

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA**

Raphael de Oliveira Lago

**As reformas da previdência: a trajetória dos debates, disputas e decisões acerca
da previdência social brasileira entre 1988 e 2016**

Juiz de Fora
2024

Raphael de Oliveira Lago

As reformas da previdência: a trajetória dos debates, disputas e decisões acerca da previdência social brasileira entre 1988 e 2016

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em História.

Orientador: Ignácio Godinho Delgado

Juiz de Fora
2024

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

de Oliveira Lago, Raphael.

As reformas da previdência : a trajetória dos debates, disputas e decisões acerca da previdência social brasileira entre 1988 e 2016 / Raphael de Oliveira Lago. -- 2024.

158 p.

Orientador: Ignácio Godinho Delgado

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em História, 2024.

1. previdência social. 2. seguridade social. 3. reforma. 4. coalizões. I. Godinho Delgado, Ignácio, orient. II. Título.

Raphael de Oliveira Lago

As reformas da previdência: a trajetória dos debates, disputas e decisões acerca da previdência social brasileira entre 1988 e 2016

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em História.

Aprovada em 25 de março de 2024

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ignácio Godinho Delgado - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Titulação Nome e Sobrenome
Instituição

Titulação Nome e Sobrenome
Instituição

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha sincera gratidão a todas as pessoas e instituições que contribuíram para a realização deste trabalho de dissertação.

Primeiramente, desejo agradecer ao meu orientador Ignácio Godinho Delgado, pela orientação dedicada, apoio constante e valiosas sugestões ao longo deste processo. Sua expertise e comprometimento foram fundamentais para o sucesso deste trabalho

À Talita Portela, minha namorada, pelo suporte constante e motivação no processo de pesquisa, além do inestimável suporte com a formatação do trabalho final.

À Laiza Rodrigues que, além de amiga, me auxiliou em diversos desafios oriundos do processo de concretização deste trabalho.

Aos membros da banca de qualificação e defesa, cujas observações foram fundamentais para o processo de construção dessa pesquisa meu crescimento acadêmico.

À minha família, agradeço por seu amor incondicional, apoio moral e incentivo constante. Cada membro desempenhou um papel significativo na minha jornada acadêmica, e por isso estou profundamente grato.

Aos professores e colegas do programa, agradeço pela troca de conhecimentos, discussões estimulantes e pelo ambiente acadêmico enriquecedor que proporcionaram.

Às instituições que disponibilizaram recursos e infraestrutura para a realização desta pesquisa, meu sincero agradecimento. Suas contribuições foram essenciais para a conclusão deste trabalho.

Aos amigos e colegas que ofereceram suporte moral, conselhos e amizade ao longo deste percurso, agradeço sinceramente. Sua presença tornou essa jornada mais leve e prazerosa.

Por fim, expresso meu reconhecimento a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para este projeto. Cada colaboração, seja ela pequena ou grande, foi valiosa e apreciada.

Este trabalho não teria sido possível sem o apoio e contribuições de todos vocês. Muito obrigado!

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo realizar o acompanhamento do debate que circunscreveu ao tema das reformas da previdência social entre 1988 e 2016. A pesquisa utilizou como fio condutor o modelo de análise ACF (Advocacy Coalition Framework), visando compreender o impacto que cada ator político envolvido no processo decisório exerceu sobre o resultado das reformas e modificações no sistema previdenciário brasileiro durante o período delimitado. As fontes utilizadas na pesquisa foram os documentos oficiais e meios de comunicação oficiais pelos quais os atores políticos se manifestaram, assim como as atas das sessões parlamentares que debateram o tema no período delimitado. A conclusão do presente trabalho esteve circunscrita ao fato de que, em todas as reformas, a maior parte do debate girou ao redor de questões atuariais e de equilíbrio das contas públicas, não sendo capazes de lograr aproximação da previdência social com o conceito de seguridade expresso na constituição de 1988.

Palavras-chave: previdência social; seguridade social; reforma; coalizões.

ABSTRACT

The present study aimed at monitoring the debate surrounding the topic of social security reforms undertaken between 1988 and 2016. The research employed the Advocacy Coalition Framework (ACF) as its guiding analytical model, seeking to comprehend the impact that each political actor involved in the decision-making process exerted on the final outcomes of the reforms and modifications in the Brazilian social security system within the specified period. The sources utilized in the research included official documents and official media through which political actors expressed their views, as well as the minutes of parliamentary sessions that discussed the topic within the defined period. The conclusion of this study was confined to the observation that, in all reforms, the majority of the debate revolved around actuarial issues and the balance of public finances, failing to achieve alignment between social security and the concept of social protection outlined in the 1988 constitution.

Keywords: social security; social assistance; reform; coalitions.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	MARCO TEÓRICO.....	14
2.1	POR QUE SEGURIDADE?.....	14
2.1.1	Teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social.....	17
2.1.2	Modelos de financiamento.....	18
2.2	AMÉRICA LATINA	21
2.3	O CASO BRASILEIRO.....	24
2.3.1	A formação da Agenda da Reforma Previdenciária.....	28
3	CAPÍTULO 1 – FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995–2002).....	32
3.1	CRISE DO DESENVOLVIMENTISMO, JANELA DE OPORTUNIDADE E ENSAIO NEOLIBERAL.....	32
3.2	A PROPOSTA.....	37
3.3	A INDÚSTRIA	38
3.4	TRABALHADORES	42
3.4.1	CUT	42
3.4.2	DIEESE	47
3.5	BUROCRACIA	50
3.6	COMUNIDADE EPISTÊMICA	52
3.7	PARLAMENTARES E EXECUTIVO	58
3.7.1	A tramitação	58
3.7.2	O apoio Parlamentar	66
3.8	O RESULTADO	69
4	CAPÍTULO 2 – LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003 – 2010)	71
4.1	DO PENSAMENTO ÚNICO À DESILUSÃO NEOLIBERAL: SEM MEDO DE SER FELIZ?	71
4.2	A PROPOSTA	73
4.3	A INDÚSTRIA	74
4.4	TRABALHADORES	78
4.4.1	CUT	78
4.4.2	DIEESE	85
4.5	BUROCRACIA	89

4.6	COMUNIDADE EPISTÊMICA	92
4.7	PARLAMENTARES E EXECUTIVO	98
4.7.1	A tramitação	98
4.7.2	O apoio parlamentar	105
4.8	O RESULTADO	107
5	CAPÍTULO 3 – DILMA ROUSSEFF (2011 – 2016)	109
5.1	ENCONTROS E DESENCONTROS NA TRAJETÓRIA DO GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF	109
5.2	A PROPOSTA	112
5.3	A INDÚSTRIA	113
5.4	TRABALHADORES	119
5.4.1	CUT	119
5.4.2	DIEESE	122
5.5	BUROCRACIA	124
5.6	COMUNIDADE EPISTÊMICA	127
5.7	PARLAMENTARES E EXECUTIVO	133
5.7.1	A tramitação	133
5.7.2	O apoio parlamentar	135
5.8	O RESULTADO	140
6	CONCLUSÕES	142
	REFERÊNCIAS	145

1 INTRODUÇÃO

O objetivo geral dessa pesquisa é identificar a percepção e eventual impacto do discurso e da ação de determinados atores diretamente associados ao tema da previdência. Especificamente, serão focalizados os governos (constituídos a partir de coalizões diferenciadas), a burocracia previdenciária, atores sociais (trabalhadores e empresários), a “comunidade epistêmica” e grupos parlamentares, no âmbito das modificações e reformas da previdência, que ocorreram entre 1988 e 2016. Para realização de tal objetivo, a presente pesquisa busca identificar o posicionamento dos atores supracitados a partir de relatórios e artigos publicados, entrevistas concedidas, atas das comissões especiais parlamentares em que o assunto foi debatido e qualquer outro meio de comunicação oficial pelo qual estes demonstraram seu posicionamento de forma a participar ativamente no debate.

A partir deste estudo, busca-se identificar as mudanças nas coalizões ao redor do tema, expressas de forma tácita ou explícita, considerando as condições contextuais em que ocorrem, como será mostrado na abertura de cada capítulo. O trabalho tem como foco principal realizar uma análise e compreensão dos processos e disputas que levaram ao modelo previdenciário atual através de um modo de análise já consolidado no Brasil e no mundo para estudar fenômenos políticos, a *Advocacy Coalition Framework* (ACF)¹, mas ainda não utilizado para analisar as transformações na previdência, no **período delimitado**.

Considerando a perspectiva metodológica desenvolvida pelo ACF, os debates previdenciários que foram investigados no interior da delimitação temporal desta pesquisa (1988 – 2016), levaram em conta a complexidade e os agentes envolvidos na criação e sustentação destas coalizões de defesa ao redor do tema da previdência social e sua agenda reformadora, considerando as contingências e recursos de poder de cada grupo, levando também em conta as orientações políticas e estratégicas desenvolvidas por cada um como elementos formadores e decisivos para a formulação das políticas nacionais de previdência. Esta perspectiva metodológica, ao contrário de outras abordagens, não entende as decisões governamentais e seus possíveis impactos de maneira unilateral ou autocrática, mas sim assentada nos

¹ JENKINS-SMITH, H. C. *et al.* The advocacy coalition framework: An overview of the research program. **Theories of the policy process**, p. 135-171, 2018.

embates entre atores e agentes provocadores de rupturas e continuidades no interior do tema.

Além disso, a perspectiva da ACF, escolhida como fio condutor para a escrita desta pesquisa, entende que tais coalizões também se constroem a partir de mediações impostas pela sua própria época, como mudanças nas condições socioeconômicas dos trabalhadores, alterações na base de apoio governamental e decisões políticas exógenas.

O modo de análise ACF possui algumas premissas, a saber:

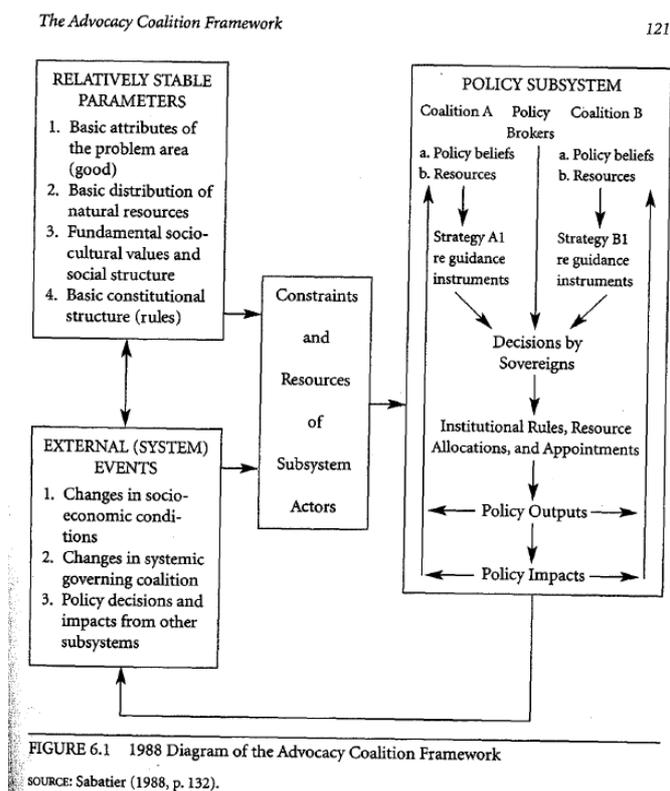
- A importância de compreender fenômenos políticos através de atores internos e externos uma vez que tal entendimento possui papel importante na tomada de decisões;
- O processo de mudança política requer perspectiva de uma década ou mais, pois assume a necessidade de obter claro retrato dos sucessos e falhas dos processos decisórios assim como analisar a variedade de estratégias dos atores ao longo do tempo;
- A premissa básica para o entendimento dos fenômenos de transformação política em sociedades industriais é a análise de atores públicos e privados que abordam e discutem o tema, ao invés de focar apenas na agenda governamental ou organizacional;
- Destaca-se a importância de considerar atores antes negligenciados em análises mais tradicionais como jornalistas, pesquisadores e analistas políticos;
- Políticas públicas incluem teorias implícitas sobre como alcançar seus objetivos – envolvem valores prioritários, percepções de relação causal, percepção de mundo (incluindo a magnitude do problema) e crença sobre a eficácia de instrumentos públicos.

O ACF diz também que fatores exógenos ao sistema tem mais tendência a se modificar ao longo de uma década e estes influenciam fortemente no processo de tomada de decisões. Como fatores importantes podemos citar (1) grandes mudanças socioeconômicas, (2) mudança no sistema de coalizão governamental (incluindo eleições) e (3) impactos e decisões políticas no âmbito de outros sistemas e subsistemas relacionados.

O modelo destaca a importância da ampliação do “*range*” de atores analisados, tirando o foco da importância exclusiva da liderança dos grupos de coalizão e

considerando outros atores como agências oficiais, legisladores de todos os níveis, pesquisadores e alguns jornalistas. A figura a seguir o exemplifica de forma sistemática:

Figura 1 – “The Advocacy Coalition framework”



Fonte: Jenkins-Smith *et al.*, 2018

Foram utilizados documentos oficiais publicados pelos atores (que serão descritos ainda neste capítulo) analisados nesta pesquisa, na busca de identificar proposições, posicionamentos e a profundidade de sua participação no processo de tomada de decisões relacionadas as modificações e reformas da previdência entre o período de 1988 a 2016. Os atores e instituições que foram analisados nesta pesquisa circunscrevem-se em 3 eixos principais: Burocracia, Comunidade Epistêmica, Empresários e Trabalhadores.

Na estratégia da pesquisa realizada, parte-se dos atores presentes na burocracia e no topo do Estado, intelectuais e Parlamentares já conhecidos que se manifestam frequentemente sobre o tema da previdência, atores sociais diretamente interessados em seu desenvolvimento, para, então, identificar a congruência do discurso de tais setores com grupos parlamentares e sua eventual articulação.

Nomeamos de Burocracia entidades representantes de profissionais vinculados a áreas técnicas relacionadas ao tema da previdência, e por sua relevância e ativa contribuição para o debate as entidades escolhidas para este estudo foram a ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência) e a UNAFISCO (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal). No topo do Estado o ator relevante é o governo, em especial sua área econômica, com as propostas de mudança que encaminha para debate no parlamento.

Em relação as entidades representantes dos trabalhadores, por seu peso mais significativo no jogo político, selecionamos o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) e CUT (Central Única dos Trabalhadores). Do lado dos empresários, a entidade a ser considerada nessa pesquisa, também por seu peso e importância no cenário político nacional, é a CNI (Confederação Nacional da Indústria).

Quanto aos intelectuais que se pronunciam de forma individual, demos atenção especial àqueles que participam e contribuem ao debate de forma ativa tanto ao lado dos reformadores mais radicais, formando coalizões com a ala mais liberal do cenário político, quanto os que estão alinhados com proposições de reformas incrementais e manutenção de direitos, formando coalizões com a ala mais progressista. A saber: José Pastore, Fabio Giambiagi e Sônia Friori. Importante dizer que apesar de utilizarmos o termo “comunidade epistêmica” nessa pesquisa, os intelectuais que se pronunciam sobre o tema não formam exatamente uma comunidade, em muitos casos se pronunciando individualmente sobre tema e não necessariamente dialogando entre si ou criando consenso.

Quanto aos parlamentares, foram investigados com atenção especial os debates presentes nas atas das comissões especiais que debateram o tema. Delimita-se a participação de parlamentares os líderes de coalizão, uma vez que estes se posicionaram de forma mais expressiva e tendem a representar melhor a posição de sua respectiva coalizão. No campo progressista, parlamentares ligados a partidos como o PT e PSOL, assim como os que são ligados às centrais sindicais e representativas dos trabalhadores, representam os mais importantes atores no debate parlamentar relacionado ao assunto. No campo reformista, devido à dificuldade em eleger um nome específico como líder de coalizão, uma vez que os parlamentares que participaram das comissões especiais relacionadas às reformas variaram ao longo da temporalidade delimitada, optou-se por acompanhar a trajetória de

parlamentares filiados a um específico partido de grande atuação a favor da reforma, a saber, o DEM (Democratas), que já possuiu o nome de PFL (Partido da Frente Liberal) e atualmente se fundiu ao PSL (Partido Social Libera) para formar o União Brasil.

O primeiro capítulo representa um levantamento teórico sobre a trajetória da seguridade no Brasil e no mundo, modelos de financiamento e teorias de modelo de bem-estar social. O segundo capítulo está delimitado à demarcação temporal referente ao governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002). Serão apresentados o processo de disputas e o impacto que cada um dos atores supracitados possuiu no debate que culminou na EC 20/98. Além da instituição do fator previdenciário, o que na prática institucionaliza a idade mínima para a aposentadoria de forma velada, a emenda constitucional promoveu extinção da aposentadoria proporcional e a substituição do “tempo de serviço” pelo “tempo de contribuição” e o fim do fundo público complementar para aposentadoria dos servidores.

O terceiro capítulo busca cobrir o governo Lula (2003–2010). Como resultado dos fenômenos políticos acompanhados, em 2003 ocorreu a aprovação da EC 41/03, a qual possui foco no setor público, tendo como principais modificações o cálculo das aposentadorias dos servidores com base nas remunerações média de todos os salários recebidos durante a vida, a instituição da contribuição de 11% a servidores aposentados e a criação de um teto de subteto para a aposentadoria de servidores federais, estaduais e municipais. Posteriormente, ainda na gestão Lula, em 2005, ocorre a aprovação da EC 47/05, a qual buscou estender a cobertura a setores de baixa renda ou sem renda própria que se dedicavam ao serviço doméstico em sua própria residência, garantindo o benefício de 1 salário-mínimo para esse setor da população.

O quarto capítulo aborda o Governo Dilma (2011–2016), no qual, em 2012, ocorre a aprovação da EC 70/12. Sua inovação consiste na modificação da base de cálculo para aposentadorias por invalidez de servidores públicos. Neste momento a média salarial passa a ser considerada para o cálculo do benefício a ser concedido, diferente da regra anterior, na qual a aposentadoria por invalidez era concedida com valor referente a última remuneração do servidor. Uma última modificação foi implementada no governo Dilma, em 2015, com a EC 88/15, a qual modifica a idade compulsória de 70 para 75 anos. Além disso, houve também uma significativa

modificação na forma como o imposto previdenciário incidia sobre as folhas de pagamento das empresas no Brasil com a Medida Provisória nº54/2011. Essa mudança envolveu a transição da base de cálculo tradicional, que era a folha de salários, para o faturamento bruto das empresas. Essa medida foi parte do programa de incentivo à indústria conhecido como Plano Brasil Maior (PBM), que visava promover o crescimento econômico, estimular a competitividade e melhorar as condições para a criação de empregos formais. Por último, falaremos também da aprovação da PL1992/2007 que, apesar de sido apresentado no segundo mandato do governo Lula, teve sua aprovação durante o governo Dilma. Este projeto de lei instituiu que os funcionários públicos federais passaram a estar sujeitos ao mesmo limite de pagamento de benefícios estabelecido para os trabalhadores do setor privado, ou seja, o teto estabelecido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Levando em consideração que as regras do jogo políticos precedem os fenômenos que nele acontecem (Immergut,1992), serão acompanhados os atores políticos supracitados de forma a compreender seu posicionamento, participação e influência nos fenômenos políticos que resultaram nas modificações e reformas da previdência dentro do período delimitado neste estudo e dividido em 4 capítulos.

Busca-se, com isso, descortinar uma parte significativa do processo de construção do modelo previdenciário Brasileiro e ensejar o debate e fornecer maior clareza a respeito da dinâmica intrínseca ao processo, além de contribuir para futuras produções de conhecimento científico relacionadas ao assunto.

Vale aqui adiantar que a previdência com a Carta de 1988 passou a integrar a seguridade social, mas deixou de ser seguro. Entretanto, por força da correlação de forças existentes, do peso das escolhas passadas (dependência da trajetória) e das pressões fiscais sobre os governos, reforma alguma da previdência caminhou no sentido de buscar este intento. Prevaleceram, na maior parte, preocupações atuariais, dentro da lógica da previdência como seguro, junto a algumas medidas de caráter redistributivo (Lula e o benefício para os mais pobres). Além disso, mesmo na lógica do seguro, governo algum buscou recompor a contribuição tripartite com mecanismos como a DRU (Desvios de Recursos da união), impactando fortemente no que poderia ser a contribuição pública para a previdência

2 MARCO TEÓRICO

2.1 POR QUE SEGURIDADE?

Os dilemas inerentes às sociedades urbano-industriais e suas incertezas econômicas fizeram com que fosse crucial o surgimento de sistemas de proteção social. Tais sistemas, além de garantirem a proteção dos trabalhadores contra adversidades da vida do trabalho, garantem também as condições necessárias para que a engrenagem da acumulação de capital continue funcionando.

No decorrer do século passado, ocorreu o desenvolvimento de diversos sistemas nacionais compulsórios e coletivos de seguridade social. Ao passo que o gasto em geral por parte dos governos de nações centrais na dinâmica capitalista cresceu entre 80-90 vezes, o gasto com a seguridade social cresceu entre 5000 e 6000 vezes. (de Swaan, 1998).

Os sistemas supracitados funcionavam, a partir da contribuição dos envolvidos no processo, como uma forma de propriedade tutelada (de Swaan, 1998), ou seja, um modo de acumulação de capital para transferência em um momento futuro, momento este em que as condições adversas da vida do trabalho o farão necessária.

Sistemas de assistência social são remédios coletivos contra adversidades e deficiências, sua principal função é atuar como equivalente à poupança privada, garantindo aquilo que o acúmulo privado de riqueza poderia garantir em tempos de dificuldade. A novidade é que a seguridade social traz consigo justamente a coletivização do Estado, em contraposição a noções individualistas de acumulação de riqueza. Tais sistemas se diferenciam de arranjos anteriores devido a sua característica nacional, coletiva e compulsória (de Swaan, 1998).

Estes arranjos tiveram condições de emergir somente em sociedades cujo emprego regular em busca de salários fosse uma realidade dominante da vida do trabalho. Neste sentido, as adversidades da vida laboral tiveram que ser compreendidas como algo recorrente e inseparável do modo industrial de produção. Desta forma, a seguridade social surge como uma ferramenta de coletivização do estado.

Como de Swaan (1998) coloca: “As instituições de seguridade social foram estabelecidas por um regime ativista com razões eleitorais no curto prazo e com objetivos de expansão do aparato estatal no longo prazo”.

Para sua implementação foi necessária a formação de coalizões, algumas vezes com a ala moderada da classe trabalhadora organizada, outras com círculos reformistas entre os empreendedores, em alguns momentos com ambos.

A criação de sistemas de seguridade demandou muito trabalho político. Foi necessária a construção de coalizões estratégicas, negociações parlamentares e manobras burocráticas. Em outras palavras, a seguridade social foi fruto de um pacto social oriundo de um processo de transformação política, social e econômica de longo prazo.

Com o desenvolvimento da sociedade capitalista e o modo de produção industrial, a existência de um sistema de proteção demonstrou-se essencial para garantir a autodefesa da sociedade diante dos males causados pelo livre mercado (Polanyi, 1980). O crescimento da vida urbana moderna, junto com suas interdependências e as relações geradas a partir dos conflitos e entendimentos entre certos atores presentes nas sociedades capitalistas estão diretamente relacionadas ao surgimento de políticas sociais modernas e do Estado de Bem-Estar Social (Delgado, 2001).

Em um cenário de desmantelamento de formas tradicionais de solidariedade, faz-se necessário o surgimento de uma série de medidas redistributivas, compensatórias e preventivas na busca de suavizar ou frear suas consequências. O surgimento de tais políticas ocorre com o aumento da capacidade regulatória do Estado sobre o trabalho.

(...) o traço distintivo do Estado Nacional é a articulação entre autoridade e solidariedade, baseada num consenso social que se ancora na noção de cidadania, sustentada pela presença de um Estado que dispõe de uma forma específica de organização da máquina administrativa, a burocracia moderna" (Delgado, 2001).

Entretanto, o Estado não se traduz na existência de uma estrutura homogênea. A forma como suas estruturas se coloca, ou seja, as regras do jogo, vão definir as modalidades específicas de interação entre os atores. Logo, o regime político vai ditar a forma como os atores vão interagir entre si, e, conseqüentemente, determinar o resultado do processo, uma vez que interferem diretamente na forma como as coalizões acontecerão e se acontecerão (Immergut, 1992).

A emergência de um *regime ativo*, no sentido da elaboração de políticas sociais, está diretamente relacionada com a consolidação e formação do Estado Nacional e as interações entre atores sociais importantes no enfrentamento das consequências do surgimento do mercado capitalista.

Das reformas de Bismark às de Beveridge, países percorreram diferentes trajetórias na formação das políticas sociais modernas. No pós-segunda Guerra, encontra-se uma vasta ampliação do consenso ao redor da instituição e consolidação de sistemas de bem-estar em muitos Estados da dinâmica capitalista. O momento da guerra representa um ponto importante no impulsionamento dos Estados de Bem-Estar em diversos países da dinâmica capitalista. Nesse sentido, a guerra se coloca como um “evento crítico”, impulsionando a ampliação de estruturas de bem-estar social (de Swaan, 1998).

Os arranjos presentes no contexto supracitado, junto ao padrão salarial fordista, políticas macroeconômicas keynesianas e o desenvolvimento cada vez maior de políticas sociais, proporcionaram o desenvolvimento do consumo de massas, o crescimento exponencial da produção industrial, o período mais extenso de prosperidade presente na história do capitalismo (Delgado, 2001).

Já nos anos 70, as principais economias ocidentais começam a apresentar cenários de baixo desenvolvimento econômico, crescimento da inflação e desequilíbrio financeiros. Este quadro de perda do dinamismo econômico faz parte de um momento crucial para a compreensão do processo de desmontagem de estruturas de proteção social (Andrade, 1999).

De fato, ao longo da década, ajustes macroeconômicos foram impostos às principais economias ocidentais, de modo a fazer frente às ameaças à estabilidade global, resultantes das sucessivas elevações nos preços do petróleo e da consequente crise do padrão monetário internacional (Andrade, 1999).

Inicia-se então a “modernização conservadora” (Tavares, 1992), que consiste na predominância de interesses financeiros sobre o debate relacionado às políticas públicas; juntou-se à perspectiva liberal-conservadora e rejeitou políticas de bem-estar, bem como ensejou a demolição dos fundamentos de “justiça social” e igualdade de oportunidades no seio das sociedades nacionais, culminando no início do processo de enfraquecimento do “*Welfare State*”.

No intento de melhor compreender o processo supramencionado, é necessário descortinar o que e quais são as variações de “*Welfare State*” presentes no mundo capitalista.

2.1.1 Teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social

O primeiro autor a propor tipologias de *Welfare State* foi Titmuss (1981). Em seu trabalho, considera a existência de 3 modelos ou tipos ideais diferentes de políticas sociais, a saber:

- O Modelo Residual:

Neste, o Estado provém somente o nível mínimo de bem-estar e está circunscrito a ideia de que as necessidades individuais são atendidas de forma mais satisfatória através do mercado e da família;

- Desempenho Industrial

Este modelo está permeado pela ideia de criação de incentivos e recompensas, pautando-se no desempenho individual. A definição dos beneficiários e dos efeitos gerados pelas políticas sociais são guiados pelo desenvolvimento da economia e não baseado em princípios meritocráticos individuais;

- O Modelo Redistributivo Institucional:

Os benefícios e serviços proporcionados pelo Estado se descolam do mercado, possuindo o caráter universalista, sendo guiado pelo princípio da necessidade;

Os três modelos apresentados representam, respectivamente, os Estados Unidos, a Alemanha das políticas Bismarckianas e a Inglaterra com o legado de Beveridge.

Posteriormente, Esping-Andersen (1987) propõe também três tipos ideais, porém com maior foco no nível de democratização alcançado no capitalismo, a saber:

- Regime “liberal”:

A comprovação de carência se faz necessária para a concessão da maior parte de benefícios e as transferências universais não apresentam caráter predominante;

- Regime "conservador" ou "corporativista":

No regime "corporativista", o mercado não é visto como o único responsável pela provisão de bem-estar. A responsabilidade do financiamento do sistema fica com as contribuições de trabalhadores e patrões, o Estado está presente apenas em alguns casos. A organização do jogo político está marcada por grupos pertencentes a categorias sociais que vão se organizar de maneira corporativa;

- Regime "social-democrata":

Cobrando um número mais reduzido de países, suas principais características são a prevalência de princípios universalistas e a desmercantilização ensejada pelo avanço dos direitos sociais.

Em essência, a três tipologias de Esping-Andersen correspondem as que foram apresentadas por Titmuss, não é nosso intento apresentá-las como contraposição.

Importante destacar também, que os modelos ideais servem como ponto de partida para a análise de políticas sociais ao redor do mundo, sendo necessário reconhecer, de forma cautelosa, que não existe um tipo "puro".

2.1.2 Modelos de financiamento

Apresentadas as tipologias de *Welfare State*, nos cabe apresentar os modelos de financiamento. Quanto a forma de administrar os recursos, os sistemas previdenciários são compostos por um regime financeiro (repartição simples, capitalização e o chamado "modelo escandinavo") e uma modalidade de plano (contribuição definida ou benefício definido) (Corrêa, 2018).

Norteados pelo princípio da solidariedade, o regime de repartição simples (*pay as you go*) é conhecido também como regime de fluxo de caixa: o que é arrecadado tende a ser pago em forma de benefício aos que possuem o direito (Fazio, 2016). Vale destacar que nesse modo de financiamento, o total de receitas que fazem parte do sistema deve garantir o pagamento dos benefícios concedidos. Em outras palavras, pode-se dizer que as contribuições previdenciárias pagas pelos contribuintes (trabalhadores) não se destinam ao pagamento do benefício dos próprios em um momento futuro, mas a sustentar todo o sistema.

Desta forma, ocorre então um pacto de solidariedade entre as gerações. Pacto este que deve ser renovado de tempos em tempos, uma vez que as condições estruturais da sociedade se modificam paulatinamente. Em algum momento, na montagem do sistema, quando há um número expressivo de contribuintes e reduzido de beneficiários, o regime de repartição simples opera como um regime de capitalização coletiva, pois há recursos disponíveis que devem ser aplicados para sustentar o sistema quando ele amadurece, isto é, quando os recursos arrecadados são plenamente utilizados para cobrir o pagamento dos benefícios. Reformas pontuais se fazem necessárias, alterando contribuições, tempo de contribuição ou benefícios, normas relativas ao ingresso ou saída do sistema, conforme a dinâmica atuarial e demográfica (Delgado, 2006).

O outro modo de financiamento é o de capitalização individual. Norteado por princípios individualistas, esse sistema é baseado na contribuição do indivíduo a uma poupança individual a qual será utilizada para o pagamento dos benefícios ao próprio contribuinte em momento futuro. Em geral, este modelo vem acompanhado da privatização do sistema, uma vez que agências financeiras privadas tendem a assumir sua administração.

Ainda sobre o modelo de capitalização simples, o valor dos benefícios a serem pagos futuramente aos contribuintes possuem caráter incerto. A incerteza que é gerada pela implementação do sistema de capitalização, uma vez que depende das flutuações de mercado e de fatores que não são passíveis de previsão no longo prazo, acaba por tornar um tanto quanto imprevisível a garantia do poder de compra do beneficiário em seu momento de saída da vida laboral (Delgado, 2019).

A defesa do sistema de capitalização esteve e ainda está presente no discurso de atores constituintes de coalizações defensoras de “modernizações” no sistema de seguridade brasileiro.

Ao realizar proposições de mudança do sistema previdenciário no sentido da adoção do sistema de capitalização, não se explica origem dos recursos que cobrirão os custos de transição, uma vez que os vencimentos pagos aos beneficiários do sistema anterior continuam vigentes.

Na América Latina, o exemplo claro de adoção deste modelo de sistema aconteceu no Chile de Augusto Pinochet na década de 1980. Por se tratar de um regime autoritário no momento sua implementação, as barreiras supracitadas (relacionados a transição entre sistemas) se colocam como barreiras menos

impeditivas. Não circunscreve ao tema detalhar o processo que resultou na reforma chilena da década de 80, mas vale ressaltar que tal implementação foi precursora na América Latina e ficou conhecida como “modelo chileno” (Mesa-Lago, 1978).

O terceiro sistema de financiamento, o qual atualmente não possui grande ocorrência no mundo atual, é típico de países escandinavos. Consiste na arrecadação de impostos gerais e a concessão de benefícios sem a contribuição direta dos beneficiários.

A chamada Europa nórdica de bem-estar, destaca-se pelo financiamento dos seus sistemas de proteção social mediante impostos gerais, o que implica fortes redistribuições fiscais e com acesso universal para todos os cidadãos. Nesses países, ocorre a provisão pública direta de serviços de bem-estar, em vez de transferências monetárias. Os programas de bem-estar não são discriminatórios e não obedecem a critérios seletivos de classes sociais ou de gênero (Salvador, 2012).

Este modelo foi se modificando a medida em que a diferença salarial entre as camadas da sociedade foi se alargando, fazendo com que surgissem sistemas complementares. Tais sistemas possuem caráter contributivo e buscam garantir a manutenção do poder de compra dos contribuintes no momento da aposentadoria para além do valor piso.

Quanto as modalidades de planos, estas vão determinar a forma de custeio dos planos previdenciários. Nos planos de contribuição definida, o valor da contribuição é determinado pelo indivíduo participante do sistema ou por algum critério estabelecido em lei, não tendo relação com cálculos atuariais. As contribuições podem acontecer de forma unilateral (beneficiário) ou possuir participação patronal, a depender das regras que regulamentam o mesmo. O benefício fica então condicionado ao valor presente na conta, sendo ajustado anualmente de acordo com critérios pré-estabelecidos, inclusive na fase de recebimento. O risco fica então majorado ao beneficiário, uma vez que o benefício concedido é dependente do valor auferido na conta do mesmo.

Quanto aos planos de Benefício Definido, os vencimentos a serem recebidos no futuro possuem seu valor e regras definidos de forma apriorística. O financiamento do plano é determinado por cálculos atuariais assegurando a manutenção dos benefícios pré-estabelecidos. Sendo assim, o valor do benefício não depende do rendimento das reservas ou do desempenho geral do sistema. Caso as hipóteses atuariais não se concretizem, surge, obviamente, a necessidade de repactuar o plano

em termos de contribuição e rigor na concessão de benefícios (de Oliveira, 1992). Aqui se enquadra o caso brasileiro, uma que vez o valor dos benefícios é estabelecido na Constituição Federal (Corrêa, 2018).

Compreender a forma como os sistemas de proteção se apresentam de maneira empírica, passa diretamente pela compreensão das tipologias de *Welfare State* e modelos de financiamento apresentados.

Não está circunscrito em nosso intento esgotar tal debate, assim como admitimos o pressuposto de que tipologias “puras” não existem. As categorias supracitadas servem como ponto de partida para investigações heurísticas ao redor do tema da seguridade social, seu entendimento se coloca como fundamental na compreensão dos processos de transformação política que culminam em modificações e reformas na lei da previdência social Brasileira.

2.2 AMÉRICA LATINA

Os sistemas de pensões e aposentadorias que se desenvolveram na América Latina possuem grande inspiração em modelos europeus, em um cenário de desenvolvimento nacional circunscrito por protecionismos, crescimento demográfico acelerado, informalidades no mercado de trabalho e baixo número de recursos humanos capacitados (Conte-Grand, 1999).

Desequilíbrios externos caracterizam uma boa parte da história dos países da região. Tais crises se traduzem, na maior parte das vezes, pela queda da renda per capita, no aumento do desemprego, no crescimento da informalidade no trabalho e um aumento da parcela da população vivendo aquém da linha da pobreza (Conte-Grand, 1999). Estes momentos de crise costumam afetar diretamente os intentos de integração social através de políticas sociais.

Reconhece-se, sem dúvida, o impacto importante das políticas sociais, em especial da seguridade social, no processo de integração nacional (Conte-Grand, 1999), mesmo que se admita que tal processo percorreu caminhos tortuosos e que aconteceu de maneira incompleta (Delgado, 2001).

Atualmente, os debates que acompanham o processo de reformas dos sistemas de seguridade latino-americanos acontecem em contextos políticos, econômicos, sociais e até tecnológicos diferentes dos que estavam presentes no momento de seu desenvolvimento e consolidação.

Nas décadas de 80 e 90, a América Latina vive um total de 8 reformas relacionadas a sistemas de pensões e aposentadorias. No debate presente em todos os países, existe, em algum nível, a presença de discussões e propostas que se espelham no chamado “modelo chileno” (Conte-Grand, 1999).

Neste contexto, os processos de reformas que o continente viveu durante o período supracitado se caracterizam pela forte presença de disputas ideológicas circunscritas a que tipo de sociedade que cada ator presente no jogo político busca construir. A discussão está quase sempre relacionada aos mesmos temas, a saber: administração pública ou privada, financiamento por repartição ou capitalização e contribuição definida ou benefício definido (Conte-Grand, 1999).

Todas as reformas possuem como um elemento em comum os custos da transição. A exemplo: quando se propõe a transição do sistema público de repartição para um sistema privado de capitalização, não se explica quais serão as fontes de custeio dos aposentados pelo sistema vigente. Uma vez que as fontes de arrecadação passarão a ser transferidas a outro regime, gera-se um déficit fiscal enorme nas contas do governo.

Conforme Esping-Andersen (2003) acertadamente coloca, as políticas de privatizações que aconteceram e vêm acontecendo na América Latina, parecem estar fortemente relacionadas a otimização da eficiência sem considerar a ampliação do bem-estar. Ainda, segundo o autor, é difícil encontrar casos de reformas de sistemas previdenciários latino-americanos que foram guiados por princípios de bem-estar, deixando de lado o ponto principal de tais sistemas, o qual seria garantir a reposição de vencimentos perdidos devido ao envelhecimento.

Mesa-Lago (1978), certa feita, tratando de reformas estruturais que introduziram um elemento privatizado compulsório (característico das reformas supracitadas), traz a luz do debate sua classificação em 3 tipos, a saber:

- Sistema público integralmente substituído pelo sistema privado em que o trabalhador se aposentará com vencimentos integralmente baseados em contribuições e rendimentos de uma conta individual;
- O sistema público passa a existir concomitantemente e concorrer com o sistema privado;
- Sistema misto, ao passo que o sistema público garante uma pensão mínima, o sistema privado fica responsável pela parte complementar das aposentadorias.

O tipo de reforma adotada por cada país do continente em questão vai depender do contexto preexistente, ou seja, “regras do jogo” estabelecidas no momento anterior ao fenômeno político².

Nesse sentido, Schattan (2001), ao analisar as reformas que ocorreram no Brasil, Argentina e Uruguai, identifica que nos países (Brasil e Uruguai) em que o poder da burocracia era maior, aconteceram reformas menos radicais e mais incrementais, ao passo que no país (Argentina) em que o poder dos técnicos relacionados ao setor privado predominava, a reforma aconteceu de maneira mais radical.

Também buscando entender os fatores que levaram cada país a adotar determinada reforma, Madrid (2003) relaciona a taxa de poupança interna com o grau de privatização logrado pelas respectivas reformas. Ou seja, quanto menor a taxa de poupança nacional, maior o nível de privatização.

Além disso, o autor também apresenta dados demonstrando que a participação de instituições financeiras internacionais no cenário político do país e um forte controle do executivo nacional sobre o legislativo, também são fatores impulsionadores quanto ao grau de privatização.

Mesa-Lago (2003), ao analisar oito reformas que aconteceram no continente latino-americano, aponta que estas não fomentaram um aumento no número de contribuintes ativos, havendo inclusive redução em alguns casos. Tal constatação vai contra a afirmação de que uma estreita relação entre contribuição e benefício faria com que os aportes dos contribuintes fossem maiores.

O autor também identifica que, quanto ao mercado privado de seguros, existe uma tendência de concentração de segurados nas três maiores seguradoras privadas, causando problemas à concorrência do mercado privado.

Além disso, mostra que tais reformas realmente fomentaram a poupança, mas, devido ao enorme custo fiscal, não foram suficientes para garantir a redução do déficit público. Sobre as aplicações feitas com fundos previdenciários, destaca que, apesar de sua maior rentabilidade, esta vem sendo comprometida devido às constantes crises e instabilidades econômicas sofridas pelos países da região.

² Para compreender melhor o processo, é fundamental entender e analisar a forma como as instituições políticas de cada país se organizam. Uma vez que estas estabelecem as normas e regras do jogo político (Immergut, 1992).

Como podemos perceber, os autores supracitados lograram identificar um conjunto de variáveis econômicas, institucionais e políticas que influenciaram os processos de reformas previdenciárias na América Latina.

As reformas empreendidas no continente não conseguiram entregar uma boa parte das promessas feitas pelos reformadores. Logo, o desafio de encontrar um modelo previdenciário que seja factível economicamente e politicamente, ao passo que também seja capaz de garantir o sustento e bem-estar da população idosa, permanece na ordem do dia.

2.3 O CASO BRASILEIRO

A transição democrática brasileira ao passo que é caracterizada pela falta de uma ruptura forte com a ordem vigente também não substituiu radicalmente a elite dirigente no topo do estado. Entretanto, é possível destacar que houve significativa expansão dos limites institucionais permitidos e a inclusão de atores ao processo político (Delgado, 2001).

Apesar do caráter conservador de grande parte dos eleitos para a constituinte de 1988, outras questões possuíam maior relevância na composição de sua agenda e o tema referente aos direitos sociais não se posicionava de maneira central nas pautas da ala conservadora. Ou seja, devido a dispersão de diversos setores contrários a ampliação de direitos sociais, foi possível uma coalizão minoritária se impor diante de uma maioria não coesa.

São aprovadas então, diversas medidas que ampliam os benefícios aos trabalhadores, ao passo que limitam o poder patronal de demissão. Favorecem ainda a organização da classe trabalhadora assalariada e alargam o direito de greve, criando condições para uma acentuação de seu poder no interior da sociedade (Delgado, 2001).

Tratando sobre a previdência, a constituição de 1988 diz que os planos de previdência devem atender, condicionada a contribuição, cobertura de invalidez, morte, acidentes de trabalhos, velhice e reclusão. Incluem também o amparo aos dependentes dos segurados de baixa renda, proteção a maternidade, pensão por morte do companheiro e dependentes, gratificação natalina de aposentados e pensionistas e piso de um salário-mínimo para a concessão de benefícios. É prevista também a criação da previdência complementar pública e facultativa mediante

contribuições adicionais. É mantida a contribuição por tempo de serviço sendo 35 anos para homens e 30 para mulheres, assim como a aposentadoria especial para professores. Além disso, garante o benefício no valor de um salário-mínimo mensal a deficientes físicos e idosos que comprovem não possuir outros meios de sustento, universalizando, assim, a aposentadoria no Brasil.

É possível dizer que o congresso constituinte eleito em 1986 amplia significativamente os direitos sociais para os trabalhadores e firma o princípio da seguridade social como referência fundamental para a organização da proteção social. Quando promulgada, a constituição de 1988 consolidou uma correlação de forças com destaque na acentuação do poder dos trabalhadores assalariados e a presença de movimentos sociais (de Castro, 1988).

Apesar da nova constituição criar condições para reversão do quadro de concentração de renda, a vitória de Collor em 1989 reduz esta possibilidade a partir do processo de abertura econômica brasileira, a reestruturação da base industrial nacional e busca pela inserção passiva na ordem capitalista mundial. Tal disposição não afetou somente o poder dos trabalhadores, mas também impacta negativamente a disposição do empresariado nacional quanto a aceitação de novas políticas sociais. Disposição essa que seria essencial para o avanço de direitos sociais em momentos posteriores (Delgado, 2001).

À medida em que foi se instalando uma política de economia mais aberta, o empresariado passa a criar maior resistência a instauração e manutenção de políticas sociais. A virada de chave acontece quando o empresariado nacional não é mais capaz de repassar o custeio de tais políticas (através de contribuições) ao conjunto de consumidores. Isso ocorre pois, em uma economia aberta, a entrada de produtos estrangeiros a preços mais competitivos, faz com que o empresariado nacional busque alternativas para responder às novas características do mercado. Tal demanda passa diretamente pela busca por redução dos custos de produção, afetando diretamente a disposição do setor empresarial em financiar projetos que buscassem ampliações das redes de proteção social.

Após o fim da constituinte os atores continuaram atuando no campo do debate sobre a previdência social brasileira, de forma que este tópico não caiu no esquecimento dos governos que a sucederam e conseqüente modificações e reformas na lei aconteceram.

A primeira importante modificação acontece ainda no governo FHC em 1998 (EC 20/98), envolvendo a (1) substituição do “tempo de serviço” por “tempo de contribuição”; (2) extinção da aposentadoria proporcional; e (3) fixação da idade mínima para aposentar (48 anos para mulheres e 53 para homens). Tal modificação assegurou o direito adquirido por trabalhadores que estivessem dentro dos requisitos dispostos na lei anterior a 16 de dezembro de 1998. Tivemos também a introdução do fator previdenciário, o qual modificava a base de cálculos para a concessão de benefícios.

A próxima modificação acontece já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 (EC 41/03), a qual teve foco no setor público. As principais mudanças foram (1) cálculo das aposentadorias e pensões de servidores públicos com base na média de todas as remunerações; (2) Cobrança de 11% de contribuição previdenciária dos servidores já aposentados; (3) Criação de teto e subteto salarial nas esferas federais, estaduais e municipais. Ainda sob o governo de Lula, tivemos a (EC 47/05) que estabelecia um sistema de cobertura com contribuições e requisitos flexibilizados (reduzidos), objetivando beneficiar trabalhadores de baixa renda ou sem renda própria que se dedicavam ao serviço doméstico de sua própria residência, garantindo, desta forma, o benefício de 1 salário-mínimo para esta parcela da população

Posteriormente, no governo Dilma, tivemos também algumas modificações. Em 2012 com a EC 70/12 ocorre a modificação da base de cálculo para aposentadorias por invalidez de servidores públicos, passando a considerar a média salarial do mesmo, e não sua última remuneração. Já com a lei nº 12.618 de 2012, o governo de Dilma Rousseff recria o fundo de aposentadoria complementar de caráter público para os servidores que recebem além do valor fixado como teto do regime geral.

Em 2015 com a EC 88/15 ocorre a modificação da idade compulsória de 70 para 75 anos. Além disso, com a MP 676, ocorre a introdução de nova regra para a concessão de benefícios. Nesta nova regra, conhecida como 85/95, poderia se aposentar sem o fator previdenciário a mulher que tivesse 30 anos de contribuição se a soma com a idade atingisse 85. No caso dos homens a exigência era de 35 anos de contribuição sendo a soma igual ou superior a 95. Desta forma, a regra passaria a exigir 86/96 em 2019 e 2020, 87/97 em 2021 e 2022, 88/98 em 2023 e 2024, 89/99 em 2025 e 2026, 90/100 de 2027 em diante (Agência Senado, 2015).

Em 2019, com a aprovação da PEC 103/19, ocorrem mudanças mais drásticas no sistema de concessão de aposentadorias brasileiro. Tais mudanças acarretam

modificações substanciais na trajetória de vida de uma grande parcela da população, principalmente a mais vulnerável. Como principais modificações temos (1) a introdução da idade mínima para servidores privados e públicos federais de 62 anos para mulheres e 65 para homens; (2) tempo mínimo de contribuição de 15 anos (mulheres), 20 anos (homens) e 25 anos para servidores de ambos os sexos; (3) modificação nas alíquotas de contribuição; e (4) O valor da aposentadoria a ser pago começa em 60% da média geral, a partir dos 15 anos de contribuição e sobe 2% a cada ano contribuído. Essa regra vale para homens e mulheres que já estão no mercado de trabalho. Os homens que ainda não estão trabalhando ou nunca contribuíram com o INSS receberão os 60% da média geral somente após 20 anos de contribuição. Para as mulheres a regra não muda. O tempo mínimo de contribuição para se aposentar continua o mesmo: 15 anos.

Essa última modificação, por ter sido realizada em um contexto atípico das modificações e reformas empregadas por FHC, Lula e Dilma, não está circunscrita a delimitação temporal dessa pesquisa. As reformas analisadas neste trabalho possuem em comum o fato de terem sido realizadas em um período de certa estabilidade institucional, mesmo com alternância entre governos oriunda de resultados eleitorais. Elas representaram percepções diferentes quanto ao modelo previdenciário a ser seguido, mas possuíram uma certa continuidade em um processo mais amplo na tentativa de adaptação da previdência aos desafios impostos por mudanças no cenário nacional e global. Por outro lado, a reforma empreendida pelo governo Bolsonaro ocorreu em um cenário de inclinações diferentes, tanto nacionalmente quanto globalmente, a partir do avanço de pautas liberais, processo de residualização do estado, ascensão de ideias fascistas e outros fatores que fazem com que seja necessário um trabalho específico que circunscreva o período.

Tais modificações e reformas são resultado de um longo processo político que envolve diversos atores dos setores citados anteriormente, uma vez que estes não estão alheios aos fenômenos políticos e formam coalizões a respeito do tema, de forma a defender seus interesses e propondo modelos de modificação de acordo com suas perspectivas.

2.3.1 A formação da Agenda da Reforma Previdenciária

Dois aspectos importantes relacionados às reformas previdenciárias brasileiras precisam ser destacados, em especial quando tratados das que ocorreram nos anos 90. O primeiro é o caráter incremental de suas modificações, na contramão do que estava acontecendo no continente no mesmo período, tornando-se uma referência no continente quanto ao assunto (Melo, 2002).

O segundo aspecto está relacionado à centralidade que o debate ao redor da reforma previdenciária possui na disputa que circunscreve a reforma fiscal e a estabilização da economia (Melo, 2002).

O conjunto de modificações realizadas na previdência social se tratou de uma contrarreforma à constituição de 1988, uma vez que realiza modificações na própria carta magna. Tal processo é guiado em um contexto de implementação das predisposições estabelecidas pela constituição quanto a proteção social, em um momento em que estas estavam longe de ser concretizadas, sendo a maioria, ainda atualmente, consolidadas de maneira incompleta ou não consolidadas.

Vários fatores levaram à não implementação da agenda constituinte no campo da previdência social. A regulamentação dos novos dispositivos constitucionais relativos a seguridade social foi bastante errática. As Leis orgânicas da área (Lei Orgânica da saúde, 1990; Lei orgânica da Seguridade Social – Lei 8212, 1991; Plano de Benefícios da Previdência Social Lei 8213, 1991; e Lei orgânica da Assistência Social – Lei 8742, 1993) foram promulgadas após um processo intenso de conflito e barganhas, e em um contexto político em que o Executivo era francamente hostil ao seu conteúdo reformista original (Melo, 2002).

Conflitos foram gerados entre o ministério da economia e os demais ministérios a partir da deterioração das contas públicas na década de 90. Com isto, o campo da previdência social se torna uma arena central neste conflito, não apenas pelo tamanho do orçamento previdenciário, mas também pela importância que as contribuições sociais possuem junto a receita pública. Além disso, existe a dificuldade causada pelo fato de as contribuições sobre folha de pagamento não cobrirem os gastos com benefícios.

Uma vez que as despesas com previdência possuem caráter incompressível, acentuam-se os cortes de gastos com saúde, uma vez que esta possui maior

flexibilidade quanto ao seu orçamento, envolvendo no conflito, o ministério da saúde. (Faleiros, 2002)

Outro ponto importante diz respeito as transferências para a seguridade devidas pelo tesouro nacional (como por exemplo, compensações por isenções concedidas pelo governo para incentivo a áreas sem relação direta com ela). Tais repasses possuem caráter errático e em muitos momentos não acontecem (ANFIP, 2018)

Como bem aponta Afonso (1995), o conflito ao redor da agenda de reformas previdenciárias não é somente federativo, mas também intragovernamental. Ele envolve principalmente a área fazendária e a área social.

A agenda da contrarreforma teve como marco de seu início pragmático no governo Collor (Melo, 2002). Em setembro de 1991, acontece a contestação feita pelo movimento de aposentados e pensionistas, reivindicando reajuste dos benefícios, tal momento ficou conhecido como crise dos 147%.

A partir deste momento, o problema previdenciário gerado pelo embate entre pensionistas e o governo ganha grande espaço na mídia, repercussão essa que ganha ainda mais força a partir dos trabalhos da CPI instaurada.

Abre-se então uma “janela de oportunidade”³, a qual foi fundamental para a formação do consenso entre as elites técnicas e burocráticas. Com isso, cria-se uma revisão da carta constitucional em 1993. Neste contexto são formuladas as primeiras propostas de revisão da previdência social.

Com a presença da revisão constitucional e a chamada “crise dos 147%”, cria-se uma comissão especial do sistema previdenciário, a qual representou uma grande arena no sentido da construção do acordo reformista. Nesta comissão participaram parlamentares, elites burocráticas, especialistas setoriais, sindicais, entre outros atores (Melo, 2002).

Neste contexto, estavam em disputa duas perspectivas, a primeira defendia a caminhada no sentido da privatização do sistema como única medida capaz de corrigir distorções. A segunda, a qual era defendida sobretudo por setores da esquerda, afirmava que a crise previdenciária poderia ser solucionada através de seu melhor gerenciamento, eliminação de fraudes e modernização do sistema arrecadação.

³ “Janela de Oportunidade” é o momento em que existe a maior probabilidade de emplacar ou pautar alguma proposta na agenda governamental.

A agenda reformista foi, paulatinamente, sendo moldada ao redor de algumas premissas básicas. A primeira dela diz respeito ao fim da aposentadoria por tempo de contribuição ou forte restrição a ela (fator previdenciário implementado pela reforma de Fernando Henrique Cardoso). A segunda está relacionada ao foco no aspecto do seguro social do sistema previdenciário, com o fortalecimento da ideia de que a folha de pagamentos deveria ser a única, ou ao menos principal, fonte de arrecadação do sistema e a consequente separação dos orçamentos presentes na seguridade social. A terceira se relaciona com a unificação ou redução do número de regimes, com a presença de um sistema complementar de arrecadação para aqueles que tivessem interesse em aposentar-se acima do teto estabelecido. A quarta diz respeito a eliminação de regimes especiais para servidores civis e de aposentadorias especiais para alguns setores da sociedade. A quinta e última diz respeito à necessidade de restringir o acesso ao passo que os critérios de elegibilidade seriam aumentados. Está incluso também a cobrança de inativos, aumento do tempo de contribuição, prazo mínimo de permanência no cargo, idade mínima, entre outros (Melo, 2002).

Importante ressaltar que o Banco Mundial e o Banco Interamericano de desenvolvimento obtiveram um papel cada vez mais importante na agenda de reformas. Muito provavelmente a importância de atores internacionais e a dinâmica da globalização foram fatores que transformaram o continente latino-americano em pioneiro na implementação de regimes de capitalização (Mesa-Lago, 2003).

Os consensos reformistas neste momento de formação da agenda de reformas ainda no governo Collor, assim como as principais propostas dos atores políticos participantes nesse contexto, vão estar presentes, em grande parte, nos processos de transformação política que culminaram nas demais modificações e reformas da previdência analisadas neste estudo.

Na linha dos defensores de reformas mais radicais, Giambiagi (2004) aponta para o desequilíbrio atuarial do sistema, afirmando que para a adequada manutenção do mesmo não é necessária apenas uma reforma, mas sim várias outras gerações de reformas.

O autor aponta para as distorções causadas pelas aposentadorias precoces, sistemas previdenciários dos servidores, diferença entre idade mínima de homens e mulheres e o regime dos militares como principais problemas do sistema previdenciário brasileiro.

Esta linha de pensamento vai no sentido do entendimento dos gastos públicos como tendo necessariamente que possuir uma estrita relação entre arrecadações e despesas. Além disso, desconsidera a importância de políticas sociais na construção do estado de bem-estar e desenvolvimento do país.

Ao mesmo tempo, não toca em alguns pontos importantes como as razões pelas quais ocorreram quedas na arrecadação da folha de pagamentos a partir da informalização do trabalho (intensificada pela reforma trabalhista do governo Temer), isenções fiscais, sonegações e repasses erráticos devidos pelo tesouro nacional aos cofres da seguridade (ANFIP, 2018).

A agenda de reformas ensejada no Brasil por governos liberais dentro do período em questão está permeada pela busca da construção de um estado mínimo, a partir da redução de direitos e diminuição da oferta de serviço público e a redução da capacidade estatal em guiar o país rumo a cenários mais positivos.

A ANFIP, em seu relatório publicado em 2018, aponta que:

A crise perpetuada pelas ações governamentais, somada ao congelamento de gastos, é utilizada como mote para a aprovação de reformas estruturais, como a reforma da previdência, e para as inúmeras ações de desestruturação dos mais diversos programas sociais.

Na mesma linha de pensamento de pensamento de Giambiagi (2004), as coalizões reformadoras constantemente apresentam relatórios na tentativa de justificar a necessidade de modificações no sistema a partir da apresentação de déficits fiscais. Entretanto, é necessária uma análise crítica dos dados apresentados. São acrescentadas às contas do regime geral da previdência, diversas despesas que não fazem parte desta, como regimes de servidores públicos e gastos com aposentadorias e pensões de militares.

Algumas distorções são identificadas também ao analisar as receitas presentes em tais cálculos. Tais contas apresentadas desconsideram, em muitos casos, as diferentes fontes de recursos da seguridade social sem passar necessariamente pela arrecadação, constantemente desonerada, a partir da folha de pagamentos, como repasses devidos pelo Tesouro Nacional (ANFIP, 2018).

3 CAPÍTULO 1 – FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995–2002)

3.1 CRISE DO DESENVOLVIMENTISMO, JANELA DE OPORTUNIDADE E ENSAIO NEOLIBERAL

A trajetória econômica brasileira até a década de 1980 pode ser caracterizada como um período de desenvolvimento "liderado pelo Estado". Tal abordagem era fundamentada em duas convenções, conforme delineado por de Castro (2001). Estas convenções, identificadas como "compromissos críveis", exerciam influência positiva sobre a disposição dos agentes econômicos em realizar investimentos. A primeira dessas era a convenção do "crescimento garantido", cuja essência residia na sustentação do ritmo acelerado de crescimento econômico por meio de investimentos públicos e intervenção das empresas estatais. A segunda, intitulada "estabilidade presumida", visava assegurar a preservação dos rendimentos do capital. Isso era alcançado por meio de mecanismos destinados a contornar os impactos inflacionários decorrentes do crescimento econômico acelerado.

Já a década de 1980 foi marcada pela "Crise do Desenvolvimentismo", cujos desdobramentos abrangeram diversos aspectos. Inicialmente, a "Crise da Dívida" se manifestou como um reflexo direto do aumento das taxas de juros nos Estados Unidos, exercendo impacto significativo na economia brasileira. As repercussões decorrentes do desenvolvimento "em marcha forçada" durante a década de 1970 também se fizeram sentir, resultando na redução da capacidade de investimento tanto do Estado quanto das empresas estatais. Este fenômeno foi agravado pela reconfiguração da Estrutura de governança das empresas estatais, que passam a ser mais intensamente objeto de arranjos políticos, e o cenário político instável no contexto da transição democrática (Delgado, 2001).

Adicionalmente, a perda de controle sobre a inflação se tornou uma questão premente, contribuindo para a instabilidade econômica. Nesse contexto, o cenário global testemunhava a ascensão do neoliberalismo, o que exercia influência sobre as políticas econômicas adotadas no Brasil. A erosão da confiança nas convenções do "crescimento garantido" e da "estabilidade presumida" exacerbou os desafios enfrentados, desencadeando uma revisão crítica das estratégias anteriores. Esse período tumultuado marcou uma transição paradigmática na abordagem econômica

brasileira, demandando adaptações substanciais diante das pressões internas e externas (Delgado, 2001).

De acordo com Fiori (1993), esse ambiente estava propício para que:

Em vários pontos do espectro político e intelectual do país, passando pela quase totalidade dos meios de comunicação com peso na formação da opinião pública [do] programa completo de estabilização, ajuste e reformas institucionais, apoiado, pelo menos desde a metade dos anos 80, pelos governos dos países credores e pelas principais agências internacionais públicas e privadas. Estava preparado o clima ideológico e programático no qual se inspiraria o governo Collor (1990-1992) e, muito particularmente, seu programa econômico: reforma administrativa, patrimonial e fiscal do Estado; renegociação da dívida externa; abertura comercial; liberação dos preços; desregulamentação salarial; e, sobretudo, prioridade absoluta para o mercado como orientação e caminho para nova integração econômica internacional e modernidade institucional.

Quanto ao cenário político, em contraposição ao panorama internacional caracterizado pela crise do ciclo fordista e dos arranjos keynesianos, o processo de transição democrática no Brasil propiciou uma Janela de oportunidades⁴ para a configuração constitucional de uma ordem política imbuída de elementos democráticos até então inéditos no contexto brasileiro. Este cenário foi concomitantemente acompanhado pela implementação de arranjos que indicavam a adoção de um modelo de Estado de Bem-Estar Social com uma orientação de universalidade (Oliveira; Teixeira, 1989).

Nesse arranjo, a previdência social era incorporada à Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Assistência Social, com um orçamento unificado. A abertura dessa "janela" pode ser compreendida à luz dos anos de ditadura e de seu conseqüente declínio, que proporcionaram o surgimento de demandas previamente reprimidas. Este período foi caracterizado por intensas mobilizações sociais e um aumento significativo na chamada "arte da associação", conforme observado por Renato Boschi (2013). Além disso, a dinâmica peculiar do processo constituinte desempenhou um papel crucial, suspendendo os tradicionais "pontos de veto" do processo legislativo brasileiro convencional e simplificando a construção de maiorias.

⁴ A "janela de oportunidades" no contexto político refere-se a um período específico em que condições favoráveis e circunstâncias propícias emergem, permitindo a introdução ou avanço de determinadas políticas, reformas ou mudanças políticas significativas.

A Constituinte também evidenciou que minorias coesas e vigorosas tinham a capacidade de sobrepor-se eventualmente às maiorias fragmentadas e com objetivos dispersos. Apesar da predominância numérica dos conservadores, sua reação para conter avanços mais significativos dos "progressistas" só se manifestou nos estágios finais do processo de deliberação⁵ (Braga, 2012). Por outro lado, a postergação de arranjos mais definitivos para legislação complementar permitiu o realinhamento do campo conservador (Delgado, 2001).

A partir desse ponto, ganham proeminência na dinâmica política as engrenagens do "presidencialismo de coalizão", enquanto simultaneamente se manifesta a "dependência da trajetória"⁶ (Abranches, 2018). A instauração da seguridade social ocorre em um contexto já caracterizado pela presença marcante do setor de saúde privada, representado por planos de saúde e provedores, e pelas décadas de operação da previdência social sob a ótica do seguro. Além disso, destaca-se a oposição efetiva dos governos sucessivos à promulgação da Constituição em relação aos dispositivos da seguridade social (Fleury, 2008).

Dessa maneira, durante a década de 1990, antes de prevalecer a perspectiva de regulamentação da seguridade social, a abordagem em relação à previdência tende a focalizar predominantemente sua concepção como um mecanismo de seguro. A confrontação dos desafios atuariais associados à previdência é direcionada sob a ótica das reformas estruturais, alinhando-se ao propósito de uma maior integração da economia brasileira na ordem global, sob a influência predominante do neoliberalismo.

Imediatamente após a promulgação da nova Constituição em outubro de 1988, instala-se no país um clima de ameaças quanto à insolvência da seguridade social. Projeções realizadas em 1989 pela Secretaria de Estatística e Atuária do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) chegavam a apontar, por exemplo, que o gasto previdenciário poderia representar 14,7% do PIB em 1995 (Andrade, 1999).

No contexto da denominada "Década Neoliberal", conforme coloca Cardoso (1999), emerge a perspectiva de uma "Nova Política Econômica". Essa abordagem nutre a confiança na atração de investimentos estrangeiros e na mitigação do

⁵ Isso foi notório no caso da saúde, onde a noção de saúde suplementar impediu a adoção de uma perspectiva universalista completa.

⁶ De acordo com Peters (1999), "escolhas feitas quando uma instituição está sendo formada, ou quando uma política está sendo iniciada, terão uma contínua influência amplamente determinante no futuro". Ainda segundo o autor, após a adoção de uma trajetória específica, demandaria um substancial empenho ou mesmo a ocorrência de uma perturbação externa significativa para modificar a orientação e desenvolvimento das instituições em fases subsequentes".

chamado "custo Brasil" como propulsores de um novo ciclo de desenvolvimento. Dentre as medidas essenciais delineadas para implementação destacam-se a abertura comercial, privatizações, reforma do Estado, desregulamentação do mercado de trabalho e a reforma previdenciária. O encaminhamento dessas iniciativas ocorreu de maneira complexa ao longo dos três governos que compreenderam o período em análise, com uma aceleração significativa durante o primeiro mandato de FHC, embora de forma incompleta. Este cenário é marcado pelo alcance limitado da desregulamentação do mercado de trabalho e da reforma previdenciária, bem como pela preservação de empresas estatais estratégicas, como BNDES e Petrobrás, além da adoção *ad hoc* de medidas de política industrial.

O governo Fernando Henrique Cardoso é marcado pela acentuação do processo de abertura econômica. Neste período ocorrem diversas iniciativas de desregulamentação, com o fim do monopólio estatal do petróleo, das restrições à existência de capital estrangeiro na exploração do subsolo e serviços de telecomunicação. Além disso, ocorre o fim da distinção constitucional que possibilitava tratamento diferenciado às empresas brasileiras de capital nacional, intensificam-se as privatizações, ocorrem reformas administrativas e previdenciárias e acontece a criação do contrato temporário de trabalho.

A implementação da Nova Política Econômica (Dedecca, 2005), se caracterizou como a medida do governo de maior impacto imediato. A partir da ancoragem cambial, enseja-se o incremento das importações e do controle da inflação, ao mesmo tempo que a presença de juros e taxas elevadas funcionava como ferramenta à atração de capitais estrangeiros, de forma a realizar o equilíbrio de pagamentos. Como resultado, essas políticas acentuaram o déficit público, além de acentuar a vulnerabilidade da economia brasileira, com dependência crescente do capital estrangeiro (Fiori, 1993).

A implementação da política supracitada esteve diretamente relacionada à intenção do governo em introduzir as empresas nacionais à competição externa, de forma a provocar o aumento de sua competitividade, a qual acreditava-se, por parte de seus elaboradores de tal política, inibida nos marcos de uma economia fechada (Delgado, 2001).

Ocorre, realmente, um significativo aumento da produtividade do setor industrial nos anos 90, ao mesmo tempo que a redução expressiva do emprego se torna uma realidade. O processo de aumento da produtividade consiste em três estratégias

básicas adotadas pelo setor empresarial. A primeira delas esteve associada a busca pela redução de custos, a partir da dispensa de trabalhadores, crescimento da terceirização e descontinuação de diversas linhas de produção. A segunda estratégia foi a ampliação e realocização da capacidade, a partir da desvalorização dos ativos devido a abertura econômica e a possibilidade de estreitar as relações entre as multinacionais e suas filiais, de forma a responder à expansão da demanda que ocorreu nos primeiros anos do real. A terceira esteve associada a modificações nas configurações patrimoniais e empresariais, a partir de fusões e transferências, por parte das empresas, na busca de novos recursos financeiros e tecnológicos (Fiori, 1993).

Diante do supracitado, percebe-se a falta de estratégias mais “ostensivas” por parte do empresariado, como, por exemplo, adoção de medidas que buscassem ampliar a capacidade inovativa das empresas. Este caráter defensivo das estratégias empresárias é exposto nos levantamentos realizados pela CNI entre 1991 e 1995, identificando a direção tomada pelos maiores líderes industriais diante do processo de abertura comercial. Segundo a instituição, houve predominância da “mesma estratégia de realização”, focando em racionalizar a produção e criar programas de qualidade e produtividade⁷. De uma forma mais ampla, a década de 90 sofre com a deterioração crescente das ocupações, a partir da diminuição do emprego sem carteira assinada, ampliação das atividades por conta própria, aumento do desemprego, a expansão do nível de inatividade da força de trabalho em áreas metropolitanas e crescimento da ocupação no terceiro setor (Cacciamali, 1998).

Tal contexto impactou de maneira negativa a dimensão estrutural do poder dos trabalhadores assalariados, afetando diretamente sua capacidade de organização e mobilização. É justamente nestas circunstâncias que o empresariado brasileiro, pressionado pela redução da proteção à indústria nacional, desenvolve iniciativas no sentido de buscar a redução do “Custo Brasil”, focando na busca pela retração de direitos sociais estabelecidos pela constituição de 1988 e na redução das contribuições sobre a folha de pagamentos das empresas, estas sendo base fundamental do financiamento do sistema previdenciário (Delgado, 2001).

A reforma previdenciária no Brasil foi fortemente influenciada pelo singular sistema eleitoral em listas abertas. Essa característica tornava o apoio parlamentar às

⁷ “Pressão para cima”, *Indústria e Produtividade*, n. 295, 1995.

propostas reformistas do governo uma empreitada "dispendiosa". Nesse cenário, as iniciativas reformadoras enfrentaram não apenas desafios inerentes à complexidade do tema, mas também alianças entre sindicalistas, aposentados e partidos políticos de esquerda, o que resultou em resultados menos abrangentes no processo de reforma (Melo, 1996).

Além desses fatores, a reforma previdenciária no Brasil ocorreu em um período desafiador do ponto de vista econômico. A burocracia previdenciária e as resistências políticas adicionaram peso às tentativas de mudanças, favorecendo abordagens mais incrementais. O governo FHC, ciente desses obstáculos, teve que empregar uma variedade de mecanismos de coordenação para contornar os múltiplos pontos de veto, evidenciando a complexidade do processo reformista em um contexto tão intricado (Coelho, 2001).

3.2 A PROPOSTA

Os principais pontos originalmente propostos pela PEC 33/95, que resultou na instituição de mudanças no sistema previdenciário brasileiro no Governo de FHC foram:

1. Instituição do Fator Previdenciário: a proposta da introdução de um Fator Previdenciário como mecanismo de cálculo das aposentadorias. Esse fator consideraria a idade do trabalhador, o tempo de contribuição para a previdência e a expectativa de vida, de modo a incentivar a permanência no mercado de trabalho por mais tempo;

2. Estabelecimento de Idade Mínima: a proposta buscava estabelecer uma idade mínima para aposentadoria no setor público, buscando alinhar as regras do serviço público com as do setor privado;

3. Uniformização de Regras: a proposta objetivou uniformizar as regras de aposentadoria entre os diferentes regimes previdenciários, incluindo servidores públicos e trabalhadores do setor privado.

Em seguida, adentraremos no comportamento dos atores envolvidos, conforme definido na abordagem e o modelo analítico que guiam este trabalho.

3.3 A INDÚSTRIA

As entidades empresariais nacionais apoiaram a maior parte dos itens que compõem a política econômica dos anos 90. Na previdência social e na legislação trabalhista apoiaram todo tipo de desoneração da folha de pagamentos, colocando no cerne de seus objetivos o aumento da competitividade das empresas em um contexto de abertura econômica⁸.

A busca por “reformas estruturais” conduziu os empresários brasileiros à busca de uma interferência mais eficiente na revisão constitucional, com previsão para acontecer em 1993. Para isso, além de iniciativas tomadas pelas entidades tradicionalmente representantes da indústria, foi criada a *Ação Empresarial*, uma articulação encabeçada por Jorge Gerdau Johannpeter, do grupo Gerdau, que objetivava exercer influência junto ao congresso na defesa dos interesses do setor industrial (Diniz; Boschi, 1993). Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, o empresariado volta a alimentar expectativas de “reformas estruturais”, apontando o programa de governo do então presidente como o mais alinhado às expectativas das entidades empresariais⁹.

Durante os anos de 1994 e 1998, as entidades empresariais publicaram diversos documentos em defesa de “reformas estruturais”. Foi realizada, em 1996, pela CNI e as federações industriais, a “Marcha Sobre Brasília”, objetivando pressionar o Congresso a acelerar a votação. Tratando-se das reformas propostas pelo setor industrial, estavam entre as prioridades alterações no sistema tributário, de forma a permitir o aumento da competitividade das empresas nacionais em um contexto de economia aberta. Junto com a simplificação tributária, estavam as proposições de eliminação de impostos em cascata, redução de tributos incidentes sobre a produção (em especial sobre a folha de pagamentos) e acentuação de impostos diretos, concomitante com a redução de impostos indiretos.¹⁰

Após a concretização da vitória de FHC nas eleições de 1994, a CNI publicou o documento “Rumo ao crescimento – A Visão da Indústria”. Neste destaca que:

⁸ CNI, Rumo ao crescimento - a Visão da indústria, Rio de Janeiro, 1994, pp. 23

⁹ Whal, J., “Pontos em comum”, FIESP, Notícias, n.80, outubro de 1994

¹⁰ “Uma proposta de Reforma Tributária e de Seguridade Social”, in Revista da Indústria, n4, outubro/dezembro, 1992

O processo de liberalização comercial desenvolvido desde 1989 foi inevitável e necessário para a geração de uma nova estratégia industrial para o país. É o momento, no entanto, de se construir uma agenda positiva para o setor industrial. A indústria já vive com forte pressão competitiva. O objetivo central desta nova fase deve ser localizar na implementação das reformas estruturais que conduzam o Custo Brasil.¹¹

Um pouco após a publicação do documento supracitado, em 1995, a CNI realizou o *Seminário do Custo Brasil*. Seu principal objetivo foi “transmitir” a sociedade, ao Congresso Nacional e aos formuladores de políticas públicas a ideia de que o país perderia empregos e investimentos por conta do “ambiente no qual as empresas operam”. Afirmava ainda que a principal mensagem que a indústria buscava transmitir era de que uma grande parte da legislação foi criada em um contexto de economia fechada, estando ultrapassada e não atendendo as necessidades do momento.¹² Desta maneira, O *Custo Brasil* foi apresentado como “um conjunto de problemas relacionados a ineficiência e distorções que atrapalhava a competitividade do setor industrial”

No ano seguinte, em 25 de maio de 1996, acontece a “Marcha Sobre Brasília e o “Encontro Nacional da Indústria”, reunindo 3000 empresários. Tais acontecimentos demonstram o crescimento da pressão por parte das entidades industriais no sentido da realização de “reformas estruturais”. Assim como no ano anterior, foram publicados alguns documentos reiterando sua posição em relação ao *Custo Brasil*. O documento intitulado “Brasil Industrial – Competitividade para Crescer” afirmou que:

A lentidão com que as reformas previdenciária e administrativa estão sendo tratadas no Congresso e os sucessivos recuos na sua profundidade e abrangência são inaceitáveis e devem ser imediatamente revertidos para que, em prazo razoável, se possa superar os obstáculos hoje existentes à obtenção do equilíbrio estrutural das contas públicas, indispensável à estabilidade de longo prazo¹³

Nos anos que seguem, aparecem nos documentos da CNI, diversas críticas à lenta tramitação de tais reformas¹⁴.

¹¹ CNI, Rumo ao Crescimento - A Visão da Indústria, Rio de Janeiro, CNI, 1994 p.11

¹² CNI, “Apresentação”, in *Seminário Custo Brasil – Diálogo com o Congresso Nacional*. Rio de Janeiro, CNI, 1995, p.7

¹³ CNI, Brasil Industrial - Competitividade para Crescer, 1996, p.3

¹⁴ Ver, por exemplo, “Uma Agenda para Mudar o País”, in CNI, Indústria e produtividade n.301, julho de 1997, p.28; “Reformar para Competir”, in CNI, Indústria e Produtividade, n.306, abril de 1998, p.10.

Em 1995, a CNI publicou o documento intitulado “*Modernização das Relações de Trabalho – Princípios e Objetivos*”. Nele, salientava a obsolescência da contraposição entre Trabalho e Capital na sociedade moderna, destacando a relevância da “convergência de interesses” de forma a “aumentar o sucesso das empresas e bem-estar da sociedade” e a prevalência da “livre negociação” das relações de trabalho. Destacavam que a razão pela qual defendiam tais “modernizações” estava relacionada a necessidade de aumento da competitividade das empresas e do sistema econômico, redução de encargos sociais e geração de postos de trabalho.¹⁵ Entre as propostas de mudanças estava inclusa a “*reformulação da Seguridade Social*”, a qual inclui a previdência social.

Durante o processo de análise das fontes, fica evidente a expectativa do setor empresarial, expressada, nessa pesquisa, através do posicionamento da CNI, diante da instalação do governo Fernando Henrique Cardoso. O documento *Rumo ao Crescimento – A Visão da Indústria* indicava que:

O Brasil encontra-se em um momento especial de sua história em que se faz necessária uma ampla adaptação de seu software institucional. Instituições e instrumentos que foram funcionais na fase de criação da sua indústria são insuficientes para enfrentar os novos desafios¹⁶.

A proposta da CNI para a previdência consistia em um sistema cuja concessão de benefícios estaria limitada, no sistema básico, a um salário mínimo. Para os demais trabalhadores que recebessem valores maiores que o mínimo, seria instituída um sistema de previdência complementar obrigatório sob regime de capitalização, o qual seria financiado por recursos exclusivos dos segurados e geridos por instituições de previdência pública ou privada. Para os demais que estivessem na faixa de renda superior a 10 salários mínimos estariam facultados a aderir algum sistema de previdência privada disponível. Além disso, haveria a criação da combinação entre o critério de idade com tempo de serviço, acabando com aposentadorias especiais, exceto para casos de insalubridade.¹⁷

De maneira geral, o setor empresarial brasileiro fazia parte do consenso que, o crescimento econômico, ao final dos anos 1980, carecia de abertura comercial, privatizações desregulamentação da economia. Apontava também para a

¹⁵ CNI, *Modernização das Relações de Trabalho – Princípios e Objetivos*, 1995, p.7.

¹⁶ CNI, *Rumo ao Crescimento: a Visão da Indústria*, Rio de Janeiro, 1994, p.9

¹⁷ Id. *Ibid.*, pp.17-18

necessidade de reformas institucionais, as quais possuíam objetivos de ampliar a competitividade da economia nacional em um contexto de crescimento da concorrência estrangeira (mudanças da estrutura da previdência e reforma tributária). Além disso, demandavam também a instalação de novos instrumentos para a formação de capital de investimentos no país (reforma da previdência) e atração de capitais externos, cujo papel estaria relacionado a alavancagem do desenvolvimento. (Delgado, 2001).

A expectativa de modificação da previdência social no sentido da instalação de um sistema de capitalização, com controle majoritário de entidades do setor privado, compõe a expectativa do empresariado quanto a redução do “peso dos encargos sociais” na folha de pagamento. De maneira geral, as modificações do sistema previdenciário propostas pelos empresários na década de 90 estiveram constantemente relacionadas ao mesmo objetivo, aos quais somam-se intentos de criar novas formas de financiamento da economia nacional, a partir da criação de fundos privados de pensão, uma vez que a fragilização da capacidade de manutenção de investimentos estatais e a redução do déficit público se mostravam como uma realidade.

Apesar da pressão exercida pelo setor no período, a concretização da reforma da previdência de FHC demonstra que o empresariado não logrou de forma plena seus objetivos. A Emenda constitucional nº 20 de 1998 eliminou a referência, presente na constituição de 1988, à criação de uma previdência complementar pública. Entretanto, manteve o sistema de financiamento estabelecido em 1988, fixou um teto para o sistema básico além do admitido pelas entidades empresariais e não alterou o modelo de financiamento de repartição simples da previdência básica. Apesar da redução do poder dos trabalhadores assalariados na sociedade brasileira na década de 1990, uma vez já criada, a previdência social pública contou com a participação de diferentes atores em sua defesa, como o pessoal do Estado alinhados com a ideia de seguridade social e sua própria clientela organizada, cuja participação não se encontra no momento da criação do sistema (Delgado, 2001).

3.4 TRABALHADORES

3.4.1 CUT

A temática das políticas sociais passa a aparecer de maneira mais nítida na agenda sindical da CUT a partir da década de 1990, fato que foi determinado por modificações em seu posicionamento, de combativa para propositiva. Apesar disso, no III CONCUR (1988) já aparecem algumas deliberações e posicionamentos da CUT em ações contra privatizações de estatais, ampliação de serviços básicos, reforma urbana, políticas de saúde, previdência social, etc. (da Costa, 2000).

A partir, principalmente, do IV CONCUR, a entidade passou a propor linhas de ações relativas às políticas sociais em diversas áreas como: Seguridade Social, Habitação, Meio Ambiente, etc. De maneira geral, as estratégias utilizadas pela central para influenciar na administração de políticas públicas foi a participação nos conselhos paritários, na Câmaras setoriais, a criação da Secretaria de Políticas Sociais e proposições resultantes de debates realizados em suas plenárias e enviadas para o legislativo Brasileiro (Honorato, 2010). A criação dessa secretaria em momento tão próximo da disputa pode indicar, talvez, que a entidade tenha tratado o tema de maneira marginalizada, sem empreender esforços significativos para a contenção da reforma¹⁸.

De fato, a década de 1990 foi marcada por mudanças significativas no direcionamento da Central Única dos Trabalhadores, fato que contribuiu para guiar sua maneira de atuação nas reformas da previdência que seguiram. Tal atuação vai ocorrer em um contexto de debates neoliberais, os quais focalizavam, em parte, a residualização do estado e da proteção social.

Apesar da mudança de tendência da central, de combativa à propositiva, durante a década de 90, houve clara oposição durante a maior parte do governo FHC. Em 1995, pouco depois da posse, a entidade criou e enviou ao governo (através da executiva nacional) um documento com o nome de “Propostas da Central Única dos Trabalhadores – Dignidade e cidadania para quem faz o país”. Este carregava propostas e posicionamentos da CUT em relação a diversas políticas, entre elas a

¹⁸ Como muitos trabalhadores do setor moderno da economia tinham planos privados e entre o benefício auferido e a reforma há um hiato temporal considerável, apesar de ser parte da pauta, nunca ganhou centralidade, como outras, que afetavam as relações de trabalho diretamente.

defesa da Previdência Social pública. Dessa forma, é possível dizer que a central se coloca em oposição as reformas que buscavam a retirada ou diminuição de direitos dos trabalhadores e mecanismos de proteção social, estando entre eles os previdenciários.¹⁹

De acordo com da Costa (2000) a proposições centrais da CUT no período em questão estiveram relacionadas a: um tratamento de isonomia entre funcionários do setor privado e público²⁰, denuncia e combate à sonegação, defesa da realização de uma auditoria nas constas do sistema previdenciário, implementação de uma política de equilíbrio entre ativos e inativos, aumento do teto de benefícios para vinte salários mínimos.

Importante destacar que o diálogo iniciado por governos anteriores com as entidades representantes de trabalhadores foi fechado no governo de Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, as câmaras setoriais (abertas no governo Itamar e suspensas no Governo FHC). Apesar disso, com os desafios relacionados a aprovação da reforma da previdência, o governo, em 1996, convocou as centrais sindicais para debater as modificações no sistema previdenciário brasileiro. Mesmo que de maneira indireta, o poder executivo tentava obter a aprovação das entidades representantes dos trabalhadores para dar continuidade ao processo de reformas da Costa (2000).

A partir de 1996, a CUT muda seu posicionamento em relação a previdência social e passa a negociar com o governo a respeito da reforma proposta.²¹ Neste mesmo ano, Vicentinho, então presidente da entidade, teve a iniciativa de negociar diretamente com o governo sobre a reforma proposta pelo mesmo. Esse posicionamento do presidente da central causou repercussão negativa em diversos setores da CUT, inclusive entre os membros da Articulação Sindical, a qual Vicentinho vazia parte. Segundo Boito Júnior (2005), no período:

O Governo FHC mostrava-se infenso a qualquer negociação com o movimento sindical. As inúmeras propostas de 'política alternativa' da CUT caíam no vazio. A repercussão, aqui no Brasil, da greve geral francesa contra as mudanças neoliberais da Previdência daquele País

¹⁹ CUT, Propostas da Central Única dos Trabalhadores – Dignidade e cidadania para quem faz o país, Rio de Janeiro, 1995

²⁰ O objetivo era de igualar as exigências para aposentadorias entre os empregados sujeitos a regime especial da previdência e os pertencentes ao regime geral, uma vez que, nesse contexto, as regras eram fundamentalmente distintas.

²¹ CUT, RESOLUÇÕES DO 6º CONGRESSO NACIONAL DA CUT, São Paulo, 1997

e a relutância dos parlamentares, inclusive dos partidos governistas, em aprovar medidas impopulares em ano eleitoral fizera o governo FHC mudar de postura. Quanto a Vicentinho, pareceu açodado ao ver chegar o momento pelo qual esperara desde que assumiu a direção da CUT em 1994: suspendeu a mobilização sindical já programada para o mês de janeiro de 1996 e cedeu em tudo na negociação com o governo, assustando, inicialmente, até mesmo seus parceiros políticos da Articulação Sindical (Boito Júnior, 2005).

A primeira rodada de negociações aconteceu em 11 de julho de 1996, na qual participaram três centrais sindicais: CGT, CUT e Força Sindical, dentre as quais, apenas a Força Sindical, nesse momento, aceita as proposições do governo. Entretanto,

No decorrer do processo de negociação, tanto o governo quanto os sindicalistas passaram a flexibilizar suas posições. De um lado, o governo aceitou abandonar as propostas de limite de idade (60 anos), unificação dos critérios de concessão de benefícios (homens e mulheres) e fim da aposentadoria especial para professores. De outro, o presidente da CUT, Vicentinho, comprometeu-se a defender os termos do acordo na direção nacional da central, inclusive a aposentadoria por tempo de contribuição (da Silva, 2001).

No interior da CUT, tal acordo não foi bem recebido. As principais denúncias ao pacto estiveram relacionadas a aposentadoria por tempo de serviço ao invés de por tempo de contribuição, a extinção da aposentadoria proporcional, da aposentadoria especial para professores universitários e as novas regras para aposentadoria integral no serviço público (da Silva, 2001).

Dessa forma, devido à grande oposição de servidores públicos, docentes universitários, bancários, dirigentes das correntes minoritárias e de partidos de esquerda, a direção nacional da entidade não assinou o acordo e optou pela continuidade das negociações. Logo, a ambiguidade toma conta da prática sindical cutista. A oposição esteve traduzida entre Vicentinho, o qual buscava realizar um acordo aceitável (ao menos para os militantes de sua corrente política), e de outro as demais lideranças sindicais cutistas do setor públicos, as quais estavam em desacordo com o caminho adotado pela direção da entidade (da Silva, 2001).

A partir dessa divisão dentro da própria central entorno do tema da reforma da previdência social, ocorre o enfraquecimento de seu poder de atuação junto a defesa dos interesses dos trabalhadores (da Silva, 2001).

Quanto às mobilizações promovidas pela entidade durante esse período, é importante salientar que não houve eventos totalmente dedicados ao tema da

previdência social, podendo indicar uma agenda em que a prioridade não estava focada nesse assunto. Este fato, apesar de causar estranhamento, é compressível uma vez que o governo intenta, neste contexto, uma série de reformas, nas mais diferentes áreas, que afetavam os trabalhadores.

As reivindicações iniciaram em 1995 com a campanha de oposição às reformas neoliberais intencionadas pelo governo, cuja uma das principais defesas foi a previdência pública.

Em 1996 ocorreram dois eventos principais. O primeiro deles foi a Greve Nacional pela defesa da manutenção de direitos, contrário às políticas neoliberais de FHC. Entre os principais pontos de destaque estava a manutenção de uma aposentadoria digna. O segundo foi a VIII Plenária Nacional da CUT. Nesta ocorreu a aprovação da realização de uma campanha contra as reformas propostas pelo poder executivo federal.

No ano de 1997, ano que antecede a aprovação da reforma da previdência, ocorreu o maior número de ações empreendidas contra a política neoliberal e modificações na Previdência Social. No início do ano foi lançada a campanha “Reage Brasil” e, no segundo semestre do mesmo ano, deu-se início uma nova campanha “Abra o Olho Brasil”, cuja ação consistiu na realização de atos públicos e carreatas contra as reformas em curso.

Em agosto do mesmo ano aconteceu o VI CONCUR, em que ficou decidido a respeito da articulação de lutas contra a aprovação das modificações na lei de Previdência Social e outras reformas em debate. Desta maneira, em novembro aconteceu a Caravana Nacional que passou por várias cidades do país, demonstrando a oposição do grupo dos trabalhadores às reformas em curso, principalmente a da previdência social. No mês de dezembro ocorreu um Encontro Popular o qual reuniu diversos setores da sociedade, também se opondo às reformas do Governo FHC.²²

No início do Ano de 1998, em fevereiro, a CUT publica um documento denominado “informa CUT extra” cuja manchete era “URGENTE!!! Luta Contra a Reforma da Previdência”. Este documento buscava expor que a executiva nacional da entidade estava em Brasília acompanhando o debate. Reiterou ainda que as CUT estaduais e demais entidades filiadas deveriam:

²² CUT, RESOLUÇÕES DO 6º CONGRESSO NACIONAL DA CUT, São Paulo, 1997.

Intensificar a luta contra a Reforma da Previdência, reforçar as iniciativas de preparação do dia Nacional das Lutas e realizar em todas as capitais grandes manifestações no dia 10 de fevereiro e garantir a presença de dirigentes e ativistas em Brasília no dia 11 de fevereiro, conforme orientações anteriores. A Executiva Nacional reitera, também que as entidades devem desenvolver todos os esforços para apoiar os servidores Públicos Federais que a organizarão um acampamento em Brasília, de 09 a 12 de fevereiro, contra as Reformas da Previdência e especialmente contra a Reforma Administrativa (Informa CUT, 1998).

Em novembro de 1998 ocorreu, na sede nacional da Central, o Seminário Nacional sobre as reformas da previdência. Seu principal objetivo foi:

Fazer um balanço da luta contra a Reforma da Previdência do governo FHC, permitir um aprofundamento das reformas dos sistemas de previdência no contexto internacional, além e principalmente, avaliar os desdobramentos da nova reforma da previdência articulada pelo governo e atualizar as propostas da CUT (CUT, 1998).

Cerca de um mês após a realização de tal seminário a Emenda constitucional nº 20 de 1988 foi aprovada, modificando fortemente os direitos previdenciários. Apesar da relevância do ano, o qual foi marcado por reduções nas garantias dos trabalhadores, tais atuações não foram mencionadas na Cronologia de Lutas da CUT (2009).

Chama também a atenção a não presença de atividades nas quais as propostas de reformas da previdência tenham sido discutidas com trabalhadores desempregados e do setor informal. A entidade parece não ter sido capaz de criar um amplo movimento de massas que conseguisse envolver os trabalhadores e frear de maneira significativa o processo de reforma da previdência.

Tratando do âmbito mais defensivo ou de ações combativas a entidade parece não ter atuado de maneira forte o suficiente para frear o avanço da reforma previdenciária proposta pelo Governo FHC. Contudo, não deixamos de considerar várias ações empreendidas nessa direção. A divisão existente no seio da entidade, entre sindicalistas a favor e contra a reforma, parece ter enfraquecido o movimento.

De maneira geral, a atuação mais forte no sentido de causas relativas às políticas sociais ocorreu a partir da década de 1990, tendo como marco a realização do IV CONCURT. Nesse sentido, a entidade passa a adotar um posicionamento menos combativo e mais propositivo, tendo como foco o tratamento isonômico entre trabalhadores do setor público e privado, quanto à aposentadoria, o combate à

sonegação, defesa da realização de auditoria nas contas do sistema previdenciário, equilíbrio de vencimentos entre ativos e inativos, assim como a ampliação do teto da aposentadoria.

O governo executivo, em momentos finais do período de tramitação, decidiu tentar uma aproximação das entidades representantes dos trabalhadores, em busca de suporte à proposta de reforma previdenciária. Tal movimento de aproximação gerou algumas divergências dentro da própria CUT, conforme supracitado. Ao fim, a reforma foi aprovada com algumas diferenças de sua proposição inicial, tendo como ponto principal a implementação do fator previdenciário que, apesar de não denominar uma idade mínima, desestimula aposentadorias precoces e enseja a permanência do trabalhador no mercado de trabalho. Vale registrar, ainda, conquanto não muito destacado, a eliminação à referência do fundo público de previdência, o que deixava por conta exclusivamente do setor privado a atenção à previdência complementar do serviço público (Delgado, 2001). Tal medida será revertida no mandato de Dilma Rousseff, como veremos.

3.4.2 DIEESE

O DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, destaca-se como um “think tank”, ou seja, uma instituição de pesquisa e análise de políticas públicas, que não se caracteriza como uma comunidade epistêmica. Sua atuação é marcada por um compromisso notório em defesa dos trabalhadores, promovendo estudos e análises aprofundadas sobre questões econômicas e sociais. Por meio de seu trabalho, a entidade busca fornecer subsídios fundamentais para a formulação de políticas que beneficiem a classe trabalhadora, contribuindo de maneira significativa para o debate e a implementação de medidas voltadas para a melhoria das condições laborais e sociais.

Além disso, atua de forma ativa nos debates que estão em torno de pautas sociais e políticas públicas. Sua atuação, de maneira geral, acontece através de artigos, livros, relatórios e demais documentos publicados pela instituição de maneira regular.

A entidade enxerga o sistema previdenciário como um seguro social que seria capaz de cobrir os riscos de longo e curto prazo, os quais o cidadão está exposto. No longo prazo temos a velhice, morte e invalidez, enquanto no curto prazo percebemos

as situações de desemprego, doença, maternidade e acidentes de trabalho (DIEESE, 2001).

Para o departamento intersindical, o avanço da expectativa de vida da população provoca pressões de longo prazo nas contas de sistemas previdenciários, assim como uma significativa redução de nascimentos pode significar diminuição da arrecadação no médio e longo prazo. Entretanto, para a instituição, a longevidade da população ainda estava baixa no final dos anos 1990 em comparação com outras nações (DIEESE, 2001).

Sugere também que a incorporação de significativa parcela da população economicamente ativa poderia reduzir as pressões sobre as contas do sistema, uma vez que sua principal fonte de receitas é constituída pela massa salarial de trabalhadores com carteira assinada. Dessa maneira, seria necessário a criação de políticas públicas que ensejassem a formalização do trabalho no Brasil, ao mesmo tempo que o comportamento do mercado de trabalho formal impacta diretamente o desempenho do sistema previdenciário (DIEESE, 2001).

De 1945 até o final dos anos 70, no Brasil, o mercado formal de trabalho expandiu-se, basicamente, através da ampliação de relações de emprego assalariadas e regulares. Contudo, na década de 80, esse movimento de integração de parcelas cada vez maiores de trabalhadores ao mercado regulamentado foi perdendo força até inverter-se, com o aprofundamento da crise econômica. Na década de 90, a produtividade das empresas aumentou de forma expressiva, sem que ocorresse, entretanto, o crescimento correspondente da parcela de renda distribuída aos trabalhadores. O atual patamar de crescimento da econômica brasileira também não comporta a criação de um número de postos de trabalho suficiente para garantir a redução dos elevados níveis de emprego (DIEESE, 2001).

Logo, para o DIEESE (2001), as mudanças no mercado formal de trabalho afetaram e ainda afetam, de forma negativa, o equilíbrio financeiro do sistema. Se a sustentação de qualquer regime de financiamento da previdência social depende de um crescimento econômico que seja capaz de gerar renda e garantir uma base de arrecadação adequada, a crise financeira da Previdência Social no Brasil estaria relacionada a estagnação econômica e os baixos níveis de investimento, que caracterizaram a década de 80 e 90.

Nos anos imediatos após a reforma de 1998, a entidade apontou para o agravamento de problemas supracitados. Colocou que as modificações não

contribuíram para aumentar o grau de formalidade do emprego, pelo contrário: exigências maiores para fazer jus ao benefício poderia significar mais uma razão para o trabalhador com vínculos informais de trabalho não lutar pela regularização da sua relação de emprego. Nesse sentido, a baixa renda e insegurança em relação ao futuro de curto prazo também seriam capazes de explicar a falta de planejamento de longo prazo, incluindo o não recolhimento das contribuições para a aposentadoria (DIEESE, 2001).

A troca do critério de tempo de serviço por tempo de contribuição também teria criado problemas dessa natureza aos trabalhadores pertencentes a categorias profissionais com um nível menor de organização, cujos problemas estão relacionados também ao recolhimento patronal das contribuições à previdência (DIEESE, 2001).

Além disso, as regras de transição para aposentadoria proporcional passaram a ser mais rígidas, incentivando a permanência da pessoa no mercado de trabalho. Este movimento, combinado com a deficiência de políticas públicas no país, segundo a entidade, tende a agravar o problema do desemprego.

Entendida como um marco na extensão da proteção social aos trabalhadores, a previdência social está longe de ser apenas um benefício individual, ela realizou contribuições substanciais para a constituição de uma sociedade de bem-estar social, buscando garantir um nível mínimo de renda, segurança e dignidade. Segundo o DIEESE (2001):

O debate nacional sobre a reforma da previdência, que foi conduzido com ênfase no enfoque no equilíbrio das contas públicas e da sustentabilidade financeira do sistema, não explicou as responsabilidades do Estado com relação ao problema e, portanto, não adotou soluções que possam ser consideradas consistentes.

Como supracitado, as novas regras limitaram-se a problemas corretivos, com foco na restrição de acesso a benefícios. Dessa forma, destaca-se falta de alterações no sistema contributivo que sejam capazes de ensejar o crescimento do número dos trabalhadores regulares contribuintes da previdência social.

Dito isso, a reforma adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso significou a redução de benefícios, através de restrições ao acesso e incentivo a permanência de trabalhadores no mercado de trabalho, criando desafios para a inserção de grande parcela da população no mundo das relações formais de trabalho. Esse movimento é motivado também pela diminuição dos benefícios daqueles que já

se aposentaram e que, devido a isso, retornam ao mercado de trabalho, agravando ainda mais o problema (DIEESE, 2001).

Na visão da entidade, as modificações supracitadas seriam o início de um processo de transição, o qual objetivou a transferência de recursos canalizados pela previdência pública para empresas privadas, em especial as vinculadas ao sistema financeiro.

3.5 BUROCRACIA

No tempo que se sucedeu a promulgação da constituição de 1988, alguns setores que não conseguiram se beneficiar das modificações realizaram mobilizações para retardar ou impedir a implementação de alguns dos seus dispositivos. Uma parte dos setores burocráticos representou resistência passiva as mudanças, ao mesmo tempo que outros setores das elites políticas e burocráticas se articularam ao redor de dois eixos principais: (1) a de ingovernabilidade; e (2) reformas pró-mercado (Melo, 1996).

O tema da ingovernabilidade é colocado em um ponto central no debate político ao redor das reformas propostas, tornando-se um princípio norteador do campo político, tendo a ingovernabilidade fiscal como seu foco principal. Por outro lado, as reformas pró-mercado tiveram sua difusão em um *timing* particular, estimulado pelo processo de democratização, pautando-se pelo fato de ter sido oriundo de um pacto entre elites, cuja extensão se deu por um longo período de tempo e, principalmente, por ter acontecido em momento anterior ao ajuste e estabilização econômica (Melo, 1996).

Os custos do processo de barganha política e da disputa distributiva (entre empresários e trabalhadores organizados, setores, firmas corporações e entes federativos) foram socializados, o que implicou expansão fiscal e aceleração orçamentaria. A agenda das iniciativas reformistas na Nova República reflete o impacto das novas demandas engendradas pela democratização e pela existência de muitos “veto players” devido à fragmentação do sistema de representação e intermediação de interesses (Melo, 1996).

Essa nova agenda de reformas foi ensejada por uma janela de oportunidades fornecida pela própria constituição. A emenda constitucional n° 2 previa a realização da revisão da constituição depois de 5 anos da sua promulgação, nesse contexto são formuladas as primeiras propostas de revisão.

Nas condições conjunturais supracitadas em que o debate ocorre, as principais entidades representantes do setor burocrático ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil) e Unafisco (Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro) participaram de maneira ativa no processo que resultou na reforma previdenciária aprovada em 1998.

A ANFIP cumpriu durante sua história o papel de vanguarda técnica parecida com a atuação, na área da saúde, dos sanitaristas (Melo, 1993). Apesar de criada em 1950, constituindo-se como uma associação dos fiscais dos antigos IAPS, é em 1988 que passa a exercer um papel ativo no debate público que circunscreve o tema.

A entidade, através de articulações com setores da esquerda e sindicais, e do forte laço com o “*policy network*” do campo da previdência, se coloca como um “*think tank*” alternativo que produz e publica análises as quais defendem a seguridade social como estabelecida na constituição de 1988 (Melo, 1996). Além de ter promovido diversos seminários durante o período, a instituição também elaborou uma proposta de modificação da lei de previdência social brasileira (ANFIP, 1995). Também acompanhou e participou de maneira ativa de atividades da Subcomissão de Seguridade Social e Família da Câmara do Deputados, possuindo relação próxima com os parlamentares atuantes na mesma, tendo inclusive promovido, maneira conjunta com a subcomissão, um seminário sobre o tema (Devescovi, 1994).

Durante o processo decisório, a entidade demonstrou possuir significativa capilaridade social, um forte exemplo disso foi o abaixo-assinado de 30 mil assinaturas que foi encaminhado em manifestação contrária a revisão constitucional (Melo, 1996).

O cerne das propostas da ANFIP esteve relacionado a criação de um órgão dedicado unicamente à arrecadação da seguridade e, dessa forma, evitando a manipulação de recursos pela área da fazenda. Este órgão passaria a recolher, de maneira simultânea, a contribuição sobre a folha salarial, faturamento e lucro, que são responsabilidades da Receita Federal (ANFIP, 1993).

Até 1997, o Tesouro Nacional tinha obrigação legal de repassar à Previdência Social o valor correspondente às despesas de custeio (pessoal + administração em geral). Não tendo cumprido sua obrigação no período entre 1967 e 1991, o Tesouro Nacional acumulou um débito da ordem de US\$ 25 bilhões, até hoje não resolvido e nem pago (ANFIP, 1995).

O SINDIFISCO, que a partir de 1994 foi transformado na UNAFISCO SINDICAL, compõem junto com a ANFIP e outras entidades de servidores públicos

uma articulação antirreformista, em defesa da seguridade social, em especial dos servidores civis, e de defesa corporativa da grande burocracia setorial de arrecadação e fiscalização (Melo, 1996).

Por recolherem, respectivamente, imposto sindical e contribuições em folha de pagamento de um grande número de afiliados de alta remuneração média, a UNAFISCO SINDICAL e a ANFIP comandam muitos recursos que são utilizados para dar suporte a mobilização de parceiros, a exemplo da Cobap e do Mosap, e mesmo de parlamentares, como foi o caso das audiências públicas nas assembleias parlamentares estaduais realizadas em 1995, financiadas pela ANFIP (Melo, 1996).

De maneira geral, a UNAFISCO se juntou, durante o período de discussão dos tópicos relacionados a reforma da previdência, à ANFIP na promoção de seminários e outros eventos em defesa da seguridade social. As duas entidades realizaram também *lobby* junto a parlamentares atuantes na Subcomissão de Seguridade Social e Família da Câmara do Deputados, além de proporem uma proposta de reforma.

O centro de suas propostas foi a criação de um órgão que passaria a recolher simultaneamente a contribuição sobre a folha de pagamentos, faturamento e lucro. Este seria dedicado de maneira exclusiva à arrecadação da seguridade e sua principal função seria evitar a manipulação dos recursos pela área da fazenda (ANFIP, 1993).

3.6 COMUNIDADE EPISTÊMICA

Ao longo dos anos, as discussões e reformas relacionadas ao sistema previdenciário têm ocupado espaço tanto no âmbito político quanto no acadêmico. Nesse contexto, emerge a noção de comunidade epistêmica, um conceito que se mostra fundamental para a compreensão das interações e debates que permeiam essa temática.

Esta, por sua vez, se refere a um grupo de especialistas e pesquisadores que compartilham um conjunto comum de conhecimentos, teorias, metodologias e valores em relação a um determinado campo de estudo. Essa comunidade busca promover a produção de conhecimento e influenciar as políticas públicas por meio de debates, trocas de informações e construção coletiva de consensos. No contexto da previdência social, a participação ativa de pesquisadores como José Pastore, Fábio Giambiagi e Sônia Fleury em debates sobre reformas previdenciárias implementadas

durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, é um exemplo emblemático da atuação de uma comunidade epistêmica.

José Pastore é um dos principais especialistas em mercado de trabalho e previdência no Brasil. Sua contribuição para o debate se dá por meio de estudos e análises. Pastore tem se posicionado de maneira crítica em relação às questões previdenciárias, propondo soluções embasadas em análises econômicas e demográficas. Sua participação nos debates sobre a reforma da previdência de Fernando Henrique Cardoso é de suma importância para a compreensão das motivações e das propostas apresentadas na época.

Outro pesquisador de destaque é Fábio Giambiagi, da área de economia e finanças públicas. Sua atuação na comunidade epistêmica se destaca pela defesa de reformas estruturais na previdência social, visando a sustentabilidade do sistema. Giambiagi argumenta que as mudanças propostas por Fernando Henrique Cardoso foram necessárias para enfrentar os desafios demográficos e econômicos enfrentados pelo Brasil naquele momento (Giambiagi, 2004).

Sônia Fleury, por sua vez, é uma pesquisadora renomada na área de políticas públicas e gestão social. Sua contribuição se destaca pela abordagem interdisciplinar, que busca compreender as implicações políticas, sociais e culturais das reformas previdenciárias. Fleury defende que as políticas de previdência devem ser formuladas considerando-se as desigualdades e diversidades presentes na sociedade brasileira. Sua participação nos debates sobre a reforma da previdência de Fernando Henrique Cardoso agrega uma perspectiva crítica e reflexiva sobre os impactos sociais e as possíveis alternativas de reforma.

Importante lembrar que as contribuições e posicionamento dos autores, assim como dados e afirmações, reflete o contexto histórico no qual estão inseridos no momento de sua produção acadêmica.

José Pastore, em 1989, escreve que no Brasil existia um grande número de pobres que estavam excluídos de uma vida digna. A maior parte desses pobres não trabalhava sob contratação legal e, como resultado, não usufruía das proteções previdenciárias. A maioria possuía uma escolaridade limitada e de baixa qualidade. Em geral, eram famílias com um elevado número de filhos e, com frequência, eram chefiadas por uma mulher.

Nessa linha de raciocínio, a Constituição Federal representaria uma significativa fonte de desigualdade e exclusão social no Brasil, o que demandava

alterações substanciais no quadro existente, as quais exigiam modificações constitucionais. Esse cenário se aplicava aos Direitos Sociais, à Previdência Social, ao Seguro-Desemprego, ao FGTS e a várias outras áreas (Pastore, 1989).

Entre os brasileiros que têm menos de quatro anos de escola, a Previdência Social é um luxo. Entre os que têm diploma de universidade, é uma regra. A informalidade dos menos educados é 30% superior à média nacional. O mesmo ocorre entre as mulheres e com os trabalhadores do meio rural e da construção civil (Pastore, 1989).

Caminhando no sentido de proposições que vão de encontro com perspectivas liberais de proteção social, defende a existência de maior flexibilidade na negociação de condições de trabalho entre trabalhadores e funcionários, pois, segundo ele, na realidade brasileira, observa-se que os acordos e convenções estabelecidos são integralmente cumpridos, e seriam raras as ações trabalhistas decorrentes de descumprimento desses acordos. Isso indicaria que as partes envolvidas respeitam o que foi negociado de forma livre. Essa constatação representaria um avanço significativo para incentivar as partes a buscarem a proteção dos direitos que podem ser salvaguardados, especialmente no que diz respeito à Previdência Social. Seria uma oportunidade para que as partes criassem pacotes mínimos de proteção, levando em consideração os requisitos mínimos estabelecidos na Constituição.

Seus principais apontamentos estão direcionados ao que ele chama de excesso de rigidez das relações de trabalho, as quais, por sua vez, estimulam a informalidade e, conseqüentemente, diminuem a vinculação dos trabalhadores ao sistema previdenciário, em especial das pessoas em maior condição de vulnerabilidade. Nesse sentido, seu posicionamento corrobora para a prevalência de acordos e convenções como forma de estimular o emprego formal, ensejando o aumento de pessoas vinculadas ao sistema, aumentando a proteção social de camadas mais vulneráveis da população, ao mesmo tempo que incharia as contribuições do sistema previdenciário.

Ainda na busca de propor saídas para o problema supracitado, o autor coloca que: (1) no caso dos trabalhadores empregados em empresas, seria possível fortalecer a proteção por meio de um aprimoramento da fiscalização. No entanto, é necessário ter cautela, uma vez que impor encargos excessivos às microempresas, conforme estavam previstos nas despesas de contratação daquele momento (102%

sobre o salário), poderia levar à destruição dessas companhias e à perda de empregos; (2) para esse mesmo grupo, a legislação poderia garantir um nível mínimo de proteção para todos os empregados, permitindo que tanto os empregados quanto os empregadores ampliassem essa proteção por meio de negociações, assegurando a prevalência dos acordos estabelecidos sobre as disposições legais; (3) no caso das pessoas com renda muito baixa, seria possível expandir os programas de renda mínima (como o programa bolsa escola), deduzindo-se uma pequena porção dessa renda para cobrir garantias básicas da Previdência Social; (4) por fim, para o grupo de maior renda, seria altamente benéfico expandir e incentivar programas de previdência privada facultativa, com tributação leve, a fim de gerar recursos para o sistema previdenciário público.

Para Fabio Giambiagi, a proposta que estava em debate partia do pressuposto de que a reforma da Previdência Social em discussão no Congresso Nacional era insuficiente em sua abrangência e não oferecia soluções adequadas para os desafios enfrentados pelo sistema previdenciário atual. Esses desafios estão intrinsecamente ligados ao envelhecimento demográfico da população e, principalmente, à existência de um conjunto de regras generosas de aposentadoria. Esses fatores têm como consequência direta o agravamento da saúde financeira do sistema, considerando-se os parâmetros atuais (Giambiagi; de Oliveira; Beltrão, 1999).

Ainda, segundo Giambiagi (1996), existiam 5 fatores do sistema previdenciário brasileiro que seriam razões do desequilíbrio: (1) a existência da aposentadoria por tempo de serviço, que permitia que os beneficiários se tornassem elegíveis e usufríssem do benefício em idades muito precoces em relação à expectativa de vida atual; (2) a disparidade de cinco anos (a menos) entre os critérios de aposentadoria exigidos para mulheres e homens, assim como entre trabalhadores rurais de ambos os sexos em comparação com trabalhadores urbanos; (3) a concessão de benefícios adicionais aos professores, que podem se aposentar com apenas 25 anos de serviço (no caso das mulheres); (4) o cálculo do benefício com base nos salários de contribuição dos últimos três anos de serviço, independentemente da história contributiva prévia; (5) a existência de um limite elevado para o comprometimento dos recursos (cerca de 8,5 salários mínimos), o que acentua o desequilíbrio atuarial do sistema previdenciário. Esses aspectos apresentam desafios significativos para a sustentabilidade e equidade do sistema previdenciário, uma vez que contribuem para a precocidade das aposentadorias, disparidades de gênero e entre trabalhadores

rurais e urbanos, concessões especiais a determinadas categorias profissionais e distorções no cálculo dos benefícios.

Buscando solucionar tais desequilíbrios, o autor defende a proposição de uma reforma que contemplasse três critérios principais de mudança: (1) a modificação de alguns dos parâmetros-chave mencionados anteriormente, que, contudo, não alterariam a essência do sistema previdenciário no sentido de não promover uma expansão do espaço da Previdência complementar por meio de mecanismos de capitalização; (2) a definição de uma regra de transição entre as antigas e as novas regras; (3) a redução do teto de benefícios/contribuições, o que, embora resulte em uma diminuição na receita do sistema durante alguns anos, implica na redução posterior dos comprometimentos de gastos. Essas medidas visavam ajustar o sistema previdenciário, buscando equilibrar as contas e garantir a sustentabilidade a longo prazo, sem, no entanto, alterar fundamentalmente a estrutura e o funcionamento da Previdência Social.

Para que a proposta fosse politicamente viável, segundo o autor, era importante respeitar tanto a figura do direito adquirido - no caso daqueles indivíduos já aposentados - quanto a "parcela" desse direito adquirido, ou seja, a "expectativa de direito", que correspondia ao reconhecimento do tempo de serviço já cumprido - no caso dos indivíduos que ainda não estavam aposentados, mas já haviam ingressado no mercado de trabalho. Essa abordagem respeitava a proporcionalidade entre o tempo de serviço cumprido e os termos da legislação vigente no momento da mudança (Giambiagi; de Oliveira; Beltrão, 1996).

Sônia Fleury, por sua vez, esteve mais próxima do alinhamento com o setor progressista da arena política, considerando as inovações da Carta de 1988 como um importante passo no caminho em direção ao patamar civilizatório (Fleury, 2008).

De acordo com a pesquisadora, a década de 1990 foi marcada por uma agenda reformista que enfatizou a necessidade de abordar o sistema de previdência social como o principal desafio nacional, exigindo sua reforma como pré-condição para a estabilização econômica e o ajuste fiscal. Essas propostas refletiram claramente as diretrizes recomendadas por agências internacionais. Uma reforma estrutural da previdência social foi concebida como requisito para aliviar o Estado dos encargos associados às aposentadorias e pensões, enquanto fortalecia o emergente mercado de seguros. Essa reforma foi considerada essencial para a resolução da crise fiscal e, simultaneamente, para a criação de uma poupança nacional que pudesse ser

direcionada para investimentos e impulsionar o processo de desenvolvimento (Fleury, 2004).

Ao analisar a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33/95, Sônia Fleury (2004) afirma que se verifica que os principais afetados pelos ônus da reforma seriam os trabalhadores assalariados, os servidores públicos, assim como os aposentados e pensionistas. Dentro desse grupo, incluem-se também categorias que desfrutam de aposentadorias especiais, como parlamentares, magistrados e professores. Os potenciais prejudicados encontraram apoio entre juristas e parlamentares, cujos discursos refletiam a preocupação com a preservação dos direitos sociais e individuais já adquiridos, ameaçados pela proposta, bem como com a defesa de seus próprios interesses.

Para a autora, Fleury (2007), o contexto de implementação dos dispositivos de proteção social estabelecidos pela constituição de 1988 não foi favorável, traduzindo-se em boicotes a área da seguridade. Nesse sentido, ela pontua diversas formas de boicote a concretização da seguridade no Brasil, entre elas:

- A especialização das fontes de financiamento, tendo como resultado a inviabilização efetiva do orçamento da seguridade social, tornando-o meramente uma representação contábil. Inicialmente, essa separação ocorria de maneira informal e ilegal, mas foi posteriormente legalizada pela Emenda Constitucional (EC) 20, estabelecendo a separação das contribuições de empregados e empregadores exclusivamente para a previdência. Contudo, persistem dificuldades na aprovação de legislações ordinárias fundamentais, como as Leis Orgânicas da Saúde (LOS) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Além disso, existe uma falta de recursos financeiros regulares destinados às políticas de seguridade, havendo até mesmo a apropriação desses recursos pela Constituição Federal ou por meio de legislações ordinárias;

- Através da Desvinculação das Receitas da União (DRU), o governo central pode retirar anualmente 20% dos recursos originalmente destinados a essas áreas, flexibilizando-os para cumprir compromissos como o pagamento dos juros da dívida;

- A aprovação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), com o objetivo de resolver a insuficiência de recursos do setor da saúde, não impediu que esses recursos fossem redirecionados para outras finalidades. Por fim, os governos posteriores teriam utilizado mecanismos de contingenciamento dos

recursos aprovados no orçamento, deixando de repassá-los para as áreas sociais, a fim de aumentar o superávit primário, atendendo aos critérios definidos por investidores, instituições financeiras, agências internacionais e pela burocracia econômica.

De maneira geral, pode-se dizer que não houve mudanças estruturais capazes de realizar severa modificação na trajetória de vida das pessoas. Ao mesmo tempo, estes atores não encerram suas atividades com a aprovação da reforma da previdência de Fernando Henrique Cardoso e continuaram na busca da construção de um modelo de seguridade social que vá de encontro com suas perspectivas de sociedade. A arena política continua efervescente e os documentos analisados para a escrita deste capítulo deixam claro as intenções dos atores políticos em continuar empreendendo reformas e atuando na disputa acerca do modelo previdenciário brasileiro, como veremos nos próximos capítulos.

3.7 PARLAMENTARES E EXECUTIVO

3.7.1 A tramitação

A governabilidade no âmbito federal passa diretamente pelo o que Abranches (2018) define como *presidencialismo de coalizão*. No presidencialismo de coalizão, o presidente muitas vezes não possui maioria absoluta no legislativo, o que o leva a negociar e estabelecer alianças com diversos partidos políticos. Essas alianças são formadas para garantir a aprovação de projetos de lei, superar obstáculos legislativos e manter a estabilidade política, garantindo a concessão de cargos aos partidos aliados em órgãos governamentais, favores políticos ou recursos para suas bases eleitorais em troca de apoio político.

Em troca do apoio parlamentar, os partidos aliados podem receber cargos em órgãos governamentais, favores políticos ou recursos para suas bases eleitorais.

As características do sistema político brasileiro, em conjunto com o sistema fiscal e tributário, limitam a capacidade de coordenação política do governo federal. Nesse sentido, a descentralização ensejada pela carta magna de 1988 contribuiu para o aumento significativo dos custos de aprovação de políticas nacionais. Isso deve-se ao fato da correlação de forças políticas estabelecidas no país, a partir do marco da constituição, possuírem como características centrais a difusão e fragmentação do

poder. Dessa forma, tais características podem influenciar as relações entre os entes federados, criando instâncias de veto a políticas nacionais nas mãos de governadores e, em alguns casos, prefeitos. No governo federal, as interações entre os poderes executivo e legislativo acontecem através de um sistema multipartidário, possuindo duas casas legislativas com regras diferentes de eleição. Todos os fatores supracitados em conjunto engendram um sistema federativo e político complexo (Arretche, 2004).

Tratando-se de um jogo que acontece em mais de uma arena, devido às características da política e do próprio sistema político nacional e também se caracterizando pela existência de diversos *veto players* partidários e institucionais, é preciso observar de perto os interesses de atores que participaram de todos os processos. Ao chefe do executivo nacional interessava a aprovação de suas propostas com o menor custo político e tempo possível. Já para os parlamentares, o foco principal de suas preocupações estava centrado na dinâmica eleitoral, para tais atores o campo eleitoral é um ponto importante (Melo; Anastasia, 2005).

De fato, as decisões realizadas pelo Congresso Nacional seguem uma estrutura de incentivos determinada de forma exógena ao próprio processo de decisão. Dessa maneira, as estratégias adotadas pelo presidente e por parlamentares tem relação direta com os interesses criados a partir da separação de poderes. Nesse sentido, os desafios enfrentados pelo governo em aprovar sua proposta de reforma, assim como os resultados atingidos, podem ser explicados pelas características da proposta e pelas regras de disputa estabelecidas de maneira apriorística a proposição da reforma (Figueiredo; Limongi, 1998).

Como Immergut (1992) aponta, sistemas políticos com características de autoridade mais centralizadas possuem mais capacidade de realizar reformas. Dessa maneira, as configurações com reduzidos pontos de veto como sistemas bipartidários, com fusão de poderes (parlamentarismo), organização legislativa unicameral e sem facilidade de recurso a referendos e organização unitária do Estado, teriam mais capacidade de aprovar propostas de mudança legislativas. Por outro lado, os sistemas com autoridade difusa e com maior número de pontos de veto estariam mais sujeitos a bloqueios a tentativas de mudanças.

No Brasil, a existência de um sistema político bicameral formado a partir de um conglomerado de partidos, assim como a supracitada descentralização e fragmentação do poder ensejada pela constituição de 1988, faz com que o executivo

tenha que dispor de ferramentas eficientes de coordenação para conseguir driblar as instâncias de veto presentes no jogo político e lograr a aprovação de reformas.

A proposta de reforma da previdência enviada para o congresso pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) não possuía como objetivo realizar modificações significativas na estrutura e no formato do sistema previdenciário. Sua motivação elementar estava relacionada a necessidade de controlar o crescimento do déficit, promovendo o equilíbrio das contas do sistema em momento futuro, vinculando suas propostas a dois tipos de medidas: (1) maior dependência da relação entre contribuição de benefício; e (2) a restrição de benefícios a grupos específicos, especialmente funcionários públicos.

Sobre a configuração do congresso nacional no período temos que: a coalizão que apoiou a candidatura de FHC (PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira, PFL - Partido da Frente Liberal e PTB - Partido Trabalhista Brasileiro) possuía 183 cadeiras na câmara. Ainda no início do mandato o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), através do recebimento de pastas ministeriais, se incorpora a base do governo, que passa a contar com o apoio de 287 parlamentares. Também no início do período, o PPB (Partido do Povo Brasileiro) passou a compor formalmente o apoio as pautas governistas através do recebimento de uma pasta ministerial (Figueiredo; Limongi, 1998).

Sem a incorporação do PPB à base do governo, em sua primeira configuração ministerial, o governo não atingia o *quórum* de 3/5 dos votos exigido para a aprovação de reformas na constituição. A partir da inclusão do partido à base, o governo passou a contar com considerável margem de segurança. No Senado, a situação para o governo era um pouco mais tranquila, os parlamentares que faziam parte de sua base representavam considerável maioria, contando com 79% das cadeiras antes da inclusão do PPB e passando a contar com 84% após o acordo político.

Ao ser enviada para a câmara, a emenda foi rapidamente apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), mas a comissão especial (CE) demorou para ser instalada (135 dias) e também tardou em desenvolver seus trabalhos (145 dias). Entretanto, mesmo com tal demora, a CE não chegou a apresentar um parecer para ser votado na câmara, uma vez que teve seus trabalhos interrompidos por decisão do presidente da mesa da câmara. Demorada também foi a votação em plenário, totalizando 130 dias.

Já no Senado, a maior quantidade de tempo gasto aconteceu na CCJ, demorando mais de um ano. Posteriormente, seu parecer foi rapidamente votado quando levado a votação em plenário.

As demoras supracitadas que aconteceram nas duas casas podem ser explicadas pelo fato de que outras reformas, que faziam parte da agenda governamental, também estavam em tramitação. Durante os trabalhos relacionados a apreciação da emenda da previdência no senado, o congresso estava com seu foco voltado para a emenda relacionada a reeleição, a qual demorou mais tempo para ser aprovada que as reformas econômicas.

As diferenças organizacionais entre a Câmara e o Senado, além de sua composição partidária, influenciaram decisivamente o papel que cada uma das casas desempenhou e os resultados obtidos pelo governo. Na primeira etapa de votação da Câmara, o governo e os líderes da coalizão governamental tentaram o projeto com a prática usualmente utilizada no processo legislativo ordinário de retirar o projeto da subcomissão e submetê-lo a votação em plenário. (Figueiredo; Limongi, 1998).

Tal interrupção dos trabalhos da CE levou a oposição a recorrer ao Supremo Tribunal Federal, o que paralisou a tramitação por um tempo, mas não foi capaz de impedi-la. Quanto a tramitação da câmara, as alterações introduzidas quase levaram o governo a interromper o processo.

Já na arena do Senado, o senador Beni Vera, então relator da PEC, criou um parecer que objetivava recompor o projeto de reforma, inserindo novamente alguns pontos que foram rejeitados pela Câmara. Essa nova modificação enfatiza dois aspectos principais: a garantia de direitos adquiridos e regras de transição, além de criar regras de progressividade, tornando mais palatável os cortes realizados. Ao ser enviado para a Câmara, o único ponto de tal projeto que encontra resistência é o relacionado a contribuição dos inativos. Apesar disso, o processo de tramitação na CCJ foi demorado e isso aconteceu, principalmente, pela grande demanda de discussões e votações geradas pela agenda de reformas do governo.

No momento posterior da tramitação, a CE terminou de forma rápida os trabalhos e acaba por aprovar o parecer do relator Arnaldo Madeira, quase sem alteração em relação a proposta enviada pelo Senado. Entretanto, o processo de votação continuou longo, levando aproximadamente 3 meses no primeiro turno e 2 meses em segundo turno.

Durante a análise da emenda na Comissão Especial, o governo começou a enfrentar dificuldades na Câmara, e seu desenrolar não foi bem visto pelo executivo, que temia mudanças significativas em seu projeto. Como resultado, o governo coordenou estreitamente suas lideranças Parlamentares e optou por desviar a discussão das questões substantivas para as procedimentais, transformando a batalha na Câmara em um conflito sobre regras e procedimentos, com o objetivo de manter a proposta original.

Antes de votar o parecer em plenário, a Comissão Especial foi interrompida pelo presidente da Câmara, Luís Eduardo Magalhães, em uma decisão controversa. Essa interrupção, a transferência da discussão e votação de uma "emenda de plenário" são práticas comuns no processo legislativo e os líderes têm um mecanismo específico para isso: o pedido de urgência. No entanto, para emendas constitucionais, não há mecanismo equivalente e a apreciação da emenda deve ser concluída na Comissão Especial. Como não havia instrumentos institucionais para fundamentá-la, a decisão do presidente da Câmara foi vista como uma "manobra conjunta" com presidente da República (Figueiredo; Limongi, 1998).

As motivações que levaram as lideranças a realizarem a manobra de retirar o projeto da CE estiveram ligadas aos riscos de alteração do projeto. O trabalho em comissão, em sua essência, tende a resultar em decisões com maior grau de independência. Tal tendência pode ser atribuída a duas razões principais. Em primeiro lugar, a oposição pode ser mais amplamente expressa devido a menores restrições à participação oral e à submissão de emendas, o que também possibilita maior participação dos parlamentares de maneira individual.²³ Em segundo lugar, a comissão geralmente é composta por parlamentares mais experientes no assunto e, ocasionalmente, por especialistas, o que contribui para uma ênfase nos aspectos estritamente relacionados à política (Figueiredo; Limongi, 1998)²⁴.

Em razão da composição diversificada da Comissão Especial, era plausível que houvesse uma divergência em relação aos principais pontos da proposta

²³ A Comissão Especial (CE) foi constituída por um total de trinta parlamentares, sendo que vinte e três deles pertenciam aos partidos que apoiavam o governo (PFL/PTB, 7; PMDB, 6; PPB, 5; PSDB, 4; PL/PSD/PSC, 1), enquanto os sete restantes representavam partidos de oposição (PT, 3; PDT, 2; PSB/PMN, 1; PCdoB, 1).

²⁴ A Comissão Especial em questão era composta por membros que já faziam parte da Comissão Permanente de Seguridade Social, a exemplo dos deputados Eduardo Jorge (PT), que possuía um projeto de iniciativa própria em tramitação na Câmara, e Roberto Jefferson (PTB). Além disso, a comissão contava com a presidência do deputado Jair Soares (PFL), que havia ocupado anteriormente o cargo de Ministro da Previdência.

governamental. Um bom exemplo foi a tentativa de membros da comissão vinculados a diferentes partidos, de assegurar a destinação exclusiva dos recursos oriundos de contribuições para a cobertura de despesas previdenciárias. Essa medida teria como consequência a indisponibilidade dos recursos da previdência para o governo utilizar em questões relacionadas a gestão da política macroeconômica.

Por tais razões, quando se apresentou a oportunidade - devido a um conflito entre o presidente da Comissão Especial, Jair Soares, e o líder de seu partido, Inocêncio de Oliveira, que levou à renúncia do primeiro - o presidente da Câmara decidiu colocar a discussão da PEC em plenário, alegando o esgotamento do prazo conferido à Comissão Especial para a apresentação do parecer, interrompendo assim o processo especial de tramitação antes que a comissão concluísse seu parecer. Anteriormente, paralelamente ao trabalho da Comissão Especial, o governo havia iniciado um processo de negociação com as centrais sindicais, que ocorreu independentemente das deliberações em andamento na CE (da Costa, 2000).

Tanto os parlamentares da oposição quanto os da base governamental contestaram os dois aspectos da decisão do presidente da Casa - a retirada da PEC da comissão e a adoção de rito ordinário para a tramitação de matéria constitucional. Um dos membros da comissão, Prisco Viana (PPB), condenou o "forte condicionamento político" do ato e denunciou seu caráter discriminatório da seguinte maneira:

O Ato de Ofício não poderia ter caráter discriminatório, se há numerosas outras comissões especiais com prazo extrapolado. O prolongamento dos trabalhos não se deu por negligência dos seus membros, por omissão de quantos a integravam ou descaso de sua direção ou da relatoria. Muito ao contrário. Se não se deliberou antes é porque aquele colegiado se viu atropelado por intensas e difíceis negociações promovidas fora do cenário da Comissão, e até externas ao ambiente congressual, com forte ingerência de ministros e da própria Presidência da República, das centrais sindicais, alcançando intensa repercussão junto à opinião pública à vista da natureza da matéria, que interessa superlativamente à sociedade nacional por inteiro. O ato da Presidência surpreendeu a Comissão quando ela já havia dado início ao processo de votação [do parecer]. [...] Incabível fazer incidir sobre matéria sujeita a rito especial [...] a aplicação de preceito de rito ordinário ou comum para os projetos em geral²⁵.

²⁵ Diário do Congresso Nacional, 14/02/96, pp. 4.459-4.560.

Posteriormente, os líderes do governo optaram por uma estratégia de acelerar a votação do projeto e evitar discussões. O relator do projeto na CE, Euler Ribeiro (PMDB), foi nomeado para emitir o parecer em plenário em 13 de fevereiro. Em 27 e 28 de fevereiro, as sessões da Câmara foram transformadas em Comissão Geral, com pronunciamentos de representantes de entidades de classe, seguidas pelo início dos debates em primeiro turno.²⁶

No dia 6 de março, o substitutivo da reforma da previdência foi submetido à votação na Câmara dos Deputados, sendo rejeitado por uma margem de 190 votos contrários (contra 294 votos a favor e 8 abstenções). Essa derrota levou à necessidade de se encontrar uma solução para prosseguir com a reforma da previdência (Figueiredo; Limongi, 1998). Diante disso, a questão procedimental tornou-se objeto de intensa discussão, culminando na escolha de um novo relator para o projeto em plenário, como solução política para o impasse. A problemática envolvida na questão de ordem levantada pelo deputado Nilson Gibson (PSB) ilustra a complexidade da situação:

O procedimento iniciou-se rigorosamente amparado no texto do RI [...] que determina que o substitutivo [do relator Euler Ribeiro] tem preferência na votação sobre o projeto [original]. [...] Submetido a plenário, contudo, tal substitutivo foi rejeitado, tendo V. Exa. anunciado, mais uma vez amparado em norma regimental, que o procedimento de votação da PEC 33/95 prosseguiria nos termos do art. 191, inciso V, ou seja, passar-se-ia à votação das emendas e da proposta original. Em seguida, contudo, inexplicavelmente o processo de votação foi interrompido [...]. Posteriormente tomamos conhecimento de que não só não se daria continuidade ao procedimento de votação na sessão seguinte àquela em que foi interrompido, como também de que seria nomeado um novo relator. Ou seja: uma vez rejeitado em plenário o substitutivo proposto pela Comissão Especial (representada pelo deputado Euler Ribeiro) seria nomeada outra Comissão Especial (agora representada pelos deputados Michel Temer e Pinheiro Landim) para dar novo parecer sobre a matéria. [...] Não vemos qualquer amparo legal para este procedimento. [...] Não há como se admitir novo parecer sobre a matéria remanescente ²⁷.

²⁶ Diário do Congresso Nacional, 01/03/96, p. 5.293.

²⁷ Diário do Congresso Nacional, 14/03/96, p. 6595.

O deputado Prisco Viana (PPB) expressou opinião semelhante, ou seja, questionando a designação de um novo relator e a não votação da matéria restante, composta pelo projeto original do governo e suas emendas.²⁸

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) em questão seguiu seu processo legislativo com a apresentação de sete emendas aglutinativas, sendo a número 6 apresentada pelos líderes dos partidos governistas, tornando-se um novo texto da reforma e sendo relatada pelo deputado Michel Temer (PMDB), enquanto as demais foram apresentadas pelos líderes da oposição. Em 21 de março, a emenda nº 6 foi colocada em votação e aprovada. Entretanto, a tramitação da PEC foi interrompida devido à decisão do STF que acolheu mandado de segurança dos líderes do PDT e do PT na Câmara, Miro Teixeira e Sandra Starling, respectivamente, mas após um curto período ocorre decisão do STF favorável ao governo e a PEC volta a tramitar.

Naquele momento, havia um total de 226 requerimentos de destaques pendentes. Essa quantidade foi considerada excessiva pelos líderes do governo, que passaram a discutir possíveis alternativas. Entre as opções consideradas estava a alteração do Regimento Interno da Casa, mas nenhuma ação concreta foi tomada nesse sentido nessa fase do processo. Além disso, foi discutida a possibilidade do presidente da Mesa declarar prejudicados aqueles destaques que alterassem substancialmente a proposição final.

Por fim, dos 226 requerimentos de destaques apresentados, somente 25 foram submetidos à votação, devido à retirada da maior parte pelos próprios autores e outros terem sido considerados prejudicados pela Mesa, em razão do plenário já ter se manifestado sobre o mérito da emenda em decisão anterior. É importante ressaltar que os requerimentos de destaques foram apresentados, em sua maioria, pelas lideranças dos partidos de oposição e alguns poucos parlamentares. Além disso, a decisão da oposição de retirar a maioria de seus destaques mostra que ela não objetivava simplesmente obstruir a tramitação do projeto, mas priorizava a mudança de alguns poucos pontos, nos quais acreditava ser possível obter vitórias (Figueiredo; Limongi, 1998).

²⁸ Diário do Congresso Nacional, 14/03/96, p. 6.596; 15/03/96, p. 6.808.

3.7.2 O apoio Parlamentar

Durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso como presidente do Brasil, os partidos políticos que o apoiaram nas eleições (PFL, PTB e PSDB) mantiveram seu apoio mesmo quando o governo sofreu derrotas no Congresso Nacional. No entanto, algumas dessas derrotas foram ocasionadas pela diminuição do apoio da base ampliada do governo, composta pelos partidos PMDB e PPB, em relação a medidas que implicavam cortes em benefícios e direitos de grupos específicos (Melo, 1996).

Um primeiro aspecto a ser destacado é que o embate nas votações ocorreu entre o governo e a oposição, e não entre o governo e sua própria base. Das cerca de 230 emendas e destaques apresentados, menos de 15% partiram de partidos que compunham a base governista. Apenas sete propostas foram submetidas à votação pelos membros da coalizão governamental, sendo que duas delas, conforme mencionado anteriormente, não afetaram as intenções governamentais de reforma. Os outros cinco destaques foram apresentados pelo deputado Arnaldo Faria de Sá, do PPB, que formalmente ainda não fazia parte do governo. Portanto, com base neste indicador, somente um partido, e um partido da base parlamentar ampliada do governo, efetivamente se colocou em confronto. Faria de Sá conseguiu aprovar três destaques que visavam impedir a extinção de benefícios (Figueiredo; Limongi, 1998).

No que diz respeito às questões que eram realmente importantes para o governo, este obteve apoio unânime dos líderes dos partidos que compunham sua base parlamentar, e as bancadas tendiam a votar de forma disciplinada. Em relação às 29 votações analisadas²⁹, o apoio médio às pretensões governamentais foi de 86%, ou seja, praticamente nove em cada dez deputados da base governista votaram com o governo nessas ocasiões. Considerando os deputados do PPB, a base do governo contava com cerca de 395 parlamentares.

Cabe destacar que esses dados apontam para a falta de força da oposição em alterar o *status quo*. As emendas propostas pela oposição foram facilmente rejeitadas pelo governo e a disciplina da bancada governista foi bastante elevada, mesmo em

²⁹ Para a obtenção destes dados foram analisados os resultados de 29 votações, na câmara dos deputados, sobre os mais diversos temas de interesse do governo, não somente a respeito da reforma da previdência. Dados estes que foram obtidos através da leitura dos diários do congresso nacional entre os anos de 1993 e 1997, os quais estão disponíveis no endereço eletrônico: <https://www6g.senado.leg.br/buscacongresso/?q=diario+do+congresso+nacional&colecão>

situações em que não houve grande exigência. As vitórias conquistadas pela oposição se resumiram a vetos às tentativas do governo de suprimir direitos constitucionalmente garantidos a determinados grupos³⁰.

Desta maneira, podemos dizer que a coalizão governamental é mais demandada quando é necessária a obtenção dos três quintos constitucionais para a aprovação da matéria. Houve vinte votações em que o governo precisava reunir os 3/5 constitucionais para aprovar a matéria, tendo obtido doze vitórias e oito derrotas. Nesses casos, faltas e abstenções foram consideradas como votos perdidos pelo governo na tentativa de alcançar a maioria qualificada (Melo, 1996).

É possível notar que as diferenças entre as votações em que o governo obteve vitórias e aquelas em que sofreu derrotas foram relativamente pequenas. Na verdade, muitas dessas votações foram decididas por margens estreitas. Essa constatação ressalta a complexidade do processo decisório e a importância de se considerar uma série de fatores na análise das votações³¹.

Ao analisarmos os dados segregados por filiações partidárias, é possível observar que as perdas eleitorais foram primordialmente ocasionadas pelo declínio da disciplina entre os partidos da base governamental ampliada (PMDB e PPB), ao invés dos partidos que compõem a coalizão eleitoral (PFL, PTB e PSDB). Essa constatação sugere que a falta de coesão interna dos partidos de sustentação governamental teve um impacto mais significativo nas derrotas eleitorais em questão.

A decisão de dissolver a Comissão Especial (CE) pode ter impactado negativamente o respaldo desses partidos, deslegitimando assim o trabalho da CE. O governo, por sua vez, adotou uma postura ameaçadora, alertando para a iminência do uso de força política para impor suas vontades, o que motivou os partidos da base governamental ampliada a se unirem à oposição, limitando assim as ações do governo.

Uma análise mais minuciosa acerca do comportamento dos grupos partidários que sustentam o governo mostra que seus membros adotam estratégias distintas para evitarem votações politicamente onerosas. Observa-se que a falta de disciplina dos partidos que compõem a coalizão eleitoral do governo se manifesta sobretudo através de ausências em votações (Figueiredo; Limongi, 1998).

³⁰ Diário do Congresso Nacional, 01/02/93 – 31/12/1996

³¹ Diário do Congresso Nacional, 01/02/93 – 31/12/1996

É fato que o governo recebeu considerável apoio das bancadas que compõem o ministério, especialmente dos partidos que constituíram a coalizão responsável pela candidatura do atual presidente, e que, portanto, possuem uma relação mais direta e transparente com o governo. Não há indícios de que a alegada promoção da irresponsabilidade parlamentar sob o presidencialismo tenha se manifestado entre esses partidos. É possível constatar que o governo teve o apoio de sua base parlamentar e que quanto mais evidente a participação do partido na coalizão governamental, maior a disciplina demonstrada.

Uma parte significativa da lentidão na tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 33 se deveu às prioridades estabelecidas pelo próprio governo no que se refere à tramitação de outras reformas constitucionais que compunham a agenda governamental (Melo, 1996). Além disso, o governo cometeu erros estratégicos, tais como negociar postos-chave da reforma com organizações sindicais sem a devida consulta à Comissão Especial que avaliava a emenda e excluí-la do processo decisório no Congresso. Estes erros resultaram na rejeição do substitutivo Euler, na perda da oportunidade de votar em conjunto todas as medidas propostas, no aumento da complexidade e vulnerabilidade do processo de votação à atuação da oposição e, principalmente, na necessidade de fazer com que o projeto passasse novamente pela Câmara.

No que tange ao comportamento dos partidos que integram a base parlamentar do governo, foi constatado que, de fato, estes partidos negaram apoio ao governo em propostas de grande importância para a reforma em questão. Entretanto, esse comportamento não parece ter sido aleatório, e a falta de disciplina não foi distribuída igualmente entre as bancadas dos partidos que compõem a coalizão governamental. A resistência dos membros dessas bancadas partidárias está intimamente ligada à natureza da participação de seus respectivos partidos no governo.

Na Câmara e no Senado, o governo obteve sucesso na aprovação de medidas que afetavam apenas os interesses potenciais de futuros beneficiários do sistema, sem encontrar grandes obstáculos. Embora esses resultados não possam ser subestimados, é importante destacar que essas medidas foram fundamentais para estabelecer os princípios básicos que norteavam a reforma.

As medidas rejeitadas no processo de reforma da previdência afetavam diretamente os atuais beneficiários do sistema previdenciário e/ou os grupos que estavam prestes a receber benefícios. Entre elas, estavam propostas que afetavam

interesses de parlamentares, como a manutenção do IPC, e de grupos específicos, normalmente organizados e mobilizados, do funcionalismo público. Entretanto, a atuação do Congresso não se restringiu à proteção dos benefícios desses grupos. Muitas das propostas rejeitadas afetavam benefícios de grupos mais amplos e desorganizados, como a elevação da idade mínima para a aposentadoria por idade para todos os trabalhadores, incluindo os rurais, a exigência de contribuição dos inativos e a extinção de alguns benefícios cobertos pelo INSS, como o auxílio-acidente, o auxílio mensal com piso de um salário mínimo para pessoas portadoras de deficiência e idosas e o auxílio-reclusão.

A compreensão do resultado final da reforma em questão pode ser alcançada a partir de duas variáveis, a saber, as regras do processo decisório e a natureza da própria reforma. A partir dessas variáveis, é possível compreender melhor as razões pelas quais medidas foram aprovadas, rejeitadas ou alteradas pelo Congresso, o que pode ser considerado um indicador real das dificuldades encontradas durante o processo.

3.8 O RESULTADO

Após um longo processo de disputa política, algumas modificações foram feitas em relação a proposta inicial mencionada no tópico 3.2 deste capítulo, a saber:

1. Estabelecimento da Idade Mínima: Introdução de uma idade mínima para aposentadoria de servidores (definida por lei complementar) e introdução do fator previdenciário para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS);
2. Unificação dos regimes previdenciários dos servidores públicos e trabalhadores do setor privado;
3. Implementação de regras de transição para os segurados que já contribuía para o sistema, proporcionando uma adaptação mais suave às novas normas e evitando corridas à aposentadoria;
4. Definição de um teto para os benefícios previdenciários, limitando o valor máximo a ser concedido aos aposentados, sendo o mesmo limite válido para servidores públicos ou pertencentes ao RGPS.

Apesar da tentativa inicial de estabelecer uma idade mínima também para trabalhadores vinculados ao RGPS, o governo não logrou êxito. Entretanto, foi capaz de incluir na lei a introdução do “fator previdenciário”, uma maneira de calcular o

benefício do trabalhador penalizando com decréscimo no valor da aposentadoria aqueles que fizessem jus ao benefício de maneira precoce. Esse dispositivo, na prática, desestimulava a aposentadoria por tempo e contribuição, introduzindo de maneira subjetiva a idade mínima também para aqueles vinculados ao RGPS.

A unificação tinha como objetivo criar maior equidade e eficiência no sistema previdenciário, eliminando disparidades e garantindo um tratamento mais igualitário para todos os trabalhadores, independentemente do setor em que estivessem empregados. A implementação de regras de transição, conforme supracitado, foi importante para que não ocorresse a busca por aposentadorias precoces daqueles que se enquadrassem nos critérios da lei anterior. Por fim, a definição de um teto objetivou corrigir algumas distorções como “super-aposentadorias”, que causariam desequilíbrio atuarial no sistema, isso foi fundamental na busca de reduzir pressões fiscais e orçamentárias.

O resultado da reforma parece dialogar com a ideia de revisão do pacto geracional para melhor adequação do sistema aos novos dilemas inerentes de transformações sociais ao longo do tempo. Modificações foram feitas no sentido de tentar manter o equilíbrio atuarial do sistema, caminhando no sentido da ideia que Giambiagi (2007) propõem sobre a necessidade da existência de uma série de reformas previdenciárias, sendo essa apenas uma das que estariam por vir em governos posteriores.

Além disso, vale destacar a modificação do artigo 200, com eliminação da referência aos fundos públicos de previdência complementar. Isso torna-se importante na mitigação do caráter público do sistema e estímulo potencial à previdência privada, embora seus efeitos não fossem imediatos, uma vez que o teto para o serviço público foi tema de reformas posteriores empreendidas no governo de Lula e Dilma.

4 CAPÍTULO 2 – LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003 – 2010)

4.1 DO PENSAMENTO ÚNICO À DESILUSÃO NEOLIBERAL: SEM MEDO DE SER FELIZ?

O conjunto de diretrizes, conhecido como "Consenso de Washington", delineou políticas econômicas implementadas por um número substancial de países. Essas políticas incluíam a abertura dos mercados de capitais, redução de barreiras alfandegárias, privatizações e a diminuição do papel do Estado no estímulo ao investimento, entre outras medidas. Entretanto, a confiança nessas prescrições foi diminuída devido a ocorrência de crises sucessivas, um ceticismo compartilhado inclusive por agências multilaterais, como o Banco Mundial, que expressou suas reservas por meio de vários relatórios publicados entre 1997 e 2002 (Mancuso; Leopoldi; Iglecias, 2010)

No término da década, as crises cambiais na Ásia, Rússia, Brasil e o quase colapso econômico da Argentina indicaram alterações significativas no curso do processo de globalização, embora não tenham levado a uma mitigação completa desse fenômeno. A integração das cadeias produtivas globalmente permaneceu em ascensão, porém, a expectativa de uma abordagem única para as políticas de desenvolvimento nos diversos países deu lugar à aceitação de um renovado protagonismo do Estado na promoção do desenvolvimento, caracterizando um cenário apontado por alguns como pós-neoliberal (Boschi; Gaitán, 2008). Simultaneamente, surgiu uma extensa literatura sobre as diversas modalidades de capitalismo, contrastando com a perspectiva de convergência predominante durante a maior parte da década de 1990 (Delgado *et al.*, 2010)³².

No contexto brasileiro, ganharam força formulações que advogavam pela a necessidade de políticas neo-desenvolvimentistas (Bresser-Pereira, 2007). Paralelamente, no meio empresarial, a confiança de que as "reformas estruturais" e a redução do "Custo Brasil" seriam suficientes para impulsionar o desenvolvimento foi minada pelo êxito limitado do processo de reformas e pelo ressurgimento da ideia de política industrial.

³² A propósito ver Hall e Soskice (2003). Para um balanço de tal literatura, ver Delgado 2010.

A crise cambial de 1998, mantida em segundo plano durante o processo eleitoral que reconduziu Fernando Henrique Cardoso à presidência da República, ocasionou uma modificação na política de estabilização. Essa mudança se materializou com a substituição da virtual paridade entre o real e o dólar pelo sistema de metas de inflação. Do ponto de vista político, esse episódio enfraqueceu o respaldo do governo, que enfrentou, durante os quatro anos do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, um ambiente de vulnerabilidade externa e redução de apoios internos. É nesse contexto que Luiz Inácio Lula da Silva, após três tentativas, disputa e vence as eleições de 2002.

A transição do governo de Fernando Henrique Cardoso para o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva marcou um momento histórico de transformação política e econômica no Brasil. Esse recorte, circunscrito entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000, foi caracterizado por mudanças nas políticas governamentais e nos rumos da nação, fruto uma nova fase da democracia brasileira (de Almeida, 2003).

A transição entre os dois governos foi um momento de expectativa e incerteza. Se por um lado alguns temiam uma ruptura radical nas políticas econômicas implementadas até o momento, por outro existiam aqueles que acreditavam que o novo governo poderia trazer mudanças necessárias para reduzir as desigualdades e promover uma maior inclusão social.

No início de seu primeiro mandato, a agenda de Lula englobou a proposição de diversas reformas, como a tributária, sindical e previdenciária, além da retomada da política industrial. Adicionalmente, foram implementados vários mecanismos de interlocução com a sociedade e diversas ações de transferência de renda. Contudo, o presidente manteve a política macroeconômica do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e adotou várias posturas conciliatórias em relação ao mercado financeiro, incluindo a proposta de reforma da previdência do setor público.

Após 2005, em decorrência da crise conhecida como "mensalão", que envolveu alegações de um esquema de compra de apoio parlamentar, houve uma redução no ímpeto reformista, e o governo passou a dar ênfase à indução do investimento, caracterizado como um "giro desenvolvimentista" (Barbosa-Filho, 2018). Isso foi alcançado por meio de investimentos públicos, que se somaram às iniciativas de política industrial. Simultaneamente, impulsionada pelo crescimento do mercado de *commodities* e pelas ações destinadas à transferência de renda, a economia brasileira experimentou notável dinamismo.

No cenário brasileiro a partir de 1998, a concepção de que a economia se autorregula unicamente por meio do mercado perdeu força, como apontado por Bresser-Pereira (2007). Nesse período, influências do contexto global contribuíram para dissipar a ideia de que o mercado seria suficiente para guiar o desenvolvimento econômico, reacendendo a importância do Estado no processo. Esse ressurgimento destaca a compreensão de que a intervenção estatal é essencial para enfrentar os desafios econômicos e sociais, indicando uma transformação nas abordagens que ganharam prestígio na década de 1990 sobre o papel do mercado na regulação econômica brasileira.

Diante desse cenário em transformação, a passagem do governo de Cardoso para Lula no Brasil refletiu os desafios e as demandas do contexto internacional. Se por um lado FHC buscou inserir o país na economia globalizada e implementar reformas neoliberais, Lula representou uma perspectiva mais voltada ao fomento de políticas sociais e a redução das desigualdades, bem como o ressurgimento de tendências neo-desenvolvimentistas, e é neste contexto histórico em que ocorrem as modificações na lei de previdência social do governo Lula.

4.2 A PROPOSTA

O conteúdo original enviado pelo executivo da PEC 40/03, buscou estabelecer igualdade entre as regras de aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e os Funcionários da administração pública, a saber:

1. Idade Mínima para Aposentadoria: estabelecimento de uma idade mínima para aposentadoria dos servidores públicos de 55 anos para mulheres e 60 para homens;
2. Tempo de Contribuição: definição de regras relacionadas ao tempo mínimo de contribuição como critério para a obtenção de benefícios previdenciários (a PEC não propõe um número exato e diz que tal disposição deve ser regulamentada por lei específica seguindo critérios semelhantes aos do RGPS);
3. Aposentadoria por Tempo de Contribuição: revisão das regras para aposentadoria por tempo de contribuição dos servidores, buscando aumentar o tempo necessário para a concessão do benefício (redução de 5% do benefício por ano de aposentadoria precoce utilizando como base as idades de 55 anos para mulheres e 60 para homens);

4. Cálculo dos Benefícios: alterações nos critérios de cálculo dos benefícios previdenciários dos servidores, considerando fatores como média salarial e tempo de contribuição (também diz que tal disposição deve ser regulamentada na forma da lei e não propõem uma regra diretamente, mas afirma que tal cálculo deve se aproximar conceitualmente das regras do RGPS, que nesse momento consistia em um valor equivalente a 80% das maiores remunerações do trabalhador);

5. Regras de Transição: implementação de regras de transição para suavizar o impacto das mudanças, garantindo uma adaptação gradual dos segurados às novas normas, de forma a não ensejar uma corrida na busca de benefícios daqueles que se enquadravam nas regras antigas;

6. Aposentadoria Especial: revisão das regras para aposentadoria especial de servidores públicos, considerando atividades laborais que expõem os trabalhadores a condições prejudiciais à saúde;

7. Pensão por Morte: modificações nas normas relacionadas à pensão por morte, como critérios para concessão e cálculo do benefício (o valor do benefício seria equivalente a 70% dos proventos do servidor falecido);

8. Contribuição de Ativos e Inativos: alterações nas alíquotas de contribuição para ativos e inativos que supere o limite de isenção do imposto previsto no art. 153, III;

9. Regras para Acúmulo de Benefícios: definição de regras para o acúmulo de benefícios previdenciários, evitando situações de acumulação excessiva.

A seguir, exploraremos o comportamento dos atores participantes do processo político, conforme estabelecido e delimitado na abordagem e no modelo analítico que orientam este estudo.

4.3 A INDÚSTRIA

Durante o processo de transição de governo, em 2002, várias entidades empresariais elaboraram documentos e realizaram eventos objetivando apresentar suas perspectivas sobre as ações que o futuro governo deveria adotar. Um desses documentos foi intitulado "A Indústria e o Brasil: Uma Agenda para o Crescimento," publicado pela CNI (Confederação Nacional da Indústria) em maio de 2002. Neste, a entidade supracitada destacou a importância de buscar a estabilidade macroeconômica e acabar com o excesso de regulações, intervenções e proteções,

vistos como obstáculos para o crescimento sustentável. Entretanto, a mesma também ressaltou que simplesmente não repetir os erros do passado não seria suficiente, uma vez que a agenda do crescimento precisa ir além da estabilidade econômica e do respeito aos fundamentos econômicos. Nesse sentido, seria necessário buscar também, de maneira consciente, o desenvolvimento, ou seja, requer vontade política (CNI, 2002a).

No decorrer do processo eleitoral, as entidades da indústria buscaram, de maneira geral, influenciar de forma a ensejar a abertura de espaço para ideias desenvolvimentistas.³³ Mesmo o candidato Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) não sendo inicialmente o favorito dos empresários, seu sucesso em ser eleito não gerou grande impacto negativo, uma vez que ele realizou um esforço para se aproximar das entidades empresariais e devido ao caráter moderado de seu programa político. Antes de sua eleição, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), preocupada com a preservação do equilíbrio macroeconômico, realizou encontros com os quatro principais candidatos à presidência, onde destacou que os três principais temores dos empresários em relação ao futuro governo eram: o aumento da carga tributária, o adiamento das reformas institucionais e o ressurgimento da inflação (CNI, 2002b).

Ainda no ano de 2002, na edição de novembro de sua revista mensal, a entidade afirma que o futuro governo teria condições bastante favoráveis para a aprovação de reformas estruturais, uma vez que reunia aspectos que colaboravam para tal, como: (1) forças sociais interessadas na união nacional; e (2) oposição falando em divergências, mas não de incompatibilidades (CNI, 2002b). Ainda no mesmo documento, afirma que o novo governo teria a possibilidade nas mãos de concluir as reformas que a gestão anterior não logrou, uma vez que esta deu enfoque demasiado a estabilização econômica e deixou de lado a agenda de reformas estruturais.

Já no início do governo, em abril de 2003, a CNI celebra o acordo que fora fechado entre o governo e líderes partidários referente ao parcelamento de dívidas tributárias, a saber: INSS, Receita Federal, PIS e Confins (CNI, 2003a). A impressão que fica é de que o setor industrial possuía um horizonte de expectativas positivo em relação ao novo governo quando tratava-se de atender suas demandas.

³³ FIESP, Notícias, 76, 14/01/2002, A Urgência de Crescer, p3.

Em dezembro de 2003, no artigo intitulado “Por um novo projeto de país”, da CNI, volta a dizer que é preciso construir um modelo de desenvolvimento que contemple uma visão estratégica de futuro, e que a indústria deveria ter voz ativa nesse processo. Como caminho a ser percorrido para alcançar tal modelo, pontua a necessidade de ir além das reformas estruturais como a da previdência e tributária. Para a CNI, seria necessário a adoção de uma visão mais ampla de país, estabelecendo e reconhecendo o papel da indústria nesse processo (CNI, 2003b). Nesse sentido, aponta para elementos que impactam negativamente o crescimento da economia nacional, a saber: (1) o peso carga tributária; (2) a falta de qualidade do gasto público; (3) ausência de ambiente propício a investimentos; (4) insegurança gerada por opções de macropolíticas; e por (5) indefinição de marcos institucionais. Apesar de apontar para elementos que atravancariam o crescimento econômico, não explicita diretamente quais medidas deveriam ser tomadas para a superação de tais desafios.

Voltando aos anos de 1990, a CNI e a FIESP apresentaram propostas para a previdência brasileira que buscavam reduzir de maneira significativa o teto dos benefícios, ao passo que alterava também sua forma de custeio, buscando ensejar o aumento da competitividade das empresas em uma economia aberta e promover o desenvolvimento do sistema de capitalização. A Emenda Constitucional número 20 de 1998, que fixou um teto de dez salários e manteve a forma de financiamento, não foi vista como satisfatória pelas entidades em questão (Delgado, 2001). A proposta de reforma da previdência do Governo Lula (PEC 40) também tampouco atendeu ao horizonte tradicionalmente vislumbrado pelo empresariado no sentido de uma reforma completa do sistema. No entanto, por se concentrar principalmente nos servidores públicos, foi avaliada de forma positiva pelas entidades, devido ao seu impacto no controle das contas públicas (Delgado, 2003)³⁴.

É relevante destacar que as resistências e oposições em aumentar a aceitação de uma reforma que acabasse com o sistema de repartição simples e levasse a implementação de um sistema de capitalização acabou deixada de lado diante da possibilidade de modificações mais profundas oriundas da reforma tributária. A *desoneração da produção*, a partir da diminuição das contribuições sobre folhas de

³⁴ Durante a pesquisa não foi identificado, de maneira direta, posicionamentos da CNI quanto a proposta apresentada pelo governo, entretanto, incluiu em suas publicações o tema da reforma como um ponto extremamente relevante a ser tratado pelo governo.

pagamentos (ponto que esteve presente como ponto de maior interesse do setor empresarial) poderia ser mais facilmente alcançada a partir de mudanças do sistema tributário em discussão no mesmo período (Delgado, 2003).

O interesse do setor por uma profunda modificação do sistema previdenciário foi mitigado de maneira significativa após as modificações realizadas durante o governo FHC, ao passo que ficaram evidentes as dificuldades para sua implementação abrangente. Documentos oficiais publicados pela CNI ressaltaram a importância que a entidade dava em modificar a forma de financiamento do sistema, a fim de desonerar a atividade produtiva das contribuições incidentes sobre a folha de pagamentos das empresas (CNI, 2003a). Essas demandas foram atendidas de maneira parcial na proposição de reforma tributária do governo Lula. No entanto, a ênfase na previdência como instrumento da formação interna de capitais se desidratou. Nesse sentido, o discurso empresarial foi de encontro a uma percepção amplamente difundida, de que a reforma deveria buscar principalmente a redução do déficit público.

Por fim, apesar da CNI incluir em suas publicações o tema da reforma como fundamental e extremamente relevante de ser tratado pelo governo, não se identificou posicionamento direto sobre que tipo de reforma e quais modificações deveriam ser adotadas. A impressão geral é de que a entidade adotava o tema da reforma previdenciária como uma modificação estrutural relevante e necessária, inclusive vinculando artigos de pesquisadores da comunidade epistêmica que debatem o tema, mas não adentrou nos por menores do modelo previdenciário a ser adotado e nem propôs modificações profundas no sistema, concentrando maior parte de sua atenção no tema da reforma tributária.

Observa-se uma relativa ausência de participação intensiva por parte do setor industrial nos debates. A razão principal reside no fato de que as modificações propostas não exerceriam impacto direto e significativo sobre o regime geral, que abrange a maioria dos trabalhadores brasileiros. A concordância tácita ou o silêncio do setor industrial no debate sobre a reforma da previdência sugerem uma posição de aceitação em relação às propostas apresentadas por Lula em 2003, podendo ser interpretado como uma indicação de que as mudanças propostas não suscitariam, pelo menos diretamente, desafios ou controvérsias significativas para a indústria.

Dessa forma, enquanto setores específicos podem ter visões e interesses particulares em relação à reforma previdenciária, a postura do setor industrial parece

refletir uma relativa concordância, embora, notavelmente, sem uma participação expressiva nos debates públicos sobre o tema.

4.4 TRABALHADORES

4.4.1 CUT

Em contraste com a administração do governo Fernando Henrique Cardoso, que demandou um período de mais de três anos para obter a aprovação da Reforma da Previdência, é possível observar que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva obteve um resultado mais rápido. No mês de dezembro de 2003, apenas oito meses após submeter sua proposta para votação, Lula contou com o apoio decisivo dos partidos que compunham a coalizão governista durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso. Neste ano, o governo federal enfrentou pouca resistência para obter o respaldo à reforma no Senado. O executivo detinha o controle da maioria dos votos, contando com o apoio de todos os senadores da base aliada, à exceção de um membro do próprio Partido dos Trabalhadores (PT) que votou contra da emenda. Além disso, o governo foi capaz de garantir o apoio de metade dos parlamentares do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (Nakahodo; Savoia, 2008).

Muitas expectativas foram depositadas no novo governo por uma parcela significativa da população, especialmente entre os membros da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Essas expectativas se fundamentaram em dois principais motivos. Primeiramente, a CUT teve sua origem intrinsecamente ligada ao Partido dos Trabalhadores (PT), do qual o líder em questão, Lula, faz parte. Pode-se argumentar, inclusive, que por um certo período as fronteiras entre a organização sindical e o partido político não estavam claramente demarcadas. O PT representou o movimento das massas trabalhadoras, abrangendo os trabalhadores que, em geral, não estavam afiliados aos partidos comunistas tradicionais no Brasil pós-ditadura, como o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) (Honorato, 2010).

Em relação à primeira reforma da Previdência durante o governo de FHC, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) combinou elementos propositivos com ações de natureza defensiva. No entanto, no contexto da reforma realizada durante o

governo de Lula em 2003, a atuação da CUT foi predominantemente orientada por propostas e contribuições.

No ano de 2002, durante um período eleitoral, a Central Única dos Trabalhadores, em sua X Plenária Nacional, incitou a população brasileira a votar em Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, evidenciando o apoio da organização ao candidato. No VIII Congresso Nacional da CUT (CONCUT), realizado entre os dias 03 e 07 de junho de 2003, o presidente Lula esteve presente nesse evento, marcando a primeira vez em que um chefe de Estado compareceu a um congresso da CUT, o que reafirmou a estreita relação entre Lula, o Partido dos Trabalhadores (PT) e a entidade representativa dos trabalhadores. Dentre as principais resoluções desse congresso estava a defesa de uma reforma previdenciária que buscasse ampliar os direitos dos trabalhadores.

No mês de janeiro de 2003, a CUT elaborou um Resumo das Principais Propostas da Entidade para a Previdência Social, com o intuito de encaminhá-lo ao novo governante. Nesse documento, foram abordados tópicos relacionados ao conceito de Seguridade Social, ao debate em torno da reforma da Previdência Social e a aspectos tanto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). É importante destacar que essas propostas se situavam em um contexto mais teórico acerca da Previdência, não apresentando influência direta na configuração dos direitos previdenciários.

No que se refere à Seguridade Social, o documento apresentou a proposta de preservar as políticas que compõem a Seguridade Social - Saúde, Assistência Social e Previdência Social - de forma integrada e articulada. Enfatizou também a importância da transparência no orçamento da Seguridade Social e defendeu a reinstalação do Conselho Nacional de Seguridade Social, como medidas necessárias para fortalecer esse sistema (CUT, 2003).

Em relação à proposta de forma da Previdência Social pretendida pelo Governo, a CUT (2003) sustentou que não estava disposta a aceitar discussões baseadas unicamente em perspectivas econômicas. Argumentou-se que o debate deveria se concentrar nos aspectos conceituais, em vez de ser centrado exclusivamente em números, visando resolver questões de natureza social.

A discussão da Central em relação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) abordou a questão dos problemas financeiros desse regime, os quais decorriam de múltiplos aspectos já mencionados nessa pesquisa. Entre eles estão: o

elevado número de trabalhadores no setor informal, sem vínculo formal de emprego; o aumento significativo da expectativa de vida média dos brasileiros; as práticas de desvio de recursos por parte do Tesouro Nacional; as altas taxas de sonegação; a ineficiência da Procuradoria do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) na cobrança da dívida ativa previdenciária, que estava estimada em 100 bilhões de reais em 2002; e a renúncia fiscal por parte de diversas entidades que deixam de recolher suas contribuições previdenciárias. Em suma, para a entidade, antes de promover uma forma na Previdência, torna-se indispensável corrigir essas distorções.

No que diz respeito ao Regime dos Servidores Públicos, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) afirmou que qualquer alteração nos direitos desses trabalhadores deveria ser feita com o objetivo de estabelecer critérios de equidade e justiça nas regras previdenciárias, sem considerar a unificação dos regimes como um elemento fundamental para isso. Além disso, para a CUT (2003), era essencial que fosse realizado um levantamento prévio sobre o período em que os servidores foram regidos pela Lei 1.711/52, na qual a responsabilidade de realizar as reservas financeiras destinadas ao financiamento das aposentadorias dos servidores era do Estado. Além disso, era necessário considerar o período de trabalho dos servidores sob a égide da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), com o intuito de avaliar possíveis compensações previdenciárias.

No que se refere aos direitos dos servidores públicos, que são frequentemente percebidos por outros setores como privilegiados devido à aposentadoria integral, a CUT discordou de tais termos e sustentou que o problema residia no fato de que os recursos arrecadados ao longo dos anos não foram adequadamente reservados para cobrir os pagamentos futuros.

Ao final da proposta para RPPS, a CUT (2003) apresentou uma combinação de proposições que visavam trazer avanços e outras que poderiam resultar em retrocessos nos direitos previdenciários. As propostas foram as seguintes:

1. Respeito aos direitos adquiridos e às expectativas de direito;
2. Estabelecimento de uma meta para a definição do teto dos benefícios previdenciários (incluindo os do Regime Geral de Previdência Social - RGPS) em 20 salários mínimos;
3. Mudanças no RPPS deveriam ser progressivas, ou seja, implementadas de forma gradual;

4. Regulamentação do fundo de ativos e bens destinados a cobrir despesas adicionais do RPPS;
5. Revisão dos critérios de compensação previdenciária estabelecidos na Lei 9.717/99;
6. Gestão bipartite do regime básico e, se aplicável, do regime complementar de aposentadoria;
7. Adoção de medidas de estímulo à permanência do servidor em atividade, como a criação de um abono de permanência a ser pago aos servidores que atingiram as condições para se aposentar, mas optam por continuar em serviço.

Durante o VIII Congresso Nacional da CUT (CONCUT), realizado em junho de 2003, foram discutidas propostas a serem apresentadas à Câmara dos Deputados e ao Senado. Neste mesmo congresso, ocorreu a eleição do novo presidente da CUT Nacional, Luiz Marinho (*apud* JORNAL O POVO, 2003), que, ao assumir o cargo, proferiu o seguinte discurso: "A hora, ainda, é a negociação. Aprendemos que nem sempre é necessário iniciar uma greve para alcançar nossos objetivos. No entanto, para alcançá-los, é sempre necessário estar preparado para uma greve."

Analisando essa declaração, podemos inferir que assim como Vicentinho, que buscava negociar com o Governo FHC, Luiz Marinho, demonstrava o desejo de negociar com o Governo Lula. A esperança era de que, por se tratar de um governo de orientação política mais alinhada à esquerda, as propostas seriam mais prontamente aceitas. Nesse sentido, a ênfase foi colocada nas negociações, enquanto a greve ou outras ações mais combativas foram relegadas a um plano secundário. A rejeição à forma da previdência não fazia parte dos planos da CUT, como evidenciado por Luiz Marinho (*apud* JORNAL O POVO, 2003).

Nós fizemos ver ao governo e aos parlamentares que essas nossas propostas tinham o significado de uma pauta de reivindicações a ser submetida a um processo negocial. A entrega, na sequência de manifestação pública organizada na Esplanada dos Ministérios, teve o significado de uma abertura formal de negociações entre a CUT e os poderes Executivo e Legislativo federais. Teve o significado também de diferenciar a posição da CUT de outras entidades que querem simplesmente rejeitar a proposta de reforma apresentada pelo governo. Na nossa avaliação, considerando a conjuntura política vivenciada pelo País, esta posição é o caminho mais rápido para que as bandeiras que defendemos sejam derrotadas.

Segundo a CUT (*apud* JORNAL O POVO, 2003), a reforma previdenciária proposta pelo Governo Federal e encaminhada ao Congresso Nacional foi resultado de discussões limitadas aos governadores e ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Essa reforma continha diversos aspectos prejudiciais aos trabalhadores, tanto do setor público quanto do setor privado. Diante desse cenário, a CUT apresentou uma resolução com propostas durante o VIII CONCUT, onde foram abordados alguns dispositivos, a maior parte direcionada aos trabalhadores do setor público, ao passo que eram os principais afetados pela reforma de 2003.

Inicialmente, a CUT defendeu a necessidade de iniciar de forma imediata o processo de negociação com o governo acerca da reforma. Essa postura demonstra a vontade da Central em estabelecer diálogos com as autoridades governamentais, apresentando propostas alternativas, mesmo que estas não sejam excessivamente arrojadas. Essa abordagem reforça o compromisso da entidade em buscar soluções viáveis e colaborativas no âmbito das discussões sobre a reforma previdenciária.

A segunda proposta apresentada refere-se ao estabelecimento de um teto salarial, com a sugestão de fixá-lo em vinte salários mínimos. A justificativa para essa medida é a abrangência que ela proporcionaria, contemplando a maioria dos trabalhadores assalariados no Brasil, correspondendo a 95% deles. Vale ressaltar que a CUT manifestou sua discordância em relação à significativa disparidade existente entre as remunerações, defendendo a necessidade de uma legislação que estabeleça um teto salarial para os três poderes, e apelando pela votação imediata dessa lei.

A terceira proposta diz respeito aos futuros servidores públicos e envolve a criação de entidades fechadas de previdência pública complementar, conhecidas como fundos de pensão. Esses fundos seriam administrados e financiados tanto pelos servidores quanto pelo governo, e seriam destinados aos trabalhadores que ingressassem no serviço público após a implementação da nova reforma. Essa proposta se assemelha à estratégia adotada pelo governo durante a gestão de Lula, que consistia em reduzir os direitos dos futuros servidores, gradualmente extinguindo benefícios ao longo dos anos. Um exemplo disso é a eliminação da aposentadoria integral. Vale ressaltar que, como os servidores atuais não seriam afetados por essas mudanças, a CUT não viu motivos para reivindicar em nome deles.

No que se refere à idade de aposentadoria dos trabalhadores do setor público, a Central sugeriu a manutenção das regras em vigor para os servidores que ingressaram no serviço público após 16/12/1998, bem como a continuidade do critério

de transição estabelecido para aqueles que já eram servidores em 1998. De acordo com esse critério, a idade mínima para aposentadoria foi fixada em 53 anos para homens e 48 anos para mulheres (CUT, 2003).

A CUT manifestou sua posição em favor da preservação das regras de cálculo fundamentadas na integralidade em relação à última remuneração do servidor em atividade. No entanto, em relação aos futuros servidores, abriu espaço para possíveis prejuízos ao defender a fixação de um limite máximo para aposentadoria no valor de vinte salários mínimos na época, correspondente a 4.800,00. Além disso, a proposta também previa que os servidores que excedessem esse teto de remuneração poderiam contribuir para um fundo de previdência complementar.

Posicionou-se também a favor da manutenção do princípio da paridade entre ativos e inativos. No entanto, a organização fez uma ressalva quanto aos benefícios ou vantagens salariais adicionais que não estejam relacionados aos reajustes salariais destinados a compensar a perda do poder aquisitivo devido à inflação. A CUT propôs que esses benefícios estivessem sujeitos à incidência de contribuições, garantindo o princípio contributivo. Além disso, sugeriu que o órgão previdenciário utilizasse o cálculo atuarial para garantir o devido financiamento desses novos benefícios.

A Central expressou sua posição contrária à proposta do Governo Lula referente à contribuição dos aposentados e pensionistas, um dos fatores mais polêmicos do projeto. Essa contribuição havia sido proposta anteriormente por FHC e posteriormente revogada.

No que se refere às atividades exercidas pelos servidores públicos em condições insalubres, perigosas, periculosas ou penosas, argumentou que era necessário estabelecer regulamentações específicas na reforma da Previdência. Essas regulamentações deveriam prever critérios para a concessão de aposentadoria após 15, 20 e 25 anos de trabalho, de acordo com a natureza da atividade desempenhada, seguindo um modelo semelhante ao já existente no setor privado.

Em uma proposta adicional, defendeu a implementação de um mecanismo de proteção para preservar o valor das aposentadorias concedidas pelo INSS. Essa iniciativa foi motivada pela aprovação do fator previdenciário em 1999, que resultou em uma considerável redução nos valores das aposentadorias em relação aos últimos salários recebidos durante a atividade laboral. Essa redução afetou tanto aposentados com rendimentos mais elevados quanto aqueles com rendas mais baixas.

A CUT, por meio da resolução do VIII CONCUR, enfatizou a necessidade de uma efetiva gestão democrática e paritária em todos os regimes previdenciários. Essa demanda, embora já estivesse prevista na Constituição desde 1988, ainda não havia sido implementada de maneira adequada. Ainda durante o congresso, a entidade apresentou propostas relacionadas a defesa de um seguro acidente benefício, tratamento e reabilitação públicos. Além disso, foi sugerida a realização de uma auditoria nas contas da Previdência e a implementação de mecanismos legais para combater a sonegação, que é um fator causador de desequilíbrios nas finanças previdenciárias. A central sindical também enfatizou a necessidade de ampliar os direitos previdenciários dos trabalhadores rurais assalariados e oriundos da agricultura familiar, embora não tenha especificado quais seriam esses direitos em particular.

Em contraste com as várias ações em oposição à reforma da Previdência durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, conforme documentado na cronologia de lutas da CUT (2009), não há registros de ações mais combativas por parte da Central em relação à reforma promovida pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva. À exceção das discussões ocorridas no VIII CONCUR, não há evidências de uma oposição mais enfática por parte da CUT antes da aprovação da reforma previdenciária. É importante ressaltar que a ausência de registros não implica necessariamente a inexistência de ações por parte da entidade relacionadas à Previdência, mas indica a menor oposição por parte dos sindicalistas filiados à CUT em relação ao governo de Lula, especialmente em relação à sua liderança.

Posteriormente, durante a XI Plenária Nacional da CUT realizada em maio de 2005, os sindicalistas presentes reconheceram os avanços e conquistas alcançados pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Ao mesmo tempo, decidiram intensificar as mobilizações com o objetivo de ampliar os direitos dos trabalhadores. No entanto, é importante ressaltar que nem todas as correntes e sindicatos que compunham a Central Única dos Trabalhadores aprovaram as negociações ou a postura adotada pelo governo petista. A entidade possui característica heterogênea desde sua origem, e essa heterogeneidade também se manifestou nas discussões relacionadas à reforma da Previdência (da Costa, 2000).

Os debates sobre a postura da CUT em relação ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva geraram descontentamento e divergências internas na organização. Essas discordâncias resultaram posteriormente em divisões dentro dos próprios sindicatos e

entre os trabalhadores que compunham a entidade, levando muitos deles a se desvincularem. Essa situação reflete a complexidade e pluralidade de opiniões existentes dentro da CUT, assim como as tensões e debates em torno do engajamento sindical e das políticas adotadas pelo Governo Lula (Araújo, 2003).

Além disso, as discordâncias dentro da ala progressista do espectro político brasileiro ensejaram, em certa medida, reorganização de alguns atores políticos presentes no campo da esquerda brasileira. Essas divergências, em parte, foram determinantes para a formação do PSOL. Membros e lideranças políticas que não concordavam integralmente com as diretrizes e decisões do governo, especialmente no que se refere à reforma da previdência, encontraram espaço para expressar suas posições e buscar alternativas políticas.

Assim, o surgimento do PSOL pode ser compreendido como uma resposta a essas discordâncias, representando uma vertente política que buscava se distanciar das decisões e propostas que consideravam desalinhadas com suas visões ideológicas e programáticas. A reforma da previdência, nesse contexto, atuou como um elemento catalisador, influenciando na formação de novos rumos e opções políticas no espectro partidário brasileiro.

4.4.2 DIEESE

O DIEESE, seguindo a linha a qual defende, diz que a abrangência da proteção previdenciária transcende a simples concessão de benefícios em casos de incapacidade laboral, que é geralmente associada às estruturas previdenciárias de forma restrita (DIEESE, 2006).

Nesse sentido, a Seguridade Social brasileira, em sua concepção, desempenharia um papel fundamental na promoção de uma distribuição de renda mais equitativa e no acesso a bens essenciais. Sem essa forma de proteção social, o acesso aos serviços de saúde estaria fortemente vinculado à capacidade financeira individual ou familiar, e não haveria uma renda estatal garantida em situações de extrema necessidade. Além disso, se a previdência pública adotasse esquemas de benefícios proporcionais às contribuições acumuladas, isso tenderia a perpetuar, ou até mesmo agravar, as desigualdades salariais existentes no mercado de trabalho brasileiro.

Fica claro no que fora supracitado, que o ator em questão enxerga e defende, em diversos documentos publicados no período, um sistema de seguridade pautado pela noção de proteção de social, redistribuição de renda e acesso a bens mais essenciais.

A entidade também fala a favor da diversificação das fontes de receita, uma vez que:

A diversificação das fontes de financiamento também tornou o sistema menos refém do ciclo econômico. Ou seja, um sistema de proteção social financiado exclusivamente por contribuições de trabalhadores e empresas sobre folha sofreria duplamente em períodos de recessão econômica, com suas receitas se contraindo e suas despesas aumentando. Com base mais ampla de financiamento, a Seguridade Social brasileira apresenta menor vulnerabilidade frente às oscilações da economia. Além disso, a incidência de contribuições sobre lucro e faturamento possibilita melhor distribuição do peso de sustentação do sistema, impedindo que os setores intensivos em trabalho sejam sobrecarregados (DIEESE, 2006).

O DIEESE, de maneira geral, busca apresentar argumentos técnicos para afirmar que a reforma empreendida pelo governo Lula, possui argumentos frágeis quanto a sua necessidade atuarial, apontando para a falta de clareza dos dados:

O Orçamento da Seguridade, porém, nunca foi elaborado por qualquer governo desde a promulgação da Constituição em 1988. Os governos vêm divulgando apenas dois demonstrativos orçamentários: o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. O Orçamento Fiscal e da Seguridade agrega todas as respectivas receitas e gastos, dificultando a análise, em separado, do orçamento propriamente fiscal e daquele da seguridade (DIEESE, 2006).

Além disso, complementa afirmando que a ausência de elaboração do Orçamento da Seguridade Social não pode ser subestimada como uma simples questão técnica de menor relevância. Na verdade, essa falta se soma a uma série de outras medidas adotadas por diferentes governos, com o intuito de dismantelar o sistema de proteção estabelecido na Constituição Federal.

Ainda tratando sobre o financiamento do sistema previdenciário, o DIEESE (2007) olha com bons olhos para o crescimento do emprego formal no Brasil, e diz que o fortalecimento da relevância do emprego com carteira assinada representa um indicador positivo para o financiamento da Previdência, uma vez que esse tipo de

vínculo empregatício implica, em grande medida, em contribuições para o sistema previdenciário.

Por outro lado, pontua que embora o emprego formal com carteira assinada tenha registrado um crescimento no período, ainda é significativa a proporção de indivíduos que não contribuem para o sistema. Os segmentos com as menores taxas de contribuição são os trabalhadores sem carteira assinada, autônomos, profissionais universitários autônomos, empregados domésticos e empregadores. Considerando a representatividade de cada categoria e suas respectivas taxas de não contribuição, observa-se que o impacto mais expressivo da não vinculação ao sistema, no período, ocorre entre os assalariados sem carteira, os trabalhadores autônomos e os empregados domésticos (DIEESE, 2007). Essa não vinculação ao sistema, somada a baixa remuneração média, seria um ponto agravante da situação das contas do sistema.

Os baixos níveis de remuneração pagos no país são patentes. Mesmo na área mais desenvolvida, a Região Metropolitana de São Paulo, pouco mais de metade dos ocupados recebia, no máximo, 2 salários mínimos em 2006 (segundo a PED RMSP). Em algumas categorias de ocupados, essa proporção era ainda mais elevada. Entre 65% e 70% dos “contratados à margem da modalidade padrão” (entendidos como “assalariados sem carteira”, “terceirizados” e “autônomos que trabalham para uma empresa”) e dos “trabalhadores por conta própria” (“autônomos para mais de uma empresa” e “para o público” e “donos de negócio familiar”) auferiam rendimentos de até 2 salários mínimos (DIEESE, 2007).

Porém, é importante salientar que, segundo a entidade, especialmente no período a partir de 2000, a estrutura ocupacional em termos de posições e níveis de emprego tem desempenhado um papel significativo no fortalecimento do financiamento da Previdência Social.

Sobre as afirmações relacionadas ao custo do trabalho no Brasil, muitas vezes utilizado como argumento no discurso daqueles que defendem reformas no sistema de previdência social brasileiro, o DIEESE (2007) diz que o estudo realizado em 2006 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulado “Tecnologia, exportação e emprego”, oferece informações relevantes para a discussão acerca do custo do trabalho, especialmente no contexto da Previdência Social. Um dos artigos apresentados no estudo evidencia que a participação do sistema previdenciário nos gastos com pessoal na indústria de transformação tem apresentado uma queda

gradual: de 15,9% em 1996 para 14,5% em 2003. Além disso, observa-se uma diminuição acentuada na relação entre os gastos com pessoal e os custos totais, de 19,3% em 1996 para 12,4% em 2003, assim como na relação entre os gastos com pessoal e os custos das operações industriais, que reduziu de 40,4% para 23,2%. Esses dados questionam a argumentação de que é necessário reduzir o custo do trabalho para aumentar a competitividade da produção industrial brasileira (IPEA, 2006).

De maneira geral, o instituto defende que para sanar os dilemas atuariais do sistema, é necessário o progresso econômico, compreendido como um crescimento mais equitativo e uma distribuição mais justa dos ganhos, sendo um elemento essencial para viabilizar um financiamento mais eficiente da Previdência. Isso ocorre porque o desenvolvimento econômico pode resultar no aumento dos salários dos trabalhadores empregados, na expansão da ocupação, na redução de formas de trabalho inseguras e desprotegidas, na diminuição do desemprego, no potencial aumento da taxa de participação no mercado de trabalho e no prolongamento do tempo de permanência na ocupação. A combinação desses fatores contribui para a expansão da base de contribuição previdenciária.

O cerne dos argumentos apresentados pelo DIEESE, quanto as modificações na lei de previdência realizada pelo governo Lula, seguiu uma linha muito semelhante aos documentos publicados em anos anteriores, os quais tratavam de outras reformas. Suas argumentações assentam-se em questionamentos quanto a natureza de cálculos realizados para justificar a necessidade de reforma e sugestões para o aumento da arrecadação, as quais resultariam em um melhor balanço atuarial e benefícios para a sociedade.

Este último ponto esteve permeado pelo argumento de que políticas de incentivo a formalização do emprego e aumento de rendimento médio dos trabalhadores seriam essenciais para o aumento da arrecadação. Além disso, trata de problemas quanto a administração dos recursos, apontando para desvios como a DRU, tratada anteriormente nesta pesquisa.

Um ponto interessante da documentação analisada para a escrita deste capítulo é que, apesar das críticas ao argumento de déficit da previdência e “Custo Brasil”, os quais foram centrais na retórica reformista, não foram encontrados posicionamentos diretamente oposicionistas e combativos ao governo e suas proposições de reforma da previdência. A impressão que a documentação passa, é

que nas reformas que precederam o período a entidade assumiu um papel muito mais combativo.

4.5 BUROCRACIA

A implementação da Reforma da Previdência dos servidores no governo Lula, com o objetivo de alinhar as regras dos dois regimes básicos da previdência ao aplicar critérios semelhantes aos dos trabalhadores do setor privado, enfrentou uma significativa oposição por parte de segmentos da burocracia estatal. Determinados grupos, que estavam bem estruturados e ocupavam posições-chave na administração pública, demonstraram uma capacidade de pressão considerável.

No âmbito dos atores internos do Poder Executivo, as elites burocráticas se posicionaram de maneira contrária à Reforma (Araújo, 2003). Entre essas elites, destacam-se setores da burocracia do Ministério da Previdência Social, cuja postura foi sintetizada pela Associação Nacional dos Fiscais da Previdência (ANFIP), que defendia a manutenção do sistema de repartição e dos direitos adquiridos, além de argumentar que a iniciativa governamental poderia desestruturar o serviço público (ANFIP, 2003). Outro setor burocrático com posicionamento estratégico, o dos auditores fiscais da Receita Federal, representados pelo Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (UNAFISCO), também se posicionou contrariamente à Reforma (UNAFISCO, 2004).

Ao apontar as razões do déficit fiscal, a ANFIP (2002), entre outros fatores, apontou para o sucateamento de mecanismos de fiscalização das arrecadações para o sistema, em especial para a falta de funcionários pertencentes aos quadros de fiscais dizendo que:

Cada fiscal arrecada o equivalente a R\$ 2,7 milhões por ano, segundo dados da Diretoria de Arrecadação e Fiscalização do INSS. Com a quantidade atual de cerca de 3.800 auditores-fiscais, o resultado da ação fiscal RAF chegou a R\$ 9,4 bilhões no primeiro semestre de 2002, quantia equivalente a cerca de 30% da arrecadação líquida total. Com 8 mil, o RAF poderia alcançar um montante duas vezes maior, contribuindo para a melhoria do equilíbrio financeiro do sistema.

Conforme destacado pela entidade supracitada, eventuais distorções financeiras identificadas no sistema previdenciário também são resultantes das

significativas e persistentes irregularidades relacionadas aos seus recursos, os quais frequentemente foram desviados para finalidades diversas de seu propósito original. Essa prática, observada ao longo das últimas décadas, tem acarretado a redução da liquidez e o desequilíbrio do sistema (ANFIP, 2003).

A responsabilidade do Governo no financiamento da seguridade social sempre esteve definida em legislação desde a década de 1960. Entretanto, tal papel nunca foi efetivamente cumprido. Ao contrário, em todos os governos, os superávits da seguridade social foram desviados para suprir outras despesas do orçamento fiscal, visando a obtenção de superávits primários do governo central, o pagamento da dívida interna e até mesmo a execução de projetos grandiosos, como Brasília, a Transamazônica, Itaipu, entre outros exemplos (ANFIP, 2003).

A ANFIP realiza anualmente uma minuciosa análise da situação da seguridade social no Brasil, com base nos preceitos estabelecidos nos artigos 194 e 195 da Constituição Federal. Por meio de um balanço abrangendo todas as receitas e despesas, a ANFIP demonstra que o sistema previdenciário apresentou um resultado superavitário durante o período de 1995 a 2006. Vale ressaltar que nos últimos dois anos desse período, o orçamento da seguridade social acumulou um superávit aproximado de R\$ 105 bilhões (ANFIP, 2007).

No entanto, é importante ressaltar a existência de um mecanismo utilizado para desviar recursos do orçamento da seguridade social para outras áreas de interesse governamental. Esse mecanismo é conhecido como Desvinculação das Receitas da União (DRU), estabelecido por meio de emenda constitucional, que permitia ao governo utilizar 20% dos recursos arrecadados sem que estejam vinculados a despesas específicas. Como resultado, receitas próprias da seguridade social são desviadas para o Orçamento Fiscal. Conforme apontado pela ANFIP (2007):

Historicamente, a DRU se mostra como um dos vários mecanismos utilizados para retirar recurso de diversas áreas e programações, principalmente seguridade, educação e infra-estrutura de transportes. Ao contrário do que é usualmente afirmado, a DRU não é uma resposta ao engessamento causado pelo conjunto de vinculações orçamentárias. Ela não afeta a vinculação existente para as despesas financeiras, a maior de todas. Somente para os pagamentos do valor principal e dos encargos da dívida, foram executados no orçamento, em 2006, mais de R\$ 600 bilhões — desse total, cerca de R\$ 138 bilhões são juros reais e R\$ 462 bilhões são amortizações. Isto é, mais do dobro do que se gastou com a seguridade social, por exemplo. O

alvo da DRU sempre foi a desvinculação de obrigações do Estado para com as diversas despesas sociais e de infraestrutura.

De acordo com a análise da ANFIP (2002), o debate em torno da previdência frequentemente ignora sua integração no Sistema de Seguridade Social. Segundo a entidade, os principais desafios para a geração de receitas previdenciárias incluem as renúncias fiscais, as perdas de arrecadação, a sonegação fiscal por meio do subfaturamento, o estoque da dívida previdenciária que atingia aproximadamente R\$ 125 bilhões em dezembro de 2001, a precarização das relações de trabalho, a redução da massa salarial, a baixa adesão de contribuintes regulares e a exclusão de proteção devido às limitações de renda e à imagem negativa associada à previdência.

Diante dessa realidade, a entidade sugere que a manutenção do sistema previdenciário depende das seguintes condições: aumento do número de contribuintes, maior estabilidade nas relações de trabalho com o crescimento do emprego formal e a regularização dos contratos de trabalho; retomada do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB); revisão dos métodos de gestão; fortalecimento da fiscalização da arrecadação; revisão do regulamento de benefícios; e garantia do caráter redistributivo do sistema e preservação dos direitos sociais. A falta de cumprimento dessas condições poderia resultar em um aumento da desigualdade já existente no Brasil.

Para a ANFIP (2002), portanto, a previdência pública é uma opção viável e um mecanismo promissor para a articulação entre a economia e a sociedade, a fim de promover o desenvolvimento. A entidade enfatiza a importância de resgatar o papel da seguridade social, melhorar os serviços prestados e considerar a proteção social como o núcleo estratégico para impulsionar o crescimento econômico.

A entidade insiste no argumento de que colocar a questão dos ganhos da aposentadoria no plano dos privilégios para justificar o que ela denomina como confisco geral, seria nivelar por baixo as pautas relacionadas aos direitos sociais. Nesse sentido, defende que a reforma tributária deveria preceder a previdenciária.

Corroborando com os argumentos da ANFIP, a UNAFISCO aponta para o mesmo sentido. A entidade sugere que a reforma tributária seja realizada antes da reforma previdenciária. A justificativa para esse posicionamento é baseada na constatação de que o sistema tributário atual concentra a renda, sobrecarrega a classe média e privilegia o capital, especialmente por meio da aplicação de baixas taxas sobre o patrimônio e isenção de juros sobre o capital próprio.

No contexto específico da previdência, a UNAFISCO Sindical destaca a necessidade de depurar o alegado déficit previdenciário, excluindo despesas relacionadas ao pessoal. Além disso, ressalta-se que a proposta de reforma previdenciária parece estar orientada pela lógica fiscal e pelos interesses do capital financeiro. Assim, a entidade argumenta que a reforma tributária é um passo fundamental para corrigir as distorções do sistema, garantir uma distribuição mais justa de ônus fiscais e criar uma base sólida para o financiamento da previdência. A abordagem fiscal e financeira predominante na proposta de reforma previdenciária é vista como uma limitação que deve ser superada em prol de uma abordagem mais abrangente e equitativa.³⁵

De maneira geral, ambas entidades representantes da burocracia se posicionam contrárias às modificações na previdência sob alegação de déficit do sistema. Seus argumentos caminham no sentido de aprofundar o debate e defender que esse déficit possui motivações que podem ser resolvidas com soluções alternativas à modificação em critérios para a concessão de aposentadorias, como supracitado.

4.6 COMUNIDADE EPISTÊMICA

Assim como no capítulo anterior, o grupo pesquisadores que debate o tema da reforma da previdência se torna relevante, ao passo que suas publicações e participações vão de encontro com as ideias de outros atores políticos presentes nessa pesquisa. Durante a reforma do governo Lula não foi diferente, os estudiosos da área atuaram, publicaram e debateram o tema, corroborando com os argumentos propostos pelas coalizões.

Pastore (2005) diz que a geração de empregos no Brasil depende de 3 pilares: crescimento econômico, boa educação e legislação trabalhista. Segundo o autor, o crescimento econômico do país foi baixo durante décadas, a educação permaneceu de baixíssima qualidade e a legislação trabalhista não se adequava mais a realidade do mercado de trabalho do período. Ao apontar para o que chama de oneroso custo

³⁵ Segundo o Presidente da Unafisco Sindical, Paulo Gil Introini, em entrevista à Folha de S.Paulo, 21/01/03. "O sindicato representa 16 mil pessoas entre ativos, aposentados e pensionistas".

do trabalho no Brasil, destaca as contribuições previdenciárias por parte das empresas.

Focando principalmente nos casos em que ocorre o trabalho informal, Pastore sugere a substituição dos diversos documentos existentes na sociedade por um “cartão único”, afirmando que este teria que ser incorporado a reforma da Previdência Social. Nesse sentido, o trabalhador informal deveria contribuir em um regime de capitalização, de acordo com suas possibilidades financeiras e aumentando sua contribuição de acordo com suas próprias escolhas individuais. Nesse sentido, uma maneira de fazer com que 47,5 milhões de trabalhadores que estavam na informalidade se filiassem ao sistema previdenciário, Pastore (2005) coloca que:

Isso significa que a redução da informalidade exige mudanças específicas. Para os empregados e empregadores, convém promover mudanças que viabilizem um “simples trabalhista”. Para os trabalhadores por conta própria, convém insistir em regime especial da Previdência Social, baseado nos princípios acima enunciados e atrelado ao ‘cartão único’.

O autor propõe também que mudanças na lei trabalhista poderiam beneficiar as contas do sistema previdenciário, ao passo que incentivariam empregadores a formalizar as contratações. De maneira geral, seus argumentos giram em torno da ideia de que a resolução de problemas na cobertura da proteção social dependeria de reformas trabalhistas e previdenciárias de grande profundidade. A trabalhista no sentido da ampliação da negociação entre trabalhadores e empregados, ao passo que simplificaria e reduziria despesas de contratação, especialmente para micro e pequenas empresas, objetivando ensejar o contrato formal de trabalho. A previdenciária estaria focada, em especial, nos trabalhadores autônomos, visando estender os benefícios previdenciários fundamentais, com a introdução do “cartão único” e contribuição voluntária a um regime de capitalização. Combinando as duas reformas, de acordo com Pastore (2002), se reduziria significativamente a informalidade do trabalho o déficit público, ensejando investimentos públicos e privados, ao passo que ajudaria na geração de empregos de boa qualidade.

Para Giambiagi (2004) a reforma da previdência deveria seguir dois conjuntos de medidas, um relacionado as regras de reajuste do piso e outro realizando modificações nas regras para fazer jus aos benefícios, especialmente para a aposentadoria. Quanto as regras de correção dos benefícios, o autor sugere que todas

as aposentadorias e pensões (sem exceção), sejam reajustadas anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). O objetivo desta medida seria impedir a possibilidade de reajustes reais aos benefícios supracitados, além de ajudar a impedir o avanço de despesas previdenciárias já pressionadas pelo inevitável avanço demográfico.

Quanto ao benefício assistencial, conhecido com BPC (LOAS), aponta que este deveria ter sua idade de acesso elevada para 70 anos e seu benefício fixado em 75% do piso previdenciário, ou seja, 75% de um salário mínimo. A Defesa dessa proposta gira em torno de argumentos meritocráticos, segundo os quais, o benefício assistencial de caráter não contributivo não poderia ser equivalente ao de um cidadão de baixa renda que contribuiu ao longo da vida (Tafner; Giambiagi, 2007).

Ao proporem mudanças mais profundas que as realizadas em 2003 pela EC 41/03 Tafner e Giambiagi (2007) colocam que:

Assim, todos os benefícios previdenciários seriam corrigidos em função da variação do INPC; e a relação entre o teto e o piso do INSS seria congelada em um coeficiente fixo, permanecendo o teto sempre igual a 7,5 vezes o piso. Os valores nominais do teto e do piso no primeiro ano de vigência da Emenda Constitucional (EC) estariam explicitados na Constituição – da mesma forma como, em 2003, a EC 41 estabeleceu o teto inicialmente em R\$ 2.400, posteriormente reajustado em função da inflação. Seria criado o Benefício Previdenciário Básico (BPB), inicialmente igual a um salário mínimo, mas que, a partir da promulgação da EC, seria amarrado à evolução do INPC, assim como todos os benefícios. Finalmente, ficaria estabelecido o princípio de que, nas novas concessões, o benefício assistencial seria inferior ao BPB e outorgado a uma idade maior, com aumento da idade de elegibilidade da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), privilegiando em termos relativos o rendimento daqueles que contribuem para o sistema.

Quanto às mudanças nas regras para acesso à aposentadoria, Giambiagi (2004) propõem a (1) adoção de uma idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição de 60 anos para homens e 55 para mulheres a partir do ano de 2010; (2) adoção do tempo de contribuição de 40 anos para todos os novos ingressantes ao sistema; (3) aumento progressivo da idade mínima para aposentaria por tempo de contribuição; (4) progressiva diminuição do tempo de contribuição entre homens e mulheres; (5) aumento do período contributivo para quem se aposenta por idade (partindo de 15 anos e elevando em 6 meses por ano até 25 anos em 2031); (6) fim do regime especial para professores; (7) fim do regime especial dos benefícios rurais;

(8) equiparação de exigência de limites de idade e demais condições de carência entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) a todos os servidores públicos ativos e entrantes (em todas as esferas do governo, civis e militares); (9) fixação de pensão para viúvo(a) equivalente a 80% do valor do benefício integral, vedada a acumulação de benefícios previdenciários.

Ao argumentar em favor dos pontos supracitados a serem reformados, Tafner e Giambiagi (2007) colocam que:

Em primeiro lugar, seria relevante esclarecer que a proposta de não realizar aumentos reais nas aposentadorias a partir de um determinado momento difere significativamente de impor perdas aos aposentados. Não ganhar mais não seria mesmo que perder. Para exemplificar, o autor menciona o caso da Argentina, onde muitos aposentados em 2006 recebiam a mesma remuneração nominal de 1991, antes da implementação do regime de conversibilidade estabelecido pelo então ministro Domingo Cavallo, com a taxa de câmbio fixa de 1 peso = 1 dólar. Em um momento posterior, Cavallo, quando retornou ao poder em 2001, reduziu em 13% o valor nominal das aposentadorias que excediam um determinado montante - posteriormente restabelecido. Esse sim seria um exemplo de perda impactante, o que compreensivelmente gerou reações sociais. Caminhando na direção contrária do exemplo dado, a proposta não implicaria em redução, mas sim na ausência de incorporação de futuros aumentos reais.

Em segundo lugar, argumenta que os aspectos aritméticos e demográficos deveriam ser considerados. Se o PIB cresce a uma taxa anual de 4% e o número de aposentados e pensionistas também aumenta, qualquer ganho real concedido a dois terços dos benefícios - que estavam atualmente vinculados ao salário mínimo - iria pressionar a relação entre os gastos da Previdência Social e o PIB, que vinha, de acordo com o autor, progredindo constantemente há quase 20 anos.

Em terceiro lugar, essa alteração permitiria aumentar modestamente e de maneira progressiva, o valor do salário mínimo para os trabalhadores ativos, sem receio de que isso aumentasse o déficit da previdência social, como teria ocorrido repetidas vezes nos últimos anos.

Em quarto lugar, seria importante destacar que a proposta aqui apresentada não limita a possibilidade de intervenções específicas em segmentos da população que necessitem de transferência direta de renda, por meio de programas de assistência social como o Bolsa Família. Talvez até pelo contrário, uma vez que

poderia proporcionar maior flexibilidade na alocação de recursos para setores estratégicos da população de maneira mais eficiente.

Em quinto lugar, seria necessário ter outros países como parâmetro. Segundo os Giambiagi (2004), em grande parte do mundo, as aposentadorias não têm aumentos reais, no máximo acompanham a inflação, exatamente devido ao risco que a combinação de destes na remuneração com as pressões demográficas pode representar para a evolução das despesas do sistema.

Por fim, argumenta que, embora fosse complicado congelar o valor real das aposentadorias básicas no início do processo de estabilização, no momento em que esses valores estavam em um nível muito baixo, a proposta atual deveria ser mais aceitável do ponto de vista social e político. Isso ocorre porque o piso previdenciário, em termos reais, teria dobrado de 1995 a 2007.

Para Fleury (2004), o governo do presidente Lula envia para o Congresso as propostas previdenciárias e tributárias objetivando a promoção do ajuste fiscal e do aumento da credibilidade internacional. O processo de negociação que circunscreveram tais reformas, segundo a autora, teria evidenciado algumas das qualidades e deficiências do próprio governo. Como ponto positivo, destaca que o executivo foi capaz de instaurar diferentes instancias de negociação das reformas, fazendo com que fossem reduzidas as pressões dos congressistas por negociação de cargos e liberação de verbas públicas.

Desta vez, diferentemente da reforma realizada pelo governo anterior, o governo reafirma o sistema de repartição, considerando inviável os custos de transição para um regime de capitalização, ao passo que também considerou necessária uma política de subsídios às aposentadorias de trabalhadores rurais e empregados domésticos, reduzindo em 11,3 % o nível de pobreza (Fleury, 2004).

Se por um lado a reforma que contrariou alguns princípios da que foi realizada pelo governo anterior, por outro, assumiu o mesmo argumento apresentado, desvinculando o sistema previdenciário da seguridade social para alegar déficit fiscal e justificar a necessidade de reforma. Este tornou-se o ponto central de disputa dentro do jogo político da reforma previdenciária de 2003, contrariando dados apresentados pela ANFIP (2003), os quais demonstravam que a seguridade seria superavitária se seus recursos não fossem desviados pelo governo para outras áreas.

A discordância entre os dados do ministério sobre o déficit da Previdência e os dados da ANFIP sobre o superávit da seguridade social só pode ser explicada tendo

em conta a retenção de recursos (permitida pela DRU), ou mesmo o simples desvio de recursos destinados a área social (Fleury, 2004).

Voltando a tratar sobre as diferenças em relação ao governo anterior, o presidente Lula realizou a convocação dos governadores para as reuniões que debateram as duas reformas em pauta, resultando no documento denominado “A Carta de Brasília” (2003), que traduziu o pacto realizado entre a união e os estados quanto aos assuntos circunscritos pela reforma previdenciária e tributária (Fleury, 2007).

Para a autora, o fato de a cobrança dos inativos ter sido melhor aceita na reforma em questão, e não na realizada pelo governo FHC, deve-se a esta nova conjuntura, em que o governo foi mais flexível ao barganhar o aumento do limite de isenção para contribuições de inativos e pensionistas, aceitando a preservação de direitos adquiridos por funcionários públicos já em atividade.

Apesar do ponto mais conflituoso ter sido relacionado ao teto salarial, devido ao impacto direto aos membros do judiciário, o governo foi capaz de aprovar pontos da reforma que colocavam na ilegalidade o pagamento de benefícios de aposentarias, pensões e salários milionários.

Fleury (2007) diz que o executivo logrou afastar o “fantasma da privatização” a partir da inclusão da previdência complementar pública com regime de contribuições definidas, ao passo que também distanciou discussões a respeito do regime de benefícios definidos.

De maneira geral, os governos de FHC e Lula governaram, segundo Fleury (2004), em contextos econômicos semelhantes e com as mesmas características institucionais. Entretanto, a instituição de novos canais institucionais na dinâmica da negociação política parece ter sido uma variável importante, junto a adoção de um modelo de democracia pactuada, para explicar a capacidade de flexibilizar e adaptar do governo em relação às pressões realizadas e interesses presentes nas diversas arenas políticas. Ao invés de tentar sobrepor-se ao congresso, a realização de debates em diferentes instâncias parece ter sido eficaz na solução de conflitos e construção de consenso.

Por fim, ao abordar a questão da reforma da previdência, a autora parece optar por uma esQUIVA estratégica, sugerindo que, ao menos, houve um debate sobre o tema, mas não deixa de ser perceptível sua relutância em se posicionar de forma mais

assertiva. O cerne da questão parece residir na dificuldade de conciliar seu discurso com sua perspectiva mais alinhada à esquerda.

4.7 PARLAMENTARES E EXECUTIVO

4.7.1 Tramitação

No contexto brasileiro, no período compreendido pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), observou-se que a maioria dos parlamentares sindicalistas, que se concentravam principalmente nos partidos de oposição, como o PT e o PCdoB, manifestaram de forma disciplinada sua oposição à proposta de reforma da Previdência apresentada pelo Executivo, que era considerado adversário pela bancada sindical.

Entretanto, durante a fase inicial de tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 40/2003, os deputados sindicalistas aderiram de forma coerente às diretrizes estabelecidas pelas lideranças partidárias, manifestando seu apoio ao projeto de reforma da Previdência apresentado pelo Poder Executivo (da Silva, 2016). Além disso, é importante destacar que houveram divisões entre os membros da oposição, resultando em uma considerável parcela dos deputados do PFL e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) votando favoravelmente à reforma previdenciária.

Conforme Melo e Anastasia (2006), durante o processo de votação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) no 33, o governo de Fernando Henrique Cardoso enfrentou uma oposição unida e disciplinada, enquanto sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, exceto pelo Prona, a situação foi significativamente diferente. Os partidos PSDB e PFL se apresentaram divididos, independentemente das orientações estabelecidas pelos líderes. É importante ressaltar que essa divisão partidária teve influência no desenrolar do processo de votação da PEC.

Posteriormente, durante a segunda fase de tramitação da reforma da Previdência no Legislativo, ocorreu a formação da aliança entre os sindicalistas e a oposição política no Brasil. Essa aliança se concretizou no Senado Federal, onde o governo de Lula enfrentava uma maioria mais apertada. Os parlamentares sindicalistas perceberam nessa situação uma oportunidade de unir forças com a oposição e buscar concessões no projeto original da reforma da Previdência. As

dificuldades enfrentadas pelo Executivo para obter a maioria qualificada necessária para aprovar sua proposta no Senado foram destacadas pelo senador Arthur Virgílio, líder do PSDB na Casa, em 11 de dezembro:

Mas nós temos procurado mostrar que quem pode muito porque ganhou a eleição não pode tudo somente porque ganhou a eleição, até porque nós existimos, numa correlação de forças, que é mais favorável à Oposição aqui do que na Câmara. Nós temos um número que é muito expressivo em relação aos quarenta e um que seriam necessários para termos a maioria. E o Governo não tem muito mais do que quarenta e um para expressar a sua maioria. O Governo teve que fazer todos os acordos e conchavos. E fez (Diário do Senado Federal, 2003:40730).

É importante ressaltar que, logo após a chegada da reforma da Previdência à Casa Revisora, tanto os senadores da bancada sindical quanto os da oposição manifestaram sua intenção de promover alterações no projeto aprovado pela Câmara dos Deputados. No entanto, é válido destacar que qualquer modificação na proposta original exigiria que o projeto retornasse à primeira Casa, resultando em um processo exaustivo de negociações para obter a aprovação em dois turnos com maioria qualificada.

Diante do impasse e da iminente derrota do projeto original no Senado, o Poder Executivo foi compelido a realizar concessões à aliança formada entre os sindicatos e os partidos de oposição. Com o intuito de evitar modificações na proposta da reforma da Previdência durante sua análise no Senado e o retorno do projeto à Câmara dos Deputados, o governo concordou em negociar os termos de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) Paralela. Essa PEC abarcaria as principais demandas apresentadas pela bancada sindical e pela oposição, desde que não houvesse alterações no texto da PEC Principal. Essa abordagem representou uma solução política inédita para superar um impasse significativo entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no processo de tomada de decisão da reforma previdenciária.

O mérito e o êxito da aliança estabelecida entre os sindicatos e a oposição foram enfatizados e comemorados de forma mútua tanto pelos parlamentares da bancada sindical quanto pelos membros da bancada de oposição. Conforme expresso pelo senador Paulo Paim (PT/SP) em 11 de dezembro de 2003:

A PEC no 77 existe, porque 25 senadores, que votaram contra [a PEC 67/2003], ajudaram a construí-la, assim como todos aqueles que

votaram a favor. Então, a PEC no 77 não é mérito da Situação ou da Oposição, mas fruto de um amplo acordo desta Casa. E repito: a Oposição foi fundamental para construir esse grande entendimento (Diário do Senado Federal, 2003:40714).

As declarações de Paulo Paim foram vistas com bons olhos por parlamentares da oposição, entre eles o Líder do PSDB, senador Arthur Virgílio (PSDB/AM):

Por isso, ainda assim, comemoro o fato de que alguma conquista se fez por força da Oposição, e a Oposição, resistindo, fez com que o Governo procurasse segmentos seus que estavam rebelados, fazendo concessões a eles para viabilizar a aprovação da PEC no 67, da PEC principal. Ou seja, não foi possível avançar muito, porque não tínhamos força numérica para avançar mais. Deu para avançar, meu Presidente, Senador Paulo Paim, o que era possível. Estamos, portanto, não digo comemorando, mas registrando que a Oposição se considera co-responsável pelo avanço mínimo e possível (Diário do Senado Federal, 2003:40730).

Diferentemente das reformas previdenciárias anteriores, que foram iniciadas pelo Executivo e tramitaram primeiramente na Câmara dos Deputados, desta vez a proposta foi formulada no Senado, atribuindo aos deputados o papel de "revisores" do projeto. Vale ressaltar que, embora se esperasse a aprovação da PEC Principal no Senado, havia incertezas quanto à aprovação da PEC Paralela na Câmara. Portanto, havia um forte apelo para que os senadores aprovassem a nova proposta de emenda constitucional de forma unânime e o mais rápido possível, a fim de evitar um longo intervalo entre a aprovação da PEC Principal no Senado e a votação da PEC Paralela na Câmara. Essa abordagem visava destacar que a aprovação da PEC 77/2003 em ambas as Casas Legislativas era a prioridade do Congresso Nacional naquela legislatura (da Silva, 2021).

No Senado Federal, a tramitação da PEC Paralela teve a duração exata de três meses, ou seja, 90 dias. Dentre as diferentes etapas de análise, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) foi responsável pelo maior período de apreciação, totalizando 56 dias. Já no Plenário da Casa, a proposição foi discutida e aprovada de forma unânime em dois turnos de votação, em um prazo de apenas 13 dias. No primeiro turno, obteve 69 votos favoráveis e nenhum voto contrário, enquanto no segundo turno não houve votos contrários e foram registrados 64 votos a favor.

A senadora Heloísa Helena, que enfrentava um processo de expulsão do PT devido ao seu voto contrário à PEC Principal, foi a figura que adotou a postura mais

crítica, denunciando o caráter "conservador" da proposta original do governo Lula. Por outro lado, o senador Paulo Paim desempenhou o papel de articulador principal, estabelecendo um acordo entre a base do governo e a oposição, envolvendo os parlamentares dissidentes de seu partido e representantes de entidades dos servidores públicos. Por fim, Ideli Salvatti, como líder do PT no Senado na época, apresentou e defendeu a proposta da PEC Paralela junto aos partidos da base governista.

É importante destacar que o governo não estava particularmente preocupado com a demora na aprovação da PEC Paralela na Câmara dos Deputados, uma vez que as medidas implementadas pela PEC Principal já estavam em vigor. Na verdade, quanto mais tempo demorasse para ser aprovada a "reforma da reforma", melhor seria para o governo em termos de redução de gastos imediatos com o regime próprio do funcionalismo (da Silva, 2021).

Portanto, enquanto no Senado Federal o processo de aprovação da PEC Paralela da Previdência foi concluído em um período de três meses, na Câmara dos Deputados, a mesma proposta, respaldada por parlamentares da oposição e da bancada sindical, demandou mais de um ano para ser aprovada.

O tratamento diferenciado dado à matéria nas comissões legislativas da Câmara dos Deputados foi o primeiro indício das dificuldades enfrentadas pelos parlamentares da base sindical e da oposição para manter o acordo estabelecido no Senado Federal. Embora tenha passado por um trâmite relativamente rápido na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 23 dias, o projeto enfrentou um prazo adicional de 77 dias para ser analisado na Comissão Especial da Previdência (CESP) e quase um ano inteiro (321 dias) para ser apreciado e aprovado no plenário da Câmara. Vale ressaltar também que, enquanto o parecer do deputado Maurício Rands (PT/PE) foi aprovado por unanimidade na CCJC, o parecer do deputado José Pimentel (PT/SP), outro membro destacado da bancada sindical, não foi nem mesmo votado na CESP.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), a base governista contava com a maioria dos deputados, totalizando 35 dos 57 membros. Entre eles, havia a presença do deputado prof. Luizinho (PT/SP) representando a bancada sindical. Já na Comissão Especial da Previdência (CESP), havia um total de 39 deputados, dos quais 23 eram integrantes da base governista. Nessa comissão, a bancada sindical era composta por seis deputados: Arlindo Chinaglia (PT/SP), Dr.

Rosinha (PT/PR), Eduardo Valverde (PT/RO), Ivan Valente (PT/SP), Jandira Feghali (PCdoB/RJ) e José Pimentel (PT/CE).

A demanda pela aprovação inalterada da PEC 227/2004 era impulsionada principalmente pelos parlamentares sindicalistas, que apoiaram o acordo estabelecido entre o governo e a oposição no Senado Federal, além de representantes dos setores do funcionalismo público (tanto ativos quanto inativos) que já estavam experimentando os impactos negativos da implementação recente da reforma da Previdência promulgada pelo Congresso Nacional (da Silva, 2021).

Durante as negociações, sob pressão da bancada sindical e das entidades que representavam os servidores públicos, os líderes partidários apresentaram um requerimento para encaminhar a PEC 227/2004 diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados. Essa estratégia se baseou em um precedente legislativo estabelecido pelo ex-presidente da Câmara, Luís Eduardo Magalhães (PFL/BA):

Invocamos, nesse sentido, os precedentes estabelecidos pela Decisão do Presidente Michel Temer, em resposta à Questão de Ordem no 10.082, referente à PEC no 472, de 1997, bem como o Ato do Presidente Luís Eduardo, de 08 de fevereiro de 1996, que determinou o envio a Plenário da PEC 33, de 1995 (Brasil, Requerimento no 1.781, de 29 de abril de 2004).

A retomada do requerimento supracitado evidência que a mudança de posições entre os partidos situacionistas e oposicionistas (Melo; Anastasia, 2006) não apenas influenciou as preferências dos atores políticos em relação ao conteúdo da reforma da Previdência, mas também afetou a própria percepção desses atores em relação aos métodos a serem utilizados na apreciação da matéria. Durante a reforma da Previdência no governo de Fernando Henrique Cardoso, essa mesma prática foi fortemente criticada pelos principais partidos de oposição, como o PT, PCdoB e PDT, que a consideraram discriminatória e sem respaldo no regimento interno da Casa (Figueiredo; Limongi, 1998). Portanto, uma medida anteriormente contestada pelos partidos de oposição durante o governo FHC foi retomada como um "precedente estabelecido" quando esses mesmos partidos passaram a integrar a situação no governo de Lula (da Silva, 2021).

Após ser encaminhada diretamente para o plenário da Câmara dos Deputados, teve início um novo e extenso período de discussão em torno da PEC 227/2004. No centro do debate parlamentar estava a decisão do relator da matéria, o deputado José

Pimentel (PT/SP), de apresentar um Substitutivo Global à PEC Paralela. Esse substitutivo propunha alterações significativas no acordo previamente estabelecido entre a base governista e a oposição no Senado Federal, além de transferir parte da matéria para ser regulamentada por legislação infraconstitucional.

A apresentação do substitutivo causou grande descontentamento entre os parlamentares que apoiaram o texto original da PEC Paralela. No entanto, mesmo com um ritmo mais lento em comparação aos senadores, tanto os deputados da base sindical quanto os da oposição começaram a trabalhar para manter o compromisso político de reduzir os impactos negativos impostos ao funcionalismo pelo projeto original da reforma da Previdência.

Nesse aspecto, é relevante ressaltar que o papel de defensor do acordo político estabelecido no Senado Federal foi desempenhado principalmente pelos parlamentares da oposição e pelos deputados que foram expulsos do PT. Enquanto isso, a bancada sindical limitou-se a fazer críticas específicas ao substitutivo do relator, sem, no entanto, exigir que fosse votada a Proposta de Emenda Constitucional elaborada pelos senadores sindicalistas, conforme solicitado pela oposição e pelos dissidentes da base petista (da Silva, 2021).

Durante todo o processo de negociação, um aspecto do substitutivo continuou a ser amplamente criticado e questionado tanto pelos parlamentares da oposição e dissidentes petistas, quanto por membros da base governista. Esse ponto dizia respeito à decisão de não estender a paridade para as futuras pensões de aposentados que atendessem aos requisitos estabelecidos na PEC 77/2003. A discussão em torno da extensão da paridade aos futuros pensionistas gerou um ambiente de tensão significativa entre os parlamentares que defendiam a aprovação da PEC Paralela do Senado Federal e aqueles que apoiavam a aprovação do Substitutivo Global da Câmara dos Deputados.

A resolução para o impasse foi novamente alcançada por meio de um acordo político entre a base governista e a oposição, no qual o papel de mediador de conflitos desempenhado pelo presidente da Câmara à época, deputado João Paulo Cunha (PT/SP), foi de extrema importância (da Silva, 2021). Durante todo o processo de tramitação da matéria, que estava sujeita às regras procedimentais que limitavam o avanço da proposição legislativa, o presidente da Câmara convocou repetidamente as lideranças partidárias a firmarem acordos que flexibilizassem a aplicação do regimento interno. Por fim, com o crucial apoio das lideranças partidárias, ficou

acordado que os pontos não consensuais na PEC Paralela da Previdência seriam submetidos a votações em separado.³⁶

Após a resolução das principais divergências relacionadas ao Substitutivo Global, o acordo político estabelecido pelos senadores e apoiado pelos deputados prevaleceu sobre as tentativas do governo de restaurar seu projeto original de reforma da Previdência. A PEC Paralela da reforma da previdência recebeu um número considerável de votos a favor. Em primeiro turno, recebeu um total de 98,4% no Plenário da Câmara, quanto a base do governo esse número foi de 98,8% e da Bancada Sindical 100%. Em segundo turno, a porcentagem de votos recebidos, respectivamente, foi de 99,8%, 100% e 100%. Na média geral, esses números correspondem a, respectivamente, 99,1%, 99,4% e 100%.³⁷

A quase unanimidade em relação à matéria evidencia a solidez do acordo político estabelecido entre os senadores e reafirmado pelos deputados da base governista e da oposição, destacando-se o papel crucial desempenhado pela bancada sindical como garante desse acordo perante os servidores públicos. Embora a tramitação na Câmara dos Deputados não tenha sido tão ágil quanto no Senado, o cerne da proposta legislativa foi preservado, mesmo diante dos esforços do Executivo para rever alguns pontos previamente acordados com os sindicalistas e os deputados opositores.

Em resumo, apesar de enfrentar um processo de tramitação mais demorado e menos consensual do que o esperado pelos seus idealizadores no Senado Federal, a PEC 77/2003 foi preservada em sua essência, mesmo passando por algumas modificações, graças a um amplo acordo político entre os senadores da base governista e da oposição. Essa conquista é especialmente significativa para os parlamentares sindicalistas, em particular os senadores, que enfrentaram não apenas as manobras de protelação por parte do Executivo, mas também a desconfiança dos servidores públicos em relação à efetiva aprovação da matéria pelo Congresso Nacional.

³⁶ Apresentada como Destaque para Votação em Separado (DVS), com o apoio da oposição, dos dissidentes do partido e de setores da própria base governista, a proposta de estender a paridade para as futuras pensões obteve 305 votos favoráveis, uma quantidade próxima do mínimo de 308 votos necessário para a aprovação de uma Emenda Constitucional.

³⁷ Fonte: Diário da Câmara dos Deputados

4.7.2 O apoio Parlamentar

O grupo de parlamentares sindicalistas, composto por deputados e senadores, representa uma entidade suprapartidária altamente organizada, politicamente ativa e especializada em questões relacionadas aos direitos trabalhistas e sociais. Essas características, por si só, justificam a importância de se dar maior atenção à participação da bancada sindical no processo decisório da reforma da Previdência, especialmente quando a proposta é apresentada por um governo considerado aliado pela maioria esmagadora dos parlamentares sindicalistas no Congresso Nacional.

No entanto, é fundamental ressaltar que em um sistema político multipartidário, no qual um governo de coalizão requer uma maioria qualificada de três quintos (308 votos) para aprovar suas propostas de reformas constitucionais, o voto disciplinado de aproximadamente 10% dos deputados e 10% dos senadores não deve ser subestimado. Esse percentual adquire ainda mais importância quando se trata de uma bancada com influência qualitativa significativa, ocupando cargos de destaque, como líderes partidários, relatores de matérias e presidentes de comissões, em diversas instâncias decisórias do Poder Legislativo.

Portanto, é razoável supor que o grupo de deputados e senadores sindicalistas desempenhe um papel significativo no processo de formulação de políticas públicas, especialmente em questões que afetam os interesses dos trabalhadores organizados, como é o caso da reforma da Previdência. Essa relevância decorre tanto do ponto de vista quantitativo, uma vez que atuam como um bloco disciplinado em torno de interesses comuns, quanto do ponto de vista qualitativo, devido a sua vasta experiência em negociação e conhecimento aprofundado sobre questões relacionadas às políticas sociais e trabalhistas.

Ademais, do ponto de vista externo, o apoio da bancada sindicalista desempenhava um papel fundamental para conferir credibilidade à nova proposta de emenda constitucional perante os servidores públicos. Dessa forma, ao longo do processo decisório da PEC Paralela, ocorreu uma situação incomum no contexto político da reforma da Previdência. Os servidores públicos, que tradicionalmente se opuseram a sucessivas propostas de emendas constitucionais que alteravam o sistema previdenciário brasileiro, foram convocados a defender a "reforma da reforma" (da Silva, 2021).

Ao longo do processo legislativo da PEC Paralela, semelhante ao que ocorreu durante a tomada de decisões sobre a PEC Principal, a maioria expressiva dos legisladores pertencentes à bancada sindical estava inserida na base de apoio ao governo, em especial nos partidos PT e PCdoB. Esse cenário político-partidário indicava que a bancada sindical provavelmente seguiria, mais uma vez, a orientação do Executivo em seus votos.

No que se refere à dimensão quantitativa, durante o intervalo entre a aprovação da PEC 40/2003 e a tramitação da PEC 227/2004, a única mudança significativa na composição da bancada sindicalista no Congresso Nacional foi a expulsão de dois parlamentares petistas (um deputado e uma senadora) que votaram contrariamente à PEC Principal. Dessa forma, no processo legislativo da PEC Paralela, a bancada sindicalista do PT na Câmara dos Deputados passou de 44 para 43 membros, enquanto no Senado Federal, o bloco sindicalista petista diminuiu de 5 para 4 senadores. Os demais partidos mantiveram a mesma quantidade de parlamentares provenientes de origem sindical: Partido Comunista do Brasil (PCdoB) (7); Partido Democrático Trabalhista (PDT) (1); Partido Popular Socialista (PPS) (1); Partido Progressista Brasileiro (PPB) (1) e Partido da Frente Liberal (PFL) (1).

No entanto, enquanto a base governista, mais especificamente a bancada parlamentar do PT, sofreu a perda de dois parlamentares sindicalistas - o deputado João Batista (Babá) e a senadora Heloísa Helena - houve um fortalecimento da participação sindical no processo decisório da reforma da Previdência. Isso é evidenciado, por exemplo, pelo papel proeminente desempenhado pelos senadores sindicalistas Paulo Paim (PT/RS) e Ideli Salvatti (PT/SC) na elaboração e aprovação da PEC 77/2003.

Na Câmara dos Deputados, o bloco sindicalista dispunha de cargos estratégicos que possibilitavam uma participação qualificada no debate sobre a PEC Paralela. Essa influência se refletia desde a presidência da Casa, ocupada pelo ex-metalúrgico João Paulo Cunha (PT/SP), até a figura do relator do projeto na Comissão Especial da Previdência (CESP), deputado José Pimentel (PT/CE), o líder do governo na Câmara dos Deputados, professor Luizinho (PT/SP), e o líder do Partido dos Trabalhadores, deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP), que era o principal partido da base governista.

A partir do estabelecimento de acordos entre os líderes dos partidos, foi possível diminuir o número de sessões destinadas à análise de uma determinada matéria,

fazendo com que seu envio a plenário ocorresse de maneira mais eficiente. Além disso, por meio desses acordos foi possível retirar ou adiar a análise de destaques e proposições apresentadas por outros parlamentares, entre outras medidas.

De maneira geral, pela primeira vez desde a constituição de 1988, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal possuíram parlamentares sindicalistas em posições de destaque, impactando diretamente no processo de decisão acerca da reforma da previdência. A ocupação destes espaços possibilitou que parlamentares sindicalistas fossem capazes de reduzir os impactos negativos da reforma do sistema previdenciário sobre os servidores públicos nas esferas federal, estadual e municipal.

4.8 O RESULTADO

A aprovação de alterações constitucionais envolve um processo de negociação visando alcançar consenso ou, pelo menos, aceitação em relação aos pontos propostos na reforma. Dessa forma, é comum que o resultado final da aprovação apresente divergências em relação à proposta inicial. Após o acompanhamento do processo decisório da PEC 40/03, que, ao ser aprovada, transformou-se na Emenda Constitucional 41/03, o desfecho foi o seguinte:

1. Aposentadoria Integral: a EC 41/03 introduziu a possibilidade de aposentadoria integral apenas para servidores públicos que cumprissem o tempo de contribuição e idade mínima (simultaneamente), equalizando as exigências para a concessão de benefícios previdenciários entre os setores público e privado;
2. Fim da Paridade e Integralidade: para novos servidores, a EC estabeleceu o fim da paridade e integralidade salarial, vinculando as aposentadorias ao regime geral da previdência, com médias salariais e regras mais alinhadas com o setor privado;
3. Contribuição dos Inativos: instituiu a contribuição previdenciária para servidores inativos e pensionistas, representando uma mudança significativa na estrutura previdenciária do funcionalismo público;
4. Aumento da Idade Mínima: estabeleceu regras para aposentadoria por idade, aumentando gradualmente a idade mínima para homens e mulheres, visando uma maior sustentabilidade do sistema previdenciário diante do envelhecimento populacional;

5. Contribuição Progressiva: introduziu a possibilidade de implementação de contribuição previdenciária progressiva, considerando as faixas salariais, o que impactou diretamente os servidores com maiores salários;

6. Regras de Transição: implementou regras de transição para os servidores que já estavam no sistema, permitindo uma adaptação gradual às novas normas previdenciárias estabelecidas pela EC 41/03.

A Emenda Constitucional 41/03, aprovada durante o governo Lula, trouxe, pois, alterações importantes na previdência. Algumas das principais mudanças alterações incluíram a introdução da aposentadoria integral para servidores que atendessem a requisitos específicos de tempo de contribuição e idade mínima, a extinção da paridade e integralidade salarial para novos servidores e a instituição de contribuição previdenciária para inativos e pensionistas. Além disso, a emenda estabeleceu o aumento gradual da idade mínima para aposentadoria, a contribuição progressiva com base nas faixas salariais e o fim da aposentadoria proporcional para novos ingressantes. Para quem já estava no sistema, foram estabelecidas regras de transição, permitindo uma adaptação gradual às novas normas previdenciárias e evitando a corrida à aposentadoria de parte dos servidores que estariam habilitados a aposentar pela lei anterior, evitando prejuízos ao sistema.

5 CAPÍTULO 3 – DILMA ROUSSEFF (2011 – 2016)

5.1 ENCONTROS E DESENCONTROS NA TRAJETÓRIA DO GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF

Nos primeiros anos do governo de Dilma Rousseff, a popularidade de Luiz Inácio Lula da Silva e a efetiva participação de Dilma no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) estabeleceram uma sólida base de apoio. Esse apoio foi ampliado, em grande parte, devido ao êxito do governo anterior no enfrentamento da crise econômica de 2008. A eficaz resposta à crise desempenhou um papel crucial na consolidação do respaldo popular ao governo de Dilma.

Contudo, em 2013, a dinâmica política começou a mudar. Apesar dos dois primeiros anos bem-sucedidos, o cenário político e econômico passou por transformações, afetando a popularidade de Dilma. Diversos fatores, ainda que variados, contribuíram para essa modificação, marcando um ponto de inflexão na trajetória política da presidenta.

De acordo com a análise do autor André Singer (2015), uma característica marcante durante o governo de Dilma Rousseff foi a evidente falta de apego às instâncias de interlocução com a sociedade e uma articulação reduzida com o Congresso Nacional. O autor destaca que a gestão da presidenta demonstrou certa dificuldade em estabelecer uma comunicação efetiva com diferentes setores da sociedade, o que impactou na construção de uma base de apoio sólida. Além disso, a interação limitada com o Congresso prejudicou a capacidade do governo em obter aprovação para suas propostas e implementar políticas de maneira mais fluida, transformando a falta de diálogo e colaboração institucional em um dos desafios enfrentados pelo governo.

Além disso, ao realizar ações no sentido da redução do *spread* bancário e à contenção da desvalorização cambial, buscou construir uma coalizão do setor produtivo em contraposição ao rentismo. Este movimento provocou uma reação por parte da mídia, gerando um impacto contraditório no meio empresarial. Em meio a essa dinâmica, observou-se uma retomada discursiva centrada em críticas relacionadas ao "custo do trabalho".

Junto a isso, o que foi denominada por críticos uma nova *matriz econômica* foi alvo de duras críticas. De acordo com Vazquez (2020), a Nova Matriz Econômica

(NME) gerou descontentamento nas empresas ligadas aos grupos financeiros. Apesar da concordância aparente, postura amena e orientações pouco incisivas, essas empresas direcionavam-se para outra abordagem na política macroeconômica, devido à falta de resultados positivos na economia brasileira. Ao mesmo tempo, as entidades representativas de classe expressavam críticas, demandando a implementação de medidas que ultrapassassem os esforços governamentais e que beneficiassem seus interesses. Em última análise, esses movimentos estiveram relacionados à convergência entre a fração bancário-financeira e a grande burguesia interna, ocorrendo juntamente com a dissociação entre hegemonia política e ideológica no bloco no poder, bem como a distinção entre regime de política macroeconômica e padrão de desenvolvimento capitalista.

Por seu turno, o problema de fazer uma coalizão dos produtores contra o rentismo (“tocar a onça com varas curtas”) é que mesmo os produtores aplicam fortemente em ativos financeiros, o que torna uma fronteira difícil de demarcar (Singer, 2015). Além disso, o veto de Dilma na eliminação da multa do FGTS sobre as demissões, parece ter selado seu afastamento do empresariado industrial, quando já renascia o discurso do custo Brasil (Pessôa, 2017).

O segundo mandato de Dilma termina de maneira prematura devido ao golpe sofrido, tendo diversos atores internos exercido papéis cruciais. A mídia, com sua capacidade de influenciar a opinião pública, desempenhou um papel significativo na formação de narrativas e na amplificação de debates políticos. Paralelamente, a operação Lava Jato, liderada por instituições como a Polícia Federal, Ministério Público Federal e setores do Judiciário, emergiu como uma força poderosa, expondo casos de corrupção que ecoaram em todo o espectro político.

O Congresso Nacional, como órgão legislativo, tornou-se palco central das tensões políticas, com debates intensos e votações cruciais para o desfecho do processo de *impeachment*. Diversos segmentos empresariais também desempenharam um papel relevante, alinhando interesses que contribuíram para a dinâmica política da época. A classe média, por sua vez, manifestou-se de maneiras diversas, participando ativamente de protestos e contribuindo para a polarização do ambiente político.

Quanto a área da previdência, houve mudanças importantes, sem que, ao contrário dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, as iniciativas principais partissem do Executivo, que cumpriu papel basicamente reativo. A primeira delas foi

a conclusão do projeto de lei nº 1992/2007, a partir da continuidade da tramitação iniciada no governo Lula, promovendo a equiparação dos limites de pagamento de benefícios entre os funcionários públicos federais e os trabalhadores do setor privado. Em paralelo, o governo também introduziu uma nova fórmula para o cálculo da idade, buscando contornar o fim do fator previdenciário, proposto pelo legislativo e vetado por Dilma. Além disso, à margem do debate previdenciário e apresentada como medida de política industrial, o governo caminhou no sentido da implementação da desoneração da folha de pagamentos, algo que atendia a interesses do setor empresarial. Tal dispositivo apesar de não ser apresentada como um elemento de “reforma da previdência”, impacta na forma de custeio do sistema, ao substituir a contribuição patronal, que incidiria não sobre a folha de pagamentos, mas sim sobre o faturamento, a princípio atingindo poucos setores, mas progressivamente ampliada.

Por último, mas não menos importante, a presidenta logrou a aprovação dos fundos públicos de complementação de aposentadoria de servidores públicos que, através da previdência complementar, encontravam uma via para elevar seus benefícios acima do teto estabelecido pelo RGPS³⁸. Tal medida representou, de todo modo, uma retomada a previdência complementar pública, eliminada na reforma efetuada no governo Fernando Henrique Cardoso.

Assim como Lula, Dilma encontrou desafios significativos na busca por soluções viáveis para o sistema de seguridade social, empreendendo iniciativas voltadas ao equilíbrio atuarial da previdência, mas sem mirar o enquadramento efetivo da previdência no regime de seguridade social, tal como previsto na Constituição de 1988.

Do ponto de vista econômico, o novo governo enfrentou um momento de incertezas internacionais, uma vez que a crise financeira global impactava a economia internacional e nacional. O fato é que o presidente anterior conseguiu considerável estabilidade econômica e uma significativa ampliação da importância do país no cenário internacional, mas permaneceu com algumas questões, como inflação e desequilíbrio fiscal latentes. Assim que assumiu seu mandato, Dilma tinha o desafio de consolidar o crescimento econômico e melhorar indicadores sociais, ao passo que controlava a crescente inflação.

³⁸ Importante destacar que a criação dos fundos públicos de previdência complementar fez parte também do PL 1992/2007, ou seja, ainda durante o governo Lula, mas tendo sua tramitação finalizada e respectivamente sancionada em 2012 por Dilma Rouseff.

Os primeiros seis meses do governo Dilma foram caracterizados pela rotina característica de um início de mandato presidencial, sem apresentar impactantes modificações. Já no segundo semestre, sofreu os abalos da crise financeira mundial que vinha se alastrando desde 2008. De maneira semelhante com o que foi realizado no primeiro mandato do governo Lula, caminhou no sentido de realizar uma política macroeconômica anticíclica, mas caracterizada por uma intervenção estatal maior (Singer, 2018).

Dito isto, o tema das políticas sociais continuou sendo uma pedra angular, demonstrando a centralidade do combate à desigualdade em ambos os governos, mesmo com os desafios enfrentados por Dilma quanto a manutenção dos programas sociais, ao passo que a necessidade de ajustes fiscais ficava mais latente.

De maneira geral, o período que caracterizou o fim do governo Lula e o início do Governo Dilma esteve permeado por complexos desafios políticos e econômicos. A permanência de uma agenda social concomitante à necessidade de enfrentar questões fiscais e de equilíbrio macroeconômico foi uma forte marca do período, ao passo que a dinâmica do desafio entre manter a coalizão política e buscar por políticas econômicas sustentáveis ilustra a difícil tarefa de administrar um país em transformação no âmbito global e local.

É nesse contexto político e econômico, o qual foi marcado por desafios tanto na esfera global quanto nacional, que ocorreram as modificações do sistema previdenciário realizados durante a gestão de Dilma Rousseff. Entre os governos considerados nessa pesquisa, o Governo Dilma foi o que realizou a reforma menos impactante quanto a mudanças de regras e modificação da trajetória de vida das pessoas.

5.2 A PROPOSTA

Ao contrário dos dois governos anteriores examinados nesta pesquisa, as alterações na previdência social durante o governo de Dilma não foram apresentadas como uma única e articulada emenda constitucional. No entanto, elas representaram modificações substanciais para o sistema. A saber:

1. A continuação e finalização da tramitação do projeto de Lei nº 1992/2007, que tramitava desde o governo Lula e introduziu a paridade entre o teto

dos benefícios concedidos para servidores públicos e trabalhadores vinculados ao RGPS;

2. Sanciona a Medida Provisória nº 664/2014 que introduzia regras mais rigorosas para pensões concedidas a partir da morte do contribuinte/beneficiário, mas vetando a alteração relacionada ao fator previdenciário que havia sido incluída na Câmara dos Deputados. No mesmo dia enviou ao congresso a Medida Provisória nº 676, abordando o mesmo tema que havia sido vetado, o fator previdenciário, mas sugerindo a criação da regra “85/95”, a qual foi abordada com mais detalhe na seção final deste capítulo;

3. Encaminhou ao congresso a Medida Provisória nº 54/2011, que além de diversas medidas as quais buscavam enfrentar as consequências da crise de 2008, envolvia uma modificação na base de cálculo da contribuição previdenciária patronal, que, a partir desse ponto até 31 de dezembro de 2012, passou a ser determinada com base na receita bruta da empresa, e não mais sobre a folha de pagamentos;

4. Realizou a criação dos fundos públicos de previdência complementar dos servidores públicos federais;

A seguir, iniciaremos a exposição no comportamento dos atores presentes no processo, conforme definido na abordagem e o modelo analítico que guiam este trabalho e tem sido feito nos capítulos anteriores.

5.3 INDÚSTRIA

O documento intitulado "A Indústria e o Brasil" foi produzido e publicado pela CNI no momento posterior ao 4º Encontro Nacional da Indústria (ENAI) em novembro de 2009. Este foi oriundo de um questionário eletrônico enviado a 1.300 organizações empresariais, englobando federações estaduais, associações setoriais e sindicatos industriais. Objetivou identificar as principais agendas industriais para o período circunscrito entre 2011 e 2014, sendo apresentado aos candidatos à presidência em 2010 e abordando a temática da desoneração da folha de pagamentos, especificamente no que diz respeito aos Custos do Trabalho. A desoneração era considerada uma pauta de relevância significativa pela cúpula da entidade, ao passo que se acreditava que tal medida poderia ensejar a criação de empregos formais. Apesar disso, o documento não detalhou de maneira específica o desenho da política pública ideal nesse contexto, delineando uma intenção abrangente em reduzir os

encargos relacionados à contratação que incidiam sobre a folha de pagamentos (CNI, 2010).

Para Singer (2012), a base de sustentação política do primeiro governo Dilma possuía configuração idêntica ao realinhamento eleitoral de 2006. Dilma teria sido eleita através de significativa participação do voto de um *subproletariado*, fortemente interessado em empregos de carteira assinada alcançados através de políticas de formalização das relações de trabalho. Além disso, ocorreram, concomitantemente, modificações oriundas de eventos que fugiam do controle dos atores presentes no subsistema de políticas públicas, ou seja, a crise de 2008 agiu como uma janela de oportunidade para que o governo fosse capaz de propor uma agenda que atendesse ao interesse da CNI.

Em agosto de 2011, os Ministros da Fazenda (Guido Mantega) do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (Fernando Pimentel) e da Ciência e Tecnologia (Aloizio Mercadante) assinaram a Exposição de Motivos para a Medida Provisória nº54/2011, que consistia em uma série de medidas que buscavam superar a crise de 2008, ao passo que caminhava no sentido da redução da carga tributária das empresas, tocando especialmente no ponto da desoneração da folha de pagamentos. O objetivo era favorecer o setor industrial, barateando a mão de obra e estimulando o crescimento de contratações com carteira assinada (Brasil, 2011a).

A fundamentação subjacente às políticas públicas adotadas busca, de forma simultânea, responder as demandas das entidades de liderança no setor industrial ao passo que atende as necessidades dos trabalhadores. Nesse sentido, enfatiza-se a imperatividade de aprimorar a competitividade das empresas nacionais, mediante a redução das obrigações tributárias, e de assegurar relações laborais equitativas, assim como o aumento da renda da classe trabalhadora. Um exemplo representativo dessa abordagem governamental, ensejada pelo setor produtivo, foi a implementação da desoneração da folha de pagamentos, envolvendo uma modificação na base de cálculo da contribuição previdenciária patronal, que, a partir desse ponto até 31 de dezembro de 2012, passou a ser determinada com base na receita bruta da empresa. A desoneração teve como alvo inicial os setores industriais do mobiliário, confecções e artefatos de couro (IBID).

A Exposição de Motivos e a emissão da Medida Provisória aconteceram em um encontro entre a Presidenta da República e o FNI (Brasil, 2011b), um órgão consultivo da diretoria da CNI composto por 65 líderes empresariais, consistindo em 27

presidentes das Federações de Indústria Estaduais e 36 presidentes das Associações Nacionais de diversos segmentos. É importante ressaltar que a desoneração da folha de pagamentos foi implementada de uma maneira diferente do ideal anteriormente proposto pelo coordenador econômico da entidade de cúpula (CNI, 2003c), e aplicada a um conjunto restrito de setores. Entretanto, os líderes das associações dos segmentos inicialmente contemplados, como a Associação Brasileira da Indústria de Calçados (ABICALÇADOS) e a Associação da Indústria Têxtil e de Confecção (ABIT), elogiaram sua adoção. Eles consideraram que o governo demonstrou sensibilidade em relação ao cenário desafiador enfrentado pelo setor industrial no país (Bueno, 2011).

Para o Presidente da CNI, Robson Braga de Andrade, o resultado alcançado pela desoneração da folha de pagamentos foi insuficiente. Declarou em outubro de 2011 que apesar de ser uma política importante no sentido de manter o crescimento da indústria nacional, precisava ainda se ampliar de forma a atingir outras cadeias produtivas, objetivando impactar de maneira significativa a economia (Giffoni, 2011). Nos três meses iniciais de 2012, a CNI fez um levantamento com 262 empresários relacionados a entidade, revelando que 82% enxergavam a desoneração da folha de pagamentos a principal medida da reforma tributária (CNI, 2012b).

Outro fator relevante foram duas reuniões que aconteceram em 27 de julho e 31 de agosto de 2012 (Brasil, 2012). Apesar da pesquisa realizada não ser capaz de afirmar que o posicionamento dos industriais impactou diretamente nas ações tomadas pelos governos após as reuniões supracitadas, ao decorrer do ano foram elaboradas duas novas MPs (nº 563/2012, em abril e nº 582/12, em setembro), as quais objetivaram ampliar os setores de atividades econômicas alcançadas pela política de desoneração fiscal. Além dessa ampliação, a MP 563/2012 estendeu o benefício tributário de desoneração sobre a folha de pagamentos por mais dois anos, tendo sua data final determinada, naquele momento, para o último dia do ano de 2014.

Um acontecimento de importância para avaliar o êxito das demandas públicas apresentadas pela CNI sobre a política ocorreu no momento da sanção presidencial da Lei nº 12.715/2012, que resultou da Medida Provisória nº 563/2012, foi o fato de que durante o processo de tramitação da legislação na Câmara dos Deputados, uma emenda ter sido introduzida, ampliando a base de incidência da contribuição previdenciária patronal para abranger o faturamento bruto, inclusive com as exportações. Esta alteração contrariava os interesses defendidos pela entidade de

cúpula, pois poderia resultar em um aumento do valor do tributo a ser pago e, em princípio, nos custos de produção. No entanto, Dilma Rousseff vetou essa mudança proposta pelo parlamento em 18 de setembro de 2012. Esse ato foi elogiado publicamente por Robson Braga de Andrade, que reconheceu a aplicação de uma "correção providencial" na política pública (CNI, 2012).

Durante o ano de 2013, a CNI experimentou um cenário relativamente estável em relação à política de desoneração da folha, especialmente porque os setores incorporados durante esse período eram predominantemente do ramo de serviços. Foi somente com a convocação de uma reunião pela administração governamental da Comissão Tripartite de Acompanhamento da Desoneração da Folha (CTDF), criada pela Medida Provisória nº 540/2011, que se observaram novos posicionamentos públicos por parte da entidade de cúpula acerca dessa política. Vale notar que, embora a CTDF tenha sido estabelecida em 2011, uma busca em jornais e fontes oficiais do governo federal revela apenas um único registro público de reunião, datado de 29 de janeiro de 2014 (Governo, 2014).

A CTDF apresentou uma composição equilibrada, congregando representantes dos setores governamentais, empresariais e trabalhistas. As entidades titulares que representavam o empresariado estavam a CNI, Abit, Abicalçados, Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee) e o Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (Brasil, 2012b). Durante a reunião comissão, o líder da CNI apresentou os resultados de uma pesquisa realizada pela entidade, envolvendo representantes de 24 setores industriais afetados pela política de desoneração da folha. A pesquisa revelou que 92% desses setores consideravam vital que a alteração se tornasse permanente, demanda que foi debatida na reunião (CNI, 2014). Os empresários afirmaram, de acordo com a pesquisa supracitada, que ocorreu a "melhoria no fluxo de caixa" (91%) e a "redução do valor da contribuição" (87%) superaram em frequência o reconhecimento de vantagens como o "aumento de competitividade dos produtos no mercado externo" (70%) e a "melhora na concorrência com produtos importados" (48%) (IBID).

As informações apresentadas sugerem que, na opinião dos empresários industriais, a principal consequência da desoneração do custo do trabalho não foi a melhoria da competitividade, uma vez que a base de incidência da contribuição previdenciária migrou para o faturamento (excluídas as exportações), o que

provavelmente melhorou o fluxo de caixa das empresas, ao passo que o recolhimento ocorre após a realização do lucro de sua atividade, enquanto no modelo anterior era realizado mensalmente ao pagar o salário ao trabalhador.

A reunião da CTDF marcou o início do esforço da CNI para que a medida, cujo prazo de validade estava previsto para 31 de dezembro de 2014, fosse estabelecida de maneira permanente. Flávio Castelo Branco, à época gerente-executivo de política econômica da entidade principal, afirmou que era imperativo iniciar discussões visando garantir a contínua vigência da medida. Isso possibilitaria às empresas maior previsibilidade para planejar investimentos que ultrapassassem o ano corrente. Os diálogos a respeito da extensão da medida entre os representantes do setor industrial e o governo foram retomados em reuniões entre a presidenta da República e o FNI, realizadas em 22 de maio e 18 de junho de 2014. Embora o presidente da CNI, Robson Braga de Andrade, tenha saído da primeira reunião com a expectativa de que o governo anunciasse a permanência da medida em "no máximo uma semana", o anúncio só ocorreu no encontro do mês subsequente. A formalização da continuidade da desoneração da folha só foi realizada com a emissão da Medida Provisória nº 651/2014, o que demandou mais um mês até sua concretização (CNI, 2014a).

Os ministros Guido Mantega (Fazenda), Miriam Belchior (Planejamento) e Mauro Borges Lemos (Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) expressaram a convicção de que a consolidação da política como permanente teria o efeito de reduzir os custos da produção a longo prazo, produzindo efeitos positivos na criação de empregos formais. Em sua análise, eles avaliaram de forma favorável a implementação da política, atribuindo ao regime de desoneração uma das razões para o baixo nível de desemprego durante aquele período. Além disso, enfatizaram que a permanência da política proporcionaria uma previsibilidade mais sólida em relação aos gastos e investimentos por parte das empresas industriais, o que aumentaria a confiança no investimento no mercado interno (Brasil, 2014c). Nessa perspectiva, a política foi identificada como um fator redutor dos custos de produção, estimulador da criação de empregos formais e fortalecedor da confiança dos empresários do setor industrial.

É importante destacar que não há meio empírico de verificar o grau de influência que a postura da CNI ou dos representantes do setor empresarial efetivamente exerceu sobre o conteúdo da mencionada decisão governamental. Entretanto, é possível avaliar o êxito do apelo apresentado publicamente,

notavelmente pela congruência dos argumentos adotados pelo governo com os argumentos publicamente proferidos por representantes da principal entidade do setor industrial. Durante o período compreendido entre 2011 e 2014, todas as formulações da CNI relacionadas à desoneração da folha de pagamentos obtiveram êxito, influenciando concretamente o formato da política pública, tendo como única exceção a esta tendência a perspectiva mais antiga, especificamente a respeito da base de cálculo da contribuição previdenciária, uma vez que, naquele momento, o faturamento não era considerado a base mais apropriada (CNI, 2003a).

No entanto, uma sondagem específica conduzida pela própria entidade de topo entre empresários afiliados, realizada em novembro de 2012, revelou uma divisão dentro do setor em relação à base de cálculo mais adequada. Nessa pesquisa, o faturamento (32%) emergiu como a preferência principal, seguido de perto pela folha de pagamento (24%), pelo lucro (20%) e pelo valor agregado (19%) (CNI, 2012b). Portanto, podemos concluir que a implementação da desoneração da folha de pagamentos, durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011–2014), pode ser analisada como uma política pública que foi fortemente ensejada pelas demandas do empresariado nacional no contexto histórico circunscrito.

Apesar do tema da modificação da base de cálculo para a concessão de aposentadoria por invalidez de servidores públicos, passando a considerar a média salarial e não mais a última remuneração (EC 70/12), ter sido vista com bons olhos pela CNI, uma vez que caminhava no sentido de redução do gasto público, não foi identificado nos documentos analisados nessa pesquisa movimentação significativa no sentido de participar do debate. Além disso, não foi encontrada nenhuma manifestação pública por parte da entidade quanto ao tema da EC 88/15 que modificava a idade de aposentadoria compulsória de 70 para 75 anos.

De maneira geral, os esforços da entidade, principalmente durante o primeiro governo Dilma, circunscreveram o debate relacionado a desoneração da folha de pagamentos, com foco específico na incidência da contribuição previdenciária, uma vez que o tema impactava diretamente no custo do trabalho e faturamento das empresas. As movimentações realizadas pela entidade pareceram ter correspondência direta com as ações da presidenta Dilma, vetando pontos que não eram interessantes ao setor e se movimentando para garantir pontos vistos com bons olhos pelo mesmo. Este movimento caminhou sempre no sentido de tentar tornar a medida provisória em uma emenda permanente, êxito que foi logrado, algo que nos

permite ter a impressão de que as demandas do setor industrial foram, em grande parte, atendidas.

Quanto aos outros itens citados da seção 5.2 deste capítulo, os quais estão relacionados a modificações na lei de previdência, as entidades empresariais mencionam, mas não debatem o tema, demonstrando, em certo nível, um certo distanciamento dos termos do debate em curso. Isso deve-se ao fato de que itens como o estabelecimento da paridade do teto de benefícios, apesar de vistos com bons olhos pelo setor, não afetava diretamente na lucratividade das empresas.

5.4 TRABALHADORES

5.4.1 CUT

No contexto do governo de Dilma Rousseff, a CUT o descreve como uma continuação da gestão anterior. Essa continuidade é marcada pela manutenção de programas sociais, pela política de valorização do salário mínimo e pela oferta de benefícios da Previdência Social. Além disso, outra característica em comum, a qual é alvo de críticas presente nos posicionamentos da entidade, é a persistência da abordagem privatista na gestão pública, evidenciado por meio de políticas de concessões, terceirizações e a privatização da administração em setores como a saúde e as Parcerias Público-Privadas (PPPs). Nesse sentido, a entidade afirma existir o que denominam de "herança maldita" do governo de FHC, a qual teria atravessado toda a gestão de Lula e alcançou o governo de Dilma (Cilla; da Silva, 2015).

Entretanto, como um ponto de ruptura positivo, em comparação com os presidentes anteriores, a entidade destaca a ação da presidenta Dilma no sentido de fortalecer tanto quantitativamente quanto qualitativamente o sistema financeiro público, com a redução do poder do capital financeiro a partir do fortalecimento do Banco Central como uma entidade não subordinada aos bancos privados e direcionada para a defesa da moeda, a contenção da especulação cambial e a prática de agiotagem foram considerados passos extremamente relevantes nesse sentido (CUT, 2012).

Também dentro do discurso da CUT (2002), esteve o apontamento de que o empenho no sentido de mitigar a pobreza, caminhando no mesmo sentido do governo

anterior, ocorreu através da manutenção de políticas sociais e da ampliação da cobertura da Previdência Social a partir da inclusão dos trabalhadores do campo no grupo de pessoas passíveis de recebimento de benefícios.

A entidade publicou em 2012 o caderno de resoluções do 11º CONCUR, seu congresso periódico nacional. Neste documento pontuou de maneira objetiva seu posicionamento relacionado a questões de seguridade e previdenciária, destacando alguns objetivos principais, a saber:

1. Consolidação da seguridade social brasileira de maneira inclusiva, estável e seguindo os preceitos da constituição de 1988, assegurando a concretização de seus princípios e fontes estáveis de financiamento;
2. Defesa de uma Previdência Pública Nacional, recuperando o controle social dos recursos do sistema;
3. Se posiciona contrariamente a desoneração da contribuição previdenciária, neste momento em processo de votação, uma vez que está não garantia a compensação das perdas da previdência da maneira clara, faltando com a definição das fontes de financiamento;
4. Posicionamento contrário ao fator previdenciário e instituição de critérios de idade mínima;
5. Assume a expansão da previdência complementar como uma realidade, mas defende que os fundos privados e públicos direcionem seus investimentos na produção, a fim de ensejar a geração de empregos;
6. Afirma a importância da participação partidária dos trabalhadores na gestão dos fundos supracitados, ao passo que defende equidade de direitos entre homens e mulheres e das aposentadorias especiais e por invalidez;
7. Equiparação dos direitos previdenciários dos casais homossexuais aos dos casais heterossexuais;
8. Aprovação da PEC 55/2007 (suspensão da contribuição dos aposentados para a previdência);
9. Dar amplo conhecimento e estimular a inscrição de trabalhadores e trabalhadoras autônomas na Previdência Social, com o objetivo de fortalecê-la, nos termos propostos pelo governo federal.

No contexto em questão, marcado pela ampliação da previdência complementar como um desdobramento direto das reformas implementadas em administrações governamentais anteriores, a CUT adotou uma abordagem que

priorizou a defesa da "Previdência Pública Nacional", focando seus discursos na salvaguarda das conquistas e dos direitos dos trabalhadores, bem como na promoção do controle social sobre o sistema previdenciário (CUT, 2012).

Além disso, a Central expressou sua oposição à política de desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento e reafirmou sua posição contrária tanto ao Fator Previdenciário quanto à introdução de uma idade mínima para a aposentadoria. No que tange aos fundos de pensão, se comprometeu a empenhar todos os esforços para direcionar os investimentos destes para atividades produtivas. Também reiterou a importância da participação equitativa dos trabalhadores na gestão desses recursos e se posicionou de forma contrária à retirada de patrocínio (suporte financeiro) por parte das entidades mantenedoras.

De maneira geral, a CUT mudou seu posicionamento quando encarou as mudanças na lei de previdência como um fato. Apesar de colocar a defesa da previdência pública e solidária como prioridade e manter reivindicações históricas, como o fim do fator previdenciário, da idade mínima para aposentadoria, desoneração patronal, contribuição de aposentados, ampliação do tempo da licença maternidade e equilíbrio de direitos entre casais heterossexuais e homossexuais, é possível notar pontos no discurso da entidade que sugerem certo conformismo com a retração da previdência pública e expansão da previdência privada, chegando a afirmar que a "A expansão da previdência Complementar no Brasil é uma realidade". Além disso, o posicionamento de acatar a expansão da previdência privada com a ressalva de que os investimentos fossem destinados a aplicações no setor produtivo, é outro ponto que demonstra aceitação de mudanças previdenciárias no sentido retração de direitos.

Assim como em reformas anteriores, a entidade participa do debate e elabora suas proposições, mas não parece exercer um papel ativo nas negociações presentes na dinâmica parlamentar durante a tramitação da PEC. Este fato, junto a fatores supracitados, corrobora para o entendimento de que, talvez, o tema nunca esteve no foco central das ações mais combativas da entidade. Tal falta de centralidade pode ter sido expressa também, mas não unicamente, pela fragmentação e descentralização da classe trabalhadora, culminando em uma consequente falta de ação popular.

5.4.2 DIEESE

O instituto DIEESE, seguindo a linha de defesa da classe trabalhadora, tende a apresentar dados e argumentos que, em sua maioria, estão circunscritos a análises técnicas e projeções atuariais. Neste contexto, possuiu um caráter menos combativo, caminhando um pouco mais na direção da defesa de elaborações de políticas públicas que poderiam fomentar contribuições previdenciárias, ensejando o equilíbrio atuarial do sistema.

Nesse sentido, coloca que diante do envelhecimento populacional, as pressões exercidas sobre os sistemas de saúde, assistência e previdência se intensificam. Quanto à previdência, afirma que se torna crucial assegurar um sistema de financiamento sólido, implicando em aumentar a proporção de trabalhadores ativos que contribuem para o sistema, o que pode ser alcançado por meio da redução do desemprego, da diminuição da inatividade laboral e da formalização da mão de obra. Além disso, seria fundamental adotar medidas que combatam evasões e fraudes, elevar os níveis de produtividade econômica e preservar as diversas fontes de financiamento da previdência, contribuindo significativamente para a garantia de disponibilidade de recursos necessários para sustentar aqueles que dependem do sistema previdenciário, assim como para manter intacto o seu caráter redistributivo (DIEESE, 2013a).

A entidade também demonstra preocupação com a mudança da curva demográfica do país, dizendo que:

As mudanças na estrutura etária da população brasileira colocam diversos desafios ao país. Entre eles, destacam-se as questões da educação, da saúde e da previdência. A diminuição do peso e, mais tarde, dos tamanhos dos grupos de crianças e jovens abre a possibilidade e a necessidade de investir na melhoria da escolarização e da formação desses futuros adultos. Também serão necessárias políticas de formação continuada. A maior proporção de idosos impõe o desafio de se continuar sustentando o financiamento da previdência. Do ponto de vista da política de saúde, a transformação demográfica acarretará mudanças nas ações, nas medidas, nos serviços e nos gastos (DIEESE, 2013a).

Posteriormente, em novembro de 2013, a entidade se posiciona também defendendo mudanças no fator previdenciário (DIEESE, 2013b). Direciona suas críticas apontando para problemas na fórmula utilizada para realizar o cálculo da

aposentadoria, uma vez que introduziria uma taxa de juros implícita, a qual estaria diretamente relacionada ao tempo de contribuição e a idade. Segundo o DIEESE, pelo fato da adoção de tal taxa não ter sido debatida com a sociedade, sua implementação possuiu um caráter arbitrário.

A taxa de juros implícita na fórmula está subestimada em termos de mercado, e só pode ser desvendada a partir de estimativas baseadas em simulações. Verifica-se que a taxa de juros implícita aumenta quando a idade no momento da aposentadoria aumenta. Por outro lado, o tempo maior de contribuição reduz a taxa de juros. Isso coloca em questão a própria lógica por trás do fator, ou seja, a de incentivar a permanência no mercado de trabalho contribuindo (DIEESE, 2013b).

Um segundo ponto seria também a adoção da expectativa de vida como elemento decisivo na definição do fator, sendo ela o denominador da fórmula. Ao passo que a expectativa de vida é reformulada de forma anual, introduziria um fator de indeterminação no valor da aposentadoria concedida por tempo de contribuição, ou seja, uma vez que existem modificações periódicas em um elemento extremamente relevante da fórmula de cálculo do fator previdenciário (expectativa de vida), seria impossível para o contribuinte prever o valor de seu benefício futuro baseando-se em suas contribuições (DIEESE, 2013b).

Fica difícil fazer uma previsão de quanto tempo mais é preciso trabalhar para atingir o equivalente a 100% do valor a que se tem direito na aposentadoria por tempo de contribuição. Pode-se dar um exemplo dessa indeterminação quanto às condições necessárias, além do tempo mínimo de contribuição (35 anos para o homem, e 30 para a mulher). Para ter direito a um Fator Previdenciário equivalente a 1, ou seja, que represente 100% da contribuição média, a idade para aposentadoria do homem subiu de 59 para 64 anos, e de 54 para 64 anos, para a mulher, entre 1999 e 2013. Assim, para a mulher trabalhadora urbana, o Fator igual a 1 é alcançado quatro anos depois da idade mínima para aposentadoria por idade (60 anos); no caso do homem trabalhador urbano, a idade para o Fator 1 quase alcança o limite mínimo da aposentadoria por idade (65 anos). Isso se deve em virtude de a tabela de expectativa de vida ser atualizada anualmente, mas também devido a mudanças metodológicas no cálculo (como ocorreu em 2002), realizadas pelo IBGE (DIEESE, 2013b).

Quanto a principal parcela da população que tem sido afetada pela supracitada forma de cálculo, a entidade coloca que das 16,7 milhões de aposentadorias em vigor no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em dezembro de 2012, 4,862 milhões

delas correspondiam a benefícios concedidos por tempo de contribuição, representando cerca de 29% do total. Estas, por sua vez, geraram despesas correspondentes a 45,6% do total das despesas do INSS com aposentadorias durante aquele mês. É relevante observar que as aposentadorias por tempo de contribuição são predominantemente concedidas a trabalhadores urbanos, abrangendo aproximadamente 99,6% do total. Mesmo considerando que os valores dos benefícios previdenciários em geral sejam relativamente modestos, as aposentadorias por tempo de contribuição possuem uma média de valores superior quando comparadas às aposentadorias por idade. Esse cenário persiste mesmo quando limitado ao público urbano, onde a média das aposentadorias por tempo de contribuição em dezembro de 2012 era de R\$ 1.359,24, em contraste com R\$ 760,35 das aposentadorias por idade (DIEESE, 2013b). Complementando o argumento, do DIEESE (2013b) conclui que:

O Fator Previdenciário prejudica todos os trabalhadores que pretendem se aposentar por tempo de contribuição. O prejuízo é maior para os que ingressaram precocemente no mercado de trabalho e começaram a contribuir mais cedo para a Previdência Social e que atingem o tempo de contribuição mínimo requerido na faixa dos 50/55 anos de idade.

Pode-se afirmar que o posicionamento geral da entidade no período em questão esteve circunscrito a defesa da criação de mecânicos que fossem capazes de ensejar a formalização do emprego e criação de postos de trabalho, influenciando diretamente o fluxo de contribuições para o sistema previdenciário. Além disso, realizou apontamentos de problemas na forma do cálculo da aposentadoria do Fator Previdenciário, que, da maneira como era feito no momento da publicação das fontes analisadas, prejudicava trabalhadores que ingressassem de forma apriorística no mercado de trabalho e gerava incertezas quanto ao valor dos benefícios concedidos.

5.5 BUROCRACIA

A ANFIP, em 2014, publicou um documento intitulado “Análise da seguridade Social 2013”, através do qual demonstrou seu posicionamento a respeito das modificações em cursos no sistema previdenciário brasileiro.

A entidade inicia apontando que a desoneração sobre a folha de pagamentos deve ser, como previsto constitucionalmente, compensada pelo Tesouro Nacional.

Para isso, diz que é preciso quantificá-las de maneira correta, de forma que o Regime Geral da Previdência seja compensando como manda a legislação (ANFIP, 2014).

O processo de desoneração da folha de pagamentos não se resumiu a uma troca da contribuição patronal, que migrou da folha de pagamentos e passou para o faturamento das empresas. A alíquota que recai sobre o faturamento é menor do que a necessária para cobrir a contribuição patronal. E, quando esse subsídio não é integralmente coberto pelo Tesouro, há diminuição das contribuições previdenciárias e, conseqüentemente, no processo de financiamento dos benefícios (ANFIP, 2014).

De acordo com dados apresentados pela ANFIP (2014), em 2013, igual aos dois anos anteriores, as contribuições destinadas à previdência aumentaram a uma taxa superior à inflação. Mesmo após o ajuste inflacionário, o incremento real dessas contribuições superou o crescimento do PIB, sendo que no período compreendido entre 2005 e 2013, a arrecadação previdenciária expandiu-se de 5,0% para 6,6% do PIB. É fundamental salientar que esse aumento na arrecadação previdenciária teria sido, em grande parte, possibilitado pelo desempenho positivo do emprego formal. De 2004 a 2011, a quantidade de trabalhadores que permaneceram em empregos formais ao longo do ano, englobando empregados, servidores públicos e militares, cresceu a uma média anual de 5,8%. Nos últimos dois anos desse período, esse crescimento ocorreu a uma média ligeiramente inferior de 2,6%. As implicações diretas desse movimento teriam ultrapassado o mero impacto positivo nas finanças da previdência, uma vez que repercutiram de forma concreta na expansão dos direitos trabalhistas.

Voltando à Lei de desoneração da Folha de pagamentos, a entidade afirma que em 2012, primeiro ano do mecanismo, as contas do sistema previdenciário não fecharam. O governo teria repassado aos cofres da previdência o valor de 1,79 bilhão, ao passo que déficit já teria alcançado 2,065 bilhões e crescia em 711 milhões de reais ao mês (ANFIP, 2014).

Os valores envolvidos na desoneração cresceram muito. Somente o atendimento aos setores beneficiados com a edição da MP 563, no início de abril de 2012, representava uma renúncia estimada em R\$ 1,79 bilhão para aquele exercício e de R\$ 5,221 bilhões, para 2013, e de outros R\$ 5,534 bilhões, em 2014 (ANFIP, 2014).

Em 2013, com a expansão dos segmentos beneficiados, o déficit aumentou e essa diferença entre perda de receita e valores compensados pelo Tesouro Nacional

cresceu junto. Ocorreu o repasse de R\$ 9,02 bilhões, sendo as perdas estimadas em R\$ 19,04 bilhões, causando problemas diretos ao financiamento do sistema (ANFIP, 2014).

A entidade continua pontuando que a desoneração da folha de pagamento não deve ser, ao menos inicialmente, uma redução de impostos para as empresas, mas sim uma reestruturação da base de cálculo na qual incide a contribuição previdenciária patronal. Eliminar um tributo que recai sobre a folha de pagamento visa a aliviar os custos associados à contratação, entretanto, é fundamental substituí-lo por outra base de cálculo, seja por meio da tributação sobre o faturamento, o lucro, ou até mesmo por uma abordagem híbrida, de modo a assegurar a continuidade do financiamento da previdência social (ANFIP, 2014).

Nessa linha, afirma que a previdência social não deve ser sobrecarregada com as renúncias decorrentes do desequilíbrio cambial e da falta de competitividade dos produtos brasileiros. Logo, ao adotar as renúncias fiscais de contribuições previdenciárias como medida paliativa para mitigar os desafios enfrentados pelas empresas, o governo assume uma postura potencialmente prejudicial, a qual poderia comprometer os direitos dos trabalhadores e a integridade do sistema previdenciário.

A ANFIP (2014) aponta também para a falta de clareza em alguns dados apresentados e nos cálculos relacionados ao déficit gerado pela política de desoneração da folha de pagamentos:

Outra questão está relacionada com a quantificação dessas renúncias. Até hoje o processo pelo qual é estimado o montante das renúncias do Simples Nacional, do setor rural, entre outras, não tem a transparência necessária. E, mais hermético ainda estão os cálculos da desoneração da folha de pagamentos.

E termina o argumento afirmando que a rapidez com que a política foi implementada representou um fator de dificuldade da realização de cálculos essenciais para uma efetiva política de compensação realizada através de repasses do Tesouro nacional previstos constitucionalmente.

Quanto a UNAFISCO, não foi encontrado nenhuma menção a desoneração da folha de pagamentos, a qual foi debatida de maneira intensa pela ANFIP. Sua preocupação esteve mais relacionada a aprovação da PEC 555/06, que colocaria fim a cobrança de contribuição previdenciária para os servidores públicos aposentados e pensionistas.

Parece intrigante o fato de um assunto (lei de desoneração fiscal) amplamente debatido por atores envolvidos no processo decisório acerca do assunto, e presentes nessa pesquisa, tenha passado despercebido pela entidade representante de Auditores fiscais da Previdência. Entretanto, não foi possível identificar as razões pelas quais a entidade não se envolve, ao menos diretamente e publicamente, no tema.

De maneira geral, a ANFIP não ataca diretamente desoneração da folha de pagamentos, mas sim a forma como a compensação por essa perda de receita é realizada para com os cofres da previdência. Ela admite a importância da redução dos custos de contratação na geração de empregos formais, mas ressalta que as contas do sistema previdenciário não podem ser prejudicadas por isso, ao passo que denuncia descumprimento de obrigações constitucionais do Tesouro quanto aos repasses compensatórios. Além disso, criticou a rapidez com que a medida foi implementada, dificultando a realização de cálculos que fossem capazes de chegar a valores reais de receitas que deixaram de ser arrecadas pelos cofres da Previdência Social. A UNAFISCO se manteve apenas no debate relacionado ao fim da contribuição previdenciária para os servidores públicos aposentados e pensionistas.

5.6 COMUNIDADE EPISTÊMICA

Assim como no decorrer dos outros capítulos, o grupo de pesquisadores que debate o tema da reforma da previdência se torna relevante, ao passo que suas publicações e participações vão de encontro com ideias de outros atores políticos presentes nessa pesquisa, se pronunciando de maneira mais direta ou indireta sobre o tema. Durante as modificações na Lei de Previdência do governo Dilma não foi diferente, os estudiosos da área atuaram, publicaram e debateram o tema, corroborando com os argumentos propostos pelas coalizões.

Nos artigos disponíveis de maneira eletrônica no site do próprio José Pastore³⁹ não foi possível identificar menção direta a lei de desoneração da folha de pagamentos, ponto importante para outros atores presentes nessa pesquisa. Seus artigos publicados no período estiveram mais circunscritos a questões trabalhistas que

³⁹ <https://www.josepastore.com.br/> - Acesso em 16/09/2023

previdenciárias, comentando aspectos negativos do custo do trabalho no Brasil⁴⁰, atacou a PEC das domésticas⁴¹ e criticou o fato do crescimento salarial⁴² ser superior ao crescimento do lucro no período demarcado por este capítulo. Sobre a previdência, suas principais contribuições estiveram relacionadas a críticas proferidas contra o fim do fator previdenciário.

Em artigo publicado em 2012 no Jornal *O Estado de São Paulo*⁴³, o autor diz que o fator previdenciário tem por finalidade, igualmente, equilibrar as finanças da previdência privada e do INSS, dizendo que:

A Previdência Social estima que, desde que entrou em vigor (2000), a medida ajudou a economizar cerca de R\$ 10 bilhões. Numa eventual extinção dessa regra, a despesa será galopante. Segundo o ex-ministro da Previdência Social José Cechin, só no primeiro ano o gasto adicional será de R\$ 4 bilhões. A partir dali o montante irá escalando, ano a ano, de forma que no 24.º ano a despesa atingirá a fabulosa soma de R\$ 40 bilhões anuais - sem nenhuma garantia de receita correspondente. Ou seja, os estragos ao longo do tempo serão de grandes proporções. O Brasil correrá o risco de ter de desviar recursos da educação e da saúde para acudir o déficit da Previdência Social ou, alternativamente, criar mais impostos, aumentando a já pesada carga tributária.

Continua afirmando que ao contrário da maioria das nações, o Brasil não estabelece uma idade mínima para a aposentadoria. Nos países mais desenvolvidos, não apenas existe uma idade mínima, mas essa idade está aumentando progressivamente, de forma que na França, por exemplo, o governo aumentou a idade mínima de 60 para 62 anos. Em outros países como Espanha e Portugal, a idade mínima é de 65 anos, enquanto na Alemanha é de 67 anos. Nestes, os trabalhadores têm a opção de se aposentar antes da idade mínima estabelecida, porém, ao fazê-lo, recebem um benefício reduzido, considerando que terão uma longa expectativa de vida como aposentados. A redução do benefício varia de acordo com o país; na

⁴⁰ PASTORE, José, Perspectiva de emprego para 2013. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 01/01/2013. Acesso em: https://www.josepastore.com.br/artigos/em/em_157.htm. Data do acesso: 16/06/2023

⁴¹ PASTORE, José, Domésticas - o que faltou dizer. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 09/04/2013. Acesso em: https://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_336.htm. Data do acesso: 16/09/2023

⁴² PASTORE, José, Salários disparam, lucros despencam. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 12/03/2013. Acesso em: https://www.josepastore.com.br/artigos/ac/ac_186.htm. Data do acesso: 16/09/2023

⁴³ PASTORE, José, O risco do fim do fator previdenciário. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 03/07/2012. Acesso em: https://josepastore.com.br/artigos/pi/pi_083.htm. Data do acesso 16/09/2023

Alemanha, por exemplo, é de 0,3% para cada mês de antecipação da aposentadoria, enquanto na Espanha, é de 8% ao ano. No Brasil, onde não existe uma idade mínima estabelecida, muitas aposentadorias são concedidas a indivíduos que ainda têm uma considerável expectativa de vida, onerando os cofres do sistema previdenciário. Ou seja, para o autor, a extinção do fator previdenciário representaria um enorme desastre nas contas públicas e reduziria de maneira significativa a confiança de investidores no futuro da economia Brasileira.

O interessante aqui é pensar não somente a argumentação de Pastore quanto ao fim do fator previdenciário, mas sim o fato do único pronunciamento do autor sobre qualquer tema relacionado à previdência no período ser relativo a este. O tópico da desoneração da folha de pagamentos esteve no foco do setor industrial no período que este capítulo se propõem a analisar, e Pastore é fortemente ligado aos industriais, em especial à CNI. Logo, um ponto que talvez pode ser utilizado para explicar o afastamento do autor do debate é o fato de que, como supracitado na parte do capítulo correspondente a indústria, o setor industrial ter tido seus interesses atendidos após reuniões estratégicas com a presidência da república. A impressão que passa é de que as pressões da indústria dessa vez não estiveram presentes no debate público de maneira tão contundente, mas foram realizadas através de *lobby* diretamente exercido sobre o legislativo e executivo.

Para Giambiagi e Tafner (2011), em 2050, a população economicamente ativa seria composta por aproximadamente 124,5 milhões de indivíduos, um número que se assemelha ao contingente atual (2011) de 123 milhões. Nos últimos 30 anos, essa parcela da população cresceu a uma taxa média anual de 2,1%. No entanto, prevê-se que esse crescimento diminuirá para 1% na próxima década e reduzirá ainda mais, atingindo 0,1% ao ano entre 2020 e 2030. Posteriormente, essa tendência de declínio se acentuará ainda mais. Em resumo, nos próximos 40 anos, a população ativa terá um crescimento líquido praticamente nulo. Nessa linha de raciocínio, daqui até 2050, será imperativo que todo o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) seja derivado exclusivamente do aprimoramento da produtividade. Isso ocorrerá porque, em termos de elevação da renda, não será mais viável contar com o crescimento da renda per capita, devido à expectativa de uma evolução cada vez mais limitada na quantidade total de brasileiros. Esse cenário, na visão dos autores, representa um desafio substancial, especialmente considerando a escassez de mão de obra qualificada e as deficiências educacionais existentes. Dado que o PIB se expande mediante o

aumento da renda per capita e do tamanho da população, se a evolução populacional se tornar progressivamente mais restrita no futuro, todo o crescimento econômico dependerá essencialmente do incremento da produtividade.

De acordo com o supracitado, seria considerado um descompasso se o país atravessasse o período entre 2010 e 2050 sem efetuar uma nova reforma na previdência. Isso seria agravado caso o governo mantivesse a política de reajustes adotada nos anos anteriores, que, de acordo com os autores, consistia em conceder aumentos substanciais a dois em cada três aposentados. Uma vez que aproximadamente dois terços dos benefícios previdenciários pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) estão vinculados ao valor do salário mínimo, os consecutivos aumentos reais concedidos a esse patamar salarial durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula eram automaticamente estendidos a esses beneficiários (Giambiagi; Tafner, 2010). Continua afirmando que: atualmente a parcela das aposentadorias e pensões que possui um valor equivalente ao salário mínimo representa cerca de 40% do total das despesas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Isso implica que, quando ocorre um aumento de 5% no salário mínimo, resulta em um crescimento real de 2% nos desembolsos referentes aos benefícios previdenciários. Adicionalmente, se considerarmos um acréscimo de 4% nos reajustes destinados aos demais aposentados e pensionistas, os gastos do INSS aumentarão em 6%.

Logo, para os autores, a argumentação em favor de alterações na Previdência Social está intrinsecamente ligada à concepção de que é imperativo estabelecer um acordo intergeracional. Em outras palavras, se a atual geração persistir em se aposentar aos 51 anos de idade (para aqueles que atendem aos requisitos de tempo de contribuição), e se, daqui a duas décadas, a performance econômica se mostrar menos favorável, legaremos aos nossos descendentes um ônus substancialmente oneroso.

Ainda segundo Giambiagi, as duas reformas previdenciárias realizadas nos governos Fernando Henrique e Lula não foram suficientes em sua perspectiva. A primeira introduziu o fator previdenciário, porém, na prática, as pessoas continuaram se aposentando precocemente, com uma considerável redução em relação ao valor médio das contribuições. Isso gerou gastos do governo com aposentadorias precoces, contrariando padrões universais. A última reforma impactou apenas as regras para os servidores públicos, introduzindo a taxaçoão dos inativos e uma idade mínima, mas a

regulamentação dos fundos de pensão para os funcionários públicos ainda estava, naquele momento, pendente no Congresso Nacional.

Giambiagi e Tafner (2011) argumentam que seria necessário abordar outras questões, incluindo as regras para pensões, que eles consideram as mais generosas do mundo. Nesse sentido, ilustra isso com um exemplo peculiar, onde um idoso contrata um cuidador jovem e, após casar-se com ele, a viúva recebe uma pensão vitalícia correspondente a 100% do benefício original, mesmo após apenas um mês de casamento. Essa situação, segundo os autores, demonstra a inadequação da legislação e a insustentabilidade do sistema previdenciário. Embora concordem com a ideia de solidariedade subjacente à existência de pensões, sugerem que não há motivo para que o benefício seja igual ao original. Ele propõe regras para futuros benefícios que reduziriam pela metade o valor original, acrescido de 25% por filho menor, até um máximo de dois filhos.

Além disso, eles propõem a extensão do tempo de contribuição para aqueles que se aposentam por idade. Essa extensão gradual ocorreu desde 1991, aumentando seis meses por ano, até chegar a 15 anos em 2011, argumentando que essa progressão pode continuar, sem a necessidade de uma reforma constitucional, até 2031, elevando o período de contribuição exigido para a aposentadoria por idade de 15 para 25 anos. Eles acreditam que essa extensão é defensável e necessária ao passo que ocorrerão mudanças demográficas nas próximas décadas.

Sônia Fleury (2012), por sua vez, diz que os opositores do Partido dos Trabalhadores tentaram caracterizar a nova presidenta como sendo um produto de seu antecessor, agindo como uma marionete e destinada ao fracasso. Entretanto, ainda nas palavras da autora, aqueles que conseguiram avaliá-la sem preconceitos machistas e ideológicos puderam reconhecer sua competência e determinação.

Sobre a política previdenciária do governo Dilma, coloca que este segue a mesma linha que o anterior, criando mecanismos que objetivaram facilitar a inclusão no sistema de seguridade social de trabalhadores autônomos e informais, ao passo que tentou reduzir os gastos com pensões e aposentadorias dos funcionários públicos.

Afirma a importância de se aprovar a lei que regulamentaria os fundos públicos de pensão, dizendo que a mesma não teria sido aprovada desde o governo Lula por grande pressão das entidades representantes dos trabalhadores organizados.

O único documento encontrado durante a pesquisa na qual a pesquisadora, que costuma se pronunciar com frequência a respeito das modificações na Lei de previdência social, foi publicado na revista espanhola “*CIDOB d’Afers Internacionals*” em 2012. O fato de a autora não ter se envolvido fortemente, ou ao menos não se pronunciado de maneira pública intensa, durante o processo de modificação da lei de previdência do governo Dilma é um questionamento que a pesquisa não foi capaz de responder.

Apesar da autora estar alinhada a pensamentos progressistas e defender pautas sociais, ocorreu um certo tangenciamento ao tema por sua parte. Em muitos momentos foi possível identificar um caminhar no sentido de que, apesar de modificações inesperadas pelo setor progressista na lei da previdência, ao menos ocorreu a escuta de setores ignorados em reformas anteriores.

De maneira geral, podemos dizer que Pastore não menciona diretamente o tema da desoneração da folha de pagamentos, apesar da centralidade da proposta no período histórico demarcado pelo capítulo. Suas contribuições caminharam no sentido de criticar o custo do trabalho no Brasil, a “PEC das Domésticas” e o crescimento salarial superior ao lucro, focando mais em questões trabalhistas que previdenciárias. Aponta também para os aspectos negativos do fim do fator previdenciário e afirma descompasso da medida em relação ao que acontece no cenário mundial. Giambiagi, por sua vez, apresenta visão negativa em relação ao crescimento populacional, afirmando que a diminuição do aumento da população colocava como necessária a realização de reformas previdenciárias que fossem capazes de lidar com questões atuariais causadas por este fator. Além disso, critica a política de valorização do salário mínimo, característica dos governos do PT, afirmando que tal maneira de ajuste impactava negativamente nos cofres do sistema previdenciário. Por fim, defende que as reformas empreendidas pelo governo FHC não foram suficientes, uma vez que não tocaram em pontos importantes, de acordo com o autor. Já Fleury coloca que o governo Dilma buscou seguir uma linha semelhante à adotada pelo governo anterior, buscando incluir no sistema de seguridade social trabalhadores autônomos e informais ao passo que tentou reduzir os gastos com pensões de funcionários públicos. Além disso, destacou também a importância da aprovação da lei que regulamentaria os fundos públicos de pensão.

A impressão ao analisar a participação dos 3 autores na modificação da lei da previdência realizada durante o governo Dilma é de que nenhum deles buscou realizar

posicionamentos contundentes sobre o tema. Se cada um teve um motivo particular para tal ausência ou se a questão foi realmente mudanças de impacto mais leve em relação as anteriores é uma pergunta que vale esforços de pesquisas futuras, uma vez que não está circunscrito ao objetivo dessa pesquisa.

5.7 PARLAMENTARES E EXECUTIVO

5.7.1 O fim do fator previdenciário

A presidenta Dilma Rousseff iniciou o seu segundo mandato em 1º de janeiro de 2015, em meio a uma economia desacelerada e um cenário político no Congresso Nacional que exigia a reorganização de sua base de coalizão. Comparado aos quatro anos anteriores, o cenário se apresentava consideravelmente menos favorável, com perspectivas pouco promissoras tanto para a situação econômica quanto para as relações entre o Executivo e o Legislativo.

No ano de 2014, o governo promulgou a Medida Provisória nº 664/2014, a qual possuía como finalidade a modificação das diretrizes para a concessão do auxílio-doença e da pensão por morte, estabelecendo requisitos de carência e períodos de recebimento desses benefícios que variavam de acordo com a faixa etária do beneficiário.

A referida Medida Provisória, ganhou notoriedade por ser uma espécie de “minirreforma do sistema de previdência social”, desempenhou um papel essencial dentro de um conjunto de medidas de ajuste fiscal que o governo submeteu ao Congresso Nacional. Esta proposta introduziu normas mais rigorosas para a obtenção de pensões, estabelecendo, dentre outras modificações, a condição de que o direito à pensão somente seria concedido ao cônjuge que pudesse comprovar uma duração mínima de dois anos de casamento ou união estável, objetivando mitigar a ocorrência de casamentos fraudulentos com indivíduos que estavam em estado terminal.

Na Câmara dos Deputados, o texto fundamental foi sujeito a modificações por parte do relator, deputado Carlos Zarattini. Posteriormente, essas mudanças foram acatadas pelo Relator Revisor no Senado, Senador Telmário Mota, que incorporou três emendas previamente aprovadas na Câmara dos Deputados, as quais visavam introduzir alternativas ao fator previdenciário, estabelecer regulamentações para a

pensão por morte de pessoas com deficiência e eliminar o prazo de pagamento relacionado ao auxílio-doença.

Em relação ao fator previdenciário, a emenda que foi incorporada ao texto principal da Medida Provisória estabeleceu que o trabalhador receberá seus proventos na íntegra de acordo com a regra denominada "85/95". Para o cálculo da aposentadoria, a soma da idade com o tempo de contribuição deve atingir 85 no caso das mulheres e 95 no caso dos homens. O fator previdenciário, aprovado em 1999, tinha como finalidade retardar as aposentadorias no âmbito do Regime Geral da Previdência Social. Segundo sua regra, o tempo mínimo de contribuição para a aposentadoria era de 35 anos para homens e 30 anos para mulheres, sendo o valor do benefício reduzido para homens que se aposentam antes de completar 65 anos de idade e, para as mulheres, antes dos 60 anos. A questão relacionada ao fator previdenciário e à "regra do 85/95", que não estava originalmente incluída no texto da Medida Provisória nº 664/14, foi introduzida por meio de uma emenda apresentada pelo Deputado Federal Arnaldo Faria de Sá.

Em 17 de junho de 2015, a presidenta Dilma Rousseff promulgou a Lei 13.135, que diz respeito ao texto da Medida Provisória nº 664. No entanto, ela vetou a alteração relacionada ao fator previdenciário que havia sido incluída na Câmara dos Deputados. No mesmo dia, a presidenta emitiu a Medida Provisória nº 676, abordando o mesmo tema que havia sido vetado, o fator previdenciário. Esta nova medida estabeleceu a fórmula 85/95, mas com vigência somente até 2017, juntamente com uma tabela progressiva que aumentava o fator para 90/100 até 2022.

De acordo com a Medida Provisória nº 676, durante o período entre 18 de junho de 2015 e 31 de dezembro de 2016, sempre que a soma do tempo de contribuição e da idade atingisse 85 para as mulheres ou 95 para os homens, contanto que o tempo de contribuição não fosse inferior a 35 anos para homens e 30 anos para mulheres, o segurado teria direito a uma aposentadoria integral, ou seja, sem a aplicação do redutor (fator previdenciário).

A progressão da fórmula 85/95, de 2017 a 2022, passou a ser a seguinte:

1. Até 31 de dezembro de 2016, será mantida a fórmula 85/95;
2. De janeiro de 2017 a dezembro de 2018, será 86/96;
3. De janeiro a dezembro de 2019, será 87/97;
4. De janeiro a dezembro de 2020, será 88/98;
5. De janeiro a dezembro de 2021, será 89/99;

6. A partir de janeiro de 2022, será 90/100.

O texto da Medida Provisória nº 676/15 foi submetido ao Congresso Nacional, que realizou ajustes pontuais na matéria, atenuando o aumento da soma originalmente proposta pela MP. Conseqüentemente, a regra passou a exigir 86/96 em 2019 e 2020, 87/97 em 2021 e 2022, 88/98 em 2023 e 2024, 89/99 em 2025 e 2026, e 90/100 a partir de 2027. Em 4 de novembro de 2015, a presidenta Dilma Rousseff promulgou a Lei nº 13.183/15, que resultou da MP nº 676/2015, aceitando o texto proposto pelo Congresso Nacional. Segundo informações fornecidas pelo Poder Executivo na época, sem essa transição proposta pela Medida Provisória nº 676/15, a regra anterior poderia causar um déficit de R\$ 135 bilhões na Previdência até 2030, uma vez que não levava em consideração o rápido envelhecimento da população e o aumento constante da expectativa de vida⁴⁴.

5.7.2 O Regime de Previdência Complementar

Um Projeto de Lei (PL) de autoria do Poder Executivo deve, de forma obrigatória, iniciar seu processo de tramitação na Câmara dos Deputados. No curso normal desse procedimento, o conteúdo do PL necessita ser avaliado e aprovado separadamente tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, antes de ser encaminhado à presidência da República para que seja sancionado ou vetado. Caso ocorram modificações no projeto durante sua análise na última Casa Legislativa, o projeto retorna ao início do processo na primeira Casa para consideração das alterações.

Ao tratar da criação da previdência complementar dos servidores públicos federais, é importante notar que, por se tratar de um Projeto de Lei Ordinária, e não de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), o governo da presidenta Dilma enfrentou menos obstáculos políticos e institucionais do que seus antecessores, Lula e FHC (Silva, 2018).

No âmbito da política previdenciária, o governo de Dilma Rousseff prosseguiu com as transformações que já haviam sido iniciadas nos governos anteriores. O

⁴⁴ Fonte: Agência Senado. Disponível em: www.12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/05/dilmasanciona-novas-regras-de-aposentadoria-e-veta-desaposentacao.

percurso rumo à formação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), sem a necessidade de emendas constitucionais, havia sido preparado nas reformas previdenciárias implementadas por seus antecessores. Dessa maneira, em termos rigorosos, a criação desse novo fundo não significou uma reformulação profunda do sistema previdenciário, embora seja importante ressaltar que essa iniciativa trouxe consigo mudanças significativas no sistema de previdência próprio dos servidores públicos federais.

A regulamentação do mercado de fundos de pensão destinados aos trabalhadores de empresas privadas e estatais no Brasil foi estabelecida no final da década de 1970. Desde então, as entidades fechadas de previdência complementar têm desempenhado um papel de crescente relevância nas estratégias econômicas e políticas de diversos governos. No início dos anos 1990, os fundos de pensão se tornaram atores centrais no processo de privatização das empresas estatais brasileiras, e, no final da primeira década dos anos 2000, eles desempenharam um papel igualmente significativo no desenvolvimento de uma política econômica anticíclica, visando mitigar os impactos da crise financeira global no país (Grun, 2005).

Apesar das notáveis discordâncias no seio do movimento sindical acerca da expansão do mercado de previdência complementar, ao longo das últimas décadas, as principais centrais sindicais do país, notadamente a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Força Sindical (FS), alocaram recursos substanciais, tanto materiais como humanos, para a capacitação de gestores de fundos de pensão. Essa estreita relação entre sindicalistas e o setor de previdência privada teve início durante o governo FHC e se intensificou nas administrações de Lula e Dilma (da Silva, 2018).

Dentro do Congresso Nacional, a iniciativa de criar a Funpresp foi caracterizada por um debate que não tanto refletia uma divisão de natureza política ou ideológica, mas sim a distinção entre parlamentares sindicalistas com ligações aos trabalhadores do serviço público, que operam sob o regime próprio, e aqueles sindicalistas associados aos trabalhadores de empresas estatais e do setor privado, que estão sujeitos ao regime geral. Nesse cenário, as principais vozes contrárias à instituição da previdência complementar para servidores públicos eram provenientes do primeiro grupo, enquanto o segundo grupo consistia nos principais defensores da expansão dos fundos de pensão no setor público (da Silva, 2018).

O Projeto de Lei nº 1992/2007 foi apresentado no início do segundo mandato do governo Lula, seguindo uma série de reformas constitucionais consecutivas no

sistema previdenciário. A partir de sua promulgação, os funcionários públicos federais passaram a estar sujeitos ao mesmo limite de pagamento de benefícios estabelecido para os trabalhadores do setor privado, ou seja, o teto estabelecido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Essa homogeneização dos limites de benefícios previdenciários, que já havia ocorrido nos governos anteriores, foi motivada principalmente pela busca de equilíbrio fiscal e atuarial no regime próprio de previdência.

A princípio, essa medida seria direcionada exclusivamente aos novos ingressantes no serviço público federal. No entanto, como demonstrado por Rangel (2013), a criação da Funpresp geraria pressões adicionais por alterações nos benefícios previdenciários dos servidores atuais a curto prazo. Isso ocorreria porque, ao estabelecer um limite para os benefícios, a medida também imporá um limite nas contribuições dos novos funcionários do governo federal. Essa preocupação foi expressa nas declarações da então vice-presidente do Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis), Luciene Pereira, logo após a aprovação da Funpresp:

O regime próprio não vai ter receitas suficientes e vai ter um aumento das aposentadorias e pensões. Trinta e cinco anos é um prazo muito longo para lançar os titulares dos poderes e órgãos a uma situação de fragilidade fiscal. O Brasil vai ter que aumentar o limite da lei de responsabilidade fiscal para poder aumentar o número de servidores. Ao longo desses 35 anos [de transição entre os regimes] haverá um aumento significativo das aposentadorias dos servidores que estão na ativa e as receitas do regime próprio vão ter uma redução (Agência Brasil, 2012).

Devido a essa conjuntura, no Congresso Nacional, o principal grupo que se opôs à criação da Funpresp foi composto pelos legisladores associados aos servidores públicos ativos e aposentados da União, que constituem uma base social fundamental para a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Partido dos Trabalhadores (PT). No entanto, semelhante ao que ocorreu durante a presidência de Lula, a presidenta Dilma pôde contar com o apoio de parcela dos votos dos partidos de oposição, como o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Democratas (DEM), que há muito tempo advogavam por reformas mais substanciais no sistema previdenciário brasileiro.

É relevante notar que a administração de Dilma Rousseff seguiu o mesmo modelo abrangente de construção de apoio partidário que seus antecessores adotaram no período pós-democratização. Em seu primeiro ano de mandato, a coalizão governista abrangeu oito partidos políticos: PT, Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Progressista (PP), Partido da República (PR) e Partido Republicano Brasileiro (PRB). Coletivamente, esses partidos ocuparam 334 cadeiras na Câmara dos Deputados, o que representava 65,11% do total (da Silva, 2018).

Embora a coalizão governista desfrutasse de uma maioria numérica que possibilitava a aprovação de suas iniciativas no Congresso Nacional, no contexto do processo decisório que envolve mudanças nas políticas públicas, essa maioria se constrói por meio de intensas negociações a respeito da natureza e visibilidade das alterações propostas. Estas negociações podem tanto ampliar como diminuir o grau de apoio dentro da base parlamentar do governo, bem como enfrentar a resistência da base de oposição (Sória e Silva, 2014).

Nessa perspectiva, é de suma importância para o Executivo buscar o respaldo de bancadas suprapartidárias dispostas a compartilhar o fardo de medidas impopulares. De fato, o apoio de aliados, mesmo que provenientes de grupos relativamente pequenos, como era o caso da bancada sindical no parlamento, desempenhou um papel fundamental no processo de legitimação das propostas governamentais.

O PL nº 1992/2007 tramitou no Congresso Nacional por quase cinco anos. Na Câmara dos deputados foram quatro anos e meio, os seis meses restantes no Senado Federal. Na Câmara dos Deputados, especificamente na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), a tramitação da matéria se estendeu por um período de mais de quatro anos. Enquanto no Senado o processo de análise ocorreu em três diferentes comissões legislativas, a saber, a Comissão de Assuntos Sociais (CAS), a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), sendo concluído em menos de três meses.

No que concerne à apreciação no plenário das duas casas legislativas, é relevante notar que, na Câmara dos Deputados, a votação do PL nº 1992/2007 ocorreu de forma nominal, enquanto no Senado, o processo de votação simbólica foi empregado para a aprovação da referida matéria. No Senado, que exerce o papel de

casa revisora, a principal incumbência da base governista foi evitar quaisquer alterações que pudessem resultar em um retorno do projeto apoiado pelo Executivo à Câmara dos Deputados. Nesse contexto, os senadores da base governista se empenharam em rejeitar emendas e recursos que pudessem ensejar a necessidade de nova apreciação do projeto pela Câmara dos Deputados.

No que diz respeito à legislação específica que deu origem à Funpresp, o Senado desempenhou mais uma vez o papel de acelerar o processo e preparar o projeto para ser submetido à sanção presidencial (da Silva, 2018). Isto é mais evidente do que uma revisão substancial do projeto aprovado pela Câmara dos Deputados, o que seria, teoricamente, a função principal de uma casa revisora. A análise da tramitação do PL nº 1992/2007 ressalta a disparidade nos padrões de tomada de decisões entre a Câmara dos Deputados e o Senado. Ela também destaca o momento em que o Executivo intensificou seus esforços para garantir a aprovação do projeto, o que ocorreu durante o primeiro ano do governo Dilma.

A primeira fase de apreciação do Projeto de Lei (PL) que deu origem à Funpresp na Câmara dos Deputados foi notavelmente demorada. Especificamente, o projeto permaneceu na CTASP por mais de quatro anos, abrangendo o final do segundo mandato do governo de Lula e o início do governo de Dilma. Na legislatura de 2011–2015, o projeto passou por três comissões, a saber, a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), em um pouco mais de três meses. É importante destacar que o Executivo solicitou urgência nesse processo. Entretanto, no plenário da Câmara dos Deputados, foram necessários mais cinco meses para a sua aprovação. No Senado, a tramitação do projeto foi substancialmente mais rápida, levando menos de um mês, incluindo a análise das comissões, debates e votações. Conforme mencionado anteriormente, o papel do Senado foi principalmente ratificar o que havia sido aprovado na Câmara dos Deputados, sem introduzir alterações que exigissem que o projeto retornasse para revisão na primeira casa.

Deve ser ressaltado que, apesar da forte oposição dos servidores públicos e de suas entidades representativas, como associações e sindicatos, ao longo do processo legislativo do PL em questão, a bancada sindical manteve uma disciplina partidária considerável, na qual a grande maioria de seus membros estava alinhada com a base governista e votou a favor do projeto de criação da Funpresp.

De maneira geral, em meio a um contexto de desaceleração da economia e demandas de diversos setores por ajustes fiscais, o governo propõe uma medida provisória que modificaria critérios de concessão de pensão por morte. No congresso essa medida sofre alterações e uma alternativa ao fator previdenciário é adicionado ao texto (regra 85/95). Dilma, posteriormente, promulga a lei, mas veta a parte relacionada a regra supracitada. Entretanto, envia ao congresso uma MP tratando sobre o mesmo tema (MP676), alterando alguns prazos em relação a lei vetada. Em seguida, o congresso realiza pequenas alterações ao texto, atenuando alguns requisitos para a concessão de benefícios de aposentadoria e a lei é aprovada.

O governo Dilma, quanto a política previdenciária, representou uma continuidade em relação aos governos anteriores, e caminhou no sentido da regulamentação dos fundos públicos de pensão dos servidores federais. Esse processo não refletiu uma natureza política/ideológica em seu debate, tendo como o principal embate travado entre parlamentares sindicalistas do setor público e aqueles ligados a empresas estatais e ao setor privado. Apesar da oposição dos legisladores ligados aos servidores ativos e aposentados, o governo contou com o apoio de legendas da oposição, como o PSDB e DEM. Por último, é importante destacar que o processo foi longo e que, apesar da forte oposição de servidores públicos e suas respectivas entidades representativas, a Bancada Sindical manteve a disciplina partidária.

5.8 O RESULTADO

Ao fim do governo Dilma, o legado de modificações relacionadas a área previdenciária foram:

1. Aprovação do projeto de Lei nº 1992/2007, introduzindo a paridade entre o teto dos benefícios concedidos para servidores públicos e trabalhadores vinculados ao RGPS;
2. Sanciona a Medida Provisória nº 664/2014 que introduzia regras mais rigorosas para pensões por morte.
3. Fim do Fator previdenciário e criação da Regra “85/95”;
4. Modificação na base de cálculo da contribuição previdenciária patronal com a Medida Provisória nº54/2011, que, a partir desse ponto até 31 de dezembro de

2012, passou a ser determinada com base na receita bruta da empresa, e não mais sobre a folha de pagamentos;

5. Criação dos fundos públicos de previdência complementar dos servidores públicos federais.

O processo de modificação na área previdenciária do governo Dilma esteve fortemente marcado por continuidades oriundas do governo anterior. Isso ocorreu em um contexto diferente e caracterizado pela criação de uma identidade própria para seu governo, mas concluindo processos iniciados por seu antecessor. Não é possível dizer se Dilma realizaria proposições ou conseguiria adotar medidas na área da previdência que fossem mais marcadas pela identidade de seu governo, uma vez que o *impeachment* de 2016 interrompeu seu segundo mandato pela metade. Por fim, o fato é que, assim como FHC e Lula, o governo Dilma não caminhou no sentido de aproximar a previdência social da seguridade, seguindo o sentido oposto, assim como seus antecessores, da consolidação dos dispositivos relacionados a seguridade presentes na carta constitucional de 1988.

6 CONCLUSÕES

As políticas sociais modernas originaram-se como reações das comunidades nacionais às questões sociais que emergiram da dinâmica do mercado capitalista e expansão do trabalho assalariado. No Brasil, a previdência representou a matriz do processo de formação das políticas sociais no país, associando-se a construção do próprio estado nacional.

O processo de redemocratização trouxe para o cenário diversos atores que estavam de fora do jogo político. Ao mesmo tempo, a carta constitucional de 1988 carregou consigo uma série de dispositivos de proteção social que, apesar de garantidas constitucionalmente, enfrentaram grandes dificuldades de implementação.

Se até 1988 ocorreu o processo de constituição do sistema de seguridade brasileiro encabeçado pela consolidação da previdência pública nacional, a partir da década de 1990 inicia-se uma série de reformas do sistema oriundas de dilemas inerentes à sustentabilidade financeira do sistema e pressões ensejadas por interesses particulares de determinados atores políticos. Durante os 3 governos circunscritos nessa pesquisa, as reformas, apesar de estarem permeadas por interesses dos atores políticos considerados nesse trabalho, parecem ter seguido a linha da revisão do pacto de solidariedade entre as gerações, realizando modificações nos sistemas de forma a responder aos desafios oriundos de transformações demográficas e novas demandas da sociedade.

As modificações principais da reforma empreendida pelo governo FHC se traduziram na introdução da idade mínima para aposentadoria de servidores; introdução do fator previdenciário para trabalhadores da iniciativa privada e introdução de um teto para a concessão de benefícios previdenciário. No governo Lula, as principais modificações foram o fim da paridade e integralidade salarial de novos servidores, vinculando as aposentadorias ao regime geral da previdência; criação da contribuição de servidores inativos; aumento da idade mínima de aposentadoria de servidores e contribuição progressiva. Por último, no governo Dilma, as principais modificações resumiram-se na aprovação do PL 1992/2007, que introduziu a paridade do teto dos benefícios entre servidores públicos e trabalhadores vinculados a RGPS; introdução de regras mais rigorosas para concessão de pensão por morte; fim do fator previdenciário e criação da regra 85/95; desoneração da folha de pagamentos e criação dos fundos públicos de servidores públicos federais.

Em todas as modificações, a proposta original sofreu modificações que foram oriundas do processo de disputas entre os atores presentes no jogo político e considerados nessa pesquisa. Além disso, a tramitação no congresso e senado também demandou habilidade política do executivo para contornar os desafios encontrados, uma vez que é nesse momento que os poderes de veto dos atores políticos expressam-se de maneira mais contundente.

O ponto principal desta conclusão é que, apesar do avanço de políticas neoliberais sobre o sistema de seguridade brasileiro, em especial sobre a previdência social, as reformas empreendidas até o fim do marco temporal estabelecido por essa pesquisa, apesar de caminhar no sentido de desmonte de garantias sociais a massa de trabalhadores, não representaram mudança brusca na trajetória de vida das pessoas. Como exemplo disso, temos a equiparação de critérios e exigências para a concessão de benefícios entre os trabalhadores do serviço público e os vinculados ao RGPS, que, apesar de gerar polêmicas e controvérsias, não representa incoerência com o objetivo de equilibrar as contas públicas do sistema.

A Carta Magna de 1988 representou um marco histórico para a Previdência Social brasileira, integrando-a ao sistema de seguridade social. No entanto, a promessa de um sistema verdadeiramente sob a ótica da seguridade social não se concretizou. As sucessivas reformas previdenciárias, pressionadas por correlações de força, escolhas passadas (dependência da trajetória) e conjunturas fiscais adversas dificultaram o processo.

Embora medidas redistributivas, como o benefício para os mais pobres implementado no governo Lula, tenham sido pontuais, uma verdadeira integração da previdência a lógica da seguridade social não ocorreu. A recomposição da contribuição tripartite, fundamental para a sustentabilidade do sistema, não foi efetivada. Mecanismos como a DRU (Desvinculação das Receitas da União) impactaram negativamente a participação pública na Previdência, enquanto recursos de contribuições foram desviados para outras finalidades.

No âmbito da seguridade social, os projetos de privatização não se concretizaram, mas também não houve força ou vontade política para abordar a Previdência sob uma ótica diferente. A ausência de uma visão abrangente da seguridade social, que integra saúde, assistência social e previdência, limitou o desenvolvimento de um sistema mais robusto e equitativo.

De maneira geral, pareceu existir um certo equilíbrio, não necessariamente absoluto, de forças. Ou seja, o processo de negociação e atuação dos atores políticos envolvidos no processo de disputa conseguiu lograr aprovação de modificações no sistema previdenciário que não impactassem de forma tão profunda a trajetória de vida dos beneficiários. Isso não significa dizer que os atores impactaram de maneira igual, nem que as modificações não tiveram impacto negativo sobre a população, mas sim que as reformas e modificações seguiram o caminho da renovação do pacto geracional e adequação dos sistemas às novas demandas e realidades da sociedade, diferentemente do que aconteceu na reforma empreendida pelo governo Bolsonaro em 2019. Reforma essa que, por possuir aspectos tão singulares quanto ao seu resultado final, foi deixada de fora da circunscrição dessa pesquisa, uma vez que seu resultado final pode ter sido capaz de impactar a realidade da população de uma maneira não lograda pelas reformas e modificações anteriores, possuindo singularidades que fazem necessitar de uma pesquisa dedicada unicamente a descortinar seu processo político.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, p. 41-67, 2005.

AFONSO, Rui de Britto Alvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995

AGÊNCIA BRASIL. "Novo modelo de previdência não dá a servidor garantia sobre valor de aposentadoria, diz Condsef". Agência Brasil, 29 mar, 2012.

Agência Senado. Dilma sanciona novas regras de aposentadoria e veta desaposentação. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/05/dilma-sanciona-novas-regras-de-aposentadoria-e-veta-desaposentacao>. Acesso em 18 de out 2022

ALLAN, Ricardo, " Enfim se move", *in* CNI, *Indústria Brasileira*, n. 26, 04/2003.

ALLAN, Ricardo, "De volta ao futuro", *in* CNI, *Indústria Brasileira*, n. 27, 05/2003.

ANDRADE, Eli Gurgel. **[Des] equilíbrio da previdência social brasileira (1945-1997)**. Tese (Doutorado em Demografia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.

ARAÚJO, Wagner Frederico Gomes de. **A reforma da Previdência Social no Brasil enquanto mudança institucional: uma abordagem sobre políticas públicas e a formação de consensos políticos e sociais**. [S. l.: s. n.], 2003.

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil. Problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA – ANFIP. **Anfip na revisão constitucional**. Brasília, 1994.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA – ANFIP. **Análise da seguridade social 2006**. Brasília, 2007. Disponível em: <www.anfip.org.br>. Acesso em: Jun .2023

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA – ANFIP. **Análise da seguridade social 2013**. Brasília, 2014.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA – ANFIP. **Compromisso com a sociedade: Subsídios para o debate sobre a previdência social**. Brasília, 1995.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA – ANFIP. **Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social: Análise da seguridade social em 2002**. Brasília. ANFIP, 2003.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA – ANFIP. **Proposta do Conselho da Anfip aprovada na XIV Convenção Nacional**. Brasília, 1993.

BARBOSA-FILHO, N. Revisionismo histórico e ideologia: as diferentes fases da política econômica dos governos do PT. **Brazilian Keynesian Review**, v. 4, n. 1, p. 102-115, 2018.

BERNARDI, B. B. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 41, 2012.

BOITO JÚNIOR, Armando *et al.* **Sindicalismo brasileiro nos anos 80**. 1991.

BOITO JÚNIOR, Armando. **O sindicalismo na política brasileira**. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências, 2005.

BOSCHI, R. R. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento em Perspectiva Comparada. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Brasília, 2013.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. Capacidades estatais e estratégias de desenvolvimento na Argentina, no Brasil e no Chile. *In*: MANCUSO, W. P. **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias**. São Paulo: Editora de Cultura, 2008.

BRAGA, Ialê Falleiros. **Entidades empresariais e a Política Nacional de Saúde: da cultura de crise à cultura da colaboração**. 2012. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2012.

BRASIL – Ministério da Previdência Social. **Base de Financiamento da Previdência Social: alternativas e perspectivas**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2003

BRASIL – Ministério da Previdência Social. **Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social 2003-2009**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2009.

BRASIL – Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Ministério da Ciência e Tecnologia. **Exposição de Motivos Interministerial nº 122**. Brasília, 2011a.

BRASIL – Presidência da República. **Agenda da Senhora Presidenta da República**. Brasília, 2011b.

BRASIL – Presidência da República. **Agenda da Senhora Presidenta da República**. Brasília, 2012.

BRASIL – Presidência da República. **Agenda da Senhora Presidenta da República**. Brasília, 2012a.

BRASIL – Ministério da Fazenda. **Portaria nº 294 de 12 de agosto de 2012. Designa membros da Comissão Tripartite de Acompanhamento e Avaliação da Desoneração da Folha de Pagamentos – CTDF**. Brasília, 2012b.

BRASIL – Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Ministério do Planejamento. **Exposição de Motivos Interministerial nº 93**. Brasília, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional. **Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**, v. 20, n. 3, p. 63-96, 2007.

BROOKS, Sarah M. Proteção social e integração econômica-a política da reforma previdenciária na era da mobilidade do capital. **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

BUENO, Sérgio Ruck. Fabricantes de móveis e calçados apoiam medidas. Valor Econômico, Porto Alegre, 03 de ago. de 2011.

CACCIAMALI, Maria Cristina. A globalização e suas relações com o mercado de trabalho. 1998, Anais. São Paulo: PROLAM/USP, 1998. Acesso em: 27 fev. 2024.

CARDOSO, Adalberto Moreira. **Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a era vargas acabou?** 1. ed. Editora FGV, 1999.

CNI. **A Indústria e o Brasil: Uma Agenda para o Crescimento**, 2002a.

CNI. Agenda para o Crescimento tem 100% de aprovação. *In: Indústria Brasileira*, 19, 06/2002b.

CNI. “As pedras no caminho do presidente Lula”, 10, 11/2002.

CNI. “Abertura para o consenso”, 20, 04/2003a.

CNI. “Por um novo projeto de país”, 4, 12/2003b.

CNI. “Alternativas de Financiamento da Previdência Social”. *In: BRASIL*. Ministério da Previdência Social. Base de Financiamento da Previdência Social: alternativas e perspectivas. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2003c.

CNI. A indústria e o Brasil: uma agenda para crescer mais e melhor. Brasília, 2010.

CNI. Agência CNI de notícias. Veto restabelece benefícios da desoneração da folha de pagamento. Brasília, 2012a..

CNI. Sondagem especial: Mesmo dividida ao escolher melhor base tributária, indústria avalia a medida positivamente. Brasília, 2012b.

CNI. Agência CNI de notícias. 92% dos empresários defendem que desoneração da folha seja permanente. Brasília, 2014a.

CNI. Agência CNI de notícias. Dilma anunciará decisão sobre permanência da desoneração da folha em uma semana. Brasília, 2014b.

CNI. Estratégia tributária: caminhos para avançar a reforma (Propostas da indústria eleições 2014, v. 2. Brasília, 2014c.

CONTE-GRAND, A. H. América Latina: el debate internacional sobre la reforma de la seguridad. *In: Reforma previdenciária: vetores do debate contemporâneo*. Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999. p. 9-18.

COELHO, V. S. P. Poder Executivo e reforma da previdência na América Latina. **Novos Estudos**, n. 61, p. 93-108, 2001.

CORRÊA, Cristiane Silva. **Premissas atuariais em planos previdenciários: uma visão atuarial-demográfica**. 1. ed. Appris Editora, 2018.

CUT. **Informa CUT Extra**. Urgente!!! Luta UT Extra. Urgente!!! Luta Contra a Reforma da Previdência. Nº 11, 05 fev 1998. Mimeo.

CUT. **Cronologia das lutas: 1981-2009**. 2009. Disponível em <www.cut.org.br>. Acesso em: 28 Maio. 2023.

CUT. **Resoluções da Direção e Executiva Nacional da CUT**. São Paulo, 14 abr. 1998. Mimeo.

CUT. **Resoluções da Direção Nacional da CUT**. São Paulo, 08 jun 1998a. Mimeo.

CUT. **Seminário Nacional sobre a reforma da Previdência**. 06 nov. 1998b. Mimeo.

CUT. **Nota da Executiva Nacional da CUT sobre a reforma da Previdência**. 21 mai. 2003. Mimeo

CUT. **Informa CUT Extra**. Urgente!!! Luta contra a reforma da Previdência. Nº 11, 05 fev 1998. Mimeo.

CUT. **Resumo das principais propostas da CUT para a Previdência Social**.

Jan de 2003. Mimeo.

CUT. XI CONCURTO: resoluções. São Paulo, CUT, 2012.

CUT. ESTATUTO DA CUT. Disponível em <www.cut.org.br>. Acesso em: 28 maio. 2023. São Paulo.

CUT. ESTATUTO DA CUT. DISPONIVEL EM <WWW.CUT.ORG.BR> Acesso em: 06 mar.2023. São Paulo ago 2009.

CILLA, K. C. D. F.; DA SILVA, S. J. Sindicalismo e políticas públicas: o discurso da CUT sobre os governos FHC, Lula e Dilma. **Ideias**, v. 6, n. 2, p. 101-133, 2015.

DA COSTA, Cândida. **Sindicalismo e Cidadania**: Análise da relação entre CUT e Estado na construção da esfera pública no Brasil. Unitrabalho, 2000.

DA SILVA, S. J.; FERRAZ, A. S. Reforma da Previdência em três tempos. **Revista Ciências do Trabalho**, n. 14, p. 1-10, 2019.

DA SILVA, S. J. Bancada sindical, política previdenciária e processo decisório no governo Dilma. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, 2018.

DA SILVA, S. J. Companheiros servidores: o avanço do sindicalismo do setor público na CUT. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, 2001.

DA SILVA, S. J. Sindicalismo, Processo Decisório e Reforma da Previdência no Governo Lula. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 2, 2021.

DE ALMEIDA, P.R. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, p. 87-102, 2003.

DE CASTRO, A. B. Reestruturação Industrial Brasileira nos Anos 90. Uma Interpretação. **Revista de Economia Política**, v. 21, p. 369-392, 2001.

DE CASTRO, J. A. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. A constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios, p. 55, 1988.

DEDECCA, C. S. Notas sobre a evolução do mercado de trabalho no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 25, p. 113-130, 2005.

DEDECCA, C. S. Reorganização econômica, absorção de mão de obra e qualificação. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, p. 253-272, 2020.

DELGADO, Ignacio Godinho. Os empresários e o Governo Lula. **XXVII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. GT05: Empresariado e ação coletiva**, v. 21, 2003.

DELGADO, Ignácio Godinho. **Previdência Social e Mercado no Brasil**. São Paulo: LTr, 2001.

DELGADO, Ignácio Godinho. **Trajatória e Contra-Reforma da Política Social Brasileira**. 2006

DELGADO, I. G. *et al.* Cenários da diversidade: variedades de capitalismo e política industrial nos EUA, Alemanha, Espanha, Coreia, Argentina, México e Brasil (1998-2008). **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, P. 959-1008, 2010.

DELGADO, I. G. Intransigência, falácia e ilusão: a reação conservadora contra a previdência e a seguridade social no Brasil. **Desenvolvimento em Debate**, v. 7, n. 1, p. 13-39, 2019.

DE OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto. **Proposta de um referencial básico para a discussão da seguridade social**. 1992.

DE SWAAN, Abram. **In care of the State: Health care and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era**. New York: Oxford University Press, 1988.

DEVESCOVI, R.B. "A Câmara dos Deputados e o processo decisório: um estudo de caso sobre a Comissão de Seguridade Social e Família". Relatório parcial da pesquisa Terra Incógnita: o funcionamento e as perspectivas do Congresso Nacional. São Paulo, Cebrap, 1994, p.11-14, mimeo.

DIEESE. **Seminário Nacional sobre a reforma da previdência**. 06 nov. 1998. Mimeo.

DIEESE. **A Situação do Trabalho no Brasil**. São Paulo, 2001

DIEESE. **Os desafios à ação sindical decorrentes das mudanças na população**, 2013a

DIEESE. **Fator Previdenciário: por que mudar?** São Paulo, 2013b

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. **Brasil: um novo empresariado?** Balanço de tendências recentes. *In: DINIZ, Eli(Org). Empresários e modernização econômica: Brasil anos 90.* Florianópolis: Ufsc/Idacon, 1993, p. 113-131.

ESNPING-ANDERSEN, G. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana. *In: COELHO, V. S. A Reforma da Previdência Social na América Latina.* FGV, 2003. p. 7-27

FALEIROS, V. P. Previdência social: conflitos e consensos. **SER Social**, n. 1, p. 29-73, 2002.

FAZIO, Luciano. **DA FORMA ADEQUADA DE REDUZIR O VALOR DO BENEFÍCIO DO RGPS.** 2016.

FAZIO, Luciano. **A capitalização e o regime geral de previdência social: elementos de análise.** Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, Brasília, jan. 2019.

FLEURY, S. Seguridade social: um novo patamar civilizatório. *In: DANTAS, Bruno (Coord.). Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois.* Brasília: Senado Federal. Instituto Legislativo Brasileiro, 2008.

FLEURY, S.; ALVES, R. Reforma previdenciária no Brasil em três momentos. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 6, p. 979-1022, 2004.

FLEURY, Sonia. Por uma sociedade sem excluídos(as). Observatório da Cidadania, s.l. p. 76-80, 2007.

FLEURY, S. Las Reformas Pendientes: Desafíos Para La Gobernabilidad En Brasil. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 97/98, p. 33-54, 2012. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/41635269>.

FIORI, J. L. Ajuste, Transição e Governabilidade: O Enigma Brasileiro. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **Desajuste Global e Modernização Conservadora**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 1993. p. 127-193.

FIESP, "A Urgência de Crescer", in Notícias, 76, 14/01/2002.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Reforma da previdência e instituições políticas. **Novos Estudos**, v. 51, p. 63-90, 1998.

FRANCA, Reivan. O déficit previdenciário enquanto justificativa para a reforma da previdência no Brasil (2001-2002). 2004.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**, v. 10, p. 65-74, 2007.

GIAMBIAGI, F. *et al.* Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 34, n. 3, p. 365-418, 2004.

GIAMBIAGI, F.; DE OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I. Alternativas de reforma da previdência social: uma proposta. **Revista do BNDES**, v. 3, n. 6, 1996.

GIAMBIAGI, Fabio. **Reformas no Brasil**: balanço e agenda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita. A economia brasileira nos anos 90. 1999.

GIAMBIAGI, Fabio; TAFNER, Paulo. **Demografia**: a ameaça invisível. Elsevier, 2010.

GIFFONI, Carlos. Planos do governo não estão funcionando, diz indústria. Valor Econômico, São Paulo, 25 de out. de 2011.

GOVERNO avalia efeitos da desoneração da folha de pagamento de empresas, Correio Braziliense, 29 de jan. de 2014.

GRUN, R. O "nó" dos fundos de pensão. **Novos Estudos – Cebrap**, v. 73, p. 19-31, 2005.

HALL, P.; SOSKICE, D. Varieties of capitalism and institutional change: A response to three critics. **Comparative European Politics**, v. 1, n. 2, p. 241-250, 2003.

HONORATO, Leidilane de Oliveira. A Central Única dos Trabalhadores (CUT) no embate das contrarreformas da previdência social: contraposição ou consenso?. 2010. 180 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social, Formação Profissional, Trabalho e Proteção Social; Serviço Social, Cultura e Relação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

IMMERGUT, Ellen. The rules of the game: the logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden. In: STEINMO et al. **Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

IMMERGUT, E. Unionism, Decision-Making Process and Social Security Reform in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 2, 2016.

JENKINS-SMITH, H. C. *et al.* The advocacy coalition framework: An overview of the research program. **Theories of the policy process**, p. 135-171, 2018

LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba; MANCUSO, Wagner Pralon; IGLECIAS, Wagner Tadeu. Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: reflexões sobre o período pós-neoliberal. **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias**, 2010.

LISBOA, M.A. de F. **A reforma da previdência e a nossa aposentadoria**. Brasília, DF: s.d. Disponível em: <<http://www.unafisco.org.br>>. acesso em 14, jun, 2023

LIMA JUNIOR, Walter Rodrigues de. 2022. **Os vetos presidenciais como instrumento de apropriação da agenda legislativa do Congresso Nacional pelo Presidente da República: análise de casos dos governos Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro**. Tese (Doutorado). 2022.

MADRID, R. Política e economia nas privatizações da previdência na América Latina. In: COELHO, V. S. P. **A reforma da previdência Social na América Latina**, São Paulo: FGV, 2003.

MANCUSO, Wagner Pralon; LEOPOLDI, Maria Antonieta Parahyba; IGLECIAS, Wagner Tadeu. **Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias**. São Paulo: Editora de Cultura, 2010.

MELO, Marcus André. **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

MELO, C. R.; ANASTASIA, F. A reforma da previdência em dois tempos. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 301-332, 2006.

MELO, M. A. B. C. A genealogia da agenda pública: reformando a reforma interesses, atores e instituições da seguridade social no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, p. 4, 1996.

MELO, M. A. B. C. Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v. 36, n. 1, p. 119-63, 1993.

MESA-LAGO, Carmelo. **Social Security in Latin America**: Pressure groups, Stratification, and inequality. 1. ed. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.

MESA-LAGO, C. A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições. *In*: COELHO, V. S. P. **A reforma da previdência social na América Latina**. São Paulo: Editora FGV, 2003.

MORCEIRO, P. C. Desindustrialização na economia brasileira no período 2000-2011: abordagens e indicadores. **Cultura Acadêmica**, 2012.

MULLER, K. **The political economy of pension reform in Central-Eastern Europe**. Cheltenham: Northampton, 1999.

NAKAHODO, S. N.; SAVOIA, J. R. A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 66, 2008.

OLIVEIRA, J. A.; TEIXEIRA, S. M. F. Previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil. *In*: **(IM) Previdência social**: 60 anos de história da previdência no Brasil. 2. ed. 1989, p. 360.

PACHECO FILHO, Calino Ferreira; WINCKLER, Carlos Roberto. Reforma da previdência: o ajuste no serviço público. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 32, n. 4, p. 221-248, 2005.

PASTORE, J. Desenvolvimento ou democracia? 1989.

PASTORE, José. Perspectivas e problemas do emprego no Brasil. **Seminário Brasil-Canadá: desafios para a criação de empregos**. Brasília, 2005.

PASTORE, José, Pirataria na Previdência Social, Industria Brasileira, São Paulo, 05/2012, p.16, 2002

PASTORE, José, O risco do fim do fator previdenciário. O Estado de São Paulo, São Paulo, 03/07/2012. Acesso em: https://josepastore.com.br/artigos/pi/pi_083.htm. Data do acesso 16/09/2023

PASTORE, José, Salários disparam, lucros despencam. O Estado de São Paulo, São Paulo, 12/03/2013. Acesso em: https://www.josepastore.com.br/artigos/ac/ac_186.htm. Data do acesso: 16/09/2023

PASTORE, José, Perspectiva de emprego para 2013. O Estado de São Paulo, São Paulo, 01/01/2013. Acesso em: https://www.josepastore.com.br/artigos/em/em_157.htm. Data do acesso: 16/06/2023

PASTORE, José, Domésticas - o que faltou dizer. O Estado de São Paulo, São Paulo, 09/04/2013. Acesso em: https://www.josepastore.com.br/artigos/rt/rt_336.htm. Data do acesso: 16/09/2023

PESSÔA, S. Debate dos impactos da Nova Matriz Econômica: a visão mais crítica. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 71, n. 10, p. 10-11, 2017.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**, 1. ed. Rio de Janeiro: Edições 70, 1980.

RANGEL, Leonardo A. **A criação da previdência complementar dos servidores públicos e a instituição de um teto para os valores dos benefícios**: implicações na distribuição de renda e na taxa de reposição das aposentadorias. 2013. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2013.

SALVADOR, E. A proteção social na crise do capital: a situação da Escandinávia. **Argumentum**, v. 4, n. 1, p. 43-51, 2012.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000. **Observatório da economia global**, v. 6, 2011.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos estudos CEBRAP**, v. 102, p. 39-67, 2015.

SINGER, André. **O lulismo em crise**: um quebra cabeça do período Dilma (2011-2016). 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SÓRIA e SILVA, S. As relações entre sindicalismo e fundos de pensão no governo Lula. *In*: DE OLIVEIRA, R. V.; BRIDI, M. A.; FERRAZ, M. (orgs.). **O sindicalismo na era Lula**: paradoxos, perspectivas e olhares. 1. ed. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL - UNAFISCO. **Breve análise do relatório do TCU, sobre o acompanhamento das despesas e receitas da seguridade social**, 2004. Disponível em: http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/estudos_tecnicos.htm. Acesso em: 08 jun. 2023.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL – UNAFISCO. **Exija a aprovação da PEC 555/06 ao parlamentar de sua base**, 2013a. Disponível em: <https://unafisconacional.org.br/exija-a-aprovacao-da-pec-555-06-ao-parlamentar-de-sua-base/>. Acesso em 12/09/2023.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL – UNAFISCO - UNAFISCO. **PEC 555/06 é um dos temas da Assembleia-Geral do Fonacate**, 2013b. Disponível em: <https://unafisconacional.org.br/pec-555-06-e-um-dos-temas-da-assembleia-geral-do-fonacate/>. Acesso em 12/09/2023.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL – UNAFISCO - UNAFISCO. **Presidente da câmara e ministros da Previdência se comprometem a contatar ministra da casa civil em prol da PEC 555/06**, 2013c. Disponível em: <https://unafisconacional.org.br/unafisco-informa-no-59/>. Acesso em 12/09/2023.

SOUZA, Celina. (2005), “**Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988**”, *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24 : 105-121.

TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio. **Previdência Social: uma agenda de reformas**. Brasil: A nova agenda social, 2011.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. Algumas propostas para o aprimoramento de nosso sistema. *In*: TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

TAVARES, M. C. Ajustes e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 1, p. 21-57, 1992.

TITMUSS, R. M. **Política social**. Barcelona: Ariel, 1981.

VAZQUEZ, João Pedro Pereira. **Grupos financeiros e entidades de representação de classe: posicionamentos sobre a nova matriz econômica do primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014)**. 2020. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2020.