, força o ingresso de segmentos dos trabalhadores do setor público no âmbito da previdência dita complementar. Nunca é demais lembrar que este setor de segurados, por sua condição funcional (porque empregados do Estado, tendem a ter seus salários em dia, a manter ainda alguma estabilidade no emprego, a desfrutar de uma média salarial mais elevada, etc.), é extremamente cobiçado pela "iniciativa privada" que domina a previdência qualificada como complementar.

De qualquer modo, o Executivo comandado por Luiz Inácio Lula da Silva não se deu por satisfeito: avançou ainda mais, transformando outra proposta de emenda constitucional, em julho de 2005, na Emenda Constitucional n.º 47 (EC-47). Este diploma legal deve ser considerado, a meu juízo, como pouco mais do que um apêndice da EC-41. Modifica a contribuição de 11% para inativos e pensionistas portadores de doença incapacitante: o percentual incidirá somente sobre as parcelas que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios.

Além disso, altera mais uma vez as condições para aposentadoria do servidor que ingressou no serviço público até dezembro de 1998 (data da promulgação da EC-20): são agora necessários 25 anos de efetivo exercício no serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo. Por outro lado, institui a redução de um ano da idade mínima necessária para a aposentadoria para cada ano de contribuição que ultrapassar os limites fixados na EC-41.

Penso que, ao cabo desta sucinta análise das Emendas Constitucionais n.ºs. 20, 41 e 47, não podem restar dúvidas de que estamos diante de uma ofensiva que, limitando e desconstruindo direitos previdenciários conquistados no Brasil ao longo de mais de cinco décadas, configura um processo — que,

provavelmente, ainda não se esgotou — de contra-reforma social e política, lesivo aos interesses da massa da população trabalhadora.

Conclusões

A argumentação que desenvolvi nesta tese aponta, a não ser que se queira sucumbir a ilusões ¹³⁶, para um cenário sombrio para os trabalhadores, especificamente no que se refere aos destinos da previdência como constituinte de um sistema de proteção social.

Com efeito, espero ter demonstrado que a função protetora da previdência social é absolutamente secundária nos objetivos perseguidos pelas "reformas" implementadas no Brasil (sintonizadas, como registrei, com a ofensiva neoliberal em escala mundial) desde a segunda metade dos anos 1990.

A tais objetivos são alheias noções, idéias ou projetos de bem-estar social, de garantia de qualidade de vida, de proteção à vida. Todos estes objetivos estão ligados, direta ou indiretamente, aos processos de acumulação e valorização do capital, num estágio em que o capitalismo monopolista torna cada vez mais evidente a sua financeirização parasitária ¹³⁷.

As alterações impostas ao sistema previdenciário público — paralelas, similares e de algum modo sincronizadas às que são impostas também na área

¹³⁶ Não devemos esquecer, a propósito de ilusões, uma velha lição: "A exigência de abandonar as ilusões sobre sua situação é a exigência de abandonar uma situação que precisa de ilusões" (Marx, 1977: 2). Também Gramsci pretendia combater ilusões, para o que repetiu com frequência, ao longo de sua obra, o mote "pessimismo da inteligência, otimismo da vontade".

¹³⁷ Lenin, em 1914, já chamava a atenção para este aspecto da nova etapa do capitalismo: "O imperialismo é uma imensa acumulação de capital-dinheiro num pequeno número de países [...]. Disso decorre a enorme expansão da classe — ou, mais exatamente, da camada — dos rentistas, isto é, das pessoas que vivem de juros, que estão inteiramente afastadas da participação numa empresa qualquer e cuja profissão é a ociosidade" (Lenin, 1973: 298).

da saúde e da assistência social — articulam-se em torno de relações custo/benefício e centram-se, todas, na extorsão de recursos em favor do capital. No quadro da satanização do Estado e da fetichização do mercado, configura-se um nítido processo de desmontagem da concepção de Seguridade Social, a qual, originariamente conquistada pelas lutas e pela pressão dos trabalhadores, afirmou-se na Europa Ocidental e Central no imediato segundo pós-guerra e, embora tardiamente, marcou fortemente a Constituição brasileira de 1988.

A estratégia contra-reformista desfechada em escala mundial implica, também em nosso país, a redução do estatuto da cidadania, realizada mediante uma inegável regressão dos direitos sociais que, embora estatuídos no plano político-jurídico pela concepção de Seguridade Social, na verdade jamais foram efetivamente implementados no Brasil. Embora me dedique nesta tese à questão da previdência, que é meu objeto prioritário de trabalho, não desconheço o fato de que a contra-reforma mundial incide em todos os âmbitos da ordem social, do “mundo do trabalho” às mais sofisticadas expressões culturais.

Minhas reflexões levam-me a afirmar que o atual formato do sistema previdenciário brasileiro é um *mix* dos modelos de Seguro Social e Assistência Social, tal como analisados na obra de Sônia Fleury (1991, 1994), que evoquei na Introdução a esta tese. O esquema é claro: os trabalhadores que têm condições de pagar/comprar a sua proteção social podem, diante de um sistema previdenciário público cada vez mais precário, ingressar em arriscados planos de seguro privados e/ou complementares; aos que não têm como pagar/comprar, destinam-se programas assistenciais, focalizados, meramente compensatórios e desvinculados de qualquer concepção de direito.

Para a análise da atual configuração da previdência social brasileira, pode-se ainda utilizar o conceito de "modelo americano" empregado por M. L. Werneck Vianna (1998), também evocado na Introdução e que não me parece excludente em relação às formulações de Fleury. A "americanização perversa" do sistema vem se desenvolvendo com muita rapidez, especialmente após as "reformas", ampliando os espaços para os sistemas previdenciários privados e restringindo a ação do Estado a uma "previdência social básica", caracterizando uma *política pobre para pobres*¹³⁸.

O que não se pode deixar de constatar são os impactos destas "reformas" na redução dos direitos sociais dos trabalhadores brasileiros. Tal constatação não pode visar à negação da necessidade de autênticas reformas; deve contribuir para revelar o verdadeiro significado das "reformas" que estão em implementação, ou seja, na verdade, um processo contínuo de *contra-reforma*, na exata medida em que consolida e mesmo aprofunda os traços mais selvagens, excludentes e iníquos do capitalismo no Brasil.

Penso, por outra parte, que os processos de mudança ocorrentes na era da hegemonia neoliberal não podem ser caracterizados mediante a utilização do conceito gramsciano de "revolução passiva", que foi extremamente fecundo, como tentei sinalizar, para a análise da formação social brasileira (e não só dela) na maior parte do século XX. Como vimos, Gramsci considera que a caracterização de um fenômeno histórico como "revolução passiva" implica que, na nova síntese que surge, a tese tenha incorporado elementos da antítese,

¹³⁸ Cabe observar que este processo de "americanização" não envolve apenas a previdência, mas domina hoje todo o nosso sistema político, no qual se verifica um predomínio incontestado do que Gramsci chamou de "pequena política", aquela que se limita a administrar o existente. Sobre isso, cf. Coutinho (sobretudo em 2006 b: 162).

ainda que de modo subordinado, ou seja, impedindo que ocorram mudanças substantivas.

O que me leva a caracterizar a fase que vivemos como um período de contra-reforma e não de revolução passiva é o fato capital de que as classes dominantes e seus governos *não acolhem nenhuma das exigências dos de baixo*. A previdência social é um dos exemplos mais emblemáticos disto: como as classes trabalhadoras se encontram profundamente fragilizadas, não são capazes de organizar uma luta unitária em defesa da ampliação — ou, mesmo, da conservação — de seus direitos sociais.

Por conseguinte, as classes dominantes não se vêem obrigadas a fazer-lhes qualquer concessão. Utilizando a metáfora gramsciana, ousou dizer que, neste período histórico, as classes subalternas ainda não conseguiram formular uma antítese capaz de enfrentar e superar a tese, ou seja, a dominação do grande capital, como seria o caso numa verdadeira revolução a partir de baixo; e não têm conseguido nem mesmo, como ocorre nos processos de revolução passiva, deixar algumas marcas na síntese final.

Creio, assim, que a noção de contra-reforma, tal como a formulei brevemente no início do capítulo 6, é a que melhor se presta para explicar e compreender os processos que vêm ocorrendo nas últimas décadas, particularmente no que diz respeito às transformações em curso no terreno da previdência social pública brasileira.

Portanto, tais mudanças podem ser caracterizadas como uma contra-reforma, de caráter regressivo e reacionário, que transformaram grande parte da proteção social em simples mercadoria. A idéia de universalização dos direitos sociais, ainda que tardia no Brasil, tornou-se "anacrônica" frente à realidade imposta pelos ajustes estruturais próprios do neoliberalismo.

Esta contra-reforma fez aumentar significativamente a desigualdade econômica e social que sempre caracterizou, e ainda caracteriza, a história brasileira. De resto, tal projeto acaba por penalizar ainda mais os trabalhadores de baixa renda e qualificação, uma vez que são eles os que sofrem os maiores impactos dos alarmantes níveis de crescimento do desemprego estrutural e da precarização do trabalho que atingem o país. É importante ressaltar que desemprego e informalidade do trabalho atingem a previdência social duplamente: cada desempregado ou trabalhador informal é um contribuinte a menos para o sistema e, certamente, um beneficiário a mais dos programas assistenciais.

Para concluir, gostaria de deixar claro que, para mim, a alternativa à contra-reforma em curso não é a defesa do *status quo ante*, construído basicamente através de processos de revolução passiva. Ao contrário, esta alternativa consiste na luta por reformas radicais que — através do que Gramsci, em várias passagens dos *Cadernos do cárcere*, chamou de "guerra de posições" — permitam substituir progressivamente a lógica capitalista do lucro privado pela lógica desmercantilizada de uma ordem social nova também na esfera da Seguridade Social. Em suma, o combate à contra-reforma neoliberal deve ser conduzido na perspectiva do que Coutinho (1992: 36-46) designou como "reformismo revolucionário", enquanto caminho mais adequado para a luta pelo socialismo no Brasil.

Bibliografia

ABREU, Haroldo B. **A cidadania na sociedade capitalista**: um estudo sobre a legitimação da ordem. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.

ADUFRJ/Seção Sindical dos Docentes da UFRJ. Encarte "Previdência", in **Jornal da ADUFRJ**. Rio de Janeiro, 20 de outubro de 2003.

ANTUNES, Ricardo. **A rebeldia do trabalho**. O confronto operário no ABC paulista: as greves de 1978/80. São Paulo - Campinas: Ensaio-Editora da Unicamp, 1988.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL/ANFIP. Análise da seguridade social em 2004. In: **Revista de Seguridade Social**, ano XIII, nº 82. Brasília: ANFIP, janeiro/março de 2005.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL/ANFIP. **Análise da seguridade social em 2005**. In: www.anfip.org.br

BANDEIRA, Moniz. **O governo João Goulart**. As lutas sociais no Brasil (1961-1964). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

BARBALET, J. M. **A cidadania**. Lisboa: Estampa, 1989.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Cortez, 2003.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O Governo Jânio Quadros.** São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BENJAMIN, César. Reforma ou contra-reforma? In: **Caros Amigos**, nº 71, fevereiro de 2003. In www.carosamigos.com.br
- BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado II: o assalto das privatizações continua.** São Paulo, Perseu Abramo, 2000.
- BONAVIDES, Paulo e AMARAL, Roberto. **Textos políticos da História do Brasil.** Vols. VIII e IX: Constitucionalismo. Brasília: Senado Federal, 2002.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** 2ª. edição. Brasília: ed. do autor, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos.** Táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- BRAGA, Rui. **A restauração do capital.** São Paulo: Xamã, 1996.
- BRUNHOFF, Suzanne de. **A hora do mercado: crítica do liberalismo.** São Paulo: UNESP, 1991.
- BUCCI-GLUCKSMANN, Christine e THERBORN, Goran. **Le défi social-démocrate.** Paris: Maspéro, 1981.
- CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

- CARVALHO, José Murilo de. **Desenvolvimento de la cidadania en Brasil**. México: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1995.
- CASTRO, Antonio Barros de e PIRES DE SOUZA, F. E. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza**. Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna, 1999.
- COELHO, Vera S. P. (org.). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- COHN, Amélia. **Previdência Social e processo político no Brasil**. São Paulo: Ed. Moderna, 1980.
- COHN, Amélia. A reforma da Previdência Social: virando a página da história? In: **São Paulo em perspectiva**, vol.9, nº 4. São Paulo, Fundação SEADE, 1995.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia e socialismo**. Questões de princípio e contexto brasileiro. São Paulo: Cortez, 1992.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Crise e redefinição do Estado brasileiro. In: A. M. Peppe e I. Lesbaupin (orgs.), **Revisão constitucional e Estado democrático**. São Paulo-Rio de Janeiro: Loyola-Centro João XXIII, 1993.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política**. *A dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez, 1994.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. In **Revista Praia Vermelha**. nº I. Rio de Janeiro, UFRJ/PPGESS, pp. 145-165, 1997.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**. Um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

- COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**. Ensaio sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000 a.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000 b.
- COUTINHO, Carlos Nelson. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, Júlio César França e NEVES, Lúcia M. Wanderley (orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, pp. 173-200, 2006 a.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções**. O marxismo na batalha das idéias. São Paulo: Cortez, 2006 b.
- DAIN, Sulamis. Correção de rota. In: **Teoria & debate**. Ano 16, nº 53. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, março/abril/maio de 2003.
- DELGADO, Ignácio Godinho. **Previdência social e mercado no Brasil: a presença empresarial na trajetória da política social brasileira**. São Paulo: LTr, 2001.
- DIAS, Edmundo Fernandes. **Política brasileira: embate de projetos hegemônicos**. São Paulo: Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2006.
- DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UNB/ENAP, 1997.
- DIXON, Keith. **Os evangelistas do mercado**. Os intelectuais britânicos e o neoliberalismo. Oeiras: Celta, 1999.
- DRAIBE, Sônia Maria. O "Welfare State" no Brasil: características e perspectivas. In: **Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: ANPOCS, 1989.
- DRAIBE, Sônia Maria. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: **Para a década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

- DRAIBE, Sônia Maria e AURELIANO, Liana. A especificidade do "Welfare State" brasileiro. In: **Economia e Desenvolvimento**, nº 5. Brasília: Cepal/MPAS, 1989.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- FAUSTO, Boris. **Getúlio Vargas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- FAUSTO, Boris. **O pensamento nacionalista autoritário: (1920-1940)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FERNANDES, Florestan. **Nova República?** 2ª edição. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Reforma da Previdência e instituições políticas. In: **Novos Estudos**. nº 51. São Paulo, CEBRAP, 1998.
- FIORI, José Luiz. **Em busca do dissenso perdido**. Ensaio crítico sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- FIORI, José Luís. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997.
- FIORI, José Luís (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- FLEURY, Sônia Maria Teixeira. Assistência na Previdência Social - uma política marginal. In: SPOSATI, Aldaísa, FALCÃO, Maria do Carmo e FLEURY, S. M. T. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.
- FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: Seguridade Social na América Latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FURTADO, Celso. **Análise do "modelo" brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

FURTADO, Rogério. Previdência, 80 anos. In: **Revista ADUSP**. São Paulo, ADUSP, junho de 2003.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**. Análise financeira do período 1990-2005. Tese (Doutorado em Economia). Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita**. São Paulo: UNESP, 1996.

GORENDER, Jacob. **Combate nas trevas**. A esquerda brasileira: das ilusões perdidas à luta armada. São Paulo: Ática, 1987.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Volume 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Volume 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Volume 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

HAYEK, Friedrich von. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HIRSCHMAN, Albert O. **A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça**. São Paulo: Cia. das Letras, 1992.

HUSSON, Michel. **Miséria do capital**. Lisboa: Terramar, 1999.

IANNI, Octavio. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

- IANNI, Octavio. **A ditadura do grande capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.
- IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- ISTITUTO GRAMSCI. **Politica e storia in Gramsci**. vol.1. Roma: Editori Riuniti, 1977.
- JELIN, Elizabeth. Construir a cidadania: uma visão desde baixo. In: **Lua Nova** nº 33. São Paulo, 1994.
- KANOUSSE, Dora e MENA, Javier. **La revolución pasiva: una lectura a los Cuadernos de la cárcel**. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla, 1985.
- LA ROCHEFOUCAULD, François. **Máximas e reflexões**. Rio de Janeiro: Imago, 1994.
- LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estados e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.
- LENIN, Vladimir Ilitch. L'impérialisme, stade suprême du capitalisme. In Id., **OEuvres**. Paris-Moscou: Editions Sociales-Editions du Progrès, vol. 22, 1973.
- LENIN, Vladimir Ilitch. **O programa agrário**. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.
- LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1999.
- LESBAUPIN, Ivo e MINEIRO, A. **O desmonte da nação em dados**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- LUKÁCS, Georg. **História e consciência de classe**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

- MALLOY, James. **Política de Previdência Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- MANDEL, Ernest. **A crise do capital**. São Paulo: Unesp/Ensaio, 1990.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classes sociais e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, Karl. Crítica da filosofia do direito de Hegel - Introdução. In: **Temas de Ciências Humanas**, nº 2, São Paulo: Grijalbo, 1977.
- MEDEIROS, Jarbas. **Ideologia autoritária no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1978.
- MELO, Marcus André de. Reformando a reforma: interesses, atores e instituições da seguridade social no Brasil. In: **São Paulo em perspectiva**. Vol. 10, nº 4. São Paulo: Fundação SEADE, outubro/dezembro de 1996.
- MOREIRA ALVES, Maria Helena. **Estado e oposição no Brasil. 1964-1984**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1987.
- MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e Seguridade Social**. São Paulo: Cortez, 1992.
- NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1991.
- NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1993.
- NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1999.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**. Idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil.** Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo, Cortez, 2004.
- NUNES, A. J. A. **O keynesianismo e a contra-revolução monetarista.** Coimbra: Separata do Boletim de Ciências Econômicas da Universidade de Coimbra, 1991.
- OLIVEIRA, Francisco de. Reforma e contra-reforma do Estado no Brasil. In: **Proposta.** Nº 68, ano 24. Rio de Janeiro: FASE, março de 1996.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista. O ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo, 2003.
- OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo e TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. **(Im)Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil.** Petrópolis: Vozes/ABRASCO, 1996.
- PAUL, Susanne e PAUL, James A. **Ni ahorro, ni eficiencia, ni bienestar. Asalto a las jubilaciones.** Montevideu: Instituto del Tercer Mundo, 1995.
- PAULA, João Antônio de (org.). **A economia política da mudança: os desafios do início do governo Lula.** Belo Horizonte: Autêntica, 2003.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 3ª. edição. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: **Cadernos do MARE,** nº 1, Brasília: MARE, 1997.
- PETRAS, James. **Neoliberalismo en América Latina: la izquierda devuelve el golpe.** Rosario: Homo Sapiens, 1997.
- PETRAS, James. **Neoliberalismo: América Latina, Estados Unidos e Europa.** Blumenau: FURB, 1999.

- PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Reforma da Previdência: quem ganha e quem perde.** Texto preparado pela Assessoria Técnica da bancada do PT na Câmara dos Deputados Federais, agosto de 1997 (atualizado em maio de 1998). In: www.pt.org.br.
- PRATA, José. Previdência social ameaçada. É a contra-reforma neoliberal. In: **Inscrita**, nº 1. Brasília: CEFSS, novembro de 1997.
- RODRIGUES, José Albertino. **Sindicato e desenvolvimento no Brasil.** São Paulo: Divisão Européia do Livro, 1968.
- SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SAES, Décio. **República do capital: capitalismo e processo político no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2001.
- SALLUM JR., Brasília. Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira. In: SOLA, Lourdes (org.). **O Estado da transição: Política e economia na Nova República.** São Paulo: Vértice, 1988.
- SALLUM JR., Brasília. Transição política e crise do Estado. In **Lua Nova**, nº 32. São Paulo, pp. 133-167, 1994.
- SALLUM JR., Brasília. **Labirintos: dos generais à Nova República.** São Paulo: HUCITEC, 1996.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça.** A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1978.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Sessenta e quatro: anatomia da crise.** São Paulo: Vértice, 1986.
- SINGER, Paul. **A crise do "milagre".** Interpretação crítica da economia brasileira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

- SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. 1964-1985. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SOARES, Laura Tavares. **Os custos do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.
- SOARES, Laura Tavares. **Retomando o debate da previdência social**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, mimeo, texto apresentado ao seminário *A questão da previdência social e a universidade*, 18-19 de março de 2003.
- SODRÉ, Nelson Werneck. **Capitalismo e revolução burguesa no Brasil**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.
- TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luiz. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- TEIXEIRA, Aloísio. **Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro**. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1990.
- TEIXEIRA, Aloísio. **O ajuste impossível**. Um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.
- TEIXEIRA, Andréa M. de Paula. **Cidadania em questão: a ação da Defensoria Pública na garantia dos direitos da criança e do adolescente**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1996.

- TEIXEIRA, Andréa de Paula. Reforma e contra-reforma da Previdência Social no Brasil de hoje. In: **Revista Katálysis**. Florianópolis-SC: Editora da UFSC, n.º 5, jul./dez. 2001.
- TUMOLO, Paulo Sérgio. **Da contestação à conformação**: a formação sindical da CUT e a reestruturação capitalista. Campinas: UNICAMP, 2002.
- VEREA C., Mónica e NÚÑEZ G., Silvia (org.). **El conservadurismo en Estados Unidos y Canadá**: tendencias y perspectivas hacia el fin del milenio. México: UNAM/CISAN, 1997.
- VIEIRA, Evaldo. **Autoritarismo e corporativismo no Brasil**. (Oliveira Vianna & Companhia). 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1981.
- VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1992.
- VILLARREAL, René. **A contra-revolução monetarista. Teoria, política econômica e ideologia do neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- WERNECK VIANNA, Luiz. **Travessia: da abertura à Constituinte**. Rio de Janeiro, Taurus, 1986.
- WERNECK VIANNA, Luiz. **A transição: da Constituinte à sucessão presidencial**. Rio de Janeiro, Revan, 1989.
- WERNECK VIANNA, Luiz. **A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1997.
- WERNECK VIANNA, Luiz. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 4º ed. revista. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

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

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia T. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis/RJ: Vozes, pp. 91-114, 1999.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia T. **Que reforma? O sistema brasileiro de proteção social, entre a previdência e a seguridade**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, mimeo, texto apresentado ao seminário *A questão da previdência social e a universidade*, 18-19 de março de 2003.

Anexos

Anexo 1

Evolução da legislação previdenciária no Brasil ***1888**

O Decreto nº 9.912-A, de 26/03, regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios. Fixava em 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos os requisitos para a aposentadoria.

A Lei nº 3.397, de 24/11, criou uma Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império.

1889

O Decreto nº 10.269, de 20/07, criou o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas de Imprensa Nacional.

1890

O Decreto nº 221, de 26/02, instituiu a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, benefício depois ampliado a todos os ferroviários do Estado (Decreto nº 565, de 12/07).

O Decreto nº 942-A, de 31/10, criou o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda.

1892

A Lei nº 217, de 29/11, instituiu a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte para os operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro.

* Elenco a seguir as principais normas jurídicas que marcam a evolução da Previdência Social no Brasil até 2004. Com isso, pretendo ilustrar as modificações de que trato nesta tese. Utilizo aqui a cronologia apresentada em www.mpas.gov.br.

1894

Projeto de lei do Deputado Medeiros e Albuquerque visava instituir um seguro de acidente do trabalho. No mesmo sentido, foram os projetos dos Deputados Gracho Cardoso e Latino Arantes (1908), Adolfo Gordo (1915) e Prudente de Moraes Filho.

1911

O Decreto nº 9.284, de 30/12, criou a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda.

1912

O Decreto nº 9.517, de 17/04, criou uma Caixa de Pensões e Empréstimos para o pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro.

1919

A Lei nº 3.724, de 15/01, tornou compulsório o seguro contra acidentes do trabalho em certas atividades.

1923

O Decreto nº 4.682, de 24/01, na verdade a conhecida Lei Elói Chaves (o autor do projeto respectivo), determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária. É considerada o ponto de partida, no Brasil, da Previdência Social propriamente dita.

O Decreto nº 16.037, de 30/04, criou o Conselho Nacional do Trabalho, com atribuições, inclusive, de decidir sobre questões relativas a Previdência Social.

1926

A Lei nº 5.109, de 20/12, estendeu o regime da Lei Elói Chaves aos portuários e marítimos.

1928

A Lei nº 5.485, de 30/06, estendeu o regime da Lei Elói Chaves aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos.

1930

O Decreto nº 19.433, de 26/11, criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo como uma de suas atribuições orientar e supervisionar a Previdência Social, inclusive como órgão de recursos das decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões.

O Decreto nº 19.497, de 17/12, determinou a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões para os empregados nos serviços de força, luz e bondes.

1931

O Decreto nº 20.465, de 01/10, estendeu o regime da Lei Elói Chaves aos empregados dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo Poder Público, além de consolidar a legislação referente às Caixas de Aposentadorias e Pensões.

1932

Os trabalhadores nas empresas de mineração foram incluídos no regime da Lei Elói Chaves.

1933

O Decreto nº 22.872, de 29/06, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, considerado "a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa".

1934

A Portaria nº 32, de 19/05, do Conselho Nacional do Trabalho, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Aeroviários.

Os trabalhadores nas empresas de transportes aéreos foram incluídos no regime da Lei Elói Chaves.

O Decreto nº 24.272, de 21/05, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes.

O Decreto nº 24.274, de 21/05, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns.

O Decreto nº 24.275, de 21/05, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores.

O Decreto nº 24.615, de 09/07, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários.

O Decreto nº 24.637, de 10/07, modificou a legislação de acidentes do trabalho.

1936

A Lei nº 367, de 31/12, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

1938

O Decreto-Lei nº 288, de 23/02, criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.

O Decreto-Lei nº 651, de 26/08, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, mediante a transformação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns.

1939

O Decreto-Lei nº 1.142, de 09/03, estabeleceu exceção ao princípio da vinculação pela categoria profissional, com base na atividade genérica da empresa, e filiou os condutores de veículos ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.

O Decreto-Lei nº 1.355, de 19/06, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores.

O Decreto-Lei nº 1.469, de 01/08, criou o Serviço Central de Alimentação, do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

Reorganizado o Conselho Nacional do Trabalho, criando-se a Câmara e o Departamento de Previdência Social.

1940

O Decreto-Lei nº 2.122, de 09/04, estabeleceu para os comerciantes regime misto de filiação ao sistema previdenciário. Até 30 contos de réis de capital o titular de firma individual, o interessado e o sócio-quotista eram segurados obrigatórios; acima desse limite a filiação era facultativa.

O Decreto-Lei nº 2.478, de 05/08, criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social, que absorveu o Serviço Central de Alimentação do IAPI.

1943

O Decreto-Lei nº 5.452, de 01/04, aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho, elaborada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que elaborou também o primeiro projeto de Consolidação das Leis de Previdência Social.

1944

A Portaria nº 58, de 22/09, criou o Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência, como comunidade de serviços da Previdência Social.

O Decreto-Lei nº 7.036, de 10/11, reformou a legislação sobre o seguro de acidentes do trabalho.

1945

O Decreto nº 7.526, de 07/05, dispôs sobre a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil.

O Decreto-Lei nº 7.720, de 09/07, incorporou ao Instituto dos Empregados em Transportes e Cargas o da Estiva.

O Decreto-Lei nº 7.835, de 06/08, estabeleceu que as aposentadorias e pensões não poderiam ser inferiores a 70% e 35% do salário mínimo.

1946

O Decreto-Lei nº 8.738, de 19/01, criou o Conselho Superior da Previdência Social.

O Decreto-Lei nº 8.742, de 19/01, criou o Departamento Nacional de Previdência Social.

O Decreto-Lei nº 8.769, de 21/01, expediu normas destinadas a facilitar ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários melhor consecução de seus fins.

1949

O Decreto nº 26.778, de 14/06, regulamentou a Lei nº 593, de 24/12, referente à aposentadoria ordinária (por tempo de serviço) e disciplinou a aplicação da legislação em vigor sobre Caixas de Aposentadorias e Pensões.

1950

O Decreto nº 35.448, de 01/05, expediu o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

1953

O Decreto nº 32.667, de 01/05, aprovou o novo Regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes e facultou a filiação dos profissionais liberais como segurados autônomos.

O Decreto nº 34.586, de 12/11, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, que ficou sendo a Caixa Única.

1960

A Lei nº 3.807, de 26/08, criou a Lei Orgânica de Previdência Social - LOPS, que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

O Decreto nº 48.959-A, de 10/09, aprovou o Regulamento Geral da Previdência Social.

A Lei nº 3.841, de 15/12, dispôs sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço prestado à União, autarquias e sociedades de economia mista.

1963

A Lei nº 4.214, de 02/03, criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).

A Resolução nº 1.500, de 27/12, do Departamento Nacional de Previdência Social, aprovou o Regimento Único dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

1966

O Decreto-Lei nº 66, de 21/11, modificou dispositivos da Lei Orgânica da Previdência Social relativos às prestações e ao custeio.

O Decreto-Lei nº 72, de 21/11, reuniu os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões no Instituto Nacional de Previdência Social - INPS.

1967

A Lei nº 5.316, de 14/09, integrou o seguro de acidentes do trabalho na Previdência Social.

O Decreto nº 61.784, de 28/11, aprovou o novo Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho.

1968

O Decreto-Lei nº 367, de 19/12, dispôs sobre a contagem de tempo de serviço dos funcionários públicos civis da União e das autarquias.

1969

O Decreto-Lei nº 564, de 01/05, estendeu a Previdência Social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canavieira, mediante um plano básico.

O Decreto-Lei nº 704, de 24/07, ampliou o plano básico de Previdência Social Rural.

O Decreto-Lei nº 710, de 28/07, e o Decreto-Lei nº 795, de 27/08, alteraram a Lei Orgânica da Previdência Social.

O Decreto nº 65.106, de 06/09, aprovou o Regulamento da Previdência Social Rural.

1971

A Lei Complementar nº 11, de 25/05, instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRO-RURAL, em substituição ao plano básico de Previdência Social rural.

1972

O Decreto nº 69.919, de 11/01, regulamentou o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRO-RURAL.

A Lei nº 5.859, de 11/12, incluiu os empregados domésticos na Previdência Social.

1973

A Lei nº 5.890, de 08/06, alterou a Lei Orgânica da Previdência Social.

O Decreto nº 72.771, de 06/09, aprovou o Regulamento do Regime de Previdência Social, em substituição ao Regulamento Geral da Previdência Social.

A Lei nº 5.939, de 19/11, instituiu o salário-de-benefício do jogador de futebol profissional.

1974

A Lei nº 6.036, de 01/05, criou o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

A Lei nº 6.125, de 04/11, autorizou o Poder Executivo a constituir a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV.

A Lei nº 6.179, de 11/12, instituiu o amparo previdenciário para os maiores de 70 anos ou inválidos, também conhecido como renda mensal vitalícia.

A Lei nº 6.195, de 19/12, estendeu a cobertura especial dos acidentes do trabalho ao trabalhador rural.

1975

O Decreto nº 75.208, de 10/01, estendeu os benefícios do PRO-RURAL aos garimpeiros.

A Lei nº 6.226, de 14/07, dispôs sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço público federal e de atividade privada.

A Lei nº 6.243, de 24/09, determinou, entre outros pontos, a elaboração da Consolidação das Leis da Previdência Social.

A Lei nº 6.260, de 06/11, instituiu para os empregadores rurais e seus dependentes benefícios e serviços previdenciários.

1976

O Decreto nº 77.077, de 24/01, expediu a Consolidação das Leis da Previdência Social.

O Decreto nº 77.514, de 29/04, regulamentou a lei que instituiu benefícios e serviços previdenciários para os empregadores rurais e seus dependentes.

A Lei nº 6.367, de 19/10, ampliou a cobertura previdenciária de acidente do trabalho.

O Decreto nº 79.037, de 24/12, aprovou o novo Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho.

1977

A Lei nº 6.430, de 07/07, extinguiu o Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários.

A Lei nº 6.435, de 15/07, dispôs sobre previdência, privada aberta e fechada (complementar).

A Lei nº 6.439, de 01/09, instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, orientado, coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social.

1978

O Decreto nº 81.240, de 15/01, regulamentou a Lei nº 6.435/77, na parte referente à previdência complementar.

1979

O Decreto nº 83.080, de 24/01, aprovou o Regulamento de Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 83.081, de 24/01, aprovou o Regulamento de Custeio da Previdência Social.

O Decreto nº 83.266, de 12/03, aprovou o Regulamento da Gestão Administrativa, Financeira e Patrimonial da Previdência Social.

1980

A Lei nº 6.887, de 10/12, alterou a legislação de Previdência Social.

1981

O Decreto-Lei nº 1.910, de 29/12, dispôs sobre contribuições para o custeio da Previdência Social.

1982

O Decreto nº 87.374, de 08/07, alterou o Regulamento de Benefícios da Previdência Social.

1984

O Decreto nº 89.312, de 23/01, aprovou nova Consolidação das Leis da Previdência Social.

1985

O Decreto nº 90.817, de 17/01, alterou o Regulamento de Custeio da Previdência Social.

1986

O Decreto-Lei nº 2.283, de 27/02, instituiu o seguro-desemprego e o Decreto-Lei nº 2.284, de 10/03, o manteve.

O Decreto nº 92.700, de 21/05, instituiu a função de Ouvidor na Previdência Social.

1988

A Nova Constituição Federal determinou algumas alterações no Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social, as quais só foram regulamentadas em 1991.

1990

A Lei nº 8.029, de 12/04, extinguiu o Ministério da Previdência e Assistência Social e restabeleceu o Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

O Decreto nº 99.350, de 27/06, criou o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, mediante a fusão do IAPAS com o INPS.

1991

A Lei nº 8.212, de 24/07, dispôs sobre a organização da Seguridade Social e instituiu seu Plano de Custeio.

A Lei nº 8.213, de 24/07, instituiu o Plano de Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 357, de 07/12, aprovou o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

1992

O Decreto nº 611, de 21/07, deu nova redação ao Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 612, de 21/07, deu nova redação ao Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

A Lei nº 8.540, de 22/12, dispôs sobre a contribuição do empregador rural para a Seguridade Social.

1993

A Lei nº 8.619, de 05/01, alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91, sobre a composição do Conselho Nacional da Seguridade Social.

A Lei nº 8.620, de 05/01, alterou as Leis nº 8.212 e 8.213/91 e deu outras providências.

A Lei nº 8.629, de 05/01, alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91 referentes especialmente a contribuições para a Seguridade Social.

O Decreto nº 738, de 28/01, alterou o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social e regulamentou a Lei nº 8.620/93.

O Decreto nº 752, de 16/02, dispôs sobre a concessão do Certificado de Entidade Filantrópica.

O Decreto nº 789, de 31/03, alterou o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social e regulamentou a Lei nº 8.540/92.

A Lei nº 8.641, de 31/03, estabeleceu normas sobre a contribuição dos clubes de futebol e o parcelamento de débitos.

A Lei nº 8.647, de 13/04, dispôs sobre a vinculação do servidor público civil ocupante de cargo em comissão ao Regime Geral de Previdência Social.

O Decreto nº 854, de 02/07, alterou o artigo 130 do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 894, de 16/08, dispôs sobre a dedução de recursos do Fundo de Participação dos Municípios para amortização das dívidas para com a Seguridade Social e o FGTS.

A Lei nº 8.742, de 07/09, dispôs sobre a organização da Assistência Social e deu outras providências.

O Decreto nº 935, de 22/09, alterou dispositivos do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social e do Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

O Decreto nº 944, de 30/09, alterou dispositivos do Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

O Decreto nº 982, de 12/11, dispôs sobre a comunicação, ao Ministério Público Federal, de crimes de natureza tributária e conexos, relacionados com as atividades de fiscalização e lançamento de tributos e contribuições.

O Decreto nº 984, de 12/11, suspendeu o pagamento de subvenções sociais e determinou o recadastramento no CNSS de entidades de fins filantrópicos.

O Decreto nº 994, de 25/11, dispôs sobre a arrecadação e distribuição do salário-educação.

1994

O Decreto nº 1.038, de 07/01, deu nova redação ao Decreto nº 752/93, que dispôs sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos.

O Decreto nº 1.097, de 23/03, determinou providências relativas às entidades de fins filantrópicos.

A Lei nº 8.861, de 25/03, dispôs sobre a licença por maternidade.

A Lei nº 8.864, de 28/03, estabeleceu tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte.

A Lei nº 8.870, de 15/04, alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91.

A Lei nº 8.900, de 30/06, dispôs sobre o seguro-desemprego.

A Lei nº 8.902, de 30/06, prorrogou os prazos previstos no artigo 17 da Lei nº 8.620/93 e no artigo 69 da Lei nº 8.212/91.

O Decreto nº 1.197, de 14/07, regulamentou dispositivos das Leis nº 8.861, de 25/03, e 8.870, de 15/04, que alteraram dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91.

A Lei nº 8.935, de 18/11, vinculou os notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares à previdência social, de âmbito federal, assegurando a contagem recíproca de tempo de serviço e sistemas diversos.

O Decreto nº 1.317, de 29/11, estabeleceu que a fiscalização das entidades fechadas de previdência privada seja exercida pelos Fiscais de Contribuições Previdenciárias do INSS.

O Decreto nº 1.330, de 08/12, regulamentou a concessão do benefício de prestação continuada, previsto no artigo 20 da Lei nº 8.742/93.

1995

A Lei nº 8.981, de 20/01, instituiu o Real.

O Decreto nº 1.457, de 17/04, promulgou o Acordo de Seguridade Social entre Brasil e Portugal.

A Lei nº 9.032, de 28/04, dispôs sobre o valor do salário mínimo e alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91, principalmente no tocante a acidentes do trabalho e aposentadoria especial.

O Decreto nº 1.514, de 05/06, alterou o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

A Lei nº 9.063, de 20/06, alterou as Leis nº 8.212/91 e 8.861/94, no tocante a contribuições rurais.

O Decreto nº 1.689, de 07/11, promulgou o Convênio de Seguridade Social entre o Brasil e a Espanha.

A Lei nº 9.129, de 20/11, modificou normas relativas ao custeio e aos benefícios da Previdência Social, autorizando o parcelamento das contribuições previdenciárias dos empregados em geral.

O Decreto nº 1.744, de 18/12, regulamentou a concessão do benefício de prestação continuada à pessoa portadora de deficiência ou idosa e extinguiu o auxílio-natalidade, o auxílio-funeral e a renda mensal vitalícia.

1996

A Lei Complementar nº 84, de 18/01, instituiu outras fontes de custeio para manutenção da Seguridade Social.

A Medida Provisória nº 1.523-2, de 12/12, alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91.

A Medida Provisória nº 1.463-8, de 19/12, alterou para 20% a contribuição dos segurados empresários, facultativos, autônomos ou a eles equiparados, que se encontrem contribuindo nas três primeiras classes.

A Lei nº 9.422, de 24/12, dispôs sobre a concessão de pensão especial aos dependentes das vítimas fatais de hepatite tóxica, por contaminação em processo de hemodiálise no Instituto de Doenças Renais, com sede na cidade de Caruaru/ PE.

A Lei nº 9.425, de 24/12, dispôs sobre a concessão de pensão especial às vítimas do acidente nuclear ocorrido em Goiânia/GO.

1997

O Decreto nº 2.172/97 aprovou o novo Regulamento dos Benefícios da Previdência Social (5 de março de 1997).

O Decreto nº 2.173/97 aprovou o novo Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social (5 de março de 1997).

1998

O Decreto nº 9.732/98 alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24/07/91 e da Lei nº 9.317, de 05/12/96.

A Emenda Constitucional nº 20 de 15/12/98 modificou o sistema de previdência social e estabeleceu normas de transição.

1999

A Lei nº 9.783/99 dispôs sobre a contribuição para o custeio da Previdência Social dos servidores públicos, ativos e inativos e dos pensionistas dos três Poderes da União.

A Emenda Constitucional nº 21/99 prorrogou, alterando a alíquota, a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e Créditos e Direitos de Natureza Financeira - CPMF.

O Decreto nº 3.039/99 alterou os artigos 30 a 33 do Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social, aprovado pelo Decreto nº 2.173, de 05/03/97.

O Decreto nº 3.048/99 aprovou o Regulamento da Previdência Social.

O Decreto nº 3.142/99 regulamentou a contribuição social do salário-educação, prevista no art. 212, § 5º, da Constituição, no art. 15 da Lei nº 9.424, de 24/12/96 e na Lei nº 9.766, de 18/12/98.

A Lei nº 9.876/99 dispôs sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual o cálculo do benefício e alterou dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24/07/91.

O Decreto nº 3.265/99 alterou o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99.

2000

O Decreto nº 3.431, de 24/04, regulamentou a execução do Programa de Recuperação Fiscal - REFIS.

O Decreto nº 3.469, de 18/05, dispôs sobre a contratação de operações de crédito ao amparo do Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária - RECOOP, de que tratam os Decretos nº 2.936, de 11/01/99; nº 3.263, de 25/11/99; e, nº 3.399, de 31/03/2000.

A Lei nº 9.983, de 15/07, alterou o Decreto-Lei nº 2.848, de 7/12/40 - Código Penal (apropriação indébita previdenciária e sonegação de contribuição previdenciária).

O Decreto nº 3.641, de 25/10, dispôs sobre a contratação de operações de crédito ao amparo do Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária - RECOOP, de que tratam os Decretos nºs 2.936, de 11/01/99; 3.263, de 25/11/99 e 3.469, de 18/05/2000.

O Decreto nº 3.668, de 22/11, alterou o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99.

A Lei nº 10.147, de 21/12, dispôs sobre a incidência da contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP, e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, nas operações de venda dos produtos que especifica.

A Lei nº 10.170, de 29/12, acrescentou parágrafos ao art. 22 da Lei nº 8.212, de 24/07/91, dispensando as instituições religiosas do recolhimento da

contribuição previdenciária incidente sobre o valor pago aos ministros de confissão religiosa, membros de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa.

2001

O Decreto nº 3.721, de 08/01, alterou o Decreto nº 81.240, de 20/01/78.

A Lei nº 10.189, de 14/02, dispôs sobre o Programa de Recuperação Fiscal - REFIS.

A Lei nº 10.192, de 14/02, dispôs sobre medidas complementares ao Plano Real e deu outras providências.

A Lei nº 10.199, de 14/02, deu nova redação aos arts. 6º e 9º da Lei nº 8.019, de 11/04/90, e acrescentou dispositivo à Lei nº 9.365, de 16/12/96.

O Decreto nº 3.788, de 11/04, instituiu, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP.

A Lei Complementar nº 108, de 29/05, dispôs sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e deu outras providências.

A Lei Complementar nº 109, de 29/05, dispôs sobre o Regime de Previdência Complementar e deu outras providências.

A Lei nº 10.256, de 09/07, alterou a Lei nº 8.212, de 24/07/91, a Lei nº 8.870, de 15/04/94, a Lei nº 9.317, de 05/12/96, e a Lei nº 9.528, de 10/12/97.

A Lei nº 10.266, de 24/07, dispôs sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002.

O Decreto nº 3.969, de 15/10, estabeleceu normas gerais sobre o planejamento das atividades da administração previdenciária em matéria fiscal e para a execução de procedimentos fiscais com vistas à apuração e cobrança de créditos previdenciários.

O Decreto nº 4.032, de 26/11, alterou dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99.

A Lei nº 10.312, de 27/11, dispôs sobre a incidência das Contribuições para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social nas operações de venda de gás natural e de carvão mineral.

2002

A Lei nº 10.421, de 15/04, estendeu à mãe adotiva o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade, alterando a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

O Decreto nº 4.206, de 23/04, dispôs sobre o regime de previdência complementar no âmbito das entidades fechadas.

A Lei nº 10.478, de 28/06, dispôs sobre a complementação de aposentadorias de ferroviários de Rede Ferroviária Federal S. A. - RFFSA, em liquidação.

A Lei nº 10.483, de 03/07, criou a carreira da Seguridade Social e do Trabalho.

A Lei nº 10.548, de 13/11, alterou a Lei nº 10.147, de 21 de dezembro de 2000, que dispõe sobre a incidência da contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio - PIS-Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, nas operações de venda dos produtos que especifica.

A Lei Complementar nº 115, de 26/12, alterou as Leis Complementares nº 87, de 13 de setembro de 1996, e nº 102, de 11 de julho de 2000.

A Lei nº 10.637, de 30/12, dispôs sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor público (PASEP), nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e deu outras providências.

2003

A Lei nº 10.666, de 08/05, dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção e dá outras providências.

A Lei nº 10.676, de 22/05, dispõe sobre a contribuição para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS devidas pelas sociedades cooperativas em geral.

O Decreto nº 4.709, de 29/05, dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social, a partir de 01/06/03.

O Decreto nº 4.712, de 29/05, dá nova redação ao artigo 36 do Decreto nº 1.744, de 08/12/95, que regulamenta o benefício de prestação continuada

devida a pessoa portadora de deficiência e a idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 07/12/93.

A Lei nº 10.684, de 30/05, altera a legislação tributária, dispõe sobre parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

O Decreto nº 4.729, de 10/06, altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99.

A Lei nº 10.699, de 09/07, dispõe sobre o salário mínimo a partir de 01/04/03.

A Lei nº 10.710, de 05/08, altera a Lei nº 8.213, de 24/07/91, para restabelecer o pagamento, pela empresa, do salário-maternidade devido à segurada empregada gestante.

O Decreto nº 4.827, de 03/09, altera o art. 70 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99.

A Lei nº 10.736, de 15/09, concede remissão de débito previdenciário do período de abril de 1994 a abril de 1997, em face do recolhimento com base na Lei nº 8.870, de 15 de abril de 1994, pelas agroindústrias.

A Lei nº 10.741, de 01/10, dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.

O Decreto nº 4.862, de 21/10, altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999.

O Decreto nº 4.882, de 18/11, altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999.

A Medida Provisória nº 138, de 19/11, altera e acresce dispositivo à Lei nº 8.213, de 24/07/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.

A Emenda Constitucional nº 41, de 19/12, modifica artigos da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98 e fixa o limite máximo de R\$2.400,00 para os benefícios do Regime Geral da Previdência Social e dá outras providências.

2004

O Decreto no 4.961, regulamenta o art. 45 da Lei no 8.112, de 11/12/90, que dispõe sobre as consignações em folha de pagamento dos servidores públicos civis, dos aposentados e dos pensionistas da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo da União.

O Decreto nº 4.965, fixa coeficiente para redução das alíquotas específicas do PIS/PASEP e da COFINS de que tratam os arts. 51 e 52, da Lei nº 10.833/03.

A Lei nº 10.839, altera e acresce dispositivo à Lei nº 8.213, de 24/07/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 5.061, dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social, a partir de 01/05/04.

A Lei nº 10.877, altera a Lei nº 7.070, de 20/12/82, que dispõe sobre pensão especial para os deficientes físicos que especifica.

O Decreto nº 5.109, dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI.

A Lei nº 10.887, dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/03, altera dispositivos das Leis nº 9.717, de 27/11/98; nº 9.783, de 28/01/99; nº 8.213, de 24/07/91 e nº 9.532, de 10/12/97.

A Lei nº 10.888, dispõe sobre o salário mínimo a partir de 01/05/04 e dá outras providências.

O Decreto nº 5.180 13/08/04, altera dispositivo do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99.

A Lei nº 10.953, altera o art. 6º da Lei nº 10.820, de 17/12/03, que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento.

A Lei nº 10.996, altera a legislação tributária federal e as Leis nº 10.637, de 30/12/02 e nº 10.833, de 29/12/03.

A Lei nº 10.999, autoriza a revisão dos benefícios previdenciários concedidos, com data de início posterior a fevereiro de 1994, e o pagamento dos valores atrasados nas condições que especifica.

Anexo 2

Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998

Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 7º - [...]

XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei; [...]

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;

Art. 37 - [...]

§ 10 - É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no

cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§ 3º - Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

§ 4º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

§ 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 6º - Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

§ 7º - Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.

§ 8º - Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

§ 9º - O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.

§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 15 - Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

Art. 42 - [...]

§ 1º - Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual

específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

§ 2º - Aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a seus pensionistas, aplica-se o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º."

Art. 73 - [...]

§ 3º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. [...]

Art. 93 - [...]

VI - a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40;

Art. 100 - [...]

§ 3º - O disposto no "caput" deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado."

Art. 114 - [...]

§ 3º - Compete ainda à Justiça do Trabalho executar, de ofício, as contribuições sociais previstas no art. 195, I, "a", e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir."

Art. 142 - [...]

§ 3º - [...]

IX - aplica-se aos militares e a seus pensionistas o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º;

Art. 167 - [...]

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, "a", e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

Art. 194 - [...]

Parágrafo único - [...]

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados."

Art. 195 - [...]

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; [...]

§ 8º - O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

§ 9º - As contribuições sociais previstas no inciso I deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra.

§ 10 - A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.

§ 11 - É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, "a", e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar."

Art. 201 - A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

§ 1º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

§ 2º - Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

§ 3º - Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§ 4º - É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

§ 5º - É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.

§ 6º - A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.

§ 7º - É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

§ 8º - Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 9º - Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

§ 10 - Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado.

§ 11 - Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei."

Art. 202 - O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

§ 1º - A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos.

§ 2º - As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei.

§ 3º - É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado.

§ 4º - Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada.

§ 5º - A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.

§ 6º - A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação."

Art. 2º - A Constituição Federal, nas Disposições Constitucionais Gerais, é acrescida dos seguintes artigos:

Art. 248 - Os benefícios pagos, a qualquer título, pelo órgão responsável pelo regime geral de previdência social, ainda que à conta do Tesouro Nacional, e os não sujeitos ao limite máximo de valor fixado para os benefícios concedidos por esse regime observarão os limites fixados no art. 37, XI.

Art. 249 - Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos

servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.

Art. 250 - Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo."

Art. 3º - É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º - O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria integral e que opte por permanecer em atividade fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal.

§ 2º - Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no "caput", em termos integrais ou proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão destes benefícios ou nas condições da legislação vigente.

§ 3º - São mantidos todos os direitos e garantias assegurados nas disposições constitucionais vigentes à data de publicação desta Emenda aos servidores e militares, inativos e pensionistas, aos anistiados e aos ex-combatentes, assim como àqueles que já cumpriram, até aquela data, os requisitos para usufruírem tais direitos, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Art. 4º - Observado o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.

Art. 5º - O disposto no art. 202, § 3º, da Constituição Federal, quanto à exigência de paridade entre a contribuição da patrocinadora e a contribuição do segurado, terá vigência no prazo de dois anos a partir da publicação desta Emenda, ou, caso ocorra antes, na data de publicação da lei complementar a que se refere o § 4º do mesmo artigo.

Art. 6º - As entidades fechadas de previdência privada patrocinadas por entidades públicas, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, deverão rever, no prazo de dois anos, a contar da publicação desta Emenda, seus planos de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los atuarialmente a seus ativos, sob pena de intervenção, sendo seus dirigentes e os de suas respectivas patrocinadoras responsáveis civil e criminalmente pelo descumprimento do disposto neste artigo.

Art. 7º - Os projetos das leis complementares previstas no art. 202 da Constituição Federal deverão ser apresentados ao Congresso Nacional no prazo máximo de noventa dias após a publicação desta Emenda.

~~Art. 8º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente:~~

~~— I tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;~~

~~— II tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;~~

~~— III contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:~~

~~— a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e~~

~~— b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.~~

~~— § 1º O servidor de que trata este artigo, desde que atendido o disposto~~

~~em seus incisos I e II, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:~~

~~I contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:~~

~~a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e~~

~~b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;~~

~~II os proventos da aposentadoria proporcional serão equivalentes a setenta por cento do valor máximo que o servidor poderia obter de acordo com o "caput", acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.~~

~~§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.~~

~~§ 3º Na aplicação do disposto no parágrafo anterior, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento.~~

~~§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data da publicação desta Emenda, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no "caput", terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério.~~

~~§ 5º O servidor de que trata este artigo, que, após completar as exigências para aposentadoria estabelecidas no "caput", permanecer em atividade, fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~

Art. 9º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas para o regime geral de previdência social, é assegurado o direito à aposentadoria ao segurado que se tenha filiado ao regime geral de previdência social, até a data de publicação desta Emenda, quando, cumulativamente, atender aos seguintes requisitos:

I - contar com cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; e

II - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

§ 1º - O segurado de que trata este artigo, desde que atendido o disposto no inciso I do "caput", e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com valores proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II - o valor da aposentadoria proporcional será equivalente a setenta por cento do valor da aposentadoria a que se refere o "caput", acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.

§ 2º - O professor que, até a data da publicação desta Emenda, tenha exercido atividade de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no "caput", terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício de atividade de magistério.

~~Art. 10 - O regime de previdência complementar de que trata o art. 40, §§ 14, 15 e 16, da Constituição Federal, somente poderá ser instituído após a publicação da lei complementar prevista no § 15 do mesmo artigo. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)~~

Art. 11 - A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e

militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo.

Art. 12 - Até que produzam efeitos as leis que irão dispor sobre as contribuições de que trata o art. 195 da Constituição Federal, são exigíveis as estabelecidas em lei, destinadas ao custeio da seguridade social e dos diversos regimes previdenciários.

Art. 13 - Até que a lei discipline o acesso ao salário-família e auxílio-reclusão para os servidores, segurados e seus dependentes, esses benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), que, até a publicação da lei, serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

Art. 14 - O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), devendo, a partir da data da publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

Art. 15 - Até que a lei complementar a que se refere o art. 201, § 1º, da Constituição Federal, seja publicada, permanece em vigor o disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8213, de 24 de julho de 1991, na redação vigente à data da publicação desta Emenda.

Art. 16 - Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 17 - Revoga-se o inciso II do § 2º do art. 153 da Constituição Federal.

Brasília, 15 de dezembro de 1998

Anexo 3

Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003

Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3 do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 37 [...]

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; [...]

§ 3º. Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. [...]

§ 7º. Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. [...]

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. [...]

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência

equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X." (NR)

Art. 42. [...]

§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal." (NR)

Art. 48. [...]

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I." (NR)

Art. 96. [...]

II - [...]

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

Art. 149. [...]

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

Art. 201. [...]

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de

valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição."

Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea *a* deste inciso.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do *caput* terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* até 31 de dezembro de 2005;

II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* a partir de 1º de janeiro de 2006.

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no *caput*, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no *caput*, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição Federal.

Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no *caput*, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente.

Art. 4º Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o *caput* incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere:

I - cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União.

Art. 5º O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), devendo, a partir da data de publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda

poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

~~Parágrafo único. Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)~~

Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

Art. 8º Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de

publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Art. 9º Aplica-se o disposto no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

Art. 10. Revogam-se o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, bem como os arts. 8º e 10 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

Art. 11. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 19 de dezembro de 2003.

Anexo 4

Emenda Constitucional nº 47, de 05/07/2005

Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.

As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 37. [...]

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores." (NR)

Art. 40. [...]

§ 4º. É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

I. portadores de deficiência;

II. que exerçam atividades de risco;

III. cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. [...]

§ 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante." (NR)

Art. 195. [...]

§ 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

Art. 201. [...]

§ 1º. É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social." (NR)

Art. 2º Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o disposto no art. 7º da mesma Emenda.

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I. trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II. vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III. idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

Art. 4º Enquanto não editada a lei a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não será computada, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do mesmo artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Art. 5º Revoga-se o parágrafo único do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos à data de vigência da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Brasília, em 5 de julho de 2005

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)