

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

MARISTELA PASOLINI POZZI

**A CONTRARREFORMA NO REGIME DE
PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL
DA UNIÃO NO PERÍODO DE 1998 A 2005**

VITÓRIA
2010

MARISTELA PASOLINI POZZI

**A CONTRARREFORMA NO REGIME DE
PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL
DA UNIÃO NO PERÍODO DE 1998 A 2005**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Nakatani

VITÓRIA
2010

Pozzi, Maristela Pasolini

A contrarreforma no regime de previdência do servidor público civil da União no período de 1998 a 2005. / Maristela Pasolini Pozzi - 2010.

200 f.

Orientador: Paulo Nakatani.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Reforma. 2. Previdência social. 3. Servidor público. I. Nakatani, Paulo. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

MARISTELA PASOLINI POZZI

**A CONTRARREFORMA NO REGIME DE
PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL
DA UNIÃO NO PERÍODO DE 1998 A 2005**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Aprovada em 20 de agosto de 2010.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Nakatani
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientador

Prof^a. Dr^a. Rosa Maria Marques
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Prof. Dr. Maurício de Souza Sabadini
Universidade Federal do Espírito Santo

A Gilberto, pelo amor, companheirismo e convivência.

Aos meus queridos filhos Davi, Livia e Danilo, que me enchem de esperança e alegria.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Paulo Nakatani, por conduzir o processo de forma simples e objetiva, o que me proporcionou segurança e liberdade para desenvolver a pesquisa.

À Professora Rosa Maria Marques, pela forma gentil e prestativa que conduziu os questionamentos na banca de qualificação, dando contribuições fundamentais ao desenvolvimento do trabalho.

Ao Professor Maurício Sabadini, pela prontidão em aceitar participar da comissão examinadora da dissertação.

À Professora Ana Targina Rodrigues Ferraz, pelas valiosas contribuições como membro da banca de qualificação pelas ricas discussões teóricas em sala de aula.

Ao professor Luiz Carlos Gonçalves Lucas, pela atenciosa disposição em participar, concedendo-me entrevista, mesmo à distância, contribuindo imensamente para o desenvolvimento da pesquisa.

À amiga e professora Maria Lucia Teixeira Garcia, pelo incentivo, apoio e orientação na elaboração do projeto de pesquisa.

A todos os professores do programa de Pós-Graduação em Política Social, em especial aos professores Reinaldo, Izildo, Eugenia e Cristina, pelo apoio e ensinamentos que fizeram muita diferença na minha formação.

À coordenação do mestrado e membros da secretaria, pela dedicação e presteza que sempre me foram dispensadas.

Aos queridos colegas de turma, Aline, Ana Ilza, Andreia, Andressa, Camila, Catterine, Fátima, Lucas, Nildete e Thiago, com os quais compartilhei momentos de aprendizado, descontração e muita alegria, todos de quem hoje já sinto saudades.

RESUMO

Trata da reforma do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis da União, enquanto parte da reforma do Estado Brasileiro na busca de sua inserção na nova realidade, onde o capital financeiro é o centro das relações econômicas e sociais do capitalismo contemporâneo. O estudo tem por objetivo analisar as mudanças ocorridas no sistema de proteção previdenciária dos servidores civis da União no período de 1998 a 2005, refletindo como esse processo repercute no conjunto dos direitos previdenciários e qual direção sinaliza para a previdência da categoria. Apresenta considerações sobre o contexto econômico mundial que estimulou a expansão do capital financeiro e sobre e os reflexos destes nas economias dos países da América Latina. O Brasil, constrangido pela crise da dívida da década de 1980, adere ao conjunto de proposições de cunho liberal definidas no Consenso de Washington, que estabeleceu as linhas gerais da política econômica que passaria a ser implantada no País a partir da década de 1990. Sob o domínio da ideologia neoliberal, o Estado intervencionista é tido como ineficiente e protecionista, e por isso deve ser reformado, diminuído nas suas funções, as quais devem ser conduzidas ao mercado. As reformas da Previdência Social, tanto do regime dos trabalhadores do setor privado quanto do regime próprio dos servidores públicos, são expressões particulares do projeto de reforma do Estado. Constata-se que a reforma no sistema de previdência dos servidores públicos resultou em uma brutal diminuição de direitos para a categoria, aproximou os dois regimes de previdência, nivelando-os de acordo com os de direitos reduzidos, e ampliou espaço ao capital financeiro, deixando para o mercado a promoção da previdência complementar que será viabilizada por meio dos fundos de pensão, transferindo aos servidores os riscos e custos de suas aposentadorias “integrais”, uma vez que será instituída a modalidade de contribuição definida.

Palavras-chave: Reforma. Previdência Social. Servidor Público.

ABSTRACT

The research concerns itself with the reform of the social security plan for the federal government's civil servants. This reform was pursued as part of the Brazilian State's attempt to adapt to the new reality where financial capital is the centre of economic and social relations within contemporary capitalism. The study analyses the changes implemented in the security system for the federal government's civil servants between 1998 and 2005, reflecting on how the process impacted on security rights and which direction it signals for workers. It presents considerations about the global economic context that motivated the expansion of the financial capital and how that affected Latin American countries. Constrained by the debt crisis of the 1980s, Brazil adhered to the Washington Consensus' liberal set of rules, which defined the general direction of the economic policies that would be implemented in the country from the 1990s onwards. According to the tenet of the neoliberal ideology, the interventionist state is deemed inefficient and protectionist, thus it must be reformed and play a smaller role, focused on the market. The social security reform, both for private and public workers, is a particular expression of the State's reform. In the case of civil servants, its outcome was a brutal erosion of rights and brought closer the two security regimes, which were levelled off with weaker rights. Besides, it broadened the space for financial capital, leaving to the market the task to promote complimentary insurance to be financed with pension funds. The shift transferred to workers the risks and costs of their full retirement pensions because a defined contribution scheme was adopted.

Keywords: Reform. Social Insurance. Civil Servant.

LISTA DE SIGLAS

AID - Associação Internacional para o Desenvolvimento
AMGI - Agência Multilateral de Garantia dos Investimentos
ANDES - Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior
BACEN - Banco Central do Brasil
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAP - Caixa de Aposentadorias e Pensões
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF - Constituição Federal
CGPC - Conselho de Gestão da Previdência Complementar
CIRDI - Centro Internacional para a Resolução dos Diferendos Relativos aos Investimentos
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
CMN - Conselho Monetário Nacional
CND - Conselho Nacional de Desestatização
CNSP - Conselho Nacional de Seguros Privados
COPOM - Comitê de Política Monetária
CP - Certificados de Privatização
CPMF - Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira
CUT – Central Única dos Trabalhadores
CVM - Comissão de Valores Mobiliários
DES - Direito Especial de Saque
DRU - Desvinculação das Receitas da União
EAPC - Entidades Abertas de Previdência Complementar
EC - Emenda Constitucional
EFPC - Entidades Fechadas de Previdência Complementar
EPU - Encargos Previdenciários da União
FAPI - Fundo de Aposentadoria Programada Individual
FED - Federal Reserve System
FEF - Fundo de Estabilização Fiscal

FEs - Fundações Estatais
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FMI - Fundo Monetário Internacional
FP - Fator Previdenciário
FSE - Fundo Social de Emergência
FUNPRESP - Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal
IAPs - Institutos de Aposentadorias e Pensões
IED - Investimentos Estrangeiros Diretos
INPS - Instituto Nacional de Previdência Social
IPASE - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPCA - Índice de preços ao Consumidor Amplo
LBA – Legião Brasileira de Assistência
MARE - Ministério da Administração e da Reforma do Estado
MF - Ministério da Fazenda
MPS - Ministério da Previdência Social
NIC - New Industrialized Countries
OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OPCs - Ofertas Públicas de Compra
OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OS - Organizações Sociais
OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAEs - Planos de Ajuste Estrutural
PC do B - Partido Comunista do Brasil
PDRE - Plano Diretor de Reforma do Estado
PEDs - Países em Desenvolvimento
PFL - Partido da Frente Liberal
PGBL - Plano Gerador de Benefícios
PIB - Produto Interno Bruto
PMDB - Partido Movimento Democrático Brasileiro
PND - Programa Nacional de Desestatização
PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

RGPS - Geral de Previdência Social

RJU - Regime Jurídico Único

RPPS - Regime Próprio de Previdência Social

SCB - Sistema de Crédito Brasileiro

SELIC - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

SFI - Sociedade Financeira Internacional

SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SPC - Secretaria de Previdência Complementar

SUSEP - Superintendência de Seguros Privados

URV - Unidade Real de Valor

VGBL - Plano Vida Gerador de Benefício Livres

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	13
PRIMEIRO CAPÍTULO	19
1 - O CAPITALISMO FINANCEIRO – A NOVA ORDEM	19
1.1 - O pacto de paz.....	20
1.2 - Sob uma nova ordem.....	24
1.3 - A economia financeirizada	27
1.3.1- <u>A dinâmica da criação do capital portador de juros</u>	33
1.4 - A dívida dos países da América Latina	36
1.5 - Organismos multilaterais – guardiões de uma economia financeirizada ..	39
1.5.1 - <u>O Consenso de Washington – o garante das políticas neoliberais</u>	46
1.5.2 - <u>O Banco Mundial e suas recomendações para as reformas da previdência social</u> ...	49
1.6 - Os fundos de pensão.....	53
1.6.1 - <u>A previdência complementar privada no Brasil</u>	59
1.6.1.1 - As entidades de previdência complementar aberta.....	61
1.6.1.2 - As entidades de previdência complementar fechada – fundos de pensão.....	62
SEGUNDO CAPÍTULO.....	66
2 - O CONTEXTO BRASILEIRO NAS DÉCADAS DE 80 E 90.....	66
2.1 - A década de 1980	67
2.2 - A década de 90 – na direção da “modernização”	74
2.2.1 - <u>O Plano Real e seus reflexos</u>	76
2.2.2 - <u>A desregulamentação no sistema financeiro e mercado de capitais</u>	84
2.2.3 - <u>A privatização das estatais na década de 1990</u>	90

2.2.4 - <u>A reforma do Estado</u>	97
2.2.4.1 - Ideias centrais do projeto social-liberal em Bresser Pereira.....	97
2.2.4.2 - O Plano Diretor de Reforma do Estado.....	101
TERCEIRO CAPÍTULO	110
3 - A CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO.....	107
3.1- Os sistemas de previdência social brasileiros.....	108.
3.1.1 - <u>A construção da proteção previdenciária dos trabalhadores do setor privado</u>	112
3.1.2 - <u>A construção da proteção previdenciária dos servidores públicos civis da União</u> . .	115
3.2 - As “reformas” da previdência de 1998	120
3.2.1 - <u>O que “reformou” no regime próprio dos servidores civis da União</u>	127
3.3 - As “reformas” do regime de previdência do servidor público em 2003 e 2005.....	131
3.3.1 - <u>Contexto da “reforma”</u>	132
3.3.2 - <u>Processo de “reforma”</u>	136
3.3.2.1 - As forças presentes no processo: a CUT, os servidores públicos e demais forças	139
3.3.3 - <u>O que “reformou” no regime próprio dos servidores civis da União</u>	144
4 - CONCLUSÃO	152
5 - REFERÊNCIAS.....	158
ANEXOS.....	165

Apresentação

A Constituição Federal (CF) de 1988 definiu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão instituir, no âmbito de suas competências, Regime Jurídico Único e Planos de Carreira para os servidores da administração direta, autarquias e fundações públicas. Assim, a publicação da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, consolidou a instituição do Regime Jurídico Único (RJU) dos servidores civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais. A Lei 8.112 definiu que o servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público, e o cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades, previstas na estrutura organizacional, que devem ser cometidas a um servidor (BRASIL, 1990).

Com a instituição do RJU, os servidores que eram filiados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) dos trabalhadores do setor privado passaram a se beneficiar do estatuto próprio, tecendo relações de trabalho, direitos e deveres de forma diferenciada do setor privado, conquistando o direito à integralidade¹ e paridade² nos proventos de aposentadoria por tempo de serviço, mediante contribuição³ para o plano de seguridade social próprio, que se efetivará em 1991, com valor variável entre 9% a 12% sobre o total de suas remunerações.

Esses direitos conquistados na CF são fruto de um processo histórico de lutas que atinge seu ápice fortalecido pelos movimentos populares da década de 1980, período marcado pela transição de um regime autoritário para um democrático. Na economia, o Brasil sofria os efeitos da crise da dívida – contraindo novos empréstimos para pagar dívidas velhas –, mantendo uma posição de subordinação às condições impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). O País também estava sofrendo pressão das novas forças advindas do sistema financeiro, que demandavam reformas do Estado brasileiro para sua

¹ A integralidade garante ao servidor, quando da concessão de sua aposentadoria ou pensão aos seus dependentes, um benefício de 100% da última remuneração.

² A paridade representa o direito dos aposentados e pensionistas de ter seus benefícios equiparados à remuneração dos servidores ativos.

³ Definida pela Lei 8.162, de 08 de janeiro de 1991. Posteriormente, a Lei 8.688, de 21 de julho de 1993, dispõe sobre o assunto definindo novas alíquotas.

inserção no novo contexto mundial sob os ditames de uma economia financeirizada, mesmo que de forma subordinada.

Ao longo da década de 1990, o País passou por campanhas que propalavam a necessidade de reformas, envolvendo políticos e intelectuais que, utilizando-se da mídia falada e escrita, apontavam como causa central a crise econômica e social vivida na década anterior. A ideologia liberal, já dominante em escala mundial, apresentava-se como solução. Essa ideologia, consolidada em um conjunto de proposições conhecido como Consenso de Washington, estabeleceu as linhas gerais da política econômica que passaria a ser implantada no Brasil a partir daquela década.

Dessa forma, sepultou-se o Estado chamado desenvolvimentista – agente econômico produtivo – que vigorou no País até o final dos anos de 1980 e aprofundou-se a implementação do projeto neoliberal. Sob essa orientação, destacam-se entre as ações que conduziram a política econômica: o combate à inflação através do Plano de Estabilização, a desregulamentação da economia e a aceleração de medidas de desregulamentação do sistema financeiro. O Estado “moderno” deveria fortalecer sua ação reguladora numa economia de mercado, derivando daí a orientação de privatização das empresas estatais.

É nesse contexto que se inicia a reforma do Estado brasileiro com consequente reforma da previdência social, que é a temática geral desta pesquisa. O objeto de estudo, mais especificamente, são as reformas no sistema de proteção previdenciária dos servidores civis da União a partir das mudanças decorrentes das Emendas Constitucionais (EC) emitidas no período de 1998 a 2005, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

Partindo da indagação de quais implicações essas reformas trouxeram para o sistema de proteção previdenciária dos servidores civis da União, a pesquisa será desenvolvida com o objetivo de analisar as mudanças ocorridas no sistema de proteção previdenciária dos servidores civis da União decorrentes das Emendas Constitucionais instituídas no período de 1998 a 2005, refletindo como este processo repercute no conjunto dos direitos previdenciários. Para tanto, fragmentou-se nos seguintes objetivos específicos: relacionar as mudanças que ocorreram no período

estudado, tendo como marco de comparação o que foi instituído na Constituição Federal de 1998; identificar dentre as mudanças implantadas as que representaram perdas ou ganhos de direitos para os servidores; compreender em que direção aponta a reforma da previdência.

Destaca-se que as reformas estudadas envolvem um quantitativo considerável de servidores civis da União que de alguma forma foram atingidos pelas mudanças implementadas. Dados do ano de 2005 revelam um quantitativo de 662.166 (seiscentos e sessenta e dois mil, cento e sessenta e seis) servidores ativos; 404.816 (quatrocentos e quatro mil, oitocentos e dezesseis) servidores aposentados e 248.319 (duzentos e quarenta e oito mil, trezentos e dezenove) pensionistas, totalizando um universo de 1.315.301 (um milhão, trezentos e quinze mil, trezentos e um) servidores⁴.

A importância deste estudo é conferida pelo número de servidores públicos envolvido e o reduzido número de produções bibliográficas encontradas sobre o tema. Permitirá aos interessados conhecer e refletir sobre o futuro do Regime Próprio de Previdência Social, compreendendo as direções apontadas pelas reformas e seus rebatimentos na vida pessoal e na coletividade do universo dos servidores públicos.

Estudar as reformas promovidas pelo Estado brasileiro no sistema de previdência social dos servidores públicos no contexto da predominância de uma economia financeirizada e do ideário neoliberal é uma questão extremamente relevante para que se desmistifique a ideia de que o sistema é deficitário, causador de injustiças sociais e promotor de privilégios para a categoria, em detrimento dos demais trabalhadores. Uma análise sumária da relação contratual desses trabalhadores com o Estado já coloca esses argumentos por terra. Resta saber para quem interessam essas mudanças.

A ideia-chave que norteou a investigação está baseada nos pressupostos de que as reformas na previdência social dos servidores têm se caracterizado por uma significativa diminuição de direitos dos servidores civis da União e atendem a

⁴ Dados extraídos dos relatórios do Anuário Estatístico da previdência Social de 2007. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteúdotdinamico.php?id=612>>. Acesso em 08 fev. 2009.

interesses alheios aos da categoria e, ainda, de que as reformas apontam para o fim do modelo do regime previdenciário dos servidores.

Trata-se de uma pesquisa documental (SAMARA; TUPY, 2007), sendo que os documentos pesquisados são públicos e abertos, produzidos pelo governo nacional (MAY, 2004). No levantamento e identificação das mudanças ocorridas no regime de previdência do servidor público, recorreu-se principalmente às fontes primárias, mas buscou-se, quando necessário, informações em fontes secundárias. As fontes primárias são aquelas que contêm as informações de testemunha direta dos fatos, as secundárias são as que contêm informações colhidas por intermédio de terceiros (SAMARA; TUPY, 2007).

As fontes primárias principais pesquisadas foram a Constituição Federal de 1988, as Emendas Constitucionais, Decretos e Leis. Iniciamos a pesquisa selecionando a CF de 1988 e as EC's de números 20, 41, 47, emitidas no período delimitado. Criamos uma tabela (Anexo I) contendo cada artigo da CF que trata sobre o assunto estudado e suas alterações após as Emendas, o que permitiu visualizar sua redação e as modificações introduzidas por cada uma das Emendas Constitucionais. As colunas foram preenchidas de forma que: na primeira ficasse a CF de 1988; na segunda, a EC n. 20; na terceira, a EC n. 41; na quarta, a EC n. 47. Nas linhas, foram colocados o teor dos artigos estudados, seus parágrafos, incisos e alíneas. Portanto, foram feitas sete tabelas, uma para cada artigo, o que permitiu identificar quais mudanças ocorreram e possibilitou responder às questões suscitadas, como as perdas e ganhos de direitos previdenciários.

Partindo da análise dos resultados obtidos por meio da pesquisa nos documentos, do referencial teórico selecionado após revisão bibliográfica, e também da realização de uma entrevista semi-estruturada (Anexo II) com o professor Luis Carlos Gonçalves Lucas, representante da Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES) na ocasião das reformas previdenciárias de 2003, foi possível fazer as interpretações, confirmar, refutar ou redimensionar pressupostos, bem como chegar às conclusões finais.

Entre os principais autores selecionados que contribuíram para contextualizar e discutir as reformas estudadas, destacam-se: Chesnais (2005), Sauviat (2005),

Batista (1994), Nakatani e Oliveira (2010), Nakatani e Sabadini (2010), Filgueiras (2006), Landi (2010), Biondi (1999), Marques (2002 e 2010), Marques, Batich e Mendes (2003), Marques e Mendes (2004 e 2006), Granemann (2006), Behring (2008), Faleiros (2000, 2002 e 2003), Batich (2010), Leite (2010), Berzoïne (2003) e Felício (2003).

Para contextualizar o objeto da pesquisa, o trabalho está estruturado em três capítulos e uma breve conclusão, em que é feita uma síntese contendo as principais ideias que conduziram o estudo, trazendo algumas respostas às indagações iniciais.

O primeiro capítulo apresenta o acordo estabelecido em Bretton Woods, discorrendo sobre o conjunto de normas que deveria ser seguido para conduzir a política econômica e social no pós-Segunda Guerra, destacando o compromisso dos governos em intervir na economia e promover políticas sociais. Expõe o rompimento do acordo, ponderando sobre suas causas e a consequente perda de controle dos limites da política governamental do Estado. Apresenta considerações sobre as alterações na economia mundial que favoreceram a concessão de empréstimos aos países da América Latina e a posterior crise da dívida desses países, destacando a atuação do FMI e do BM ao concederem novos empréstimos para pagamento das dívidas com condicionantes de planos de ajustes baseado em medidas neoliberais. Expõe considerações sobre os fundos de pensão, discorrendo sobre essa força financeira que se firma graças à liberalização do movimento de capitais, destacando que o potencial de crescimento da previdência complementar no Brasil, para se efetivar, necessita de reformas nos regimes de previdência social obrigatórios.

O segundo capítulo expõe sobre a crise recessiva desencadeada pela dívida na década de 1980, destacando a transição democrática pela qual o País passava, elegendo diretamente o primeiro presidente após a ditadura militar, o qual dá início às reformas neoliberais orientadas pelo Consenso de Washington, como saída para a crise econômica e social. Apresenta considerações sobre o plano real e seus reflexos para a economia, o mercado de trabalho e as políticas sociais, destacando a integração da economia à lógica das transações especulativas baseadas no crescimento do capital fictício como contratendência à queda na taxa de lucros. Trata da contrarreforma do Estado brasileiro, ressaltando o programa de privatização das estatais como forma de viabilizar recursos externos para

contrabalançar o agravamento do déficit comercial; e a reforma administrativa sob a justificativa de que a crise é do Estado que se desviou de suas funções, e, portanto, deve transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado, fortalecendo seu papel de regulador e provedor, especialmente dos serviços básicos e de cunho social.

O terceiro capítulo parte dos dois regimes de previdência social existentes no Brasil, discorrendo sobre suas construções, enfatizando serem suas conquistas associadas ao crescimento industrial do País; aponta a CF de 1988 como o ápice das conquistas previdenciárias; distingue as principais diferenças entre os dois regimes. Trata da contrarreforma da previdência social a partir da década de 1990, destacando os vetos à regulamentação da seguridade social e o mecanismo que permite desvincular parte de sua receita com a finalidade de pagar juros da dívida; aponta as principais mudanças promovidas pela EC n. 20 no regime geral dos trabalhadores do setor privado e no regime dos servidores públicos, identificando nesse último as perdas de direitos impostas à categoria. Discorre sobre o contexto que favoreceu a contrarreforma no regime dos servidores públicos em 2003 e 2005, conduzidas pelo governo Lula, apontando as forças presentes no processo de reforma e identificando as mudanças ocorridas, dando especial atenção às suas implicações para o sistema de proteção dos servidores e aos efeitos sobre a categoria.

Na conclusão, a partir de uma síntese contendo as principais ideias que conduziram o estudo, faz-se uma averiguação sobre as principais mudanças no regime previdenciário dos servidores no período estudado, o que nos permite dizer que as reformas trouxeram uma brutal perda de direito aos servidores, que os interesses que moveram a reforma são alheios aos da categoria e que houve uma substancial aproximação desse regime ao dos trabalhadores da iniciativa privada. Por fim, é possível apontar quem foram os favorecidos por essas reformas.

Primeiro Capítulo

1. O capitalismo financeiro – a nova ordem

Durante os 30 anos que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial o capitalismo adentrou em uma fase de forte expansão com altas taxas de lucro e de produtividade para as empresas e políticas sociais para os trabalhadores. Ergue-se o Estado Social em diferentes países caracterizados por seus formatos históricos.

Esse quadro começa a mudar na década de 1980 com o fortalecimento do sistema financeiro, que se colocou de forma soberana no centro das relações sociais e econômicas do mundo contemporâneo. Isso foi possível a partir da decisão dos Estados mais poderosos de liberar o movimento de capitais e desregular o desbloqueio dos sistemas financeiros.

A acumulação financeira é resultante dos capitais líquidos depositados no “mercado de eurodólares”, dos lucros industriais não investidos, de rendas não consumidas e dos “petrodólares” decorrentes do aumento do preço do petróleo, formando uma massa de dinheiro que aflui para os bancos em busca de valorização. Nessa direção, abrem-se linhas de crédito para o terceiro mundo, sobretudo para a América Latina.

Em 1979, o banco central norte-americano elevou as taxas de juros sobre o dólar, desencadeando efeitos dramáticos no crescimento das dívidas dos países da América Latina, o que os deixou impossibilitados de honrar os compromissos, gerando a crise da dívida.

Com isso, os organismos multilaterais entram em cena para garantir o pagamento da dívida. A solução proposta aos devedores é a concessão de novos empréstimos que garantem o pagamento dos juros, mantendo os países na espiral da dívida. Aos interessados em contrair empréstimos são estabelecidas as condicionalidades, entre as quais a promoção de uma política de disciplina financeira por meio de planos de ajuste estrutural.

As condições impostas aos países latino-americanos para continuarem a receber cooperação financeira externa bilateral e multilateral foram ratificadas no encontro

de 1989, conhecido como Consenso de Washington. Sob o título “Os ajustes na América Latina”, ratificaram-se as propostas dos organismos multilaterais a serem seguidas pelos devedores, com destaque para as orientações do encolhimento do Estado, soberania do mercado com abertura de importações de bens e serviços e a entrada de capitais de risco, combate à inflação a qualquer custo, privatização das estatais, investimento do capital estrangeiro.

Entre os ajustes apontados, insere-se a reforma da previdência social dos países da América Latina. O Banco Mundial passou a elaborar política de intervenção internacional, propondo reformas da previdência social a partir dos argumentos do envelhecimento demográfico, da falência dos sistemas públicos de aposentadorias, do favorecimento dos sistemas públicos em favor dos ricos em detrimento dos pobres. Apresenta como solução para que os sistemas de aposentadorias honrem seus compromissos futuros um regime de capitalização⁵ garantido pelo mercado, através dos planos abertos ou da constituição dos fundos de pensão. Ambos são vistos como um mercado que vem crescendo no Brasil desde o início dos anos de 1980, caracterizado por uma escolha política em favor do capital financeiro (CHESNAIS, 2005).

1.1 O pacto de paz

Em meados do século XX, os países industrializados pactuaram um consenso geral sobre política econômica e social. Os governos se comprometiam a intervir na economia para garantir altos níveis de emprego e promover políticas sociais para amparar aos que iam sendo excluídos do mercado de trabalho.

⁵ O regime de capitalização tem como característica principal a individualidade. Cada segurado contribui para o seu próprio benefício futuro, estabelecendo dessa forma uma correspondência entre o custeio e o benefício de cada um. O valor do benefício a ser recebido depende do montante poupado e da rentabilidade alcançada pelo fundo.

O pacto, cujas propostas foram nomeadas de Sistema de Bretton Woods⁶, consolidou-se em torno de um conjunto de normas que governou a economia do mundo durante os 25 anos seguintes à Segunda Guerra Mundial. Os participantes da conferência eram intelectuais que se destacaram desempenhando papel importante na economia mundial no pós- guerra.

Dos protagonistas principais, realça-se a participação de John Maynard Keynes, fundador do *establishment* britânico do século XX, ao lado do americano Harry Dexter White, cuja tarefa confiada era a de esboçar a reconstrução da ordem econômica mundial. Wachtel (1986) explica que os EUA e a Grã-Bretanha eram praticamente as únicas duas democracias industrializadas existentes em 1944, pois a França e o restante da Europa, com exceção da Suécia e da Suíça, tinham sido devastados pela Alemanha. Complementa o autor que a participação da União Soviética ocorreu numa posição marginal, e apesar do Canadá e da Austrália terem permanecido intocados pela guerra, suas economias eram pequenas. Por sua vez, os países do terceiro mundo, com exceção da América Latina, tiveram uma participação mínima.

O acordo de Bretton Woods se fez sob o entendimento de que a economia mundial cresce mais depressa quando uma potência econômica dominante dita as regras do jogo, faz respeitar essas regras e assume os riscos que isso acarreta. Dessa forma, contraria os ideais liberais do século XX que defendem maior igualdade econômica e maior divisão de poder político.

Os EUA e Grã-Bretanha estavam na disputa pela hegemonia, lugar que deveria ser ocupado por aquele capaz de pôr em ordem a economia mundial e, ainda, garantir a obediência aos princípios básicos do internacionalismo. Como os EUA saíram da guerra com um parque industrial intacto e com capacidade de produção ainda mais forte do que quando entrara, ao contrário da situação da Europa, coube a esse país liderar o processo, sendo reconhecido como potência econômica dominante.

O que define a economia dominante é que sua moeda nacional seja também a moeda internacional. Assim, para que o consenso se concretizasse era necessário,

⁶ Bretton Woods é uma pequena cidade turística situada no Estado de New Hampshire nos Estados Unidos da América, que sediou em julho 1944 a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, com a participação de cerca de 730 delegados e participantes de 44 países.

em primeiro lugar, que a moeda americana passasse a ser aceita universalmente para funcionar em transações internacionais e tornar-se moeda internacional. Papel que seria bem cumprido se fosse utilizada para as transações e também se mantivesse conservada pelos bancos centrais de outros países, compondo reservas para futuras necessidades. É como afirma Wachtel: “A economia dominante propicia os meios para que sua moeda nacional desempenhe as funções de reserva, transações e indicação de preços em sua própria economia e na economia mundial” (WACHTEL, 1986, p. 47).

Em segundo lugar, era necessário fixar a taxa pela qual a moeda de um país é trocada pela de outro, ou seja, taxas de câmbio estrangeiras para se efetivar as relações comerciais na economia mundial. Assim, os acordos de Bretton Woods, em vigor em 1946, passam a exigir taxas de câmbio fixas entre moedas, flutuações somente em circunstâncias fora do comum e mediante consulta internacional. Dessa forma, elegeu-se o ouro como um denominador comum que permitia que uma moeda tivesse determinado valor em relação a todas as outras. Cada país deveria estabelecer o valor de sua moeda em termos de uma onça (cerca de 28 gramas) de ouro.

O dólar como moeda base permaneceria fixa a uma taxa de US\$35 por onça de ouro, e a garantia de solidez do dólar era a promessa americana de trocar em ouro todos os dólares que lhe fossem devolvidos. Estabeleceu-se que o preço de uma moeda em relação às outras deveria ser negociado através do FMI⁷ e não podia variar em mais de 1%. Regra também estipulada para o mercado privado de cada país.

A economia dominante no desempenho de suas funções deve fornecer sua moeda ao resto do mundo na quantidade necessária para atender a um volume de comércio externo coerente com o crescimento econômico, mantendo equilíbrio entre o excesso e a insuficiente liquidez. Internamente, deve estabilizar o valor de sua

⁷ O FMI foi criado em Bretton Woods com a tarefa de estabilizar as taxas de câmbio estrangeiras segundo um conjunto de normas aceitas por todos, cujo objetivo era estimular o desenvolvimento do comércio entre as nações. Entre suas medidas de atuação estavam a realização de empréstimos em dólares a fim de se constituir reservas dos países em que persistisse o enfraquecimento da moeda. Caso não fosse o bastante, o FMI examinaria detalhadamente as razões econômicas estruturais básicas do enfraquecimento da moeda e exigiria mudanças na economia do país como condição para novos empréstimos em dólares (WACHTEL, 1988).

moeda e registrar baixas taxas de inflação, caso contrário “o sistema perde suas amarras e deriva para a instabilidade especulativa, porque a moeda que lhe serve de âncora deixa de ter valor previsível” (WACHTEL, 1986, p. 47).

Na direção de transferir dólares dos EUA para a Europa e Grã-Bretanha, vários mecanismos foram criados para a garantia do predomínio econômico americano. Para esse fim, foi criado o Banco Mundial, cujo nome oficial é Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com a atribuição de levantar capital, principalmente nos EUA e Grã-Bretanha, e usar os dólares e libras para fazer empréstimos destinados a projetos de reconstrução de estradas, energia elétrica, trânsito de massa. Dessa forma, o Banco Mundial:

[...] atua como intermediário financeiro entre o tomador do empréstimo e os indivíduos e instituições dispostos a deixar o dinheiro a seus cuidados. Absorve o risco associado aos investimentos dos países que tomam os empréstimos. O banco transforma sua dotação inicial em fundos adicionais levantados em mercados privados de capital, oferecendo uma cortina de segurança e a proteção da confiança associada a uma instituição que tem o nome respeitável de Banco Mundial (WACHTEL, 1986, p. 51-52).

Com o início da guerra fria, outros mecanismos de transferência de capital para a Europa foram implementados, entre eles dois programas de empréstimos bilaterais para a construção de infraestrutura (cujas funções estavam além dos motivos internacionalistas, mas pela exigência da guerra fria) e, ainda, a construção de bases militares custeadas por dólares, assim como a manutenção dos soldados que nelas serviam. Somados a isso, foram os investimentos de companhias americanas dando origem às multinacionais, utilizando-se de programas do Banco Mundial e de empréstimos bilaterais.

A adoção da política de Bretton Woods seguiu no pós-guerra sob o reinado da economia americana, promovendo a multinacionalização de suas firmas, o domínio do comércio durante duas décadas e a instalação de mais de cinco mil bases militares americanas em todo o mundo. O Estado promovia importantes medidas intervencionistas de controle de salários e preços garantindo baixas taxas de desemprego. Segundo Wachtel, o então presidente M. Nixon chegou a declarar: “agora somos todos Keynesianos” (WACHTEL, 1986, p.24). Conduzidas por

orientações das estratégias keynesianas de criação de emprego e medidas de proteção social, os países capitalistas seguiram, por cerca de 30 anos, um cenário que começou a desaparecer nas décadas seguintes.

1.2 Sob uma nova ordem

Vários foram os fatores que contribuíram para a ruína do acordo de Bretton Woods, até que fosse definitivamente rompido. Wachtel (1986) relaciona entre esses fatores a recuperação econômica europeia que propiciava a diminuição da repatriação de dólares através de exportações, obrigando os EUA a venderem seu estoque de ouro; a exportação de dólares em um ritmo intenso enquanto que a prudência administrativa financeira recomendava uma diminuição. Quanto mais dólares eram retidos no exterior, maior era o perigo de que esse excedente provocasse um movimento especulativo contra o dólar.

Com o crescente montante de dólares em poder estrangeiro chegou o momento em que se ultrapassou o valor do estoque de ouro norte-americano, confirmando a suspeita de que existiam mais dólares no mundo do que a posição dos EUA como exportador podia justificar. Assim, nem o estoque de ouro nem a competitividade das exportações norte-americanas eram suficientes para garantir a economia mundial (WACHTEL, 1986).

Na direção de manter o sistema, o governo americano aumentou a taxa de juros para os investimentos em curto prazo, com o propósito de diminuir a saída e repatriar dólares do exterior. Foi criado entre os países industrializados um Fundo Comum do Ouro, com a finalidade de formar um estoque regulador de ouro a fim de estabilizar o preço do metal no mercado livre. Posteriormente, foi realizado um acordo de solidariedade chamado Acordo de Basileia, em que os diretores de bancos centrais concordavam em cooperar mais intimamente no sentido de estabilizar as taxas de câmbio estrangeiras. Por fim, ocorreu o aumento das subscrições de capital para o FMI, a fim de enfrentar a instabilidade monetária. Outras medidas foram tomadas face à instabilidade do dólar, mas o problema

persistia, pois havia um excesso de dólares que flutuava no mundo sem pouso certo. Em 1971, quase US\$30 bilhões saíram dos EUA (WACHTEL, 1986). Em 1972, o presidente americano suspendeu unilateralmente a conversibilidade do dólar, obrigando os governos a acumular e conservar dólares inconvertíveis ou vendê-los ao preço que conseguissem obter no mercado livre.

Dessa forma, começou a flutuação cambial. Wachtel (1986) aponta que, somado ao excesso de dólares no mundo (o que girava em torno de 90 a 100 bilhões de eurodólares⁸), a situação foi agravada pelo aumento do preço do petróleo cru (de cerca de US\$1.25 por barril para mais de US\$ 3.00 por barril), abrindo um precedente para que a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP)⁹ desfechasse um duro ataque contra a economia mundial.

Com o fim do pacto de Bretton Woods e a conseqüente liberalização do sistema monetário internacional iniciou-se uma ordem econômica supranacional propiciada: pela quantidade de dólares que circulavam pelo mundo como moeda do comércio internacional, os chamados eurodólares, dinheiro sem pátria controlado unicamente por interesses bancários privados, sujeitos a pouca regulamentação; e pela “revolução da informática e das comunicações, que transformou a natureza das operações bancárias e do dinheiro” (WACHTEL, 1986, p. 29).

As regras da economia mundial mudaram, tornando-se difícil levar a cabo medidas puramente nacionais se estas não estivessem em harmonia com as tendências internacionais. As estratégias keynesianas voltadas às políticas sociais de criação de emprego e de benefícios assistenciais perderam apoio e começaram a desaparecer no início da década de 1970. O Estado perdeu o controle dos limites da política governamental, pois o estado-nação funcionava fora das normas tradicionais entre países, o que mina a capacidade de controle de seu destino econômico. Plihon (1999) aponta que é imposto ao Estado uma concepção liberal em relação à sua

⁸ São dólares depositados em bancos americanos e estrangeiros localizados em outros países. Escapam à regulamentação do governo norte-americano por não estarem dentro dos EUA (WACHTEL, 1986).

⁹ A OPEP é uma organização composta por países que detêm algumas das maiores reservas de petróleo do mundo, como é caso da Arábia Saudita. Foi criada em 14 de setembro de 1960, como forma de os países produtores se fortalecerem frente às empresas compradoras do produto.

intervenção na política econômica e que, por isso, os novos princípios orientadores fundamentais devem ser o monetarismo e liberalismo.

Essas mudanças na estrutura da economia mundial, ou o supranacionalismo econômico privado e não regulamentado, possibilitaram aos bancos e às empresas buscarem a promoção de seus interesses na economia mundial em detrimento do interesse público maior, tornando o estabelecimento de normas públicas um desafio para o estado-nação. Nesse novo contexto, Wachtel esclarece que “o sistema de produção e o sistema bancário transcendem os estreitos limites da política governamental do estado-nação e funcionam fora das normas tradicionais das relações econômicas entre países” (WACHTEL, 1986, p. 25).

Esclarece o autor, ainda, que as empresas supranacionais têm conotações de empresas multinacional e transnacional, ou seja, tem haver com empresas que operam em vários países e cujas operações ultrapassam fronteiras nacionais, o que significa que os interesses privados podem operar além das fronteiras dos governos nacionais, escapando às políticas internas e, inclusive, usando sua influência para induzir mudanças políticas em seu país de origem. Assim, a economia supranacional consiste em bancos e empresas cujas transações são conduzidas fora do alcance político dos governos nacionais, alcance este limitado por fronteiras geográficas específicas (WACHTEL, 1986).

Sob os efeitos de uma economia supranacional, as situações como instabilidade do valor do dólar, a inflação ou o desemprego de um determinado estado-nação poderão impactar na vida econômica de outros países. Wachtel (1986) ilustra com o exemplo de que os salários inferiores e a permissividade legislativa que prevalecem em alguns países refletem nos EUA reduzindo o número de empregos.

O fim do consenso de Bretton Woods e a consequente liberalização internacional do dinheiro, as flutuações das moedas em relação umas às outras e o poder adquirido pelo sistema bancário privado com dimensões internacionais acarretaram na economia mundial a instabilidade monetária internacional, a dívida mundial, as taxas de juros elevadas, as falências bancárias e a inflação. Tudo isto caracteriza a economia mundial na década de 1980.

1.3 A economia financeirizada

Durante os trinta anos gloriosos da economia mundial, o capitalismo foi marcado pela predominância do capital produtivo/industrial. Nesse período, o capital monetário esteve contido e a dominância financeira desapareceu temporariamente. O predomínio do capital industrial foi possível graças às condições políticas e sociais que se manifestavam no pós-Segunda Guerra Mundial e aos controles que passaram a existir sobre o capital monetário.

[...] os trabalhadores estavam na iniciativa da luta de classes e por isso puderam impor condições de remuneração, de emprego e de proteção social, mas também, dos controles que passaram a existir sobre o capital monetário, este entendido por muitos, inclusive por representantes da classe dominante, como o responsável pela crise que se instala a partir de 1929 (MARQUES; NAKATANI, 2008, p. 3).

No início da década de 1980, o capital financeiro¹⁰ reapareceu devido às condições de um acúmulo financeiro centralizado em instituições especializadas em um mercado financeiro desregulamentado. A reconstituição de um mercado financeiro desregulamentado tem sua origem na criação da *offshore* na City de Londres em 1958, com estatuto próprio, aproximando-se de um paraíso fiscal, de um mercado interbancário de capitais líquidos registrados em dólar (eurodólares). “Essa será a primeira base de operação internacional do capital portador de juros” (CHESNAIS, 2005, p. 38).

No processo de acumulação do capital financeiro, as grandes empresas transnacionais norte-americanas e os bancos tiveram sua contribuição na medida em que depositavam em eurodólares os lucros não repatriados não investidos na produção. Contou também com os investimentos em títulos de seguro de vida das famílias de renda elevada, encorajadas pelas disposições fiscais favoráveis, e os depósitos referentes ao pagamento dos assalariados, que se tornou mensal e obrigatório na década de 1960 e, para tanto, era necessária a abertura de conta em

¹⁰ Para Chesnais (2005) o capital portador de juros é também designado capital financeiro ou finanças. Assim estas formas de expressão poderão ser usadas neste texto para indicar o mesmo sentido.

banco ou no correio. Assim, uma massa de dinheiro aflui em direção aos bancos, aumentando a escala de suas operações de crédito e aplicações.

Posteriormente, o montante de petrodólares¹¹ resultante do aumento do preço do petróleo, aplicado em Londres pelos países do Golfo Pérsico, engrossa o acúmulo financeiro. Essas elevadas somas se tornaram forma de empréstimo e de abertura de linhas de crédito dos bancos internacionais aos governos dos países menos desenvolvidos, sobretudo da América Latina.

Acompanhou o aumento do capital financeiro o ressurgimento dos mercados especializados (mercados de títulos de empresas ou mercados de obrigações), garantindo ao capital portador de juros os privilégios e o poder econômico e social particular associados à chamada liquidez (CHESNAIS, 2005).

Para o Chesnais, o capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais do capitalismo contemporâneo, sendo as instituições bancárias e principalmente as não bancárias as constitutivas de um capital com traços particulares.

Esse capital busca 'fazer dinheiro' sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem-sucedida. Ele tem como terreno de ação os mercados financeiros integrados entre si no plano doméstico e interconectados internacionalmente. Suas operações repousam também sobre as cadeias complexas de crédito e de dívidas, especialmente entre banco (CHESNAIS, 2005, p. 34).

Conforme Carcanholo (2001), outro passo em direção à desregulamentação e liberalização financeira foi iniciada pelos governos americano e britânico, e as características principais dessa iniciativa foram a liberalização tanto para entrada como saída dos movimentos de capitais e a securitização das dívidas públicas. Assim, ocorreram alterações institucionais: os bancos, que na etapa anterior predominavam, passam a dividir espaço com instituições não bancárias, e aumenta a participação de fundos de pensão e fundos mútuos.

¹¹ O processo de depósito e reempréstimo dos petrodólares é nomeado de reciclagem de petrodólares.

A dívida pública dos países avançados propiciou um crescimento tanto quantitativo como qualitativo do capital portador de juros (CHESNAIS, 2005). As medidas de liberalização e de desregulamentação de 1979-81 puseram fim ao controle do movimento de entradas e saídas de capitais com o estrangeiro, abrindo os sistemas financeiros nacionais para o exterior. Dessa forma, expandiram-se os mercados de obrigações públicas interconectados internacionalmente e difundiu-se o financiamento dos déficits por meio da emissão de títulos negociáveis.

A constituição de um mercado de obrigações completamente aberto aos investidores financeiros estrangeiros permitiu o financiamento dos déficits orçamentários pela aplicação de bônus do tesouro e outros compromissos da dívida sobre o mercado financeiro (CHESNAIS, 2005, p. 40).

Em direção ao processo de mundialização, uma nova etapa de acumulação financeira é aberta: o mercado de ações, incentivado pelo movimento de baixa das taxas dos títulos públicos, principalmente nos países centrais. Nessa etapa, ocorre também o surpreendente crescimento dos produtos financeiros derivados, que fazem parte das inovações financeiras criadas pelos mercados para atender às necessidades internas dos agentes do sistema, como a capitalização dos bancos, e às necessidades externas, como a cobertura da volatilidade de taxas de juros e de câmbio (CARCANHOLO, 2001).

A busca de valorização do capital de aplicação através do mercado de ações impõe pressões acentuadas sobre o trabalho mediante a extração intensificada da mais-valia através da exploração dos assalariados em âmbito internacional.

Chesnais (2005) aponta três elementos constitutivos na implantação da mundialização: a desregulamentação ou liberalização monetária e financeira, a descompartmentalização dos mercados financeiros nacionais e a desintermediação, permitindo a abertura de operações de empréstimos a todo tipo de investidor institucional. Há uma interação e um encadeamento entre os três processos. A mundialização financeira remete tanto à descompartmentalização interna entre diferentes funções financeiras e diferentes tipos de mercado, quanto à interpenetração externa dos mercados monetários e financeiros nacionais e sua integração nos mercados mundializados. A descompartmentalização externa se

apoia sucessivamente na liberalização dos mercados de câmbio, na abertura do mercado de títulos públicos aos operadores estrangeiros e na abertura da bolsa às empresas estrangeiras. A descompartmentalização interna abriu caminho para uma (des)especialização progressiva dos bancos em nome da concorrência e da liberdade de empreendimento. A desintermediação permite às instituições financeiras não bancárias ter acesso aos mercados como prestadoras. O movimento de liberalização e descompartmentalização foi igualmente marcado pela criação de numerosas formas novas de aplicação e liquidez financeira, chamadas de novos produtos financeiros, à medida que a remoção das regulamentações e controles nacionais anteriores abriu caminho para as inovações financeiras.

O processo de desregulamentação financeira abriu os mercados financeiros às instituições não bancárias, propiciando a estas um considerável desenvolvimento, tornando-as instituições dominantes. Graças à desintermediação, os bancos tiveram de compartilhar com os fundos de pensão e de aplicação a atividade de empréstimos. Sauviat (2005) destaca que ao longo dos anos 80-90, os fundos de pensão e os *mutual funds* surgiram como os principais atores dos mercados financeiros, transformando a amplitude, a estrutura e o funcionamento desses mercados, tornando-se principais acionistas e prestadores das empresas e dos Estados.

A descompartmentalização interna e externa dos sistemas nacionais conduziu à emergência de um espaço financeiro mundial, que é diversificado e fortemente hierarquizado em torno de uma moeda de referência, tendo o sistema financeiro dos Estados Unidos o domínio em razão tanto da posição do dólar quanto da dimensão dos mercados norte-americanos de obrigações e de ações. Brunhoff (2005) aponta que nas transações internacionais o dólar americano, o euro e o iene japonês têm entre si relações de câmbio flutuantes, que em princípio são determinadas pelo mercado, e as variações de seus respectivos preços são cotadas diariamente. Já as moedas de menor importância têm regime de câmbio fixo ou administrado, principalmente em relação ao dólar.

Dessa forma, na configuração da mundialização financeira, conforme Chesnais (2005), o capital portador de juros norte-americano tem posição à parte, tanto pela posição do dólar quanto pela dimensão e segurança dos mercados financeiros

norte-americanos. Ao mesmo tempo, ele é uma base a partir da qual o capital norte-americano opera em outros mercados financeiros e para onde convergem os capitais ociosos, a poupança dos fundos de pensão não norte-americanos e os patrimônios das classes ricas do mundo inteiro.

Para os países do NIC¹², Chesnais esclarece que o processo de liberalização e a desregulamentação de seus sistemas financeiros foram feitas a passos largos, sob a direção do FMI e do Banco Mundial e pressão política dos EUA:

Os Estados Unidos, o FMI e seus aliados e representantes locais formados nas universidades norte-americanas segundo o credo e as receitas neoliberais, trabalharam para obter dos governos a descompartimentalização dos mercados financeiros dos NIC, a passagem à titulação da dívida pública e a formação, nesses países, de mercados de obrigações domésticos interconectados com os mercados financeiros dos países do centro do sistema. Os mercados 'emergentes' nunca receberam, mesmo antes da crise mexicana de 1995, mais de 15% dos capitais mundiais que buscavam se instalar conservando um grau de liquidez elevado (CHESNAIS, 2005, p. 47).

A dívida pública¹³ é o pilar do poder das instituições que centralizam o capital financeiro, alimentando continuamente a acumulação financeira por intermédio das finanças públicas, sendo que os recursos financeiros centralizados pela dívida pública ficam amplamente cativos dos mercados financeiros. Explica Chesnais (2005) que isso ocorre pela necessidade permanente de os países¹⁴ recorrerem ao financiamento mediante empréstimos devido à desoneração do capital e das rendas elevadas, a qual ainda foi facilitada pela mundialização financeira, pela impunidade da evasão e pela multiplicação dos paraísos fiscais. Dessa forma, as rendas elevadas emprestam a taxas altas e são favorecidas pela redução de impostos, ao passo que as rendas menores com menor mobilidade sofrem pressões fiscais fortes, refletindo também em uma austeridade orçamentária e paralisia das despesas públicas.

¹² NIC (*New Industrialized Countries*) significa, em português, países de industrialização recente.

¹³ Plihon (1999) destaca que os títulos emitidos pelo tesouro dos países industrializados são um sucesso por serem considerados créditos negociáveis de forma menos arriscada, pois têm o aval dos Estados.

¹⁴ Refere-se aos países da OCDE e os periféricos.

Na configuração dos mercados financeiros, o regime de acumulação contemporâneo foi caracterizado, por Chesnais (2005), como patrimonial, e os detentores das ações e de volumes de títulos da dívida pública são definidos como proprietários, situados em posição de exterioridade à produção, tendo os meios que lhes permite influir na repartição da renda. Do outro lado, inseridos no contexto da produção estão os assalariados, vítimas do novo poder administrativo conferido aos proprietários acionistas. Os efeitos das normas de rentabilidade impostas rebatem nas condições salariais, na flexibilização do emprego, nos recursos constantes para predominar o trabalho barato e pouco protegido, por meio da deslocalização e da subcontratação internacional.

Além das medidas sobre o trabalho, a busca pela compensação da queda das taxas de rentabilidade têm se manifestado no acentuado processo de privatizações das empresas de prestação de serviços públicos, dos sistemas de previdência e de saúde. Para o sistema financeiro, os melhores investimentos são aqueles que tenham fluxos estáveis de rendimento, regulares e seguros. Também são alvos dos mercados financeiros os regimes de previdência por repartição¹⁵. Atuam na direção do desmantelamento do sistema de repartição, pois suas elevadas somas escapam ao domínio desses mercados, que estão ávidos por fazê-lo, criando, para tanto, os fundos de pensão.

No âmbito das empresas/produção, o predomínio do capital financeiro se evidencia por ações que estão além da exigência na participação da mais-valia, entre elas outras formas de fazer valer sua lógica de rentabilidade de curto prazo nas empresas, incorporando como seus aliados os administradores industriais¹⁶. Assim,

[...] isso passa a ser um obstáculo para o investimento das empresas, pois seu tempo de maturação é de médio e/ou longo prazo, e, a partir daí, os departamentos ou filiais são tratados não como partes do todo, mas como

¹⁵ Nos regimes organizados a partir da lógica da repartição, estabelecem-se laços de solidariedade. Os trabalhadores em atividade financiam, mediante sua contribuição e de seus empregadores, os benefícios presentes no sistema, na expectativa de que, no futuro, isso lhes seja também provido, com base na contribuição das gerações futuras (MARQUES, 2000).

¹⁶ Os fundos de pensão e de aplicação financeira devem obter das empresas das quais são acionistas 'minoritários' níveis de rendimento estáveis muito elevados (os 15% de rendimento sobre fundos próprios, que tem como um de seus componentes o valor nominal das ações em bolsa) (CHESNAIS, 2005, p. 54).

se fossem a empresa 'em si'. A conseqüência é a exigência de que todos – departamentos e filiais – 'produzam' pelo menos 15% de rentabilidade [...] (MARQUES, 2010, p. 3).

Complementa a autora que o capital portador de juros é a expressão máxima do fetiche no capitalismo, é a forma mais acabada do capital, dinheiro gerando dinheiro sem passar pela produção. Sua base é a punção sobre o valor da mais-valia mediante a partilha de lucro ou de retirada pelo viés da dívida pública e dos impostos. Partilha que se faz por meio dos títulos de empresa, títulos da dívida, especialmente os bônus do Tesouro e de outros bens públicos que, enquanto lembrança de um investimento feito, são capital fictício (CHESNAIS, 2010).

1.3.1 A dinâmica da criação do capital portador de juros

Na perspectiva marxista, existem três formas de capital, o industrial, o comercial e o financeiro. O capital industrial é o único modo de existência do capital em que sua função não consiste apenas em apropriação, mas igualmente na criação da mais-valia, o que significa ser indispensável à compra da força de trabalho e à exploração desta pelo capital. Se no passado, nos anos dourados, predominava o capital industrial, na contemporaneidade o capital financeiro é hegemônico, estabelecendo uma relação de subordinação do capital industrial em relação a ele.

[...] trata-se da emergência de uma situação onde é o movimento próprio dessa forma do capital que tende a imprimir sua marca sobre o conjunto das operações do capital, havendo então a afirmação pelo capital dinheiro de uma autonomia frente ao capital industrial como jamais vista antes: 'autonomia' na qual os limites estão fixados, contudo, pela viabilidade de médio ou curto prazo de um regime de acumulação rentista (MARQUES; NAKATANI, 2008, p. 3).

É na esfera financeira que os capitais são postos a se valorizar pelos operadores financeiros, com exigência de crescimento, através dos variados tipos de aplicações derivadas do capital portador de juros. Para Marx (livro 3, v. 5), o caráter específico do capital portador de juros é marcado pela obtenção da mais-valia, lucro para quem

cede o capital. O dono do dinheiro faz dele a mercadoria capital e o lança na circulação através de empréstimo por prazo determinado, com a condição de retornar ao ponto de partida com um acréscimo em relação ao montante inicial, configurando o ciclo D_D' , onde D é o dinheiro que é cedido e D' o dinheiro que retorna ao cessionário acrescido. Nesse processo de aparecimento de mais dinheiro, está a subtração da mais-valia, o trabalho não pago, pois os juros são parte do lucro.

Nesse ciclo, tem-se dinheiro que gera dinheiro, valor que se valoriza a si mesmo sem o processo intermediário que liga os dois extremos. O resultado é obtido sem a intervenção dos processos de produção e de circulação, diferentemente das marchas completas do capital na produção e na circulação, que geram mais valia em dado período. As características do capital portador de juros fazem desaparecer todas as marcas da origem do crescimento do capital, tornando-o autônomo com a propriedade de multiplicar-se. Dessa forma, é chamado por Marx de fetiche autônomo perfeito em que as relações capitalistas atingem a forma mais reificada, mais fetichista (livro 3, v. 5).

A partir desse entendimento do capital a juros, pode-se compreender o capital fictício, pois ele concretiza a análise do fetichismo inerente ao capital portador de juros ou de aplicações financeiras mais gerais. O portador de um título ou enxerga como um capital de sua propriedade, mas, se entendido como reprodução do capital produtivo, ele se torna uma pura ficção. Nesse sentido, Carcanholo e Nakatani (2010) explicam que o capital fictício é, dialeticamente, ao mesmo tempo fictício e real: se olharmos do ponto de vista das relações individuais de mercado, ele é real como qualquer outro capital e pode ser trocado como qualquer outra forma de riqueza; por outro lado, visto do ponto de vista global, é fictício por ser desprovido de substância e não contribuir em nada para a produção da mais-valia. No entanto, embora fictício por essa razão, ele é real por ser reconhecido socialmente como legítimo merecedor de juros e ganhos especulativos.

Chesnais (2006) aponta que é no curso das operações que os bancos criam meios de financiamento que desempenham o papel de capital sem o ser, ou seja, criam formas de capital fictício, sobretudo sob a forma de créditos para fins de

investimento, além de possuírem capital composto de títulos sobre uma produção futura que são duplicatas fictícias de um capital real.

A centralização do capital dinheiro nas instituições bancárias e não bancárias amplia a forma D_D' propiciando uma crescente riqueza abstrata, uma vez que o capital aumentado, o D' , pode ser utilizado para uma outra operação de empréstimo, ou para uma operação industrial ou comercial. Assim, é anunciada a exigência de liquidez que somente pode ser assegurada pelos mercados secundários¹⁷ de títulos (MARQUES; NAKATANI, 2008).

Nesse movimento de crescimento fictício do capital, Chesnais (2005) aponta que o fato de a propensão do capital portador de juros ser a de demandar da economia mais do que ela pode dar é uma consequência de sua exterioridade à produção, tornando-se uma força motriz da desregulamentação do trabalho e das privatizações em busca de suprir a retomada das taxas de lucro.

Assim, sucessivas crises financeiras com efeitos econômicos e sociais se agravam cada vez mais, pois é inevitável que ocorram em um contexto de crescimento lento em relação ao montante de capitais que buscam se valorizar em aplicações, e suas causas são atribuídas unicamente à especulação ou a uma instabilidade sistêmica congênita. Como elas têm o palco inicial dos mercados de câmbio e de títulos, seu grau de gravidade vai depender dos fatores relacionados à organização dos países e dos mercados onde irrompem (CHESNAIS, 2005).

1.4 A dívida dos países da América Latina

A existência de uma grande liquidez internacional, reforçada pelo aparecimento dos petrodólares no decorrer da década de 1970, foi utilizada em forma de empréstimos para América Latina e os Estados Africanos emancipados recentemente, que se encontravam compelidos a financiar os seus desequilíbrios comerciais bem como

¹⁷ Para Chesnais (2005), o mercado secundário de títulos é a instituição central da finança, que negocia somente ativos já emitidos, cujos resultados do financiamento, se existiram, pertencem ao passado.

seu desenvolvimento. Os empréstimos foram concedidos na forma de empréstimos diretos a governos ou bancos centrais, ou a instituições de desenvolvimento que traziam a garantia do governo. A superoferta de dinheiro fez com que os bancos buscassem de forma intensa a concessão de empréstimos aos países menos desenvolvidos, com juros variáveis, mas que naquele momento eram baixas devido à inflação galopante.

A busca dos bancos por tomadores de empréstimos na direção dos países menos desenvolvidos ocorreu em função da recessão mundial que abatia a economia, gerando a impossibilidade de absorção do montante de liquidez existente por parte das multinacionais que eram as tradicionais tomadoras de empréstimos. Para Millet e Toussaint (2006), a partir dos anos de 1970 houve uma alteração na economia mundial decorrente da queda da taxa de rentabilidade do capital, do desmoronamento do sistema monetário internacional fundado em 1944, da queda do dólar previamente minado pela acumulação de dólares no mundo, e da quadruplicação do preço do petróleo em 1973. Diante do abrandamento do ritmo de crescimento dos países industrializados, os grandes bancos ocidentais que se encontravam na liderança da acumulação dos dólares buscavam novos mercados para garantir rentabilidade do capital.

Apesar do endividamento, as populações dos países endividados foram pouco beneficiadas, e Millet e Toussaint (2006) chamam a atenção para o fato de as dívidas, em muitos países do sul¹⁸, terem sido contraídas por regimes ditatoriais, aliados estratégicos de grande potências do norte. Apontam, ainda, que uma parte importante das quantias que foram emprestadas foi desviada pelos regimes corruptos¹⁹: “esses regimes aceitaram endividar o seu país com a mesma facilidade com que subtraíram de passagem comissões, com a cumplicidade dos demais atores do endividamento” (MILLET; TOUSSAINT, 2006, p. 55). Esse fato fez a dívida crescer em uma velocidade estonteante, beneficiando os bancos emprestadores

¹⁸ Os autores designam países do sul, ou Países em Desenvolvimento (PEDs), todos aqueles que se situam fora da Tríade, ou países do norte, composta pelos grupos de países da Europa ocidental e da América do Norte, além da Austrália, da Nova Zelândia e do Japão.

¹⁹ A título de exemplo, os autores citam a Argentina na ditadura no período de 1976-1983, que teve sua dívida multiplicada por dezesseis em sete anos, sendo que as divisas no período quase nunca chegaram aos caixas das empresas públicas. “As quantias emprestadas pelos bancos dos Estados Unidos eram, em sua maior parte, depositadas de novo nos mesmos bancos a uma taxa inferior à do empréstimo” (MILLET; TOUSSAINT, 2006, p. 56).

que, ao terem de volta os valores aos seus cofres, podiam novamente emprestá-lo. Também contribuiu para o aumento do endividamento a compra de armas e de material militar que possibilitavam aos governos ditatoriais manterem o controle sobre as populações. Complementam os autores que os créditos foram destinados com prioridade à construção de megaprojetos energéticos ou de infraestrutura, muitas vezes inadequados e megalomaniacos, que não traziam melhorias à vida diária da população. Outra característica imposta aos tomadores de empréstimo foi a ajuda vinculada²⁰, em que o dinheiro servia para comprar produtos fabricados nas empresas dos países credores, sem considerar as necessidades da população.

Havia a crença por parte dos países tomadores dos empréstimos na solidez da ordem econômica internacional, até a decisão tomada em 1979 pelo *Federal Reserve System* (FED), banco central norte-americano, de elevar as taxas de juros sobre o dólar para combater a inflação nos Estados Unidos²¹. A decisão do FED refletiu sobre as taxas internacionais de juros, desencadeando nos países da América Latina e outros endividados efeitos dramáticos. Dessa forma, as taxas de juros mais que se duplicaram em termos reais²² e os países latino-americanos se viram na impossibilidade de honrar o serviço de suas dívidas externas, serviço que passou a requerer, em média, a utilização de mais de 80% de suas receitas de exportação (BATISTA, 1994).

Nesse sentido, Chesnais esclarece que “os juros devidos sobre o principal da dívida (o serviço da dívida) absorvem uma fração sempre maior do orçamento do Estado, das receitas das exportações e das reservas do país” (2005, p. 40). Assim, resta aos muitos países fazer novos empréstimos para honrar os compromissos da dívida. Complementa o autor que a multiplicação das taxas de juros precipitou a crise da

²⁰ É a condição colocada para a efetivação do empréstimo, o valor emprestado deve ter um correspondente em compra de mercadorias dos países fornecedores do empréstimo. Esse tipo de empréstimo tinha o objetivo de propiciar poder de compra aos países do sul para que pudessem consumir as mercadorias produzidas nos países do norte, uma vez que o desemprego e a recessão dificultavam o escoamento da produção. Era um empréstimo de Estado para Estado.

²¹ Medida ultraliberal que veio em resposta à crise norte-americana de luta contra a inflação e reafirmação de sua liderança mundial após os fracassos no Vietnã, em 1975, e no Irã e na Nicarágua, em 1979 (MILLET; TOUSSAINT, 2006).

²² O aumento se deu em decorrência de serem as taxas de juros variáveis e vinculadas às taxas norte-americanas e inglesas (indexadas à *Prime Rate* e à *Libor*, dois índices determinados em Nova Iorque e em Londres). Fixadas na ordem dos 4% a 5% nos anos de 1970, subiram acima dos 16% a 18% no auge da crise (MILLET; TOUSSAINT, 2006).

dívida dos países do Terceiro Mundo, cujo primeiro episódio se manifestou em 1982 com a crise mexicana²³. Nos países de industrialização recente, a dívida tornou-se uma força formidável que permitiu que se impusessem políticas de ajuste estrutural e se iniciassem processos de desindustrialização em muitos deles. A dívida levou a um forte crescimento da dominação econômica e política dos países capitalistas centrais sobre os periféricos.

Outro fator que contribuiu para a crise da dívida foi a queda repentina das cotações das matérias-primas e dos produtos agrícolas exportados pelos países latino-americanos. No decorrer da década de 1970, houve uma intensificação da produção e da comercialização de matéria-prima na busca de adquirir mais divisas para reembolsar os credores, condição essencial para dar continuidade ao pagamento da dívida. A procura dos compradores não aumentou, provocando uma queda abrupta das cotações, resultando em menos receitas para esses países que não conseguiam respeitar os prazos dos reembolsos.

Batista (1994) aponta que, nos anos 80, a estratégia de tratamento da dívida concebida pelos credores foi de reescalonar o principal pelos mesmos prazos, com juros flutuantes, mas com *spreads*²⁴ mais elevados. Como um “empréstimo ponte” necessário para impedir a insolvência dos bancos credores. O pagamento integral dos juros seria viabilizado pela contração das importações dos devedores, mediante a redução de demanda inerente aos programas de ajuste recessivo recomendados e supervisionados pelo FMI e de medidas de controle das importações²⁵. Estratégia que resultou na perda da autonomia de decisão na formulação e execução da política macroeconômica dos países latino-americanos.

No Brasil, a crise dos anos de 1980 foi fruto do esgotamento do processo de substituição de importações e da exaustão das fontes de financiamento do Estado,

²³ A crise da dívida atingiu outros países muito endividados como a Argentina e o Brasil. Ela generalizou-se por todos os países do Sul um após o outro, abrangendo também os países do Leste Europeu (MILLET; TOUSSAINT, 2006).

²⁴ O *spread* bancário é a diferença entre a taxa de juros que as instituições financeiras pagam na captação do dinheiro e a que cobram dos clientes (disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Spread>, acesso em 15 jul. 2010).

²⁵ O resultado dessa estratégia se concretizou na transferência líquida de capital dos países latino-americanos para o exterior à soma de US\$ 195 bilhões de dólares entre 1982 e 1991 (BATISTA, 1994).

com a eclosão da crise da dívida externa provocada pelo aumento brutal das taxas de juros pelo FED (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010). O preço pago pelo País para reescalonar a dívida foi a estagnação e a recessão, culminando no ajuste e redução de salários, no desemprego e no aumento da pobreza. Batista (1994) explica que o clima de recessão impossibilitou o governo de aumentar a receita tributária, e este, dessa forma, foi buscar adquirir divisas necessárias ao serviço da dívida nos recursos inflacionários, diretamente pela emissão de moeda ou indiretamente pelo endividamento interno em curto prazo e a taxas de juros altas. Mais uma vez, as consequências refletiram para as camadas menos favorecidas da população.

1.5 Organismos multilaterais – guardiões de uma economia financeirizada

O FMI e o BM foram instituídos em 1944 na conferência de Bretton Woods, com atribuições distintas embora complementares. O FMI foi criado por iniciativa de 45 países para defender o Sistema Monetário Internacional, e o BM (na sua origem BIRD), para auxiliar a Europa após a Segunda Guerra Mundial. Ambos com sede nos EUA/Washington. Em 2002, tinham 184 países membros.

O FMI apresenta uma estrutura formada por uma Assembleia composta por um representante de cada país membro, que é soberana e se reúne uma vez por ano para tomada de decisões importantes. A gestão diária é de competência de um Conselho de Administração, composto por 24 membros, sendo oito deles nomeados pelos EUA, Japão, Alemanha, França, Reino Unido, Arábia Saudita, China e Rússia (um para cada país) e os demais 16 membros são nomeados por grupo de países. No topo do organograma, um diretor geral é eleito pelo Conselho de Administração, para um período de cinco anos, e, de acordo com uma regra tácita, esse cargo é reservado a um europeu, sendo o número dois do FMI um americano.

O BM, tal como o FMI, tem um representante nomeado de cada país. O Conselho de Representantes se reúne uma vez por ano e define as linhas orientadoras. A gestão cotidiana é assegurada pelo Conselho de Administração, composto por 24 membros

constituídos em bases idênticas às do FMI, apenas com a diferença de que os dezesseis grupos de países podem escolher um representante de outra nacionalidade. Para o cargo maior é eleito um presidente pelo Conselho de Administração e, também obedecendo a uma regra tácita, o cargo é reservado a um americano.

O papel do BM evoluiu com o passar dos tempos e sua estrutura foi ampliada por ter se tornado entidade financiadora oficial dos Países em Desenvolvimento (PEDs). Assim, foram criados quatro organismos que formam o grupo Banco Mundial: a Sociedade Financeira Internacional (SFI), responsável pelo financiamento do setor privado dos PEDs; a Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID), para a concessão de empréstimos aos países mais pobres; o Centro Internacional para a Resolução dos Diferendos Relativos aos Investimentos (CIRDI), que gere conflitos de interesses; e a Agência Multilateral de Garantia dos Investimentos (AMGI) com a função principal de estimular o investimento nos PEDs.

Para um país se tornar membro do FMI, há a obrigação de pagar um direito de adesão denominado de subscrição, assim, contribui para o capital e se torna acionista do FMI. Millet e Toussaint (2006) apontam que a subscrição não é livre, é calculada em função da importância econômica e geopolítica do respectivo país, sendo que 25% da subscrição devem ser pagos em Direito Especial de Saque (DES)²⁶ ou em qualquer outra divisa que o compõe, e os 75% restantes são pagos na moeda local do país. O sistema de participação adotado no FMI equivale a US\$ 1 = 1 voto, e a possibilidade de mudança na repartição das cotas é a revisão praticada a cada cinco anos pelo próprio FMI. A distribuição de direito de voto do BM baseia-se no mesmo princípio do FMI: 1 dólar = 1 voto.

Dessa forma, as cotas pagas é que determinarão a influência que os países membros terão ou não nessas instituições. Tanto no BM quanto no FMI, os PEDs detêm uma pequena porção de votos; em contrapartida, os países da Tríade ficam com a maioria deles e, assim, dispõem de meios para impor seu ponto de vista de forma sistemática. Millet e Toussaint (2006) destacam que mais de 17% de direito de

²⁶ Direito Especial de Saque é uma unidade de conta do FMI que regula as atividades financeiras com os países membros. Originalmente igual um dólar, atualmente é reavaliado diariamente a partir de uma cesta de moedas fortes (45% pelo dólar, 15% pelo iene, 29% pelo euro e 11% pela libra esterlina) (MILLET e TOUSSAINT, 2006).

voto são conferidos aos EUA no Conselho de Administração; entretanto, eles detêm o poder absoluto no FMI porque estavam numa posição de força quando o Fundo foi instituído. Dessa forma, conseguiram impor a maioria de 85% dos votos exigidos para todas as decisões importantes que comprometem o futuro do FMI, e entre elas destacam-se as modificações das cotas, a atribuição e a anulação de DES, o aumento ou a redução do número total de administradores a eleger. “Os Estados Unidos é o único país que possui mais de 15% dos votos, o que lhes confere de partida um direito de veto contra qualquer mudança de envergadura do FMI” (MILLET; TOUSSAINT, 2006, p. 81).

Nesse sentido, Gomes (2003) lembra que o cenário econômico no qual se insere o surgimento dessas instituições é marcado pela total hegemonia dos EUA nas dimensões econômica, militar, tecnológica e ideológica. Do outro lado, havia uma total desordem na economia europeia e japonesa, marcadas pela guerra. Os EUA tinham excesso de capital que necessitava ser aplicado no exterior e precisava de instituições que possibilitassem essa alocação, gerando tranquilidade aos investidores americanos. Assim, envolver os Estados Europeus nesse processo de expansão garantiria o investimento num momento em que a iniciativa privada não se dispunha a assumir riscos, nesse cenário adverso em que as taxas de lucros estavam em queda. Os Estados Europeus intermediariam os recursos privados vindos dos EUA, assumindo sua remuneração e investindo na recuperação da infraestrutura e demais fomentos do setor privado. O BM seria colocado para administrar a “ajuda” para o desenvolvimento desses países e o FMI fiscalizaria o Sistema Financeiro Internacional proporcionando ajuda e assistência de curto prazo para permitir aos países superar suas crises cambiais.

O FMI e BIRD foram inicialmente forjados como instrumentos da dominação americana, que se diferenciou da dominação inglesa pelo caráter multilateral que encobria sua essência, disfarçado de benfeitor mundial, ou seja, encobriram o seu caráter de propagador do interesse do capital financeiro (GOMES, 2003, p. 33).

No início dos anos de 1970, depois da recuperação europeia, o BM voltou-se para os países subdesenvolvidos, e, nessa direção, o modelo de desenvolvimento incentivado sempre foi o de atender às demandas dos países desenvolvidos, à

medida que abria caminho para a penetração do capital, incorporando novas regiões ao mercado mundial. De acordo com Millet e Toussaint (2006), a partir de 1968, o BM concedeu muitos empréstimos aos países do Terceiro Mundo, e estes, incentivados pelo FMI, pediram emprestado de forma maciça para financiar a modernização do seu aparelho de exportação e para se conectarem ao mercado mundial.

O BM agregou novas funções e tarefas em sua ação, e dentre as suas principais preocupações está a promoção do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, sempre conetada à “eliminação da pobreza”. Dessa forma, justificou a implantação dos Programas de Desenvolvimento Regional Integrado – PDRIs – que longe de reduzirem a pobreza e as desigualdades regionais, amplificaram-na ainda mais, na medida em que os critérios de empréstimos utilizados pelo Banco eram próximos dos utilizados pelo mercado privado, impondo condições onerosas aos países subdesenvolvidos (GOMES, 2003).

O BM e o FMI foram utilizados como instrumento de combate à influência soviética e as experiências nacionalistas e anti-imperialistas²⁷. Nos anos de 1950 e 1960, numerosos países da Ásia e da África, após muitas lutas, obtiveram sua descolonização e alguns deles manifestaram a vontade de buscar sua própria via de desenvolvimento distante dos colonizadores. Com a guerra fria iniciada em 1945, as duas superpotências (EUA e União Soviética) buscavam preservar e ampliar as suas zonas de influência. O BM passou a agir para contrariar a influência soviética e as experiências nacionalistas, fazendo concessão de empréstimos com dupla finalidade: apoiar os aliados e subjugar os resistentes. A função era fidelizar a clientela do terceiro mundo em favor do mundo ocidental (MILLET; TOUSSAINT, 2006).

Se em suas origens o FMI atuava no campo financeiro e o BIRD no campo produtivo, com a progressão do endividamento dos PEDs novos papéis foram desempenhados por essas instituições, que, em conjunto, entraram na defesa de

²⁷ O BM apoiava os aliados estratégicos dos EUA em várias regiões do globo para reforçar a zona de influência norte-americana. Na América Latina apoiaram a ditadura militar brasileira de 1964 até 1985, Augusto Pinochet no Chile, de 1973 até 1990, e os generais Videla e Viola na Argentina, de 1976 até 1983.

diretrizes da política econômica dos países endividados que garantissem o pagamento da dívida externa.

[...] o Banco Mundial desenvolveu as suas intervenções em parceria com FMI, numa perspectiva macroeconômica, impondo a políticas de ajuste que visam atingir o equilíbrio do balanço de pagamentos dos países fortemente endividados. O Banco Mundial não hesita em 'aconselhar' os países submetidos à terapêutica do FMI sobre a melhor forma de reduzir o déficit orçamentário, mobilizar a poupança interna, incentivar a fixação dos investidores estrangeiros no país e de liberalizar as trocas e os preços. Por último, o Banco Mundial participa no financiamento dos PAEs concedendo empréstimos de ajuste estrutural de valor cada vez mais elevados aos países que seguem essa política, sobretudo desde 1998 (MILLET; TOUSSAINT, 2006, p. 89).

Quando a crise do México eclodiu em 1982 e se alastrou para outros países da América Latina, os países credores liderados pelos EUA tomaram a iniciativa, antes de abrir o diálogo com os países endividados, exigindo que as negociações fossem feitas caso a caso e sob a posição de força do FMI. O consenso foi isolar cada país devedor e reforçar uma união entre os credores em volta da defesa e manutenção dos requisitos de participação das decisões tomadas no FMI e BM, garantindo assim a imposição de seus pontos de vista. Dessa forma, foram estabelecidas relações de forças desiguais que há cerca de vinte anos mantém um desequilíbrio em favor dos países ricos.

Por decisão dos governos dos países ricos, o FMI interveio emprestando dinheiro aos países em crise para que pudessem honrar os pagamentos, ou seja, a exigência era a de que o dinheiro emprestado fosse utilizado para reembolsar os bancos e demais credores privados. Posteriormente, o FMI deveria ser reembolsado com juros. A condição estabelecida pelo FMI para a concessão dos empréstimos era a de que o país interessado se comprometesse a seguir a política econômica ditada, resultando nas condicionalidades²⁸ do FMI para os PEDs, criando uma nova forma de dependência.

²⁸ Cabe ressaltar que os países desenvolvidos entre 1947 a 1981 ficaram com grande parte dos empréstimos concedidos e a maior parte deles não foram submetidos às condicionalidades do FMI em suas políticas econômicas (GOMES, 2003).

A política econômica do Estado devedor passa a estar sob controle do FMI e dos seus peritos ultraliberais. Instala-se uma nova forma de colonização. Já nem é necessário manter uma administração e um exército de ocupação no local como era do colonialismo; a dívida cria por si só as condições de uma nova dependência (MILLET; TOUSSAINT, 2006, p. 73).

Nessa perspectiva, o FMI mobiliza consideráveis quantias para evitar a bancarrota dos credores, e por sua vez os países endividados ficam presos na espiral da dívida, cuja única alternativa é a contratação de novas dívidas para reembolsar as dívidas anteriores. Dessa forma, o que se constata é que os bilhões injetados em forma de novos empréstimos nunca são utilizados para atender às necessidades das populações locais, para a geração de empregos, mas sim para reembolsar os credores. Essa situação pode ser agravada para a população quando se tem de pagar a conta de organismos privados que suspendem o pagamento de suas dívidas – e não é raro de acontecer que essas dívidas sejam empurradas pelo FMI e BM para o Estado.

No discurso oficial, o BM e o FMI têm a missão de restabelecer o equilíbrio financeiro dos países em dificuldades, e, para tanto, utilizam-se de uma política de disciplina financeira rigorosa por meio de duas ferramentas: os projetos e os Planos de Ajuste Estrutural (PAEs). Os projetos são geridos pelo BM e em teoria visam reduzir o fosso que separa os PEDs dos países industrializados. Na prática, porém, são selecionados projetos que integram os países no mercado mundial favorecendo os interesses das multinacionais do norte (MILLET; TOUSSAINT, 2006).

Dentre as ações do PAEs, o BM e FMI impõem a abertura das economias para atrair capitais, e o objetivo para os PEDs que aplicam esta medida passa a ser exportar mais e gastar menos. Millet e Toussaint (2006) apontam que os planos de ajuste estrutural do FMI e BM são conhecidos também pelo nome de Consenso de Washington e consistem em medidas de choque e medidas estruturais. Apontam as seguintes medidas de choque impostas aos países: o abandono dos subsídios atribuídos aos produtos e serviços de primeira necessidade (como o pão, arroz, leite, açúcar, combustível, afetando as populações atingidas na redução do valor diário das calorias disponíveis); a inflação e a paralisia da atividade econômica; redução nas despesas públicas nas áreas da educação, saúde, moradia, infraestrutura; congelamento dos salários e demissões na função pública; desvalorização da

moeda local, com a função de tornar os produtos locais exportados mais baratos e como tais mais competitivos no mercado mundial (porém, para obter a mesma quantidade de divisas estrangeiras, é necessário vender mais produtos); taxas de juros altas para atrair capitais estrangeiros com uma remuneração elevada, refletindo na queda da produção e no aumento da dívida pública do Estado.

Dentre as medidas estruturais impostas, destacam-se: o desenvolvimento das exportações, objetivando adquirir divisas necessárias para reembolsar a dívida (para tanto, deve diminuir o volume das culturas de subsistência destinadas a alimentar a população); a abertura total dos mercados com a supressão das barreiras aduaneiras com o objetivo oficial de favorecer o consumidor com redução dos preços (entretanto, a abertura ajuda as multinacionais estrangeiras a conquistar partes do mercado, provocando o desaparecimento dos produtos locais e gerando o desemprego); a liberalização da economia, o abandono do controle dos movimentos de capitais e a supressão do controle de câmbio (o que visa a abertura total aos investimentos, produtos e serviços das multinacionais dos países mais industrializados, suprimindo os obstáculos ao repatriamento dos lucros obtidos); política fiscal que acentua ainda mais as desigualdades com o princípio de impostos sobre o valor agregado e a preservação dos rendimentos do capital (resultando num aumento na tributação e penalizando a população mais pobre); privatização em massa de empresas públicas, o que implica o desengajamento do Estado de setores de produção competitivo (esse propósito está fundado na defesa de que o Estado deve ficar fora de qualquer atividade que tenha oportunidade de lucro, limitando sua intervenção à repressão, polícia e justiça).

No elenco das medidas impostas aos países devedores, fica evidenciado que os propósitos oficiais, declarados pelo BM e FMI, além de não serem atendidos provocam situações que são contrárias ao restabelecimento do equilíbrio financeiro dos países dos PEDs. Millet e Toussaint (2006) apontam que os planos de ajuste estrutural apoiam os interesses das instituições financeiras multinacionais do norte e são sinônimos de pobreza e carência para as populações que têm de suportar as suas consequências. O que fica evidente é que o FMI e o BM desempenham um papel a serviço da defesa dos interesses dos países ricos sob o comando dos EUA, uma vez que são estes países, por meio de seus poderes de voto, que decidem a direção que deve ser seguida por essas duas instituições.

Quanto aos PEDs, a partir da crise da dívida dos anos de 1980, os empréstimos os mantêm dependentes e numa posição de fraqueza constante perante os credores, fato que vem se perpetuando em função do movimento de crescimento da dívida, que, de acordo com Millet e Toussaint (2006), de US\$ 600 bilhões em 1980 passou para US\$ 2.450 bilhões em 2001. Assim, a única perspectiva visível para esses países se manterem inseridos na comunidade internacional é pagar o preço do aumento da dívida.

1.5.1 O Consenso de Washington – o garante das políticas neoliberais

O Consenso de Washington foi o resultado de um encontro em 1989, com a participação de funcionários do governo norte-americano, FMI, BM e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), promovido pelo *Institute for International Economics*, sob o título “Os ajustes na América Latina: quanto já foi feito?”, cujo objetivo era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Ratificou-se a proposta neoliberal do governo norte-americano como condição para conceder cooperação financeira externa bilateral e multilateral.

Segundo Batista (1994), a mensagem transmitida era que a crise econômica que a América Latina enfrentava não tinha raízes externas, mas sim causas internas, devido às equivocadas políticas nacionalistas que adotavam e às formas autoritárias de governo que praticavam. Assim, a solução residia em reformas neoliberais apresentadas como modernizadoras, contra o anacronismo de nossas estruturas econômicas e políticas.

A disseminação dos ideais propostos no Consenso de Washington é favorecida pela queda do muro de Berlim e o fim da guerra fria, o que fortaleceu o combate ao modelo de desenvolvimento inspirado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que se havia montado na América Latina sobre a base de capitais privados nacionais e estrangeiros e de uma participação ativa do Estado, como regulador.

Na perspectiva do Consenso, a visão economicista prevalece ao problema político, e a modernização da América Latina deve ser feita por um processo de reformas econômicas. As reformas de ordem política não seriam pré-condição para obtenção de cooperação internacional. Os problemas sociais como educação, saúde, distribuição de renda e eliminação da pobreza não foram tratados. Entretanto, para não perder o controle do processo de reformas na região, o BM passa a se dedicar ao tema da miséria no terceiro mundo e a sugerir, para reduzi-la, que a concessão de ajuda seja vinculada a compromissos nacionais de medidas de combate à pobreza²⁹ (BATISTA, 1994).

Em relação ao Estado, a premissa disseminada que passou a ser aceita foi a tese de ser este incapaz de formular políticas macroeconômicas, que se alia à conveniência de se transferir essa responsabilidade aos organismos internacionais, tidos como agentes independentes e desinteressados aos quais os países sócios tinham direito de recorrer. No debate, a inflação era um mal que deveria ser combatido a qualquer custo, ou seja, às custas do emprego, dos salários e do desenvolvimento, admitindo-se a vinculação formal da moeda nacional ao dólar ou sua substituição pela moeda americana. Também se propôs em nome da modernidade uma reforma tributária com base em um único imposto, fato que é pontuado por Batista (1994) como um retorno ao século XVIII na França, quando vigorou o propósito de restaurar as finanças francesas do Antigo Regime que foi ao fim com a revolução francesa. Recomenda que a carga tributária seja distribuída sobre uma base mais ampla, e para isso seja o imposto de renda menos progressivo e seja maior a contribuição nos impostos indiretos, orientação que contribui para o agravamento da estrutura de distribuição de renda na região, favorecendo os setores empresariais.

O encolhimento do Estado é justificado pela sua ineficiência como empresário, pelos excessos de regulamentação que asfixiam as forças produtivas e pela irresponsabilidade fiscal, foco principal de inflações crônicas. A redução proposta em níveis ínfimos, sob o argumento de torná-lo eficiente, levaria, segundo Batista

²⁹ A proposta do assessor da presidência do BID para as reformas sociais destinadas à América Latina era de que elas deveriam ser implementadas de forma descentralizadas ao máximo do setor público, pela municipalização dos recursos oficiais e pela mobilização das organizações não governamentais, em sua maioria estrangeiras (BATISTA, 1994).

(1994), a uma desorganização da máquina estatal e ao comprometimento até da missão clássica de provedor da segurança contra ameaças internas à ordem pública ou externas à integridade territorial. A solução proposta é a soberania do mercado, com o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. A fórmula da modernização é de uma economia de mercado autorregulável nas relações internas e externas. Orientações que não são praticadas pelos países industrializados, sobretudo EUA e Inglaterra, pois as estatísticas indicam que nos últimos 20 anos é verificada uma elevação de 31% para 40% nas despesas do setor público, atingindo na Europa ocidental a média de 45% (BATISTA, 1994).

Em nome da eficiência da gestão privada, a privatização foi muito defendida e promovida em função dos objetivos fiscais de curto prazo. Assegurava aos Tesouros depauperados recursos não inflacionários e não tributários necessários ao equilíbrio das contas governamentais, proporcionando bons negócios ao setor privado e enfraquecimento ao Estado, quando se aplica aos monopólios em áreas estratégicas da economia.

Propõe-se a abertura das importações de mercadorias de forma unilateral e rápida, sob o argumento de proteção ao consumidor nacional e promoção das chances de uma inserção competitiva na economia mundial. Batista (1994) defende que a proposta não considerou o caráter oligopolista do comércio internacional dominado por grandes empresas, nem o fato de que considerável parcela desse comércio já se faz intrafirmas, entre matrizes e subsidiárias, o que torna mais difícil o controle das práticas restritivas de negócios. Ainda, não mencionou que a abertura dos mercados no primeiro mundo se fez com a obtenção de contrapartidas equivalentes dos parceiros comerciais, sob a admissão de cláusulas de salvaguarda contra a concorrência desleal, com gradual redução das barreiras tarifárias.

Defende-se o investimento do capital estrangeiro sempre que este desejar investir na prestação de serviços que exijam presença local ou a exploração de recursos naturais no local. Impõem-se restrições ao direito dos países importadores de capitais a conceder incentivos destinados a atraí-los para produzir manufaturas, especialmente para a exportação, sob o argumento de distorção ao comércio internacional. Argumenta ser o investimento direto estrangeiro um importante instrumento de complementação de poupança nacional e também promove a

transferência de tecnologia. Em que pese os argumentos relacionados, Batista (1994) aponta que não é esclarecido que os países desenvolvidos preferem exportar bens a exportar tecnologia ou capitais que proporcionem a outros países a capacidade de produzi-los, que a proteção a patentes de seus nacionais pode ter uma amplitude de criar situações de monopólios desestimuladores tanto de investimentos quanto de transferências de tecnologia mediante licenciamento de terceiros.

O Consenso de Washington, além de ser contraditório com as práticas dos Estados Unidos e dos países desenvolvidos em geral, contém várias incoerências nos seus próprios termos e revela-se inadequado quando se têm em conta prescrições aplicadas de maneira uniforme a todos os países da região sem se considerar as diferenças de tamanho, de estágio de desenvolvimento ou dos problemas que estejam enfrentando. Batista (1994) questiona sobre os resultados práticos das orientações neoliberais do FMI e BM e conclui que a América Latina pode ter se convertido, com a anuência de suas elites, em um laboratório onde economistas sem compromissos com a realidade política, econômica e social buscam pôr em prática teorias e doutrinas temerárias que não têm eco nos próprios países desenvolvidos.

1.5.2 O Banco Mundial e suas recomendações para as reformas da previdência social

Com a crise mundial dos anos setenta, o BM converteu-se em uma instituição fundamental à manutenção do modo de produção capitalista e à defesa dos países imperialistas centrais. Granemann esclarece que, empenhado na defesa do modo de produção capitalista, na sua expansão e em saídas para as crises do capital, o BM passou a elaborar uma política de intervenção internacionalmente articulada à previdência social, “mais especificamente para o seu desmonte enquanto política pública e para a construção de um aparato privado de ‘previdência’. A tais intervenções esta agência internacional do grande capital denominou-se reformas da previdência” (GRANEMANN, 2006, p. 104).

O documento “Prevenindo a crise do envelhecimento: políticas para proteger as pessoas idosas e promover crescimento”, difundido a partir de 1994, conferiu ao BM a primazia do debate e das reformas da previdência social e suas formulações e diretrizes direcionaram e direcionam numerosas reformas, realizadas em diferentes países ao redor do mundo. Os argumentos centrais do documento articulam-se a partir de três eixos-diagnósticos: o envelhecimento demográfico³⁰; a falência de numerosos sistemas públicos de aposentadorias³¹; o favorecimento dos sistemas públicos em favor dos ricos e em detrimento dos pobres³² (GRANEMANN, 2006).

A ANFIP (2003) afirma que no caso brasileiro, essa última afirmação é uma contradição, porque o pagamento dos benefícios rurais e assistenciais concedidos pela previdência social às regiões mais pobres do País criou o maior programa de renda mínima para os idosos e inválidos de baixa renda existente no mundo.

Granemann (2006) constata que, embora com variações em razão das lutas de classes presentes em cada país, a partir dessas orientações, as reformas realizadas nos sistemas de aposentadorias apresentam características gerais que priorizam a redução dos valores das aposentadorias públicas obrigatórias, o aumento da exigência de idade e tempo de contribuição mínimo para acesso ao direito, a contribuição obrigatória, o sistema de capitalização e a previdência complementar.

Essas reformas se apresentaram como uma solução para a crise de acumulação capitalista, pois supunha a busca de novos espaços para o capital render juros em

³⁰ Argumento fundamentado na constatação de que em 2030 a população mundial de pessoas acima de 60 anos somarão um bilhão e quatrocentos milhões, e os assalariados cada vez em número menor não poderiam subvencionar as demandas da população idosa cada vez mais numerosa. Dessa forma, para evitar as crises futuras nas aposentadorias, a solução apresentada é a diminuição progressiva do valor das prestações nos sistemas de repartição para que, assim, os Estados possam estimular as aposentadorias por capitalização.

³¹ Argumento explicado na exposição de que diversos países possuem problemas na solvência das aposentadorias públicas, por numerosas razões. Foram tomadas como exemplo de ineficiência e de risco iminente de falência dos sistemas público de aposentadorias: a Zâmbia, onde as contribuições devem ser investidas exclusivamente em obrigações do Estado, sendo que no ano de 1988 teve mais da metade das contribuições usadas para cobrir gastos administrativos; e a Venezuela, país cujas aposentadorias do regime público foram rebaixadas em cerca de 60% em razão da inflação nos anos oitenta do século XX.

³² O BM afirma que as políticas previdenciárias de repartição consolidam a desigualdade social, sobretudo na América Latina, onde tem havido um grande crescimento do mercado informal, comprometendo assim o futuro do sistema pela evasão. Compreende o banco que os aposentados de hoje, muito deles ricos, ganham aposentadorias públicas; e os jovens trabalhadores, muito deles pobres, pagam altas taxas de contribuição para financiar os benefícios previdenciários.

escalas mais ampliadas. Assim, esclarece Granemann (2006) que a privatização propicia a transferência dos recursos públicos destinados até então às políticas sociais em geral e à seguridade social em particular, que são convertidos em serviços privados ao mesmo tempo em que as políticas públicas devem ser reduzidas aos mínimos de assistência.

Em resposta ao seu diagnóstico, o BM elaborou um modelo conhecido por teoria dos três pilares, assim definidos: no primeiro pilar, a previdência corresponderia a uma política social gerida pelo Estado, de caráter obrigatório, que deveria assegurar uma aposentadoria mínima para estabelecer uma segurança contra a pobreza na velhice, sendo um regime de repartição com teto demarcado para que as aposentadorias não alcancem valores elevados. Granemann (2006), comparando esse pilar ao sistema de previdência brasileiro, conclui que se aproxima muito das políticas de garantia de renda mínima como o benefício de prestação continuada, voltado aos que não conseguiram se aposentar por não terem comprovado tempo de contribuição.

No segundo pilar, a adesão ao regime de previdência tem caráter obrigatório, o regime é de capitalização e a gestão é privada, sendo um plano de poupança de caráter profissional ligado ao contrato de trabalho, como um fundo de pensão fechado (previdência complementar fechada) ou individual, não ligado ao posto de trabalho (previdência complementar aberta).

No terceiro pilar, a adesão é voluntária, não sendo vinculada a qualquer relação de trabalho ou de direitos corporativos, e o regime é de capitalização, sendo ofertado por empresas de previdência complementar aberta.

Granemann destaca que a eficácia do documento está em difundir e convencer de que há muito privilégio gerando desigualdade que deve ser suprimida. Tal desigualdade não é resultante da existência de classes sociais com interesses antagônicos, mas é aquela diluída no senso comum dos conceitos, e no caso da previdência o conflito existente é entre o idoso e o jovem. Assim, em relação à previdência social deve-se combater

[...] aos injustos usurpadores desta política social que acabamos por entender são os próprios idosos. Arditosa e sutilmente, impinge-se a necessidade máxima aos governos: reformar para diminuir a previdência social ao proclamar-se a sua defesa (GRANEMANN, 2006, p. 115).

Confirma a autora a opinião emitida por outros analistas de que o documento tem interesses ideológicos. Nesse sentido, Granemann acredita que o mesmo oferece uma saída aos problemas da acumulação capitalista sem dizê-lo, constrói esquemas pífios limitados como a teoria dos três pilares com argumentos que, simultaneamente, centralizam em torno de um problema inexistente e apresentam a solução para a previdência, quando na verdade estão em busca de solução para a crise do modo de produção capitalista.

Observa-se que a principal solução apontada pelo BM para manter os sistemas de aposentadoria capazes de honrar seus compromissos futuros foi o regime de capitalização garantido pelo mercado. A solidariedade social e a responsabilidade dos jovens em relação aos idosos deixam de ser cogitadas como valores aceitáveis, ao passo que o individualismo e a mão invisível do mercado serão responsáveis pela garantia de uma velhice com uma aposentadoria segura.

Marques e Euzéby (2008), ao avaliarem os três pilares propostos no documento do BM, sintetizam que o primeiro propõe uma aposentadoria de valor relativamente baixo, dirigida preferencialmente ao setor de baixa renda da população, que deve ser completada por um regime complementar obrigatório privado de contribuição definida e por uma poupança facultativa.

Concluem que a concepção do Banco tem fundamento nas “crenças”: de que um sistema de pensão capitalizado eleva a poupança nacional, o que estimularia o investimento produtivo e o crescimento econômico; de que a eficácia da gestão está na concorrência do mercado; de que o financiamento da aposentadoria de base teria como fonte os recursos fiscais e as da aposentadoria complementar a contribuição exclusiva dos trabalhadores.

Em 2005, onze anos após a divulgação do documento de 1994, o BM faz uma flexibilização na estrutura de sua proposta de reforma de aposentadorias fundada na teoria dos três pilares. Propõe uma dilatação dos três pilares para cinco pilares, sob

o argumento de que a extensa experiência em diferentes cenários nos anos noventa motivou uma revisão em busca de objetivos traçados por caminhos mais apropriados.

Para o triunfo das reformas propostas nos sistemas de aposentadorias, o BM aponta várias estratégias, e entre elas pontuam-se as recomendações de que os sistemas de aposentadoria devem ser, preferencialmente, montados por contribuição definida³³, com identificação e personificação das contas e com valores unificados nas contribuições. Outras duas estratégias de considerável importância, ambas estreitamente vocacionadas para o desmonte do Estado e centradas na abertura de espaços cada vez mais escancarados ao grande capital, são sintetizadas na formação de um órgão central para acompanhar os dados de arrecadação, regulação e supervisão, e também de um único órgão responsável pela arrecadação de impostos e contribuições à seguridade social (GRANEMANN, 2006).

1.6 Os fundos de pensão

Dentre os atores do capital financeiro contemporâneo, os fundos de pensão ocupam lugar de destaque no ramo dos investidores institucionais³⁴. Sauviat (2005) explica que essa importante força financeira tem origem nos países anglo-saxões como EUA, Canadá, Reino Unido e Austrália, como também em vários países europeus. Aderindo a um regime de capitalização, esses países criaram caixas de aposentadorias separadas das contas do empregador nas quais reservas financeiras de origem patronal ou salarial, ou ambas, são acumuladas e valorizadas nos mercados financeiros. Assim, os recursos dos fundos são provenientes das contribuições e dos rendimentos financeiros obtidos pelo capital investido, e as despesas são relativas às aposentadorias pagas aos assalariados. Com esse

³³ Nos planos de contribuição definida não há a responsabilidade do patrocinador, o trabalhador é o único responsável pelo risco de não haver recursos no momento da aposentadoria. O risco é individual e a imprevisibilidade dos investimentos é do segurado (GRANEMANN, 2006).

³⁴ De acordo com Leite (2010), os investidores institucionais são formados pelos fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, seguradoras e bancos que administram sociedades de investimento.

compromisso, são pressionados a manter liquidez, e sua gestão deve considerar a fase de crescimento e a estrutura etária dos participantes (SAUVIAT, 2005).

Leite (2010) destaca que o poder financeiro dessas instituições se afirma a partir da década de 1980, graças à promoção da liberalização do movimento dos capitais e da estreita ligação internacional que se estabelece entre os mercados de ativos financeiros, desde obrigações públicas e privadas até as ações e os produtos derivados.

Esse processo de liberalização do capital e de imbricação dos mercados financeiros implicou, ao facilitar a multiplicação do capital financeiro, de todos os tipos, sem que se mantivesse uma relação com a economia real, o surgimento progressivo do capital especulativo e a implantação de sua rentabilidade média (15%) como referência para o capital produtivo. Em outras palavras, é transposta para o chão de fábrica a exigência, pelos acionistas, de que cada setor, cada departamento ou cada filial tenha, no mínimo, o que pode ser obtido no mercado financeiro. Ademais, dado seu caráter, o capital financeiro especulativo trabalha com um horizonte de curto prazo, o que inviabiliza qualquer estratégia de investimento de média ou longa maturação (LEITE, 2010, p. 201).

A adesão a um sistema de pagamento de aposentadorias/pensões por um regime de capitalização, através de segmentos especializados na gestão de ativos, é uma escolha, pois existem outras formas de se ter assegurada uma aposentadoria. Chesnais (2005) aponta que é uma escolha política, em favor dos mercados financeiros; a centralização financeira em forma de poupança acumulada, nas mãos dos gestores, transforma-se em capital. Essa mutação coloca os fundos de pensão em destaque, à frente das instituições financeiras não bancárias, sendo sua função fazer frutificar esse capital, maximizando o rendimento e assegurando-lhe um elevado grau de liquidez.

Nessa perspectiva, no decorrer da década de 1980, ocorreram profundas transformações nos regimes de capitalização. Sauviat (2005) explica que foram transferidos dos empregadores para os assalariados os riscos e os custos das aposentadorias. Assim, muitas empresas se reestruturaram na direção de fechar seus regimes de benefícios definidos para especular com seus excedentes e obter a liquidez necessária para as crescentes operações de fusões-aquisições, ou para transformá-los em planos de contribuição definida na busca de custo e de uma

responsabilidade menor. Dessa forma, houve um recuo dos planos de benefícios definidos³⁵, ou seja, aqueles em que as empresas garantem rendas determinadas, em prol dos planos de contribuição definida. O desenvolvimento dos fundos de pensão de contribuição definida contribuiu para reforçar significativamente a indústria dos fundos mútuos³⁶.

A gestão dos fundos de pensão está, de maneira crescente, sendo confiada a administradores profissionais especializados segundo os tipos de ativos, localizados no interior dos bancos, nas companhias de seguro ou sociedades de investimento diversas, cuja obediência à regulamentação e a regras prudenciais é própria. Sauviat destaca que “atualmente apenas os maiores fundos de pensão de benefícios definidos conservaram a gestão de uma parte de seus ativos com seus próprios recursos, os do setor público, que na maioria das vezes administram de maneira passiva” (2005, p. 113). Aponta a autora que, quando a administração dos ativos dos fundos de pensão é confiada a uma companhia seguradora, esta pode fazê-lo de maneira distinta. Nos fundos chamados “segurados”, a seguradora assume o risco das aplicações; nas companhias seguradoras, é feito por “contas separadas” em que o contraente é que suporta o risco.

Quando ocorre a transferência de gestão dos fundos de pensão para os administradores especializados, estes são pressionados fortemente pelos fundos na busca de retorno elevado do investimento, isso porque esse retorno é contabilizado como renda das contas financeiras da empresa responsável pelo fundo, o que infla artificialmente seus lucros.

A força financeira dos fundos de pensão se elevou durante a década de 1990 em decorrência da forte valorização da bolsa, que inflou de forma fictícia os haveres desses atores financeiros, cada vez mais composto de ações domésticas e internacionais. A política de aplicação orientou-se em direção a ativos mais arriscados, uma vez que o mercado bursátil oferecia oportunidades de ganhos

³⁵ Para Sauviat (2005), os planos de benefícios definidos são os únicos verdadeiros regimes de previdência. Estes diminuíram fortemente nas décadas de 80 e 90, entre os trabalhadores norte-americanos, e os planos de benefícios definidos atingiam 43%, em 1975, caindo para 20% em 2000.

³⁶ Fundos mútuos são organismos de aplicações coletivas em valores mobiliários (PLIHON, 1999). Não possuem ativos próprios, administram em nome de terceiros.

crescentes. Até os fundos do setor público foram progressivamente autorizados a aumentar suas aplicações (SAUVIAT, 2005).

Destaca Sauviat que os fundos de pensão e os fundos mútuos são os principais responsáveis pelos movimentos diários dos preços das ações. Fato evidenciado na praça de Paris no final de 2002, uma vez que esses fundos eram responsáveis por mais de 90% das transações em ações e por mais de 95% das transações em obrigações realizadas em mercados secundários.

A busca constante pela rentabilidade impulsionou os fundos de pensão e os administradores dos fundos mútuos a aumentarem suas aplicações nos países emergentes no início da década de 1990. Em seguida, efetuaram retiradas brutais que provocaram a derrocada dos mercados de ações e dos mercados de câmbio desses locais. De acordo com Sauviat (2005), os fluxos e refluxos que provocaram uma sucessão de crises financeiras na América Latina e na Ásia contribuem para ampliar a volatilidade dos movimentos de capitais e do preço dos ativos em praças financeiras de menor liquidez, onde um movimento pequeno da carteira pode ter efeitos desproporcionais, levando-se em conta seu peso relativo na capitalização bursátil dessas economias. Provocam ainda mais:

Diversificando intensamente sua liquidez em diferentes mercados de ativos, contribuíram tanto para inflar a demanda de aplicação, que levou empresas e Estados a recorrer cada vez mais ao mercado financeiro, quanto também para puxar a tendência para a alta, a fim de satisfazer suas exigências de rentabilidade e sua busca de rendimentos superiores aos rendimentos dos concorrentes. A acumulação financeira produzida pela institucionalização da poupança levou, então, em ampla medida, ao crescimento da demanda de aplicação em ativos financeiros, especialmente em ações, e à alta do preço dos ativos, assim como à sua volatilidade (SAUVIAT, 2005, p. 117).

Os fundos de pensão e os administradores dos fundos mútuos contribuíram para a afirmação de uma concepção financeira das empresas, promovendo uma coleção de ativos divisíveis e líquidos, prontos para serem negociados de acordo com a oportunidade de rendimento financeiro. Sauviat (2005) explica que esse poder remonta aos anos 80, por ocasião da onda de Ofertas Públicas de Compra (OPCs)

hostis³⁷ e do desenvolvimento do que se convencionou chamar um “mercado para controle das empresas”, onde os fundos de pensão e os fundos mútuos desempenharam papel ativo de compradores de títulos que serviram para financiar operações como as compras de empresas, que funcionaram como alavancas de fusões-aquisições e de OPCs hostis. Com estas novas aquisições, os fundos buscaram os rendimentos de sua carteira de ativos; para tanto, começam a contestar o poder dos administradores das empresas.

Assim, os fundos de pensão e os fundos mútuos se tornam acionistas das empresas, o que representa uma ameaça permanente aos dirigentes das mesmas, porque têm a possibilidade de se livrar de todo o compromisso financeiro, em busca de liquidez dos títulos. Mas a ameaça vai além, desdobra-se em um poder mais amplo e mais difuso de fazer avaliações com ajuda de instrumentos padronizados, modelo que propicia a criação de valor para o acionista e possibilita a reivindicação de seus direitos de propriedade, por meio dos quais chegaram a impor sua visão de empresa como uma “copropriedade de acionista” (SAUVIAT, 2005).

Entretanto, a autora ressalta que, nessa correlação de forças, os administradores de empresas responderam às demandas dos investidores institucionais, mesmo que a forma encontrada tenha sido por meio de acrobacias contábeis. A sensibilidade dos administradores de empresa para uma cultura financeira foi facilitada à medida que uma parte crescente de sua remuneração passou a depender do desempenho da bolsa, especialmente com o desenvolvimento das *stock-options*³⁸. Assim, em busca de defender seus próprios interesses, os administradores de empresa se encontram em posição que pode influenciar o julgamento dos atores do mercado financeiro (conselho de administração, comitês de remuneração etc.), maquiando as contas financeiras de suas empresas para sobrevalorizar os resultados financeiros. Situação que levou a várias falências como a da Enron, WorldCom, Tyco.

³⁷ OPC – Oferta Pública de Compra – mais comumente chamada de Oferta Pública de Aquisição (OPA). Trata-se de uma oferta de compra de todas as ações dos acionistas de uma empresa a certo preço, que em geral permite ao comprador a tomada de controle de uma empresa por meio de um preço superior ao cotado em bolsa.

³⁸ Técnica implantada a pedido dos investidores, que consiste em um incentivo concedido principalmente aos executivos e diretores das empresas, para valorizar ao máximo o preço das ações de suas empresas no mercado.

Na gestão das empresas, os administradores privilegiaram esquemas que vão ao encontro das preferências dos investidores, ao mesmo tempo em que vão de encontro aos interesses dos assalariados, com medidas visando a redução de custos e a reestruturação dos grupos em torno dos segmentos de atividades mais rentáveis. O novo contexto levou a uma segmentação crescente do mercado de trabalho e ao aumento das desigualdades no estatuto e na remuneração dos assalariados. Sauviat (2005) aponta que essa situação se concretizou por uma instabilidade e uma crescente insegurança do emprego, sob a ameaça de deslocalização e subcontratação, formas de controle e de intensificação do trabalho que tiveram como contraponto a precariedade, os baixos salários, o aumento dos acidentes de trabalho e de doenças profissionais para uma grande massa de assalariados. Ao mesmo tempo, esse novo modelo permitiu o enriquecimento de uma pequena parcela de assalariados que compõe os quadros de dirigentes ou de “alto potencial”, provocando uma diferença de remuneração entre o mais baixo e o mais alto valor da hierarquia das empresas.

Além de os segmentos dos assalariados serem afetados por normas, estabelecidas no interior das empresas, cujo objetivo é o de atender aos interesses do poder acionário, esses segmentos têm sofrido também impactos diretos sobre as estratégias e os modos de ação sindical. Sauviat aponta que nos países como EUA, Canadá e Reino Unido, onde a poupança capitalizada é importante e antiga, os sindicatos reivindicam cada vez mais os direitos de administrar a poupança acumulada dos fundos de pensão. Reclamam seus direitos de proprietários e buscam aplicar estratégias de ativismo como acionistas. Os sindicalistas buscam desenvolver o diálogo com a comunidade financeira, e para se fazerem escutar eles são obrigados a terem um discurso cujo tom é mais de acionista do que de sindicalista. Assim, isso pode ser interpretado

[...] como uma concessão excessiva ao primado da lógica financeira sobre a lógica sindical, pois reivindicar como acionista assalariado deixa forçosamente o sindicato numa posição esquizofrênica, que reflete a natureza antagônica das relações capital-trabalho e se pode ilustrar em situações concretas (SAUVIAT, 2005, p. 129).

1.6.1 A previdência complementar privada no Brasil

No Brasil, a primeira entidade de previdência complementar privada surgiu em 1904, antes da existência de lei que regulamentasse o tema. Foi criada por um grupo de empregados formado por funcionários do Banco da República do Brasil, sob a forma de associação, com a finalidade de garantir pagamento de uma pensão mensal aos herdeiros dos funcionários associados.

Segundo Granemann (2006), na década de 1960, basicamente no período em que o Estado foi ocupado pelos militares à frente de um Estado autocrático burguês, é que se desenvolveu um elenco de medidas³⁹ para se sofisticar o até então precário espaço de acumulação com centralidade nas finanças no País. Assim, a criação de lei que disciplinasse o surgimento e a expansão da previdência complementar privada era decisiva para os mercados de capitais⁴⁰ em uma época na qual o capital financeiro passou a ser forma determinante do capital no País.

Destaca a autora que ao mesmo tempo em que se articulavam medidas jurídicas, políticas e econômicas para a construção da previdência complementar privada brasileira aos moldes da construída nos EUA, também se reformulava o mercado de capitais no país para que o capital financeiro pudesse consolidar um de seus mais fortes componentes: os fundos de pensão, instituição financeira não bancária.

Em julho de 1977, foi criada a lei 6.435 que veio regulamentar as entidades de previdência complementar privada, cuja aprovação se deu em um contexto de fomento ao mercado de capitais por parte do poder público. De acordo com Paixão (2010), o objetivo foi o de disciplinar os fundos de pensão enquanto entidades captadoras de poupança popular, estimulando seu crescimento de modo que pudessem canalizar investimentos para aplicações em bolsa de valores.

³⁹ Entre as medidas criadas, destacam-se: a Lei 4.595 de 31/12/1964 que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias e cria o Conselho Monetário Nacional; a Lei 4.728 de 14/07/1965 que disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento; Lei 6.385 de 07/12/1976 que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria comissão de valores mobiliários; Lei 6.404 de 15/12/1976 que dispõe sobre as sociedades por ações (GRANEMANN, 2006).

⁴⁰ É um sistema de distribuição de valores mobiliários que proporciona liquidez aos títulos de emissão de empresas e viabiliza o processo de capitalização. É constituído pelas bolsas de valores, sociedades corretoras e outras instituições financeiras autorizadas (Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Mercado_de_capitais>. Acesso em 30 mar. 2010).

Granemann esclarece que naquele momento a previdência complementar privada era um fenômeno tipicamente propagado nas empresas estatais, sobretudo as presididas por militares, como também nas grandes empresas com estreita relação com a ditadura. Sua construção atendia a um conjunto de interesses assim resumidos:

[...] interesse da burguesia estrangeira e local e das altas patentes militares dirigentes das empresas estatais brasileiras e expressam uma clara confluência entre os objetivos de diferentes frações do capital: os capitais imperialista, estatal e privado nacional na construção de um novo estágio do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, o dos monopólios (GRANEMANN, 2006, p. 175).

Dessa forma, tal criação não resultou de demandas do mundo do trabalho e muito menos das frações da classe trabalhadora brasileira organizada em sindicatos. Granemann (2006) argumenta que ocorreu o contrário: os registros históricos da criação dos diferentes fundos de pensão de estatais e de empresas de grande capital demonstram um esforço de convencimento da burguesia para que os trabalhadores realizassem suas adesões aos fundos. Não foram raras as resistências dos trabalhadores aos fundos de pensão mesmo em plena ditadura e quando comandados por generais.

Leite (2010) destaca que ao longo dos anos foram ocorrendo modificações da legislação relativa à organização da previdência complementar privada de forma que se adaptassem aos interesses do capital financeiro em seus diferentes momentos.

Assim, ao longo da evolução do sistema previdenciário complementar privado, observam-se transformações significativas da legislação pertinente na direção de permitir sua expansão, conforme os marcos legais. Em 15 de novembro de 1998, com a EC de n. 20, foi criado o artigo 202 da CF para tratar do tema que exigiu a elaboração das Leis Complementares 108⁴¹ e 109⁴² de 29 de maio de 2001. Em 29

⁴¹ É a norma regulamentadora a que se refere o parágrafo 4º do artigo 202 da CF. Traz regras especiais sobre entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas pela administração pública direta e indireta (PAIXÃO, 2010).

⁴² É a norma geral que dispõe sobre o regime de previdência complementar, como regulamenta o artigo 202 da CF, contém regras sobre planos de benefícios, sobre entidades fechadas e abertas de previdência complementar, sobre fiscalização, a intervenção e a liquidação extrajudicial, regime

de maio de 2003, a EC de n. 40 deu nova redação ao artigo 192, suprimindo do Título da Ordem Econômica da CF a referência sobre previdência, remetendo-a ao tema da Ordem Social da Constituição. Em 19 de dezembro de 2003, a EC n. 41 deu nova redação ao artigo 40 da CF, estabelecendo nos parágrafos 14 a 16 a possibilidade de criação de lei ordinária de um regime de previdência complementar para o servidor público.

A previdência complementar privada no contexto brasileiro é desenvolvida sob duas modalidades: as Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC) e as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC). Legalmente, são entidades diferentes, sendo as primeiras consideradas de natureza comerciais e por isso tratadas como entidades financeiras, regulamentadas e fiscalizadas pelo Ministério da Fazenda (MF), por intermédio do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). As segundas, também conhecidas como fundos de pensão, de natureza social, regulamentadas e fiscalizadas pelo Ministério da Previdência Social (MPS), por meio do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC), responsável pela normatização, e da Secretaria de Previdência Complementar (SPC) na função de fiscalizadora⁴³.

1.6.1.1 As entidades de previdência complementar aberta

Segundo Leite (2010), o patrimônio das entidades abertas de Previdência vem crescendo continuamente desde o início dos anos de 1980, alcançando hoje uma proporção significativa em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Também se evidencia a expansão do número de participantes, não refletindo na mesma magnitude no número de beneficiários, constituindo, assim, uma grande poupança a ser aplicada na economia brasileira, fato característico de um sistema relativamente novo.

disciplinar das entidades de previdência complementar (PAIXÃO, 2010). Realiza uma atualização da lei 6.435/77 que institui a previdência complementar no Brasil (GRANEMANN, 2006).

⁴³ Um estudo detalhado sobre a evolução das entidades de previdência complementar abertas e fechadas se encontra em Leite (2010).

Complementa o autor que se observa uma grande concentração dessas atividades em poucas empresas⁴⁴, estando estas restritas aos bancos, graças à legislação que permitiu a atuação simultânea dos bancos em todos os segmentos financeiros. Na evolução do patrimônio, confere-se uma grande retração dos planos tradicionais de previdência privada⁴⁵ – que historicamente eram administrados por entidades sem fins lucrativos. Em contrapartida, ocorre uma grande expansão dos planos oferecidos pelas entidades financeiras com fins lucrativos. Esse comportamento pode ser constatado ao longo dos últimos anos, quando “71% das receitas auferidas pelas EAPC em 2007 foram provenientes dos planos VGBL, 17% do PGBL, 12% do FAPI e ínfimo 0,01% dos planos tradicionais de previdência privada. [...] configurando a total financeirização do segmento” (LEITE, 2010, p. 205).

Com exceção dos planos tradicionais, as demais modalidades de planos atuam fazendo aplicação do patrimônio na busca de alta rentabilidade, mesmo que esse comportamento represente maiores riscos. Leite (2010) explica que essa postura decorre da alta concorrência que existe entre os administradores desses planos, o que não ocorre com os planos tradicionais. E ainda reforça o caráter mais financeiro e securitário que previdenciário da atuação do EAPC, deixando de atender à população de renda mais baixa para uma complementação das faixas de renda mais elevadas.

1.6.1.2 As entidades de previdência complementar fechada – fundos de pensão

Os fundos de pensão no Brasil não são numerosos e atendem a um número restrito de trabalhadores ligados às autarquias, ao passo que apresentam um patrimônio substantivo crescente, sobretudo a partir de 1980. Apesar de não serem numerosos, colocam o País em 13^º lugar no ranking mundial em termos de patrimônio

⁴⁴ As três maiores empresas são a Bradesco, a Itaú Vida e Previdência S.A e a Brasilprev Previdência Privada (LEITE, 2010).

⁴⁵ Conforme Leite (2010), na atualidade são oferecidos quatro modalidades de previdência privada: o Plano Gerador de Benefícios (PGBL), o Plano Vida Gerador de Benefício Livres (VGBL), o Fundo de Aposentadoria Programada Individual (FAPI) e o Plano Tradicional de Garantia Mínima.

administrado. Sempre foram utilizados como instrumento dos interesses do governo federal, pois as aquisições de ações foram impostas no momento de fortalecimento da Bolsa de Valores, da mesma forma a compra de títulos públicos quando necessário financiar o déficit público, e participaram ativamente no processo de privatização das empresas estatais (LEITE, 2010).

A evolução do patrimônio dos fundos de pensão reflete uma grande concentração de recursos previdenciários nas mãos de um número restrito de pessoas. Leite verificou que, em 1991, o número de participantes atingia 5,9 milhões de pessoas, o que representava um número de recursos administrados per capita no valor de US\$2.7 mil. Já em 2006, o número de participantes alcançou 6,7 milhões de pessoas, com recursos per capita de US\$26.7 mil (LEITE, 2010, p. 208).

Afirma o autor que o baixo crescimento do número de participantes dos fundos de pensão supramencionado deve-se ao processo de privatização pelo qual passou o setor produtivo estatal e também decorre do ajuste das contas públicas, especialmente após o acordo com FMI em 1998, cujas condicionalidades restringiam a contratação de novos funcionários para empresas estatais, o que impactou no crescimento do número de entidades, ficando estabilizado em torno de 360 a 370.

Dada a natureza previdenciária dos fundos de pensão, suas aplicações deveriam priorizar a estabilidade e o controle de riscos sem ser necessária a preocupação com a liquidez imediata dos recursos. Contudo, o que se verifica são frequentes alterações nas normas legais a fim de atender às transformações do setor financeiro e do mercado de capitais, bem como dos interesses governamentais. Dessa forma, o volume de aplicações de maior risco, como em renda variável, oscila conforme o momento econômico e a orientação governamental. Leite (2010) aponta que, até meados dos anos de 1980, havia a intenção clara de se usar os recursos dos fundos de pensão para assegurar o mercado acionário e, a partir de meados de 1990, a orientação voltou-se para o financiamento do setor público, assegurando os títulos públicos, especialmente os de renda fixa, propiciando um aumento da participação do capital fictício no portfólio dos fundos de pensão. As aplicações em imóveis, que na primeira resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN), em 1978, eram limitadas em 40% do total de recursos, foram evoluindo negativamente, ficando estipuladas pelo CMN em 8% a partir de 2009. Observa-se uma mudança de

postura do CMN em relação à aplicação dos fundos de pensão, “antes preocupado com o longo prazo e a segurança a elas associadas, e agora reproduzindo em sua orientação a inexorável lógica financeira” (LEITE, 2010, p. 210).

Para Leite, foi em 1994 que se iniciou a trajetória ascendente na direção das aplicações em renda fixa, fato devido à reintrodução dos títulos pós-fixados lançados pelo Tesouro Nacional, em decorrência das crises da Ásia e da Rússia em 1997. Esses títulos passaram a integrar os fundos de investimentos de renda fixa, e em 2006 as diversas modalidades de renda fixa respondiam por quase 72% do total. Dessa forma, fica caracterizado o objetivo governamental de direcionar os fundos previdenciários para o financiamento do setor público e ao mesmo tempo atender aos interesses do setor financeiro privado. A colocação em 2006 foi:

[...] 12% do patrimônio das EFPC diretamente em títulos públicos e 58% em títulos privados e fundos de investimentos. Ocorre que a regulamentação dos fundos de investimentos, ao exigir que parcela significativa do seu patrimônio tenha garantia de títulos públicos, assegura demanda cativa para novos lançamentos de títulos do governo, a tal ponto que, em 2006, 56% do patrimônio dos fundos de investimentos estavam aplicados em títulos públicos. Essa preocupação em garantir mercado para os títulos públicos deve-se, evidentemente, à incapacidade de o governo reduzir o patamar da dívida pública brasileira e à manutenção de elevadas taxas de juros no período (LEITE, 2010, p. 211).

Tanto as EAPC quanto as EFPC têm potencial de crescimento que, para serem efetivados, dependem sobretudo de uma contrarreforma nos regimes de previdência social obrigatórios, pois isso poderá abrir um espaço substancial para essas entidades ampliarem seus mercados, atingindo um número maior de participantes. Por essa razão, as EAPC defendem a eliminação do atual sistema público de aposentadoria (LEITE, 2010). Quanto aos fundos de pensão, já conseguiram um forte aliado para a sua ampliação: os sindicatos e as centrais sindicais.

Após o percurso delineado, compreende-se que o capital financeiro avança de forma dominante, rompendo fronteiras internas e externas em busca de se reproduzir, o que exige mudanças substanciais na sociedade para atender essa demanda. Marques aponta que “essa nova realidade se impôs soberana e modificou o quadro econômico, social e político de praticamente todos os países” (2010, p. 1).

A situação dos países latino-americanos é agravada em decorrência do pagamento dos encargos da dívida e da efetivação dos ajustes estruturais exigidos, sob as orientações de aplicação de políticas neoliberais. Nessa perspectiva, parte-se para o estudo do contexto brasileiro, uma vez que o Brasil não ficou imune às forças que determinaram e movimentaram essa nova realidade que se instalou.

Segundo Capítulo

2 O contexto brasileiro nas décadas de 80 e 90

O Brasil entra na década de 1980 sob os efeitos da crise da dívida, contraindo novos empréstimos e mantendo-se em posição de dependência e subordinação às condições estipuladas pelos organismos multilaterais. Também estava sob pressão das novas forças advindas do sistema financeiro, o que demandava reformas do Estado para permitir a inserção do País, mesmo que de forma subordinada, ao mundo que se apresentava.

Nessa década, o contexto interno é caracterizado por um processo de transição entre um Estado desenvolvimentista – cujas bases de sustentação política, social e econômica estavam se derruindo – e um Estado “moderno” que atendia à nova realidade sob o domínio dos ditames de uma economia financeirizada.

O Estado chamado de desenvolvimentista participava ativamente da economia, criando as condições necessárias para a reprodução do capital, definia a política salarial e regulamentava os preços de produtos essenciais, promovia cobertura previdenciária aos idosos do mercado formal e saúde universal. O Estado dito “moderno” deveria ser delimitado nas suas funções e ter aumentado seu poder de governança, conforme a cartilha proposta pelo FMI e pelo Consenso de Washington.

O governo de Fernando Collor inicia a efetivação de uma série de medidas na direção de atender às recomendações dos organismos multilaterais. Mas, com a fracassada tentativa de controlar a inflação e o afastamento pelo *impeachment*, coube ao governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) atender às diretrizes do ajuste estrutural. Nesse governo, “[...] de fato, a política econômica foi totalmente subordinada ao pensamento neoliberal, aos interesses dos credores (internacionais e nacionais) e ao capital financeiro em geral” (MARQUES, 2010, p. 7). Assim, foi durante esse governo que se efetivaram as principais privatizações das empresas estatais; foram estabelecidas metas de superávit primário, conforme acordado com o FMI, inibindo os gastos públicos; o câmbio passou a ser flutuante; a política econômica foi regida por metas de inflação, mantendo-se uma acelerada abertura da

economia e desregulamentação do sistema financeiro, iniciada em 1988 como medidas estímulo. Além disso, o governo praticava altas taxas de juros na expectativa do ingresso de capitais estrangeiros.

Uma das expressões particulares do projeto de reforma do Estado em curso foi a “reforma” da Previdência Social, tanto no Regime Geral de Previdência Social dos trabalhadores da iniciativa privada como no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores civis. Contemplada no projeto de reformas neoliberais, a “reforma” da previdência foi encaminhada, em 1995, sob argumentos justificados em uma lógica fiscal e de perspectiva demográfica, combinados ao discurso favorável de aperfeiçoamento legal na direção de um sistema de previdência complementar para os que têm salários mais altos.

Utilizando-se de mecanismos aparentemente técnicos se promoveram as “reformas” de 1998, 2003 e 2005, que retiraram direitos conquistados ao longo de cerca de 60 anos e universalizados na Constituição Federal de 1988. Dessa forma, a reforma possibilitou ao mercado maior espaço para capitalizar os recursos do fundo previdenciário, contemplando as necessidades do capital financeiro.

2.1 A década de 1980

A década de 1980 foi marcada pelas transformações políticas ocorridas por força do processo de transição que não se limitava à esfera político-institucional. De acordo com Sallum Jr., esse processo “compreende também mudanças nas relações entre poder político, estrutura social e econômica. Mais ainda: a transição ocorre em meio a transformações econômicas internacionais que marcam profundamente seu ritmo e características” (1995, p. 137).

Mota (2005) aponta que essa década metabolizou um novo processo político, cujo principal protagonista foi a ação organizada de expressivos setores da sociedade civil, rompendo as bases de sustentação da ditadura militar e resultando no restabelecimento do Estado democrático. Pode-se dizer que foi um período em que

conviveram traços de continuidade, saturação e indícios de ruptura do modelo implementado no pós-64.

O início dessa década foi marcado pelo esgotamento de dois projetos políticos: o bloqueio do projeto de construção, sob a égide do Estado, de um capitalismo autárquico e com grande autonomia em relação aos processos de transnacionalização do capital; e o esgotamento do projeto de liberalização⁴⁶ do regime autoritário, cuja execução iniciou-se em 1973, com a escolha do general Ernesto Geisel para presidente do Brasil (SALLUM JR., 1995).

No cenário internacional, o capitalismo passou por um processo de mudanças que refletiram no Brasil, criando obstáculos à consolidação do desenvolvimento do capitalismo industrial. A elevação dos preços das matérias-primas e a alta dos preços do petróleo, em fins de 1973, foram dois fatores que puseram em xeque o padrão de desenvolvimento industrial orientado pelo Estado (SALLUM JR., 1995).

Assim, como nos demais países da América Latina, no início da década de 1980, o Brasil viveu a “crise da dívida” e seus impactos na busca de arcar com os compromissos gerados, tanto da dívida pública quanto de substancial parcela da dívida privada. Behring (2008, p. 133) aponta que 70% da dívida externa tornaram-se estatais, criando uma contradição entre a intensa geração de receitas de exportação pelo setor privado e o intenso endividamento do setor público. A estatização da dívida constitui um circuito: dívida externa, dívida interna, déficit público, emissão de títulos públicos, nova ampliação da dívida interna, formando uma ciranda financeira, elemento decisivo do descontrole inflacionário.

O País viveu uma crise recessiva gerada pelo estrangulamento das fontes externas de financiamento da economia, resultante da moratória mexicana de 1982, e pela exigência dos credores de que fosse honrado integralmente o serviço da dívida anterior. Na perspectiva de cumprir com as determinações do Sistema Financeiro Internacional, o governo recorreu ao FMI para obter empréstimo com vistas a pagar os juros e dessa forma ter o aval para a política de ajuste. Em 1983, o FMI suspendeu o empréstimo sob a alegação do não cumprimento das metas

⁴⁶ O projeto de liberalização controlada foi um projeto de consolidação do domínio político. O objetivo pretendido era o de atingir a normalização institucional, liberalizar o regime não para superar a ordem autoritária, mas para institucionalizá-la (SALLUM JR., 1995).

acordadas. O saldo foi o aprofundamento da trajetória recessiva que vinha sendo desenvolvida e as consequências se traduziram na redução de gastos públicos, na elevação dos juros, na redução de salários, na queda de emprego e na inflação ascendente, entre outras (SALLUM JR., 1995).

O dinamismo da sociedade resultante do desenvolvimento capitalista no decorrer das décadas anteriores impôs novos desafios ao Estado. O País industrializou-se, ampliou seu setor de serviços, urbanizou-se com concentração de população nas médias e grandes cidades. Esse processo foi acompanhado por um grande crescimento do proletariado industrial e da classe média assalariada, gerando mudanças na estrutura e nas formas de organização social, extravasando os moldes corporativos e colocando-se de forma paralela às formas estatais de intermediações vigentes.

As mudanças na estrutura e nas formas de organização social resultaram em novas formas de organização dos segmentos sociais. Surgem centenas de associações empresariais, de moradores, de técnicos, de trabalhadores, cujos interesses eram paralelos às formas estatais – e mesmo quando a forma de articulação continuava estatal, os padrões de conduta não se subordinavam ao Estado. O novo padrão associativo punha em xeque a capacidade do Estado de regular como antes a sociedade, tornando mais flexível os controles corporativos tradicionais (SALLUM JR., 1995).

No processo de autonomização dos segmentos sociais em relação à tutela do Estado, a classe média assalariada teve uma participação importante, além de intensa. Sua ação funcionou como estímulo para a conduta similar dos segmentos sociais situados na base da pirâmide social. Contudo, coube ao novo sindicalismo⁴⁷

⁴⁷ O novo sindicalismo se manifesta no âmbito da independência e autonomia de classe em relação ao Estado e ao patronato e se direciona para um sindicalismo de lutas, de grandes massas, de base, rompe com a estrutura sindical vertical prevista na CLT e constrói a nova estrutura a partir da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Insere-se em um contexto de transição lenta, gradual e segura, iniciada no governo Geisel em 1974, com uma política de distensão, passa pela abertura de Figueiredo e culmina na transição conservadora da Nova República. A partir de 1977, inicia-se um novo ciclo de lutas e organização, com as grandes greves e mobilizações operárias no ABC paulista, que se ampliam para o campo e no serviço público. É nesse processo de construção que é formada a CUT para unificar e centralizar as lutas da classe trabalhadora. A prática do novo sindicalismo tem compromisso com a defesa dos interesses imediatos e históricos da classe trabalhadora, luta por melhores condições de vida e trabalho e o engajamento no processo de transformação da sociedade em direção à democracia e ao socialismo (ABRAMIDES; CABRAL, 1995).

operário o papel principal, rompendo com a passividade operária, marcando presença na cena política, organizando e comandando greves maciças. O pólo de organização operária⁴⁸ se alastrou, incorporando uma base cada vez maior, passando a contar com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base organizadas pela igreja, desencadeando a formação do Partido dos Trabalhadores (PT) (SALLUM JR., 1995).

Sallum Jr.(1995) destaca que, enquanto foi possível absorver de forma controlada os efeitos das mudanças que ocorriam no ambiente internacional, renovando a aliança política em torno do Estado Desenvolvimentista, as pressões internas desencadeadas na sociedade – os resultados eleitorais⁴⁹ – puderam ser parcialmente contidas e moldadas ao processo de liberalização. Entretanto, quando as pressões externas não puderam ser mais absorvidas de forma controlada e a correlação de forças entre as diversas facções militares que dispunham de poder mudou, o governo perdeu a direção do processo de liberalização que se transformou, impulsionado pela crise da aliança desenvolvimentista, em processo de democratização. Isso porque a dependência financeira em relação ao exterior era tão grande que uma piora nas condições do balanço de pagamentos poderia obrigar a mudança drástica de trajetória Assim, a partir da alta violenta das taxas internacionais de juros em 1979 e a elevação dos preços do petróleo, a economia brasileira foi colocada em xeque e o País ficou sob restrições paulatinas de acesso ao mercado internacional de capitais até a completa interrupção.

Diante da crise, duas propostas se desenhavam como alternativas: uma de cunho liberal, em que a estabilização deveria ser buscada pela quebra do intervencionismo estatal; e a outra nacional-desenvolvimentista, em que a ênfase estava em subordinar o sistema financeiro ao crescimento industrial, diminuindo assim os

⁴⁸ As características do pacto estabelecido no Estado desenvolvimentista no período após o golpe de 1964 foram a exclusão política das organizações de trabalhadores e o estímulo a uma política à expansão do setor financeiro do capitalismo local, em associação com sua face internacional (SALLUM JR., 1995).

⁴⁹ Em 1982, o governo perdeu a maioria absoluta na Câmara dos Deputados. O PDS elegeu 235 representantes, ao passo que quatro partidos de oposição, PMDB, PDT, PTB e PT, obtiveram 244 cadeiras. O PMDB elegeu nove governadores e o PDT mais um. Os Estados maiores, como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, passam a ser governados por partidos de oposição (SALLUM JR., 1985).

ganhos especulativos. Dessa forma, interesses divergentes polarizaram ideologicamente o pacto de dominação no decorrer da década de 80.

Surge, então, um sinal de que o pacto de dominação fora afetado por uma crise de hegemonia:

O núcleo governamental não consegue mais dirigir a aliança desenvolvimentista e a sociedade como um todo. Os representantes dissociam-se dos representados, que se fracionam e polarizam em torno de interesses e idéias distintos. A desagregação no interior do bloco dominante – que não suportou a reversão do ciclo econômico, acentuada pelo aumento das pressões vindas das finanças internacionais, dos centros de poder do sistema capitalista mundial e da política governamental – apenas acelera dramaticamente um processo de desajuste diverso mas complementar entre poder político e sociedade (SALLUM JR., 1995, p. 160).

Nesse sentido, Mota define a década de 80 “como um período de crise orgânica. Isto é, como um período em que crise econômica e poder político de classes deságuam em processos de transição, imprimindo novos perfis às práticas sociais das classes” (2005, p. 78).

A gravidade da crise alimentou a insatisfação da população com o regime militar e fortaleceu os movimentos populares na luta pela redemocratização e pela restauração das eleições diretas para presidente da república, culminando com a campanha pelas “Diretas Já”. Contudo, a aliança formada entre parte das lideranças dos movimentos populares e algumas frações da classe dominante levou à rejeição da Emenda Constitucional que restabelecia as eleições diretas, com a concordância de que a eleição seria realizada de forma indireta, em um Colégio Eleitoral. Ante o compromisso que se firmou, as propostas programáticas de parte da oposição da esquerda perderam força e os movimentos sociais e populares refluíram (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

O processo se encerrou com a eleição indireta dos candidatos da coligação do Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido da Frente Liberal (PFL), elegendo Tancredo Neves para presidente do Brasil e José Sarney para vice-presidente, com o compromisso de realizarem eleições diretas e elaborarem nova Constituição para o País. A morte de Tancredo antes da posse como governante leva Sarney a ocupar a presidência da república.

Marques (2010) destaca que o período do governo de José Sarney pode ser visto como uma transição entre o passado desenvolvimentista e uma política econômica fundada no neoliberalismo. O Estado desenvolvimentista participava ativamente da economia, criando a infraestrutura necessária para a reprodução do capital, responsabilizava-se por setores-chave como a prospecção e refino do petróleo e a produção de energia. Sob a égide da ditadura militar, definia a política salarial, regulamentava preços de produtos considerados essenciais, concedia incentivos fiscais para a produção da cana-de-açúcar com o intuito de substituir a gasolina pelo álcool, protegia a indústria de microinformática da concorrência externa, e no campo das políticas sociais aos poucos universalizou a saúde pública e a previdência social para os trabalhadores formais. Na perspectiva neoliberal, a presença do Estado na economia, na determinação das políticas sociais e salariais e entre outros serviços, era questionada pelos países centrais, pois a orientação era seguir a cartilha proposta pelo FMI e Consenso de Washington. Para a autora, a efetivação das reformas propostas dependia de uma hegemonia política que ainda não tinha sido formada em decorrência da democratização recente, plena de mobilizações de diferentes setores da sociedade, e da ascendente paralisia do Estado diante da dívida externa e da inflação crônica, que o impedia de adotar qualquer política perene, seja em moldes desenvolvimentistas ou liberais.

No nível da economia, a década de 80 é caracterizada como um período de estagnação econômica cujos resultados foram a baixa taxa de crescimento do PIB, a compressão dos salários e o aumento da concentração de riquezas. Na busca por cumprir com os compromissos da dívida, o País tinha de produzir gigantescos superávits no saldo da balança comercial, suficientes para a remessa anual líquida de juros para o exterior, “uma média de cerca de US\$ 9 bilhões por ano” (NAKATANI, 2000, p. 212).

Com o intuito de conter a inflação que se manifestava de forma acelerada desde o início dos anos de 1980, foi lançado em fevereiro de 1986 o Plano Cruzado⁵⁰, que foi

⁵⁰ De acordo com Nakatani e Oliveira (2010), o cruzado congelou os preços finais pelo nível vigente de 27 de fevereiro, à exceção das tarifas industriais de energia elétrica, reajustadas em 20% e os salários pela média de seu poder aquisitivo dos últimos seis meses, incluindo um aumento de 8% para os salários em geral e 16% para o salário mínimo; criou nova moeda, o cruzado; introduziu reajuste automático aos salários toda vez que a inflação superasse 20%; congelou os aluguéis e as

seguido por vários outros⁵¹, com formatos e conteúdos distintos, mas com o objetivo de domar a inflação, o que não foi conseguido por nenhum deles.

Na segunda metade daquela década, expande-se o termo **globalização**, que significou uma nova realidade mundial difundida como o fim da história, com a vitória do capitalismo, fim dos Estados Nacionais e supressão das fronteiras. Propõe como política econômica aos países subdesenvolvidos a abertura e a desregulamentação dos mercados de bens, de serviços e financeiros; a desestatização da economia, com a privatização das empresas estatais; o aprofundamento da internacionalização da economia com aumento de vantagens ao ingresso de capital estrangeiro; e a regulação econômica dirigida pelo mercado (NAKATANI, 2000).

Nakatani e Oliveira (2010) apontam que, nessa década, uma camada de jovens intelectuais foi ocupando espaços no interior das instituições do governo federal. Vários dentre eles, após fazerem seus estudos nos Estados Unidos, ocuparam cargos de direção em instituições financeiras internacionais como o BM, o BID, o Fundo Quantum, bancos nacionais e estrangeiros, e ocuparam também os principais postos de comando da economia no MF e no Banco Central do Brasil (BACEN). Esse grupo estabeleceu amplos canais de relacionamento e um intenso trânsito entre postos ocupados no aparelho estatal brasileiro e instituições bancárias e financeiras, tanto nacionais quanto internacionais. Dessa forma, na segunda metade dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, essa camada de intelectuais orgânicos ampliou-se e passou a ter uma participação mais intensa no aparelho estatal, sobretudo nos planos de combate a inflação.

Complementam os autores que a transição do comando econômico, político e social no interior da aliança dominante e a abertura do mercado financeiro nacional começaram ainda no governo Sarney, continuou com Fernando Collor e Itamar Franco e se consolidou no governo de Fernando Henrique Cardoso. Foram os novos intelectuais os responsáveis por disseminar a ideologia liberal, já dominante em escala mundial, consolidada no conjunto de proposições do Consenso de Washington. Assim, sepultou-se o projeto nacional-desenvolvimentista que vigorou

hipotecas pelo valor médio dos últimos seis meses; fixou uma tabela de conversão das dívidas futuras, de forma a suprimir a expectativa de inflação embutida nos contratos.

⁵¹ Refere-se ao Plano Cruzadinho (07/1986); Plano Cruzado II; Plano Bresser (06/1987); Programa Feijão com arroz (1989); Plano Verão (01/1989), com troca de moeda (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

no País até o final dos anos de 1980 e aprofundou-se a implementação do projeto neoliberal.

2.2 A década de 90 – na direção da “modernização”

A etapa do processo de democratização tem desfecho em 1989, com a eleição do presidente Fernando Collor de Melo. Apesar de expressiva votação, as bases de legitimidade de Collor, mesmo entre as elites, eram extremamente frágeis (BEHRING, 2008). Nakatani e Oliveira (2010) esclarecem que a classe dominante encontrava-se vacilante e não fez escolha prévia precisa de seu representante. Entretanto, diante da ameaça de Lula e aliados, no segundo turno se reorganizaram no interior do bloco de poder, retomaram a iniciativa e começaram ampla campanha contra o candidato do PT. Assim, mesmo contra sua vontade, Collor, membro de um partido minúsculo e inexpressivo, foi eleito.

Sua candidatura à presidência trazia como propostas as reformas orientadas para o mercado como complemento do processo de modernização, indicando para saída da crise econômica e social um forte enxugamento do Estado. Seus discursos chamavam a atenção para a retirada dos entraves corporativos e jurídicos para uma racionalização da máquina pública, denunciando os privilégios dos chamados marajás, pois estariam na raiz da crise do Estado e da necessidade de reformas (BEHRING, 2008).

Com o objetivo de combater a inflação que havia passado de 80%, em março de 1990, Collor lança o Plano Brasil Novo conhecido como Plano Collor, cujas medidas destacam-se: a troca de moeda de cruzado novo para cruzeiro sem mudança na equivalência entre as moedas; bloqueio dos montantes em contas correntes e caderneta de poupança que superasse 50 mil cruzados novos⁵²; congelamento de preços e salários; fim dos subsídios e incentivos fiscais; lançamento do Programa

⁵² Essa medida desencadeou fortes pressões de vários segmentos dos empresários, obrigando o governo a recuar e, gradativamente, liberar os ativos monetários antes do prazo previsto (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

Nacional de Desestatização (PND); extinção de vários órgãos públicos (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

Prosseguindo na implantação das políticas neoliberais a partir de julho de 1990, Collor reduziu as tarifas de exportação, formulou nova política industrial e a reforma do comércio exterior e, em agosto de 1990, iniciou o processo de privatização das empresas estatais com a regulamentação do PND. Diante da aceleração do nível de preços que atingiu 1.216,9% no final do ano, respondeu lançando o Plano Collor II, com o diagnóstico central de que a inflação se devia a um excesso de liquidez. Por essa razão, suas principais medidas se voltaram para o controle das operações financeiras. Com o plano, a inflação mensal voltou a cair, mas se manteve inconstante, fechando o ano com uma taxa acumulada de 496,7% (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

Behring (2008) avalia que a política econômica dos dois anos do governo Collor pautou-se por uma adequação destrutiva ao reordenamento mundial, não havendo nenhuma ação ousada em relação ao endividamento, impossibilitando, dessa forma, uma perspectiva de investimento e de crescimento. Ele evitou a hiperinflação sem sustentabilidade, desarticulou o setor público com a reforma administrativa, o plano de privatização não tinha objetivos consequentes, realizou a liberalização comercial sem medir os impactos sobre a complexa estrutura industrial brasileira e cortou subsídios agrícolas, legando ao caos a safra de 1990-91.

Acusado de corrupção, o presidente Collor renunciou em 29 de dezembro de 1992, às vésperas da conclusão do processo de *impeachment* no Congresso Nacional, e assumiu o governo o vice-presidente Itamar Franco. Seus movimentos buscaram recompor uma articulação política ampla para dar sustentação e condições de governabilidade ao reduzido mandato, resultando numa composição ministerial com o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), colocando à frente do Ministério da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, que formulou o plano de estabilização protagonizado pela nova moeda, o Real (BEHRING, 2008).

2.2.1 O Plano Real e seus reflexos

Behring (2008) aponta que o Plano Real integra uma família de planos de estabilização discutidos nas reuniões de Washington e patrocinados pelas instituições internacionais que viabilizaram a renegociação de “dívidas velhas”, para tornar possível novos empréstimos, mas exigiram em contrapartida a desregulamentação dos mercados locais para uma livre circulação dos fluxos financeiros de curto prazo.

Para Filgueiras (2006), o Plano Real se constituiu em um plano de estabilização monetária combinado a uma estratégia de combate a inflação, na implementação de reformas estruturais de caráter liberal com uma mudança do padrão monetário e numa política macroeconômica de câmbio quase fixo. O conjunto das reformas acabou por conformar um novo modelo econômico a partir de profundas transformações: a desestruturação do mercado de trabalho com um processo generalizado de precarização do trabalho, constatado no desemprego estrutural, no aumento da informalidade e no enfraquecimento dos sindicatos; a reconfiguração das distintas frações de capital, com o capital financeiro nacional e internacional assumindo a posição hegemônica; o agravamento da vulnerabilidade externa do País em decorrência de uma inserção internacional passiva, a partir da abertura comercial e financeira da economia; a redefinição do Estado através da privatização de suas empresas e de reformas de caráter liberal como a da Previdência Social e a quebra do monopólio do petróleo.

Nakatani e Oliveira (2010) explicam que, na concepção original, a arquitetura do plano previa que a nova moeda seria lastreada nas reservas internacionais, pressupondo um regime de taxas de câmbio fixa, prevendo-se sua flexibilidade para baixo, o que garantiria a valorização do real, com câmbio, ao mesmo tempo, atuando na contenção dos preços. O CMN foi reduzido a três membros e todos os preços, contratos, depósitos e aplicações financeiras foram convertidos para a nova moeda. Para conciliar o regime cambial com o regime monetário, estabeleceram-se metas de expansão monetária e elevou-se o coeficiente de depósito compulsório sobre os depósitos à vista. Também contou com o aprofundamento do processo de abertura da economia no controle da inflação.

Os autores apontam entre os acertos do plano: a construção de uma âncora fiscal; a criação da Unidade Real de Valor (URV) para desempenhar o papel de moeda “nova”, não contaminada pelo processo inflacionário, e convivendo com a moeda “velha”, com a função de preparar o plano para implantação do programa de estabilização; os resultados obtidos no campo da estabilidade monetária, com redução da taxa de inflação de 40% ao mês para níveis moderados, abaixo de um dígito; o compromisso com a modernização da economia e a realização de reformas para o aumento de sua produtividade, principalmente com a redução do “custo Brasil”⁵³.

Nakatani e Oliveira avaliam que não houve empenho do governo na direção de efetivar as mudanças consideradas necessárias na preparação das bases da economia para dar sustentação ao projeto. Sobretudo nas reformas que dizem respeito ao quadro instrumental do Estado, que não guardou correspondência com a velocidade que foi impressa à abertura indiscriminada da economia, colocando o setor produtivo nacional em dificuldade e abrindo as portas do País para o reinado do capital especulativo. Também não guardou correspondência com o processo de privatização das empresas estatais, ocorrendo uma transferência de parcela considerável do patrimônio público a preços irrisórios, principalmente para o capital internacional, sem a exigência de contrapartidas e de realização de investimentos.

Além disso, alguns desacertos foram cometidos na construção do próprio edifício econômico. Para garantir a eleição do candidato à presidência da república (o então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso), o plano foi lançado antes que a URV surtisse os efeitos completos do projeto. A âncora fiscal que ainda estava em construção foi substituída por uma âncora cambial, à paridade-limite de R\$ 1,00/US\$ 1,00, completada por uma taxa de juros elevada com o objetivo de conter a expansão do crédito e garantir a entrada de recursos externos visando o

⁵³ Nakatani e Oliveira (2010) explicam que o custo Brasil envolve as despesas associadas à contratação de mão de obra, às contribuições sociais, às férias remuneradas, aos gastos no momento da demissão, além do nível de impostos, da burocracia, dos custos com transporte rodoviário e portuário. É um termo genérico, usado para descrever um conjunto de dificuldades estruturais, burocráticas e econômicas que encarecem o investimento no Brasil, dificultando o desenvolvimento nacional, aumentando o desemprego, o trabalho informal, a sonegação de impostos e a evasão de divisas (Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Custo_Brasil>. Acesso em 31 mar. 2010).

financiamento das demandas do balanço de pagamentos (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

Dessa forma, os resultados foram comprometidos, não predominando a visão inicial de se criar as condições necessárias para a sustentação do plano. E mais, a arquitetura do plano foi mantida por tempo excessivamente prolongado, o que transformou a economia em uma economia de endividamento, que se constituiu na principal âncora do programa e fonte de aumento de sua vulnerabilidade externa e interna. Nakatani e Oliveira (2010) avaliam que essa conduta contrariou o objetivo da estabilidade econômica, que pressupunha a combinação de um padrão monetário estável com crescimento econômico, pois o que se manteve foi a estabilidade de preços como um fim em si mesmo, ainda que comprometessem o crescimento e aumentassem o endividamento⁵⁴.

Em contrapartida, no mesmo período, as reservas externas tiveram uma forte expansão, porém formada em boa parte por capitais especulativos de curto prazo, altamente sensíveis às turbulências externas. O resultado da política de ampliação de reservas e da manutenção de altas taxas de juros foi o aumento da dívida mobiliária interna federal⁵⁵ (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

Nakatani e Oliveira avaliam que a política cambial adotada, combinando o câmbio sobrevalorizado com taxas de juros elevadas, produziu efeitos negativos imediatos sobre as contas externas, incentivando a entrada de capitais externos, em grande medida de curto prazo, com o objetivo de suprir as demandas do balanço de pagamentos e viabilizar a estratégia desenhada pela política econômica de fortalecimento do nível de reservas internacionais.

De acordo com Behring (2008), a sobrevalorização do câmbio, além de derruir a autoridade monetária nacional, exigiu a captação permanente de recursos no exterior para equilibrar a balança de pagamentos, o que “demandou” altas taxas de juros para atrair capitais especulativos, promovendo uma ampla transferência de lucros para os setores improdutivos. Os impactos dessa engenharia de curto prazo

⁵⁴ “A dívida externa bruta, que era de US\$114,3 bilhões em dezembro de 1993, chegou a US\$ 234,7 bilhões em dezembro de 1998 (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010, p. 30).

⁵⁵ A dívida saltou de R\$ 61,7 bilhões em 1994 para R\$ 108,5 bilhões em 1995 (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

do plano real foram: o bloqueio de qualquer possibilidade de desconcentração de renda, uma desproporção entre a acumulação especulativa e a base produtiva real, recaindo o custo para o Estado na forma de crise fiscal e compressão dos gastos públicos em serviços essenciais; alienação e desnacionalização do patrimônio público, um remanejamento patrimonial de grandes proporções e com fortes consequências políticas; inibição do crédito, inadimplência dos devedores e mudança do perfil do investimento das indústrias.

Nakatani e Oliveira (2010) esclarecem que os ganhos de produtividade da economia com que se contava para compensar a defasagem cambial foram neutralizados pela forte elevação do “custo Brasil”, provocada pela precariedade da infraestrutura econômica do País, pela existência de uma estrutura tributária contrária ao princípio da competitividade e pela deterioração da relação câmbio-salário.

Nesse sentido, Behring (2008) aponta que o Estado passou a oferecer atrativos por meio de mecanismos de renúncia fiscal, como incentivos aos investimentos produtivos. Tais incentivos corroeram o orçamento público e resultaram no desmonte da cadeia produtiva instalada, considerando que as empresas transnacionais tendem a não comprar insumos nacionais. Dessa forma, produziu-se um ambiente que estimulou os empresários a demitir e importar, o que levou ao empobrecimento geral, à contração do mercado interno e ao desequilíbrio da balança comercial, ao endividamento privado do Estado e à vulnerabilidade externa.

Complementa a autora que, com o objetivo de equilibrar a balança comercial, além da atratividade oferecida ao capital estrangeiro volátil ou em menor escala o produtivo, voltou-se a investir na identidade de país exportador, com incentivos, favores e concessões⁵⁶. Behring conclui que o governo não obteve o almejado equilíbrio macroeconômico, apenas reconfigurou o desequilíbrio anterior, de modo a aproveitar as novas possibilidades de endividamento externo. Isso porque houve uma contenção da inflação, aspecto superficial, mas que deu viabilidade política ao plano. Assim, todos os outros indicadores macroeconômicos, como déficit fiscal insustentável, juros aberrantes, câmbio irrealista e déficit na balança de pagamentos, foram deteriorados.

⁵⁶ Como a liberação do ICMS, um imposto vital para os entes federados (BEHRING, 2008).

Nakatani (2000) aponta que, em 1997, manifesta-se uma crise mundial que se expressa pela destruição do capital fictício nas bolsas de valores de vários países asiáticos e pelas desvalorizações de suas moedas frente ao dólar. Começou com a queda da atividade produtiva no Japão, avançou para países de menor expressão, atingiu a Rússia e a América Latina e ameaçou a Europa e Estados Unidos. A contínua instabilidade e a forte volatilidade dos mercados mobiliários e de câmbio refletiram-se na Europa, nos Estados Unidos, na América Latina e no Brasil, que reagiu ao ataque especulativo tendo como base um grande volume de reservas internacionais, a duplicação das taxas de juros e a emissão de pacote fiscal para aumentar a carga tributária.

Contudo, apesar das medidas adotadas, a balança comercial voltou a apresentar déficit, o resultado nominal do Governo Central apresentou déficit elevadíssimo e culminou que, entre agosto e setembro de 1998, o Brasil foi afetado pela fuga de capitais⁵⁷. Estava o País novamente no turbilhão que os movimentos de capital especulativo geravam no sistema de crédito internacional pela sua mobilidade, instabilidade e volatilidade (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

Para combater a fuga de capitais, o governo brasileiro isentou o capital especulativo parasitário⁵⁸ de imposto de renda sobre seus ganhos de capital e do imposto sobre operações financeiras, aumentou a taxa básica de juros, anunciou ajuste fiscal pela dedução dos gastos públicos e aumento da tributação. Entretanto, os dados apontados por Nakatani revelam que as medidas “não foram suficientes para estancar a sangria nas reservas internacionais devido ao volume acumulado de capital especulativo” (2000, p. 211).

Em dezembro de 1998, o governo firmou acordo com FMI⁵⁹, mas isso não foi suficiente para trazer de volta uma relativa estabilidade aos mercados de títulos e de

⁵⁷ A fuga de capitais nesse período atingiu cifras superiores a US\$ 25 bilhões, mais de três vezes o volume de saídas que ocorreu em outubro de 1997 (NAKATANI, 2000, p. 210).

⁵⁸ O capital especulativo parasitário “é o capital fictício que se desenvolveu e tornou-se dominante” (CARCANHOLO; NAKATANI, 2010).

⁵⁹ No fechamento do acordo com o FMI para o triênio 1999-2001, foi exigida a implementação de programa de conteúdo fortemente recessivo, com o compromisso do Brasil em gerar superávits primários do setor público de 3,5% do PIB para controlar o crescimento da relação dívida – PIB, o que permitiu o retorno gradativo dos investidores, tornando a situação de novo razoavelmente administrável no último ano, embora com firmes obstáculos para o crescimento econômico (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

moedas. Dessa forma, em 1999, houve novo ataque especulativo, cujo resultado foi a troca de dois presidentes do BACEN e a mudança na política cambial decorrente da acelerada perda de reservas (NAKATANI, 2000).

Em decorrência desse contexto de crise, ataques especulativos e decréscimo de reservas, foi iniciada, em 1999, a segunda fase do Plano Real. Behring (2008) explica que a política econômica, sustentada em moedas sobrevalorizadas, déficits comerciais e absorção de poupança externa, encontrou seus limites estruturais.

Nakatani e Oliveira (2010) esclarecem que o Plano passou a se apoiar nos seguintes pilares: câmbio flutuante com plena mobilidade de capitais; regime de metas inflacionárias, com autonomia do BACEN para garantir seu resultado; estabelecimento de metas para os superávits primários, com o objetivo de evitar o crescimento da dívida pública.

Dessa forma, a política cambial desenhada seria determinada pelo livre movimento das forças de mercado sem interferência do BACEN, cujo papel seria o de manejar a política monetária para atingir metas de inflação estabelecidas, a nova âncora cambial do plano e os superávits primários, para impedir o surgimento de desconfiança por parte dos investidores sobre a capacidade do governo de saldar ou reduzir sua dívida. Nakatani e Oliveira explicam que o novo modelo estreitou a capacidade do governo de intervir na economia. A paridade cambial passou a ser determinada pelo fluxo de divisas que ingressava no País, a política monetária foi confinada a garantir níveis reduzidos de inflação e a política fiscal foi subordinada aos compromissos assumidos com o pagamento dos encargos da dívida. Assim, esse arranjo realizado produziu um efeito em cadeia levando ao não crescimento da economia.

[...] como essas variáveis estão fortemente entrelaçadas e seus movimentos não são controlados pelo governo (oscilações do câmbio, por exemplo), mas ele se compromete com metas rígidas (fiscais inflacionárias) e mudanças desfavoráveis que terminam exigindo ajustes e correções para atingir as metas estabelecidas, as quais, por sua vez, interagem afetando as demais e respondo, em cadeia, a exigência de novos ajustes, que alimentam forças anticrescimento (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010, p.34).

Na implementação da meta de inflação, os autores esclarecem que se adotou o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como medida oficial da inflação e substituiu-se a Taxa Básica e a Taxa de Assistência, ambas do BACEN, por uma única taxa básica de juros denominada Taxa SELIC, que significa a taxa *overnight* do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC)⁶⁰ e é divulgada pelo Comitê de Política Monetária (COPOM). A taxa básica de juros era revista mensalmente pelo COPOM, o que em 2006 se reduziu para oito vezes ao ano, e tem sido mantida entre as mais elevadas do mundo sob a justificativa da pressão inflacionária⁶¹.

Para assegurar a geração dos superávits fiscais primários, a política econômica apoiou-se na elevação da carga tributária. Porém, isso não foi suficiente para garantir a geração desses superávits, uma vez que parte desse aumento foi absorvida para cobrir a elevação das despesas obrigatórias do governo (gastos com pessoal, benefícios da previdência, educação, saúde). Assim, foi realizado o corte de despesas discricionárias sobre as quais o governo dispõe de poder de decisão, direcionadas predominantemente para os investimentos públicos (NAKATANI; OLIVEIRA 2010).

Nakatani e Oliveira complementam que esse arranjo, interagindo com as demais peças do modelo econômico, revelou-se letal para os objetivos do crescimento pelas seguintes razões explicitadas: a elevada carga tributária aumenta o “custo Brasil”, reduz a competitividade da produção nacional, limita a expansão do mercado interno e encarece o investimento, inibindo a capacidade produtiva; as taxas de juros internas reais mantidas em níveis extremamente elevados também penalizam o investimento produtivo, não havendo incentivo para a sua realização; a esterilização

⁶⁰ A Taxa SELIC, expressa na forma anual, é a taxa média ponderada pelo volume das operações de financiamento por um dia, lastreadas em títulos públicos federais e realizadas no SELIC, na forma de operações compromissadas (Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Taxa_SELIC>. Acesso em 21 abr. 2010).

⁶¹ A política de juros elevados combinada à abertura financeira propiciou uma ampliação do volume de negócios financeiros, resultando em uma saída líquida de juros no montante de US\$ 75,1 bilhões apenas em quatro anos do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

das receitas arrecadadas pelo governo, com o pagamento de parcela dos juros da dívida, reduz os investimentos públicos em infraestrutura⁶².

Nesse modelo, a exportação e seus efeitos no mercado interno assumem enorme importância, pois o grande capital produtivo, além de já estar financeirizado, passou a fazer parte de modo mais orgânico da dinâmica macroeconômica do modelo estabelecido. Filgueiras (2006) destaca que esse capital tornou-se uma das suas peças fundamentais por ser gerador de divisas necessárias à remuneração do capital financeiro, garantindo em primeira instância a rolagem da dívida pública com altas taxas de juros, e pela política fiscal de obtenção de grandes superávits fiscais primários.

Na busca constante do governo federal em obter o exigido superávit primário acordado com o FMI, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal⁶³, que, de acordo com Behring (2008), criou dificuldades ainda maiores de investimentos estruturantes, acarretando restrições das políticas sociais nacionais de seguridade pública.

Em relação aos impactos do plano real no mercado de trabalho, alguns elementos da política macroeconômica eram fortemente geradores de desemprego. Behring (2008) destaca que a política de altas taxas de juros favorecia a queda do investimento produtivo, com grande deslocamento de capitais para a especulação financeira, acarretando o desemprego estrutural⁶⁴ com a diminuição dos empregos no setor formal, em particular na indústria, onde ocorreu enorme destruição de postos de trabalho. Registrou-se um aumento da produtividade na indústria, mas essa produtividade foi a dos que permaneceram. Os postos de trabalho não foram compensados pelo setor de serviços e setor público, levando milhões de pessoas à informalidade e até ao crime organizado, em nítido avanço na década de 1990.

⁶² A exemplo da crise da energética de 2001, gerada por falta de investimentos no setor de transmissão, tanto antes quanto depois da privatização (BEHRING, 2008).

⁶³ Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000 é um dispositivo do governo brasileiro que tenta com que os municípios e Estados gastem aquilo que conseguem arrecadar através de impostos (Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_Responsabilidade_Fiscal>. Acesso em 23 mar. 2010).

⁶⁴ Desde a implantação do Plano Real até agosto de 1998, foram extintos 764,1 mil postos de trabalho formais na Grande São Paulo. No contexto do País, foram extintos cerca de 1,2 milhões de empregos para os que têm escolaridade de apenas quatro anos (BEHRING, 2008, p. 164-165).

A arquitetura do Plano Real levou a um salto do endividamento do setor público, tanto na primeira quanto na segunda fase. Nakatani e Oliveira avaliam que os sacrifícios impostos à economia e à sociedade em termos de limitações ao crescimento e às políticas sociais, diante dos compromissos para controlar a inflação e a dívida pública, não solucionaram a questão, pois os dados mostram a evolução da dívida líquida do setor público:

[...] passou de 44,5% do PIB em 1999, quando os elevados e crescentes superávits primários foram gerados para conter seu tamanho como proporção do PIB, para 50,5% em 2002. Na esfera financeira, o total da dívida mobiliária federal no mercado passou de R\$ 323,9 bilhões em dezembro de 1998 para R\$ 623,2 bilhões em dezembro de 2002. Como resultado, o pagamento de juros acumulado entre 1999 e 2002 foi de R\$ 215 bilhões, estimados em termos reais e considerando a desvalorização cambial de 1998 (NAKATANI E OLIVEIRA, 2010, p. 37).

Behring (2008) aponta que, para as classes sociais, a macroeconomia do Plano real teve implicações decisivas. Em relação à burguesia, houve um deslocamento patrimonial dos capitais e uma forte inserção do capital estrangeiro. Para os trabalhadores, é evidente o recrudescimento das condições de vida e de trabalho, com ataques simultâneos aos direitos sociais, ensejando um período de lutas políticas defensivas diferentes das ocorridas na década de 1980.

2.2.2 A desregulamentação no sistema financeiro e mercado de capitais

A economia brasileira, inserida em um contexto mundial caracterizado pela tendência da queda da taxa de lucro, integrou-se à lógica das transações especulativas baseada no crescimento do capital fictício, como contratendência à queda na taxa de lucro. O capital bancário desenvolveu-se atrelado principalmente aos ativos financeiros que integram o “mundo dos papéis”, ou seja, o processo de capitalização ou de formação do capital fictício (NAKATANI; SABADINI, 2010).

Nakatani e Sabadini (2010) esclarecem que o sistema financeiro brasileiro sofreu transformações cada vez mais aceleradas após os anos de 1990, com a abertura e a desregulamentação adotadas pelos governos posteriores aos da ditadura militar e, ainda, em consequência dos Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) e aplicações em carteira (portfólio), dos quais o País se tornou grande receptor após o Plano Real⁶⁵.

Nesse sentido, Nakatani (2000) explica que o Brasil entrou na “modernidade” através da abertura comercial e da desregulamentação que proporcionaram o ingresso de capitais monetários especulativos parasitários. Medidas que propiciaram a estabilidade monetária ao passo que se expressaram através de déficit⁶⁶ crescente na conta corrente do balanço de pagamentos.

No sistema internacional de crédito, observa-se um movimento constante em busca de contínua valorização do capital monetário. Essa massa de capitais que circula pelo mundo em busca de rendimento soma-se aos capitais nacionais, a todas as poupanças acumuladas das famílias de rendas mais elevadas, formando um volume de recursos (transformado em capital monetário portador de juros e direcionado para a esfera financeira da economia) e se expandindo continuamente sob a forma de capital fictício. Em paralelo, expandiu-se a atividade das seguradoras e dos fundos de pensão, de início as EFPC e em seguida as EAPC. Assim, o Sistema de Crédito Brasileiro (SCB) reúne essa massa de capital mediante um conjunto de instituições composto pelo sistema bancário, pelas seguradoras, pelos fundos de investimentos e de pensão, em que parte dessa massa de capital é transferida para o capital produtivo⁶⁷ e o restante multiplica-se sob diversas formas e a transforma em capital fictício (NAKATANI; SABADINI, 2010).

⁶⁵ A economia brasileira recebeu uma massa de capitais estrangeiros que foram direcionados aos fundos de investimentos, aos fundos mútuos, às participações acionárias, à aquisição de controle acionário e à dívida mobiliária federal, via fundos de investimentos, de renda fixa ou variável (NAKATANI; SABADINI, 2010).

⁶⁶ Esse déficit foi decorrente da política cambial que sobrevalorizou o câmbio após a implantação do Plano Real (NAKATANI, 2000).

⁶⁷ Nakatani (2000) aponta que os empréstimos destinados às atividades empresariais foram de 29% do PIB em 1995, 27,6% em 1996 e de 26,5% em 1997, ao passo que os ativos monetários e financeiros cresceram de 37% do PIB em dezembro de 1995 para 43,9% em dezembro de 1997, demonstrando que os empréstimos para as atividades empresariais apresentaram uma tendência decrescente nos últimos anos. Em oposição, a disponibilidade total do capital monetário cresceu significativamente durante o mesmo período.

Complementam Nakatani e Sabadini (2010) que o sistema de crédito tem as funções de diminuir as taxas de circulação do dinheiro graças à concessão do crédito, de acelerar o processo de reprodução ou permitir o crescimento da especulação, separando as compras das vendas, e de reduzir os custos e as barreiras ao tempo de produção e circulação capitalista.

Destaca-se que o sistema de crédito nacional sofreu influências diretas tanto de fatores externos à economia nacional quanto de internos. Assim, em busca de se fazer os ajustes às demandas financeiras, foram criados estímulos e incentivos ao ingresso dos capitais estrangeiros:

[...] objetivo dessas medidas era adequar o País aos princípios da liberalização financeira, pelos quais o suposto ajuste natural das forças de oferta e demanda traria benefícios ao sistema de crédito local, permitindo a entrada do capital monetário internacional para financiar o balanço de pagamentos. [...] Assim, a concentração financeira elevaria a eficiência e reduziria o risco sistêmico (NAKATANI; SABADINI, 2010, p. 85).

Neste sentido, aponta-se: a supressão constitucional das diferenças entre o capital nacional e o estrangeiro, o que permitiu aos estrangeiros o acesso aos mesmos benefícios que os capitais nacionais, em particular aos empréstimos subsidiados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e o Programa Nacional de Desestatização estimulando a venda de bancos e de grandes empresas estatais. Foram emitidas várias medidas para adequar o aparelho jurídico do Estado nessa direção. Entre as medidas legais regulamentadoras⁶⁸, a Resolução n. 1.524 de 21 de setembro de 1988 caracteriza um marco de abertura do SCB, por ter autorizado as instituições a se transformarem em bancos múltiplos, o que possibilitou a diversificação do portfólio das instituições, que passaram a aplicar nas mais diversas formas de ativos financeiros, ao mesmo tempo em que diversificaram amplamente os instrumentos de captação das reservas monetárias disponíveis.

⁶⁸ O SCB é regulado e normatizado pelo: Conselho Monetário Nacional; Banco Central do Brasil; Comissão de Valores Mobiliários; Superintendência de Seguros Privados; operadoras como os bancos comerciais e múltiplos, caixas econômicas, bancos de investimentos e financeiras; e intermediadoras, como os fundos de investimentos, fundos de pensão, seguradoras; e demais instituições, como distribuidoras de títulos, corretoras e administradores de fundo e de carteiras (NAKATANI; SABADINI, 2010).

Em que pese que a formação dos bancos múltiplos seja considerada um marco no processo de abertura bancária no Brasil, somente foi flexibilizada a participação de instituições financeiras internacionais no SCB em 24 de agosto de 1995, por meio da Exposição de Motivos n. 311 do Ministério da Economia, que argumentava ser de interesse nacional o ingresso ou a maior participação⁶⁹ de instituições financeiras estrangeiras no SCB.

De acordo com Nakatani e Sabadini (2010), várias outras medidas foram emitidas e entre elas destacam-se: a Lei n. 9.249 de 1995, que eliminou a taxaço sobre a transferência de lucros ao exterior; a criação dos *Brazilian Depositary Receipts* em 1996, que permitiu que as empresas estrangeiras negociassem suas ações nas bolsas brasileiras; a emissão das Medidas Provisórias de números 1.179 e 2.208, em novembro de 1995, criando o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), que facilitava a obtenção de créditos especiais acordados pelo BACEN aos bancos privados nos momentos de turbulência financeira; a edição da resolução n. 2.689, em janeiro de 2000, que suprimiu as diferentes modalidades de aplicações no mercado de câmbio comercial e abriu mercado para os não residentes, sob a condição de que possuíssem um representante encarregado da inscrição e do registro das informações no BACEN e na Comissão de Valores Mobiliários (CVM); a Resolução n. 2.770, em 30 de agosto de 2000, por meio da qual o CMN revogou 237 normas que regulavam as operações de emissão de títulos de renda fixa no exterior e suprimiu exigência de autorização do BACEN para a aquisição de recursos externos. Ao longo dos últimos anos, mais medidas⁷⁰ foram emitidas pelo BACEN na direção da desregulamentação financeira.

Dessa forma, estimulando a entrada de capitais externos, a economia brasileira foi colocada na rota dos movimentos especulativos mundiais, o que propiciou, de acordo com Nakatani (2000), um aumento da instabilidade, da volatilidade e da

⁶⁹ Antes da Exposição de Motivos 311, havia um dispositivo constitucional que mantinha a proibição, mas acatava a permissão quando de prévia autorização pelo BACEN.

⁷⁰ Isenção fiscal, em particular da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, e do Imposto de Renda Pessoa Jurídica; supressão das reservas obrigatórias sobre as operações de câmbio (Circular n. 3.292) e limitação das compras e vendas pelos bancos (Circular n. 3.307); unificação dos mercados de câmbio (Resolução n. 3.265); alongamento dos períodos de cobertura do câmbio e exoneração de impostos para os exportadores; eliminação da restrição aos investimentos estrangeiros nos mercados de capitais e derivativos (Resolução n. 3.412) (NAKATANI; SABADINI, 2010).

fragilidade do sistema de crédito, comportamento decorrente das facilidades e da velocidade na conversão do dinheiro em capital e vice-versa, pois aceleram o volume de negócios e produzem grandes ganhos com pequenas variações nas taxas de juros, de câmbio ou nos índices da bolsa. As apostas sobre essas variações definem o comportamento especulativo.

O volume de negócios nas bolsas de valores se expandiu na forma de capital fictício, com o acelerado ingresso de capitais estrangeiros, após o Plano Real. Nakatani e Sabadini (2010) apontam que somente após 1995, com a estabilidade obtida com o Plano Real, é que se colocaram as condições para o desenvolvimento mais estável e contínuo do mercado de capitais. Os negócios das ações do mercado secundário da Bovespa⁷¹ apresentaram um crescimento em relação ao PIB⁷², mas sofreram retração entre a crise cambial de 1998 e a eleição para o primeiro mandato de Lula. No mercado primário⁷³, o volume de negócios de ações não é significativo, pois é muito pequeno em relação aos do mercado secundário, somente superando 1% do PIB em 1996 e em 2007. Já a participação dos negócios com derivativos⁷⁴ apresentou-se mais estável em relação ao PIB.

Os autores destacam o crescimento que o mercado de capitais atingiu em 2006 e 2007 como meio de capitalização das empresas. Esse capital monetário se converte em capital real na medida em que é destinado ao ciclo de reprodução do capital industrial. Mas, como ao mesmo tempo expande o capital fictício na forma de ações, significa uma mudança de função inicial das bolsas, que era a mobilização e alavancagem do capital industrial, substituindo-a pela especulação. Isso explica a redução do volume de negócios do mercado primário, pois representam novos

⁷¹ Bolsa de Valores de São Paulo. Em maio de 2008, houve uma fusão entre a Bovespa e Bolsa Mercantil e de Futuros, que juntas se tornaram a terceira maior do mundo (NAKATANI; SABADINI, 2010).

⁷² Cresceu gradativamente, de 9,0% do PIB até chegar a 46,9% em 2007. No período de retração caiu de 25,3% do PIB em 1997 para 9,3% em 2002 (NAKATANI; SABADINI, 2010).

⁷³ Refere-se à alocação inicial de um título. É aqui que o emissor toma e obtém os recursos (Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Mercado_de_capitais#Mercado_prim.C3.A1rio>. Acesso em 30 mar. 2010).

⁷⁴ A característica própria dos derivativos é negociar no presente o valor futuro de um ativo. Para que isso aconteça, é necessário que haja acordo entre o comprador e o vendedor, razão pela qual os mercados de derivativos constituem um jogo de soma zero, em que os montantes perdidos por uns correspondem exatamente aos ganhos por outro, excetuando-se os custos de transação (FARHI; BORGHI, 2009).

recursos para o financiamento das atividades empresariais na esfera real, ao passo que aumentam as operações no mercado secundário, sendo a maior parte das operações do tipo especulativas, cujos negócios são voltados para obter ganhos de capital decorrente nas variações no preço dos títulos ou nas taxas de juros. Assim, a bolsa tem, entre suas novas funções, o papel de subordinar a esfera produtiva à esfera financeira.

O jogo especulativo encontra seu limite na desvalorização do capital fictício que transborda para a esfera real de capital levando todo o sistema à crise. Nesse sentido Nakatani, explica que

[...] durante o período ascendente do ciclo econômico, acumulam-se volumes crescentes de excedentes de riqueza na forma de capital monetário, além das necessidades decorrentes da rotação do capital industrial. O capital monetário expande-se mais ainda através das formas fictícias que assume e sua exigência de remuneração torna-se crescente, até o ponto em que começa a ameaçar a reprodução do capital produtivo, em qualquer ponto da cadeia que liga os diversos capitais particulares. A desvalorização do capital fictício transborda para a esfera do capital real levando todo o sistema à crise (2000, p. 232).

Paralelamente às mudanças no sistema de crédito, o sistema bancário brasileiro também sofreu uma série de transformações a partir dos anos de 1990. Nakatani e Sabadini (2010) explicam que a abertura econômica propiciou um aumento no número de bancos no País⁷⁵, e uma concentração bancária pôde ser verificada após a implantação do Plano Real. As principais características do processo de reestruturação bancária são demonstradas pela privatização dos bancos estaduais⁷⁶, pela concentração e centralização das operações financeiras em um número reduzido de instituições privadas e estatais, pela conversão dos bancos comerciais em bancos múltiplos e pelo aumento no número das instituições

⁷⁵ Nakatani e Sabadini demonstram que de 106 em 1974 passou-se para 271 entre 1988 e 1994 (2010, p. 90).

⁷⁶ O número de bancos públicos decresceu de 32 em 1996 para 13 em 2006, ao passo que os bancos privados variaram de 198 em 1996 para 146 em 2006, o que propiciou uma diminuição da participação do setor público no total do patrimônio líquido bancário (NAKATANI; SABADINI, 2010).

financeiras internacionais, ampliando relativamente a desnacionalização do setor⁷⁷. Complementam os autores que no período de 2003-2006, marcado pelo aumento do ingresso de capital monetário, verifica-se no sistema bancário um aumento na participação dos “correspondentes não bancários”⁷⁸ no sistema de crédito nacional, a abertura de contas simplificadas por meio da diminuição das exigências para abertura de conta corrente e o acesso popular ao crédito, o que contemplou o acesso às pessoas de baixa renda na esteira do desenvolvimento do sistema de crédito mundial.

2.2.3 A privatização das estatais na década de 1990

No início dos anos de 1990, o presidente Collor, na busca de sanear as finanças e reordenar estrategicamente o Estado, com o objetivo de alinhar a política econômica nacional à orientação liberal, instituiu o Programa Nacional de Desestatização⁷⁹. De acordo com Landi (2010), na direção da ênfase fiscal e com a preocupação de reduzir a dívida pública, o governo federal adotou o PND e conduziu um processo de recuperação gradual dos principais preços públicos, de modo a minimizar o aporte do Tesouro Nacional, bem como sinalizar aos investidores privados a intenção de avançar na recuperação tarifária como meio de promoção das privatizações.

Na medida em que o PND vai sendo colocado em prática, o Estado sai da condição de empreendedor, o que impulsionou o processo de desenvolvimento econômico nacional, para desempenhar o papel de Estado fiscalizador/regulador, presente na nova ordem mundial. De acordo com Landi (2010), uma mudança que se casa perfeitamente com as demais transformações em curso no Brasil, em decorrência da

⁷⁷ Nakatani e Sabadini demonstram que o número de bancos nacionais diminuiu de 131 em 1996 para 81 em 2006, ao passo que os bancos de controle estrangeiro aumentaram de 25 para 48 nesse mesmo período (2010, p. 90).

⁷⁸ Refere-se a pequenos estabelecimentos como padarias, mercearias ou loterias contratadas pela Caixa, ou correios conveniados, para fazer pagamentos e outros serviços. O número dessas unidades aumentou de 13.731 em 2000 para 73.031 em 2006, em um acréscimo de 59.300 unidades (NAKATANI; SABADINI, 2010).

⁷⁹ O Programa Nacional de Desestatização foi criado pela Medida Provisória n. 155, transformando-se na Lei n. 8.031 de 12 de abril de 1990, e representou a principal estratégia da política econômica do Setor Produtivo Estatal (SPE) durante os anos de 1990 (LANDI, 2010).

orientação neoliberal que assume a política econômica nacional nesse período. Assim, com a implantação do Plano Real em 1994, o movimento de recuperação tarifária e o fortalecimento do PND aliam-se às recomendações de liberalização do mercado e de austeridade fiscal orientadas no Consenso de Washington.

Complementa Landi (2010) que o PND foi utilizado como estratégia para viabilizar a entrada de recursos externos necessários para contrabalançar o agravamento do déficit comercial brasileiro, também minimizando no curto prazo eventuais movimentos decorrentes da volatilidade do mercado de capitais. Ele transforma-se em uma peça da engrenagem do processo de internacionalização do capital, em particular no final da década de 1990, quando a privatização avança com a alienação do grupo estatal Telebrás, de empresas estaduais e federais de distribuição de energia elétrica, e concessões de transporte e de exploração de petróleo.

Orientado para atender ao ajuste fiscal pretendido, o PND não teve a iniciativa de articulação da privatização com a política industrial e de crescimento, mantendo-se vinculado à preocupação central de diminuir o endividamento do setor público. Landi (2010) aponta que o plano nunca esteve articulado a um projeto maior de reestruturação industrial de longo prazo e o ajuste fiscal desejado pressionava para obtenção de resultados de caixa no curto prazo. Nessa perspectiva, a estratégia adotada foi a de iniciar as vendas pelos ativos mais atrativos de cada setor, isentos de qualquer tipo de obstáculos jurídicos⁸⁰, o que explica o fato de a primeira lista de empresas privatizáveis ser composta pelos setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes.

Em outubro de 1991, a Usiminas foi alienada, aceitando-se como forma de pagamento qualquer título da dívida pública interna⁸¹ e externa⁸², medida tomada pelo governo federal depois de driblar todos os impasses jurídicos envolvendo as

⁸⁰ Landi (2010) classifica os obstáculos jurídico-institucionais do universo do SPE em três áreas específicas: livre (onde se destacam os setores siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes); restrita (monopólios estatais); fechada (serviços públicos). Nos dois últimos casos, a exploração ou transferência ao setor privado dependia de revisões constitucionais ou leis complementares.

⁸¹ São títulos antigos emitidos pelo governo, que podiam ser comprados por até 50% do seu valor, por isso chamados de “moedas podres” (BIONDI, 1999).

⁸² Landi,(2010) esclarece que os títulos da dívida externa mantiveram seu deságio em 25%.

regras de aquisição dos Certificados de Privatização (CP)⁸³ e a cesta de moeda estabelecida no programa (LANDI, 2010).

Nesse sentido, Biondi (1999) aponta que, nas primeiras privatizações, o governo aceitou que o pagamento fosse feito em sua totalidade com “moedas podres”. Dessa forma, a entrada de dinheiro nos cofres do governo poderia ser nula⁸⁴, pois, na prática, recebia de volta uma parcela de sua dívida em títulos. Acrescenta que as “moedas podres” usadas nos leilões eram de propriedade do BNDES e foram vendidas aos interessados via financiamento pelo BNDES, em condições de pagamento em até doze anos e com juros privilegiados. Assim, o comprador se tornava dono sem desembolsar dinheiro vivo.

Aponta, ainda, a autora que no governo de Itamar Franco houve uma nova forma de conduzir o processo de privatização, pois se defendia uma articulação da privatização com a política industrial, respeitadas as características setoriais. Foi divulgada uma série de decretos que consolidavam novas regras ao programa, rejeitando sua utilização apenas para reduzir a dívida pública e definindo obrigações aos novos acionistas. Após vários impasses gerados com a legislação proposta, a privatização foi recolocada na lógica fiscal, tornando-se mais evidente em 1994, quando os recursos do PND foram vinculados ao Fundo Social de Emergência (FSE).

Na trilha de promover o ajuste fiscal⁸⁵, foi centralizada no MF⁸⁶ a coordenação de todas as empresas privatizáveis, bem como a apreciação do destino dos recursos provenientes das alienações das estatais. Também se conseguiu aprovar a

⁸³ Foram concebidos com o propósito de representar a principal moeda a ser aceita no processo de desestatização, cuja compra só poderia ser realizada em moeda corrente (LANDI, 2010).

⁸⁴ Como exemplo, Biondi (1999) cita o leilão da Companhia Siderúrgica Nacional, que foi vendida por 1,05 bilhões de reais, pagos em sua quase totalidade em “moedas podres”: 1,01 bilhões de reais em “moedas podres” e apenas 38 milhões em dinheiro.

⁸⁵ Nessa direção, sobretudo após a ascensão de FHC à frente do MF, outras medidas foram tomadas. Dentre elas, destacam-se: a manutenção de uma parcela de ações preferenciais das empresas consideradas rentáveis em poder do Tesouro Nacional, visando uma provável valorização dessas ações após a privatização; e o início da pulverização das ações da Telebrás, da Companhia Vale do Rio Doce, da Eletrobrás e da Petrobras, na bolsa de valores, preservando o controle acionário nas mãos da União (LANDI, 2010).

⁸⁶ Foram preservadas as funções BNDES, o qual tinha a atribuição de gestor do PND e do Fundo Nacional de Desestatização (FND), mas tendo esvaziado, contudo, o poder da Comissão Diretora do PND, responsável por aprovar a alienação das empresas privatizáveis (LANDI, 2010).

possibilidade de participação de 100% do capital estrangeiro⁸⁷ nas empresas incluídas no PND.

A partir de 1995, com aprovação da Lei de Concessões n. 8.987/95, que definiu o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, iniciou-se a participação da iniciativa privada na referida área. Assim, uma série de legislações e ECs⁸⁸ foram aprovadas com vistas a regulamentar legalmente a quebra de monopólio estatal na direção de permitir a entrada da iniciativa privada. Landi (2010) aponta que, nesse período, com o propósito de alinhar o programa ao novo cenário em mutação, ocorreu a substituição da Comissão Diretora do Programa pelo Conselho Nacional de Desestatização (CND), integrado pelo Ministro de Estado do Planejamento e do Orçamento, pelo Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado e, posteriormente, pelo Ministro de Estado da Indústria Comércio e Turismo, pelo presidente do BACEN (nas privatizações de instituições financeiras) e pelo Ministro de Estado ao qual se vincula a empresa ou o serviço público a ser privatizado.

Para justificar o processo de privatização, os argumentos centrais utilizados pelo governo foram os de atrair capitais, reduzindo a dívida interna e externa, ofertar preços mais baixos para os consumidores, melhorar a qualidade dos serviços prestados e aumentar a eficiência econômica das empresas, que estariam sendo ineficientes nas mãos do Estado (Behring, 2008).

Assim, para convencer a sociedade sobre a necessidade de privatizar o patrimônio público, o governo promoveu uma campanha de desmoralização, passando uma imagem de ineficiência das estatais, e contou com o apoio dos meios de comunicação. Biondi (1999) explica que o apoio dos meios de comunicação foi incondicional e se manifestou um aliado poderoso ao processo. Já a sociedade brasileira, esta perdeu completamente a noção de que o Estado é apenas “gerente” do seu patrimônio. E, na expectativa de melhoria da qualidade dos serviços, a

⁸⁷Landi (2010) destaca que, de 1990 a 1994, a participação do capital estrangeiro foi apenas de 5% em decorrência de três elementos conjugados: instabilidade jurídica; cesta de moedas; perfil das empresas alienadas. A maior participação, nesse período, foi das empresas nacionais (com 36%) e das instituições financeiras (com 25%).

⁸⁸ Em 1995, foram aprovadas as ECs de números 5, 6, 7, 8 e 9 – todas relacionadas a assuntos ligados à privatização (LANDI, 2010).

maioria aprovava o processo. As resistências manifestadas foram por parte dos sindicatos opositoristas. Dessa forma, o governo de FHC conduziu o processo como se fosse a única forma de fazê-lo, ao passo que poderia imitar o modelo de outros países⁸⁹.

Biondi (1999) denuncia que as promessas do governo à população não se concretizaram na realidade, sobretudo nas privatizações ocorridas a partir do governo de FHC. A redução da dívida interna não ocorreu, pois o governo “engoliu”⁹⁰ dívidas de todos os tipos. As dívidas das estatais são explicadas pelos achatamentos e congelamentos dos preços dos produtos ou das tarifas de serviços fornecidos por essas empresas, pois ao longo dos anos se fez a opção de usá-las como mecanismos de controle da inflação ou para beneficiar certos setores da economia, o que promoveu o acúmulo de dívidas, que foram explicadas para a sociedade como resultado da incompetência das estatais. Além do aumento da dívida interna, promoveu também o aumento da dívida externa, uma vez que os compradores (empresas multinacionais ou brasileiras) tomaram empréstimos no mercado estrangeiro para fazer o negócio.

Complementa o autor que, antes de privatizar as empresas, o governo promoveu um aumento das tarifas⁹¹ para garantir o lucro dos compradores, o que não garantiu a qualidade dos serviços, especialmente nos setores de energia e telefonia. No setor de telefonia, o governo estabeleceu metas aos compradores que lhes permitiram deixar de atender os consumidores e não melhorar os serviços durante um ano e meio após a compra. Já no setor de energia elétrica, o contrato permitiu um número maior de blecautes e de interrupções mais prolongadas no fornecimento de energia. E estabeleceu uma multa no valor de 0,1% do faturamento anual⁹² para as empresas que desrespeitassem os limites acordados com o governo.

⁸⁹ Biondi (1999) cita o modelo de privatização seguido pela Inglaterra, que pulverizou as ações entre os cidadãos ingleses.

⁹⁰ Biondi (1999) destaca como exemplo a venda da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) de Volta Redonda, em que o governo “engoliu” uma dívida de 1 bilhão de reais.

⁹¹ Para as telefônicas, houve reajuste de até 500% a partir de novembro de 1995, com a obrigatoriedade de reduzir as tarifas dos serviços locais somente a partir de 2001. Para as fornecedoras de energia elétrica, reajuste de 150% com direito a aumento todos os anos, de acordo com a inflação (BIONDI, 1999).

⁹² Para ilustrar o quanto o valor da multa é irrelevante, Biondi (1999) sugere que se uma empresa do ramo deixar de investir 400 milhões de reais para atender os consumidores de uma região, pagará

Biondi (1999) aponta que os lucros que as empresas estatais obtiveram após a privatização são decorrentes de fatos que estão além das dívidas “engolidas” e do aumento dos preços dos produtos e tarifas de serviços, tais como: as demissões⁹³ promovidas antes do processo de privatização, livrando os compradores do pagamento das indenizações e aposentadorias e reduzindo a folha mensal de pagamento; o pagamento das aposentadorias⁹⁴ e dos benefícios aos funcionários existentes, no caso os fundos de pensão; o mecanismo de crédito tributário, pelo qual os compradores de bancos podem utilizar os prejuízos que os bancos estatais comprados tenham sofrido nos últimos anos, acumulados no balanço, para subtraí-los do seu próprio lucro, reduzindo-o e diminuindo ainda o Imposto de Renda que deveriam pagar; o “dinheiro em caixa”, dinheiro que foi deixado para os compradores⁹⁵; o pagamento feito em prestações⁹⁶ a juros baixos, se comparados às taxas normais no Brasil; os investimentos bilionários⁹⁷ antes dos leilões; e a concessão de empréstimos do BNDES⁹⁸ para os investimentos que os compradores se comprometeram a fazer.

Outro ponto destacado por Biondi (1999) é que a privatização não criou novos motores na economia, pois foi descartada qualquer obrigatoriedade de as empresas privatizadas comprarem peças nacionais. Assim, as empresas privatizadas vêm importando tecnologia, assistência técnica e equipamentos⁹⁹ de suas matrizes, o que tem criado saídas substanciais de dólares do País, ampliando-se o rombo da

apenas 1,2 milhões de reais de multa, o que para o autor não é multa e sim um prêmio aos compradores.

⁹³ Entre 1995 a 1998, o governo de São Paulo demitiu 10.026 funcionários da empresa ferroviária Fepasa. No Rio de Janeiro, o governo do Estado, demitiu 6.200 dos 12 mil funcionários do Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj) (BIONDI, 1999).

⁹⁴ Na Fepasa, o governo transferiu para sua folha de pagamento cerca de 50 mil aposentados. O governo do Rio de Janeiro “engoliu” todos os compromissos futuros do plano de pensão dos funcionários (BIONDI, 1999).

⁹⁵ Biondi (1999) denuncia que a Telesp deixou em caixa para a empresa compradora, a espanhola Telefônica, um bilhão de reais.

⁹⁶ Na venda das redes ferroviárias, houve entrada que variou de 10% a 20% do valor total e o restante com prazo 30 anos para pagamento. Nas teles, a entrada era de 40% seguida de duas parcelas de 30% cada a vencerem em um e dois anos (BIONDI, 1999).

⁹⁷ Biondi (1999) cita o investimento de 21 bilhões de reais no sistema Telebrás, 4,7 bilhões de reais na Açominas e 1,9 milhões na CSN antes de privatizá-las.

⁹⁸ Biondi (1999) ilustra que a Light e a Companhia Siderúrgica Nacional ganharam 730 milhões e 1,1 bilhão de reais, respectivamente, de empréstimos do BNDES.

⁹⁹ Alguns equipamentos de telefonia celular chegam a utilizar de 85% a 100% de peças importadas, e no País ocorrem apenas a montagem (BIONDI, 1999).

balança comercial e contrariando a afirmação do governo de que as privatizações trariam dólares para o País. Nesse sentido, Behring (2008) esclarece que as importações de insumos, além de permitirem o envio de enorme remessa de dinheiro para o exterior e acarretarem o desequilíbrio da balança comercial, levaram ao desmonte de parcela do parque industrial nacional e ao desemprego.

Mattoso (1999) explica que o IED decorrente do processo de privatização não implicou necessariamente na ampliação da capacidade produtiva instalada, mas o que tem sido comum é um processo de redução do número de empregados, mediante processo de enxugamento e encolhimento. O que se observa ao longo dos anos de 1990, sobretudo no primeiro governo de FHC, é um processo de desestruturação do mercado de trabalho que se manifesta pelo desemprego e pela precarização das condições e relações de trabalho, de forma jamais ocorrida na história do País¹⁰⁰.

Complementa Behring (2008) que, no governo de FHC, a política de privatização dos serviços de utilidade pública se justificava ao assegurar uma fonte de financiamento externo, considerando a macroeconomia do Plano Real, além de impulsionar o processo de reestruturação produtiva e modernização da economia. Contudo, ao adotar essa política, o governo jogou o País numa armadilha, já que tais serviços não somaram para o equilíbrio do balanço de pagamentos, especialmente porque não são exportáveis, pois a tendência é a de que as empresas de serviços privatizadas e desnacionalizadas passem a importar equipamentos e peças, alimentando o desequilíbrio na balança comercial.

Conclui a autora que a privatização das estatais foi uma estratégia decisiva para assegurar a adaptação brasileira à lógica mundial do capital, a partir da reedição de sua condição subordinada em uma relação de favor para com o capital estrangeiro¹⁰¹. Assim, em nome de uma inserção global competitiva, da diminuição da dívida pública e da mobilização de recursos para a intervenção na área social,

¹⁰⁰ No decorrer dos anos de 1990, foram queimados cerca de 3,3 milhões de postos de trabalho formais da economia brasileira (MATTOSO, 1999, p. 18)

¹⁰¹ Entre 1996 e 1998 o fluxo de IED no Brasil passou de 6,3% para 11,2% do PIB, o que significou um aumento de 80% no grau de desnacionalização da economia (BEHRING, 2008).

conforme documento oficial, foi promovido um conjunto de medidas as quais são características do projeto contrarreformista do Estado brasileiro.

2.2.4 A reforma do Estado

Tendo o entendimento de que o processo de implementação da reforma do Estado brasileiro foi a estratégia mais importante do ajuste estrutural, parte-se do levantamento dos ideais e do raciocínio do dirigente da equipe de formulação do Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE).

2.2.4.1 Ideias centrais do projeto social-liberal em Bresser Pereira¹⁰²

Bresser Pereira parte do entendimento de que, a partir da década de 1970 e, principalmente, nos anos de 1980, é vivida uma grande crise localizada no Estado: no Estado de Bem Estar nos países desenvolvidos, principalmente na Europa; no Estado Desenvolvimentista nos países em desenvolvimento; e no Estado Comunista nos países em que o modo de produção estatal tornou-se dominante. Explica que a origem da crise localiza-se ou no mercado ou no Estado; assim, a grande crise dos anos de 1930 ocorreu do mau funcionamento do mercado, e a dos anos de 1980, do colapso do Estado Social do século vinte.

Na crise dos anos 30, o mercado livre levou as economias capitalistas à insuficiência crônica da demanda agregada. Em consequência, entrou também em crise o Estado Liberal, dando lugar ao Estado Social. Na crise do Estado Social, o intervencionismo, que era fator de desenvolvimento, transforma-se em obstáculo:

¹⁰² O conteúdo pesquisado encontra-se no documento “A reforma do estado dos anos 90; lógica e mecanismos de controle”. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, 1997.

O Estado entra em crise fiscal, perde em graus variados o crédito público, ao mesmo tempo que vê sua capacidade de gerar poupança forçada a diminuir, senão a desaparecer, à medida que a poupança pública, que era positiva, vai se tornando negativa. Em consequência, a capacidade de intervenção do Estado diminui dramaticamente. O Estado se imobiliza (PEREIRA, 1997, p. 12).

Associa a crise, por um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal, por outro lado, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais. O Estado Social possuía papel estratégico na promoção do progresso técnico, na acumulação de capital e na responsabilidade principal de garantia de distribuição de renda, o que promoveu seu crescimento no plano social e empresarial, bem como fez crescer a carga tributária. Tornou-se, assim, um Estado Social-Burocrático na medida em que, para promover bem estar social e desenvolvimento econômico, contratava seus funcionários.

Com o aumento da capacidade de arrecadação, as transferências do Estado foram sendo capturadas pelos interesses dos empresários, da classe média e de burocratas públicos. As empresas estatais deixaram de realizar poupança, na medida em que realizavam lucros monopolistas e investiam esses lucros, ao mesmo tempo em que suas operações se demonstravam ineficientes ao adotar os padrões burocráticos de administração. O grande Estado do século vinte se revelava ineficiente para combater a corrupção e o nepotismo e incapaz de prestar serviços de qualidade às demandas do cidadão-cliente, sendo necessária a substituição dos padrões burocráticos da administração pública por uma administração pública gerencial.

Em consequência desses fatores, o Estado foi entrando em uma crise fiscal que, no início dos anos 80, apareceu sob a forma da dívida externa. Na medida em que o Estado via sua poupança pública tornar-se negativa, perdia autonomia financeira e se imobilizava, deixando nítidas as limitações gerenciais, levando a uma crise de

governança¹⁰³ que se expressava, no limite, em episódios hiperinflacionários. Assim, o Estado agente de desenvolvimento se transformava em seu obstáculo.

O processo de globalização é apontado como uma pressão adicional para a reforma do Estado. Decorrente de uma grande diminuição dos custos dos transportes e comunicações internacionais, a globalização levou a um enorme aumento do comércio mundial, dos financiamentos internacionais e dos investimentos diretos das empresas multinacionais, significando em um aumento da competição internacional. O mercado ganhou espaço em nível mundial, rompeu ou enfraqueceu as barreiras criadas pelos Estados nacionais e transformou a competitividade internacional em condições de sobrevivência para o desenvolvimento econômico de cada país.

Nesse contexto, quando o mercado prevalece, ocorre uma melhor alocação de recursos e o aumento da eficiência da produção, ao passo que há uma perda relativa da autonomia do Estado, por ter sua capacidade reduzida de formular políticas macroeconômicas e de isolar sua economia da competição internacional. Dessa forma, a globalização impôs uma dupla pressão sobre o Estado: proteger seus cidadãos e ser mais forte para enfrentar o desafio de tornar-se mais barato e mais eficiente na realização de suas tarefas, para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente.

Diante do diagnóstico da crise como sendo uma crise do Estado, apresenta-se como resposta ao problema a substituição da interpretação nacional desenvolvimentista pela união da proposta social-liberal à direita pragmática, para engendrar a reconstrução do Estado. Com vistas à obediência aos fundamentos macroeconômicos, devem-se adotar políticas econômicas que envolvam o ajuste fiscal, políticas monetárias apertadas, preços de mercado, taxas de juros positivas embora moderadas e taxas de câmbio realistas. É preciso corrigir efetivamente as falhas do mercado; recuperar a poupança pública; superar a crise fiscal; redefinir as formas de intervenção no econômico e no social, através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar serviços de educação, saúde e

¹⁰³ Governança, no sentido amplo, é a capacidade financeira e administrativa de uma organização de implementar suas políticas. Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões tomadas (PEREIRA, 1997).

cultura; reformar a administração pública, com a implantação de uma administração gerencial.

Bresser Pereira conclui que a reforma significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento. E explica por que esse modelo é designado Social Liberal:

[...] social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional (PEREIRA, 1997, p. 18).

Bresser faz distinção entre a proposta da direita neoliberal que defende um Estado mínimo e um mercado com pleno controle da economia. Explica que as elites internacionais perceberam que essa linha de ação está correta e que o BM e o BID tornaram como prioridade os empréstimos para a promoção das reformas.

Para a efetivação de um Estado Social-Liberal, Bresser Pereira defende quatro processos prioritários: o Estado deve ser delimitado nas funções com redução de tamanho, sobretudo em termos de pessoal, através de programas de privatização, terceirização¹⁰⁴ e publicização¹⁰⁵; seu grau de interferência deve ser reduzido através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado; deve-se aumentar a governança do Estado através de ajuste fiscal que devolva a autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa na direção de uma administração pública gerencial e da separação das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e sua execução; aumento da governabilidade ou do poder do governo por meio da

¹⁰⁴ Processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio (PEREIRA, 1997).

¹⁰⁵ Processo que implica a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que o Estado presta. A efetivação do processo visa transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal (PEREIRA, 1997).

existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social.

2.2.4.2 O Plano diretor de reforma do Estado

Elaborado pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), o PDRE foi aprovado, em setembro de 1995, na Câmara da Reforma do Estado, órgão interministerial criado para esse fim e que orientou, dentre outros processos e legislações, a EC n. 19 de 19/06/1998 que trata da reforma da administração pública (BEHRING, 2008). Explana a autora que os argumentos do presidente Fernando Henrique Cardoso em defesa do plano reiteravam que: a crise brasileira da última década foi uma crise do Estado, que se desviou de suas funções básicas, donde decorre a deterioração dos serviços públicos mais o agravamento da crise fiscal e da inflação; o Estado brasileiro é rígido, lento, ineficiente e sem memória administrativa. Para FHC, o Estado deve fortalecer a ação reguladora numa economia de mercado, especialmente nos serviços básicos e de cunho social.

A justificativa do plano se pauta no argumento de que o Estado brasileiro afastou-se de suas funções precípuas para atuar na esfera produtiva e sua crise assume a forma de crise fiscal de esgotamento do modelo estatizante de intervenção na economia. Nesse sentido, a direção da reforma proposta deveria seguir caminhos que possibilitassem:

[...] o ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado – abertura comercial e privatizações – acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que fortaleça a competitividade da indústria nacional; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado, aumentando sua eficiência (BEHRING, 2008, p. 178).

De acordo com o plano, o Estado, para atender aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento, cresceu de forma distorcida, sendo a proposta uma

redefinição de seus papéis. Dessa forma, passaria por transferir para o setor privado as atividades que pudessem ser controladas pelo mercado; e os serviços que não envolvessem o exercício do poder de Estado, mas devessem ser subsidiados por ele, deveriam ser descentralizados para o “setor público não estatal”. O entendimento é que a produção desses serviços devesse ser realizada de forma competitiva e estabelecendo-se parcerias com a sociedade para o financiamento e controle social de sua execução. Assim, o Estado reduz a prestação direta de serviços, mantendo-se como regulador e provedor.

Na gestão, o plano reforça a governança por meio da transição de um tipo rígido e ineficiente de administração pública para uma administração gerencial, flexível, por meio da flexibilização e descentralização das decisões, e eficiente, tendo a qualidade como cultura na administração pública, inspirada em elementos da gestão empresarial. O controle deve ser feito pelos resultados e não pelos processos, mantendo a profissionalização do funcionalismo como na orientação burocrática. Na esfera administrativa, o plano prevê a superação do patrimonialismo e da burocracia pela perspectiva gerencial.

A reforma distingue quatro setores no Estado. O primeiro se constitui em um Núcleo Estratégico responsável por reformular políticas públicas, legislar e controlar sua execução, sendo composto pelos três poderes. O segundo, um setor de atividades exclusivas de prestação de serviços que somente o Estado pode realizar como a previdência e a educação básica, entre outros. O terceiro, no setor de Serviços Não-Exclusivos, em que o Estado pode atuar paralelamente com outras organizações públicas não estatais. Por fim, o setor de produção de bens e serviços, composto por empresas que não cumprem papel estratégico e, portanto, devem ser privatizadas, como as universidades, hospitais, setor de bens e serviços para o mercado.

Nos setores de serviços exclusivos do Estado, a proposta é a de transformar as autarquias em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão com previsão de mecanismos de controle social. Para o setor de produção de bens voltado ao mercado, a proposta é de privatização, por meio do Conselho de Desestatização ou, quando não for possível, com a implantação de um contrato de gestão. Quanto aos serviços não exclusivos do Estado, estes deverão ser realizados de forma combinada entre o Estado e as organizações públicas não-estatais. Assim,

incorporando os ideais estabelecidos na proposta de Reforma do Estado, foi lançado o Programa Nacional de Publicização¹⁰⁶ que autoriza o poder executivo a, por meio da qualificação de entidades privadas como Organizações Sociais¹⁰⁷ (OS), transferir-lhes a gestão de benefícios e serviços públicos a cargo de entidades autárquicas e fundacionais.

Nesse sentido, sob o argumento do equilíbrio fiscal e da busca de eficácia, destacou-se o repasse dos serviços sociais para entidades públicas não estatais intituladas de Organizações Sociais, Organizações Filantrópicas¹⁰⁸ e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público¹⁰⁹ (OSCIP), ou seja, as organizações do Terceiro Setor¹¹⁰. Observa-se que as promulgações das legislações que estabelecem o marco legal daquelas organizações são compatíveis com o período e

¹⁰⁶ Instituído por meio da medida provisória n. 1.591 de setembro de 1997, que define as Organizações Sociais, que, posteriormente, foram regulamentadas por lei específica.

¹⁰⁷ As Organizações Sociais foram regulamentadas pela Lei 9.637 de 15/05/1998, definidas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades podem ser dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e à preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Disponível em: <<http://www.fiscosoft.com.br/indexsearch.php>>. Acesso em 18 jul. 2009.

¹⁰⁸ O termo filantropia significa amor à humanidade e remete às noções de benemerência e caridade (SILVA, 2007). As Organizações Filantrópicas respondem pela assistência social beneficente e gratuita. São isentas da contribuição para a seguridade social, garantia concedida no artigo 195, § 7º da Constituição Federal de 1988. A partir da Lei 9.732 de 11/12/1998, são filantrópicas as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que prestem assistência social beneficente e gratuita a pessoas carentes, em especial a crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência, ou que prestem serviços de pelo menos 60% ao SUS, ou que ofereçam vagas integralmente gratuitas a carentes na área da educação, ou que prestem atendimento de caráter assistencial na área da saúde (SILVA, 2007). Disponível também em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L9732.htm>>. Acesso em dia 18 jul. 2009.

¹⁰⁹ A Lei 9.790 de 23/03/1999 define o termo de parceria entre Estado e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e, posteriormente, foi seguida por várias regulamentações complementares (BEHRING, 2008). Enquadram-se nos mais variados serviços, desde assistência social até de tecnologias alternativas. São qualificadas como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos. Considera sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9790.htm>>. Acesso em 18 jul. 2009.

¹¹⁰ Terceiro Setor é uma terminologia sociológica que dá significado a todas as iniciativas privadas de utilidade pública com origem na sociedade civil. A palavra é uma tradução de *Third Sector*, um vocábulo muito utilizado nos Estados Unidos para definir as diversas organizações sem vínculos diretos com o Primeiro Setor (Público, o Estado) e o Segundo Setor (Privado, o Mercado). Dentro das organizações que fazem parte do Terceiro Setor, estão as ONGs (Organizações não-governamentais), entidades filantrópicas, OSCIP, organizações sem fins lucrativos e outras formas de associações civis sem fins lucrativos. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/terceiro_setor>. Acesso em 22 jul. 2009.

os interesses estabelecidos no PDRE. A mais recente proposta de parceria público-privada são as chamadas Fundações Estatais¹¹¹ (FEs). A proposta do projeto é fundamentada na necessidade de dotar o governo de agilidade e eficácia no atendimento das demandas sociais do País, tendo como essência aperfeiçoar a gestão dos serviços públicos.

A visão dos idealizadores do plano se pautou nos pressupostos de que as reformas da Constituição de 1988 engessaram o aparelho do Estado, refletindo numa volta ao passado burocrático, e reduziram a capacidade operacional do governo, aumentando seu custo. Busca-se provar essa tese com os argumentos de que: a constituição e o direito administrativo privilegiam o modelo burocrático tradicional, formalista e rígido, dando ênfase a normas e processos em detrimento dos resultados; a descentralização preconizada na Constituição dá maior estatuto aos Estados e Municípios, mas isso caminha em ritmo lento porque existe uma crença de que a União deve promover o bem-estar social; a legislação que regula as relações de trabalho no setor público é protecionista e o Regime Jurídico Único é a maior expressão dessa proposição, pois garante aos servidores públicos a estabilidade e integralidade no provento de aposentadoria, criando privilégios, desprestigiando a administração pública e aumentando o custo da máquina, acarretando uma tendência crescente de aumento de gastos da União com pessoal, principalmente com os inativos, reafirmando a necessidade da reforma (BERING, 2008). Este último argumento foi vastamente explorado no processo de reforma do regime de previdência dos servidores públicos e os direitos conquistados foram divulgados como privilégios em detrimento da categoria de trabalhadores do setor privado, levando ao senso comum a ideia de que a causa do déficit previdenciário é decorrente dos privilégios dos servidores públicos.

É prevista no plano uma estratégia de transição da reforma do Estado em três direções: mudança na legislação incluindo as reformas constitucionais, introdução de uma cultura gerencial e adoção de práticas gerenciais. Behring (2008) destaca que a EC n. 19, que trata da reforma da administração pública e acerca dos

¹¹¹ O governo federal enviou ao congresso Nacional o projeto de Lei Complementar (PLC) n. 92/07, em 13/07/2007, com o objetivo de regulamentar o inciso XIX do art. 37 da CF, referente às fundações instituídas pelo poder público, e estabelecer as áreas de atuação e a natureza jurídica dessas entidades. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em 01 set. 2009.

servidores públicos, e a EC n. 20, que trata da Previdência Social, são estratégias para primeira direção, sobretudo a última EC, tendo como pano de fundo o ajuste fiscal. Na direção da mudança cultural, a introdução de critérios de avaliação e de indicadores de desempenho dará suporte às práticas gerenciais, o que, de acordo com essa concepção, deve aumentar a governança do Estado brasileiro.

Para Behring (2008), o plano não é apenas uma reforma do aparelho do Estado, sendo este apenas um aspecto administrativo de um processo mais amplo do projeto político, econômico e social, que está articulado com as tradições político-econômicas hegemônicas no Brasil e as requisições da reestruturação produtiva e da mundialização. Tem o entendimento de que o argumento do plano de localizar a crise no Estado reflete uma visão unilateral e monocausal da crise contemporânea. Defende que a crise deve ser entendida como uma reação do capital ao ciclo depressivo, aberto no início dos anos 1970, que pressiona por uma refuncionalização do Estado, a qual corresponde a transformações no mundo do trabalho e da produção, da circulação e da regulação. As reações de cada país são expressas por suas particularidades históricas, seu lugar no mercado mundial, a correlação de forças entre as classes sociais, a cultura política e as escolhas dos segmentos que detêm hegemonia. Explica que as tentativas de retomada de taxas de lucro nos níveis dos “anos de ouro” pós-guerra ocorrem hoje por três eixos visceralmente articulados: a reestruturação produtiva, que fragiliza a resistência dos trabalhadores, facilitando a realização de superlucros; a mundialização, ensejando uma rearticulação do mercado mundial, com redefinição da especialização dos países e forte presença do capital financeiro; e o neoliberalismo, representando as reformas liberalizantes, orientadas para o mercado.

Behring aponta que a reforma está sendo conduzida por meio de uma estratégia de inserção passiva e a qualquer custo na dinâmica internacional e representa uma escolha político-econômica, não sendo um caminho natural diante dos imperativos econômicos, e sim uma escolha conduzida pela classe dominante ao longo da história. Os argumentos explicativos são comparações simplistas com a crise de 1929 e a referência genérica ao intervencionismo estatal nas suas variadas formas ao longo do século, ignorando, desse modo, as particularidades históricas brasileiras e assim justificando a reforma como necessária e irreversível.

Associa, ainda, Behring, o discurso da chamada reforma política e econômica a uma espécie de aparente esquizofrenia, argumentando que o problema está localizado no Estado, donde é necessário refuncionalizá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos. Enquanto isso, a política econômica corrói aceleradamente os meios de financiamento do Estado por intermédio de uma inserção na ordem internacional que deixa o País à mercê dos especuladores no mercado financeiro. Dessa forma, todo o esforço de redução de custos escoia pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa.

A prática da reforma é compatível com a política econômica, de acordo com Behring, reforçando que seu discurso é pura ideologia e mistificação, no sentido de falsa consciência, em um explícito cinismo intencional de classe. Analisando os discursos de Bresser na defesa da reforma, vê-se que este os caracteriza com a intenção de produzir efeitos perlocucionais, de parecer progressista; assim, apesar de aderir aos princípios da escolha pública, a proposta não pode ser identificada com o neoconservadorismo.

Para a autora, fica evidenciado que o discurso acerca da reforma é apenas uma aparência diante das respostas ao ataque especulativo de 1999, que mostrou a vulnerabilidade do País à dinâmica externa propiciada pelas medidas da política macroeconômica monetarista. O Brasil recorreu ao FMI e o acordo não garantiu o ajuste nas contas públicas, estando voltado, sobretudo, para a regularidade do pagamento aos credores. Dessa forma, levou o País a uma brutal contenção de gastos, na busca da meta do superávit primário¹¹² previsto no acordo, o que levou ao aumento da pobreza e do desemprego, juntando-se ao fato de ser um ano de baixíssima execução orçamentária de programas sociais e de investimentos do governo federal.

Outro aspecto destacado pela autora é o programa de Publicização, que se expressa na criação das agências executivas e organizações sociais, e na regulamentação do Terceiro Setor¹¹³, formando uma nova arquitetura institucional

¹¹² O governo brasileiro alcançou um superávit primário de 3,13% do PIB, maior que a meta do FMI, que estipulou 2,5% do PIB (BEHRING, 2008).

¹¹³ Montañó (2007) esclarece que o termo “terceiro setor” foi cunhado por intelectuais orgânicos do capital, sinalizando uma clara ligação com interesses de classe, nas transformações necessárias à alta burguesia. Seu crescimento é um fenômeno integrado, complementar e faz parte do projeto

que na área social se combina com o serviço voluntário¹¹⁴, o qual desprofissionaliza a intervenção nessas áreas, remetendo ao mundo da solidariedade. Além disso, considerando que as noções de Estado e de política pública se diluem nessa constelação de unidades autônomas e competitivas entre si, pontua as tendências:

[...] de superposição de ações; administração visando a rentabilização dos recursos em detrimento dos fins; submissão dos fins públicos a interesses privados, reeditando práticas de rent seeking por dentro do modelo que afirma querer combatê-las, à medida que o setor pode buscar fontes de financiamento extra-orçamentárias e fazer aplicações no mercado financeiro, dentre outros expedientes; continuidade de práticas clientelistas, já que a admissão do funcionalismo não se dará necessariamente por concurso público, e a demissão também fica a critério dos dirigentes de plantão, o que deixa o funcionalismo à mercê da ocasião, quebrando, nos médios e longo prazos, a continuidade e a memória administrativa [...] nas instituições agora autônomas; e desprofissionalização de intervenções que exigem conhecimento técnico especializado (BEHRING, 2008, p. 205).

Mais um elemento identificado pela autora é a separação entre a formulação e a execução das políticas, sendo que o núcleo do Estado formula e as agências autônomas implementam. O risco dessa separação são as distorções, a irracionalidade ou as práticas predatórias, como o clientelismo e a defesa de privilégios corporativos. Os mecanismos de controle e fiscalização dos contratos de gestão oferecidos a esses riscos foram frágeis, na medida em que são conhecidas as dificuldades do controle interno do Estado brasileiro e também é insuficiente a representação da sociedade civil na composição dos conselhos administrativos/curadores das organizações sociais.

As parcerias entre o Estado e o terceiro setor são apontadas por Montaño (2007) como estratégias que têm uma função ideológica de encobrir e gerar aceitação por parte da população. O que propicia ao Estado, sob o comando do capital, desvencilhar-se progressivamente da atividade social, recortando financiamento,

neoliberal, que por um lado reduz o papel do Estado na intervenção social, mas, por outro lado, cria demanda lucrativa para os serviços privados e estimula a ação voluntária filantrópica daquele setor que supostamente substitui a ação do Estado.

¹¹⁴ O voluntariado foi fomentado pelo Estado brasileiro a partir da década de 1940, com as iniciativas da primeira-dama Darcy Vargas através da Legião Brasileira de Assistência (LBA), tendo sido estratégia dos governos durante toda a segunda metade do século, sendo a experiência mais recente o Programa Nacional do Voluntariado (PRONAV).

precarizando, focalizando, descentralizando, diminuindo a abrangência ou eliminando políticas sociais e assistenciais. Dessa forma, alivia o capital na corresponsabilidade do sustento das políticas.

Silva (2007), fazendo uma análise das propostas do plano relativas às transferências de atribuições do Estado, destaca que a reforma significou a desestatização, justificada em nome da eficiência, da produtividade e qualidade. A produção estatal de bens e serviços é transferida para agentes do setor privado, ou tem sua ação reduzida por meio da implantação de formas “híbridas” de gestão social, pela combinação da ação estatal com a de organismos privados. Nesse sentido, a busca é pela redução da aplicação de recursos públicos e a direção é pela transferência de responsabilidades para instituições privadas, consideradas de interesse público, embora não sendo estatais, mas com aporte de recursos do orçamento, resultando em uma progressiva desobrigação do Estado.

Behring (2008) ainda aponta a semelhança na conduta que orientou a prática da reforma dos dois governos de orientação neoliberal. Ambos preferiram a via tecnocrática e “decretista”, a emissão das medidas provisórias, e não buscaram construir arenas de debates e negociação sobre o assunto. Os passos político-institucionais e ideológico-culturais foram firmados com esses métodos, o que torna o discurso sobre a democracia ou a governabilidade democrática, no Plano, um tanto inócuo e vazio.

Observa-se que os caminhos almejados no plano foram persistentemente transformados em realidade, sobretudo no que se refere ao processo de “reforma” da previdência social, tanto no RGPS quanto nos RPPS, sob a justificativa primeira do déficit dos sistemas e a necessidade de se fazer o ajuste fiscal. Nesse sentido, depois de um longo período de idas e vindas, finalmente em 1998 o governo de FHC emplacou o início de uma série de Emendas Constitucionais, que foram continuadas com competência pelo seu sucessor, ao prosseguir sob as mesmas orientações e argumentos cujo resultado foi a “reforma” do RPPS em 2003.

O processo de reforma da previdência social do governo de FHC não obteve os resultados desejados por aquele governo, as resistências da sociedade em geral e dos partidos de oposição desempenharam papel ativo que impossibilitou a

aprovação das propostas na sua integralidade, sobretudo no que se refere ao RPPS. Dando continuidade ao projeto de reforma do Estado, seu sucessor conseguiu reunir em favor da reforma desejada o apoio da sociedade e do principal partido de oposição do qual esse governo fazia parte. Dessa forma, a categoria de servidores ficou sozinha, o que foi decisivo para promover a reforma no RPPS.

O debate acerca dos movimentos que possibilitaram essas transformações no interior da sociedade e suas representações e, ainda, a relação dos pontos que foram modificados no RPPS através das Emendas Constitucionais efetivadas em 1998, 2003, 2005 e seus reflexos no conjunto do sistema de proteção da categoria serão contemplados no próximo capítulo.

Terceiro Capítulo

3 A contrarreforma da previdência dos servidores civis da União

As reformas da previdência social implantadas no período de 1998 a 2005 foram justificadas sob argumentos demográficos, com o discurso da lógica fiscal e da justiça social e pela necessidade de reduzir desigualdades entre os regimes existentes, acabando assim com os privilégios de uma categoria de trabalhadores em detrimento de outra.

As reformas conduzidas por Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva possuem lógicas idênticas e são complementares na divisão de tarefas, pois o primeiro reformou de forma mais acentuada o regime dos trabalhadores da iniciativa privada e o segundo, o regime da força de trabalho empregada pelo Estado.

Contudo, ambas as reformas apontaram como solução aos “problemas previdenciários” a redução de direitos dos trabalhadores, ao passo que abriram espaços para a consolidação da previdência complementar privada fechada e aberta. A alternativa de um fundo de pensão para os regimes próprios dos servidores se torna contraditória com o argumento do déficit previdenciário apresentado nos discursos do governo, pois a efetivação da previdência complementar dos servidores públicos provocará um aumento das despesas públicas, uma vez que o Estado, enquanto empregador, terá de contribuir com sua parcela.

Se houve redução de direitos dos servidores públicos sem que o Estado tenha qualquer economia com a proposta de previdência complementar, o único beneficiado é o capital financeiro, que através dos fundos de pensão passa a receber sistematicamente uma significativa massa de recursos das contribuições dos servidores e do Estado, com garantias da continuidade decorrentes da estabilidade do vínculo da categoria.

3.1 Os sistemas de previdência social brasileiros

No Brasil, existem dois grandes sistemas previdenciários¹¹⁵ que atendem aos diferentes tipos de trabalhadores. Um assiste aos trabalhadores do setor privado da economia, os quais são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), chamado de RGPS¹¹⁶. O outro atende aos trabalhadores que servem às instituições administrativas de todas as esferas do governo brasileiro, os quais são regidos por um estatuto próprio, isto é, um conjunto de normas que fixa todos os direitos, deveres e condições para o exercício do cargo no aparelho do Estado, chamado de RPPS¹¹⁷.

Contudo, essas duas instituições não assistem os 52,8% da população ocupada (BATICH, 2010), que se encontram no mercado informal, sem registro de carteira de trabalho assinada e sem a garantia dos direitos previdenciários¹¹⁸.

A despeito das diferenças entre os regimes previdenciários, ambos foram legalmente instituídos no século XX e, por um período, seus recursos serviram de fonte de financiamento para obras de infraestrutura necessárias ao desenvolvimento do capitalismo industrial. No processo de construção histórica de ambos, o ápice das conquistas de direitos foi inscrito na Constituição Federal de 1988. A partir da década de 1990, esses regimes foram alvos do projeto de reforma do Estado brasileiro, resultando na diminuição da proteção previdenciária pública, ao passo que se favoreceu a ampliação do sistema de previdência privada, tanto da previdência aberta quanto da fechada, por meio dos fundos de pensão.

¹¹⁵ Ressalta-se a existência de lei específica que estabelece normas das relações de trabalho e normas previdenciárias aos membros das forças armadas, que não são objeto de interesse deste estudo.

¹¹⁶ A previdência dos trabalhadores da iniciativa privada é administrada pelo Ministério da Previdência Social, já a dos servidores públicos é administrada pelos Tesouros Nacional, Estadual e Municipal.

¹¹⁷ Considera-se como Regime Próprio de Previdência Social aquele instituído por lei pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em favor dos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo (AKASHI, 2005).

¹¹⁸ Os trabalhadores do mercado informal que não mantêm vínculo de emprego podem ingressar no RGPS desde que contribuam individualmente por meio da Guia de Recolhimento da Previdência Social (GRPS).

3.1.1 A construção da proteção previdenciária dos trabalhadores do setor privado

Com o desenvolvimento do capitalismo industrial e a formação do trabalhador assalariado, as políticas de proteção foram se desenvolvendo na contemporaneidade dessas formas de produção que se iniciavam. Assim, a Previdência Social no Brasil teve seu marco com a promulgação da Lei Eloy Chaves¹¹⁹ de 23 de janeiro de 1924, que instituiu a Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP)¹²⁰ da categoria dos trabalhadores em ferrovias.

As CAPs se expandiram de forma acelerada, contemplando diversas categorias de trabalhadores (em 1937, já somavam 183 Caixas). Eram instituições de natureza civil e privada do ponto de vista da sua gestão. Sua administração era realizada por um colegiado composto de empregados e empregadores; e o poder público exercia um papel de controle à distância, e externamente ao sistema administrativo, destinado à exclusiva resolução de conflitos entre a caixa e o segurado (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985). O financiamento era responsabilidade dos empregados, empregadores e consumidores dos serviços prestados pela empresa à qual a caixa pertencia, por meio de tarifas cobradas para esse fim¹²¹.

Na década de 1930, a acumulação capitalista passou a ser dominada pelo capital industrial, exigindo do Estado investimento na infraestrutura necessária para o crescimento da indústria e proteção social aos assalariados urbanos. Entre as principais medidas realizadas, destacamos a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), onde o Estado passava a participar de sua gestão¹²² e de seu financiamento¹²³, já que essas instituições se constituíram como autarquias públicas estruturadas por categoria profissional e seus regimes instituídos

¹¹⁹ Foi criada pelo Decreto 4.682 de 24/01/1923.

¹²⁰ Para aprofundar o histórico da previdência social no Brasil, ver Carvalho (2008).

¹²¹ Contribuição cobrada diretamente aos consumidores dos bens ou serviços das empresas a que correspondiam as Caixas, através de um adicional acrescentado aos preços desses bens ou serviços, que correspondia a 1,5%, posteriormente 2%, desses preços (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1985).

¹²² O Estado nomeava seus presidentes (CABRAL, 2000).

¹²³ A participação do Estado correspondia a 2% do imposto sobre produtos importados do exterior (BATICH, 2010).

eram de capitalização¹²⁴, assim como o das CAPs. De acordo com Cohn (1980), a defesa pelo regime de capitalização reflete uma demanda do Estado, de modo que esse regime funcionasse como um instrumento de captação de poupança forçada, com vistas a atender às necessidades de investimentos assumidos principalmente pelo setor público.

Assim, por meio de imposições legais, o Estado adquiriu o poder de orientar o rumo dos investimentos das instituições previdenciárias e passou a canalizar as reservas da previdência para os investimentos de sua preferência¹²⁵.

Em 1967, na ditadura militar, sob discurso de racionalidade, eficácia e saneamento financeiro, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que uniformizou a legislação sobre contribuições e benefícios, ao consumir a unificação em um único Instituto (com exceção do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE), promoveu a mudança de regime de capitalização para o de repartição e afastou gradativamente os trabalhadores do poder decisório, com o Estado assumindo a gestão do Instituto.

Batich (2010) destaca que se manteve a utilização do saldo financeiro da instituição para o financiamento de obras de infraestrutura¹²⁶ e, como nos períodos anteriores, o governo não somente deixou de pagar os juros devidos como não devolveu os recursos empregados nas obras realizadas. Também os militares incorporaram gradativamente novos benefícios ao sistema¹²⁷, o que é apontado por Oliveira e

¹²⁴ O regime de capitalização tem como característica principal a individualidade. Cada segurado contribui para o seu próprio benefício futuro, estabelecendo, dessa forma, uma correspondência entre o custeio e o benefício de cada um. Esse regime é uma poupança individual, com o agravante de que o indivíduo não controla a aplicação do dinheiro. A organização desse regime elimina os traços de solidariedade, universalidade e redistribuição presentes no estado de bem estar social.

¹²⁵ Batich (2010) afirma que, além de a previdência ter sido o principal sócio do Estado no processo de industrialização do país, os IAPs foram obrigados a subscrever ações preferenciais da Companhia Siderúrgica Nacional, da Companhia Hidroelétrica do São Francisco, da Companhia Nacional Alcalis, da Fábrica Nacional de Motores, todas elas estatais, e ainda foi determinado pelo Decreto-Lei n. 1.628/52 (criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) que as instituições previdenciárias concedessem empréstimos em montante fixado pelo Ministério da fazenda.

¹²⁶ Entre elas, a Usina Hidroelétrica de Itaipu, a Ponte Rio-Niterói, a Transamazônica e as usinas nucleares de Angra dos Reis (BATICH, 2010).

¹²⁷ Integrou o seguro acidente de trabalho, antes prestado pelo mercado privado; incorporou ao sistema os trabalhadores rurais os autônomos, os empregadores, o jogador de futebol e a empregada doméstica; criou o salário família, o salário maternidade e a renda mensal vitalícia amparando à velhice e os inválidos (mediante verificação de que o requerente ao benefício fosse elegível nos quesitos exigidos).

Teixeira (1985) como uma estratégia do Estado, apoiado pelos empresários, para manter a harmonia social em um contexto altamente desfavorável aos trabalhadores por estarem impossibilitados de organização e participação política.

Em 1977, instituiu-se o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), constituído de autarquias, cada uma delas tratando de um aspecto da proteção social, envolvendo as políticas de previdência, saúde e assistência social.

Em outubro de 1888, no primeiro governo após a ditadura militar, precedida de intensos debates, aprovou-se a nova CF. No artigo 194, foi introduzido o conceito de Seguridade Social¹²⁸, compreendendo um conjunto integrado de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade com o objetivo de garantir direitos relativos à Saúde, Previdência, Assistência Social e Seguro Desemprego. Assim, ficou definido na CF que a saúde é um direito de todos e um dever do Estado, que qualquer pessoa acima de 16 anos pode contribuir e, portanto, integrar a Previdência Social¹²⁹ e que a assistência social é um direito de quem dela necessitar.

Os constituintes estabeleceram fontes de financiamento exclusivas para a seguridade social, sem definir vínculos, com exceção do seguro-desemprego¹³⁰. Dessa forma, teria como base fiscal a previsão da participação de recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das contribuições sociais¹³¹: dos trabalhadores; dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; e sobre as receitas de

¹²⁸ Não foi integrado na Seguridade Social o regime dos servidores. A categoria é contemplada nas determinações do Título III, sobre a organização do Estado, nas seções II e III da CF.

¹²⁹ Foram uniformizados os direitos entre benefícios rurais e urbanos, ampliado de 24 para 36 meses a base de cálculo da aposentadoria por tempo de serviço, fixação de um salário mínimo como piso dos benefícios, garantia da preservação do valor real do benefício, concessão da aposentadoria proporcional à mulher, introdução da contagem recíproca do tempo de contribuição na Administração Pública e na atividade privada rural e urbana (BATICH, 2010).

¹³⁰ O Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor (PASEP) passaram a ter uso exclusivo do programa seguro-desemprego e do pagamento do abono PIS/PASEP, sendo 40% de sua arrecadação destinada a empréstimos realizados pelo BNDES às empresas (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003).

¹³¹ As contribuições sociais são consideradas tributos e são instituídas em lei, com base no poder fiscal do Estado. Distinguem-se dos tributos fiscais por estarem vinculadas a um órgão público favorecido.

concursos de prognóstico. Posteriormente foi agregada ao orçamento a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF)¹³².

3.1.2 A construção da proteção previdenciária dos servidores públicos civis da União

São nomeados servidores públicos aqueles que mantêm vínculo empregatício com o Poder Público. Eles são regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos¹³³ e, por isso, chamados de estatutários em vez de empregados, e se submetem às regras estabelecidas pela Administração Pública. Batich (2010) define que, no sentido pleno do termo, são representantes do Estado em relação à população e é a ela que servem.

A relação do servidor com a Administração Pública parte do entendimento de que o Estado, para cumprir seu papel estratégico no processo de desenvolvimento, necessita possuir um quadro de servidores permanentes e exclusivos, dedicados e estáveis no exercício de suas diretrizes fundamentais. Para a Anfip (2003), é essa concepção de Estado que diferencia o servidor público dos trabalhadores do setor privado, inclusive no que se refere aos seus sistemas próprios de aposentadorias, pois são vistas como uma extensão da remuneração dos servidores quando na ativa e um prolongamento de sua relação com o Estado, que se estende por toda a vida.

Essa distinção de regimes de aposentadorias é uma realidade comum em vários países¹³⁴, não sendo exclusividade do Brasil. Marques (2002) destaca que na maioria dos países membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os funcionários federais são cobertos por regimes específicos

¹³² Em 1994, foi criado o Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (IPMF) que, em janeiro de 1997, assumiu a forma da CPMF, com o mesmo propósito de compor o orçamento da Seguridade Social direcionada para a política de saúde. Sua alíquota inicial era de 0,20% e, em 1999, passou para 0,38%. Foi extinta em janeiro de 2008.

¹³³ Concentram, do total, 89,5% no executivo, 8% no judiciário e 2,5% no legislativo (Boletim Estatístico de Pessoal, vol. 13, n. 152, dezembro de 2008).

¹³⁴ Em um universo de 99 países, 70 apresentam sistemas de aposentadorias separados para o setor privado e para o setor público, 23 possui sistemas integrados e seis possuem somente sistemas públicos (ANFIP, 2003, p. 51).

que concedem vantagens em relação aos regimes dos trabalhadores do setor privado, e a maioria deles consiste em regimes de repartição, financiados pelo orçamento do Estado.

Na história da formação dos regimes próprios, verifica-se que medidas legislativas foram esboçadas, ainda no final do império¹³⁵. De acordo com Faleiros (2009), no final do século XIX, alguns oficiais da Casa da Moeda, dos Correios e Telégrafos e da Imprensa Nacional tinham o direito à pensão de velhice, benefícios que eram concedidos de forma discriminatória entre os trabalhadores, o que mostra a intenção do governo de obter lealdade seletiva dos seus funcionários¹³⁶.

Em 1931, foi criada a Caixa de Serviços Públicos para atender aos empregados dos serviços públicos explorados pela União e pelos Estados e Municípios. O quadro de segurados era composto por empregados do serviço de transporte, luz, força, telégrafo, telefone, portos, água e esgoto, entre outros. Já em 1938, foi criado o IPASE¹³⁷, que contemplava os servidores públicos federais com obrigatoriedade de contribuição que variava de 4% a 7% do total de seus vencimentos, percentual que passou a ser de 7,2% em 1952. A contribuição do governo foi instituída em 18% e, de acordo com muitos analistas, o Estado nunca contribuiu com a parte patronal e nunca constituiu fundo próprio. Além do mais, havia pouca transparência na utilização das contribuições dos servidores (ANFIP, 2003).

Segundo Oliveira e Teixeira (1985), a gestão era exercida pelo Estado. O regime instituído foi o de capitalização, como os dos demais Institutos, e suas reservas eram utilizadas pelo Estado para custear despesas alheias aos interesses dos segurados, a exemplo da Lei 454, de 9 de julho de 1937, que instituiu a tomada de

¹³⁵ Formação de caixas de socorro nas estradas de ferro do Estado; fundo de pensão do pessoal das oficinas da imprensa nacional; montepio obrigatório dos empregados do ministério da fazenda; aposentadorias para os empregados da estrada de ferro da Central do Brasil; aposentadorias e pensões para operários efetivos do arsenal da marinha do Rio de Janeiro; constituição de caixa de pensões e empréstimos para o pessoal da capatazia da alfândega do Rio de Janeiro (FUNDAÇÃO ANFIP, 2005)

¹³⁶ A Constituição da Primeira República contemplou esses funcionários com o direito a aposentadoria nas situações de invalidez (FALEIROS, 2009).

¹³⁷ Representou a organização da Previdência e Assistência da União. Incluía tanto os cargos considerados menores quanto os altos funcionários do executivo, do legislativo e do judiciário federais. Posteriormente foram incluídos, entre os contribuintes facultativos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal.

“Bônus” desse Instituto que eram emitidos pelo Banco do Brasil para o financiamento da agricultura, criação e outras indústrias.

Em 28 de outubro de 1952, foi instituído o Estatuto dos Servidores Civis da União e Territórios através da Lei 1.711, que consolidou o princípio do *pro-labore facto*¹³⁸, por meio do qual a aposentadoria era uma extensão da remuneração da atividade. Esse estatuto foi a matriz histórica dos regimes públicos nos Estados e nos Municípios. Definia como funcionário público as pessoas investidas em cargos públicos criados por lei, com denominação própria, e pagas pelos cofres da União.

De acordo com Silva (1999), assim como o IPASE, outros institutos de pensão surgiram por todo o País, sendo todos destinados ao financiamento das pensões e à criação de mecanismos específicos de proteção à saúde dos servidores. Explica o autor que a responsabilidade pelo pagamento das aposentadorias era exclusiva do ente estatal ao qual se vinculava o funcionário sem contrapartida contributiva. Isso porque, nas décadas de 40 e 50, o País passou por profundas mudanças econômicas com a substituição da produção agrícola pela industrial, o que demandou do Estado a necessidade de contratar pessoal especializado, de modo que a Administração Pública pudesse fazer frente aos novos desafios colocados. Na impossibilidade de arcar com o custo dos salários de profissionais qualificados, inflacionados pela nova demanda da indústria e do comércio emergentes, o Estado ofertava garantias extrarremuneratórias de prazo mais longo como a garantia previdenciária (aposentadoria) sem a obrigação contributiva. Dessa forma, a vantagem deferida aos servidores públicos foi historicamente calcada nos interesses nacionais, foi uma condição para a própria estruturação do Estado Brasileiro.

Na década de 1970, o IPASE foi incorporado ao SINPAS e 85% dos servidores passaram a ser regidos pela CLT¹³⁹. Os demais, que exerciam as carreiras específicas de Estado, mantiveram-se regidos por estatuto próprio¹⁴⁰, permanecendo no sistema de aposentadorias e pensões pagas pelo Tesouro

¹³⁸ *Pro-labore facto* – recompensa ou paga por um trabalho já feito e, conseqüentemente, já incorporado ao patrimônio individual de quem o realizou sob as condições preestabelecidas.

¹³⁹ Esses servidores passaram a contribuir para o RGPS com valores que estavam sujeitos ao teto de contribuições do INPS, órgão responsável pela gestão do sistema à época.

¹⁴⁰ Lei Federal 1.711/52, além de leis e normas estaduais e municipais.

Nacional¹⁴¹. A Fundação ANFIP (2003) destaca que nesse processo não houve registros da contabilidade do montante de recursos do patrimônio do IPASE e se instituiu uma dualidade de regime gerando tratamento diferenciado na categoria.

A CF de 1988 instituiu o Regime Jurídico Único para os servidores públicos, definiu um plano de seguridade social para a categoria e acabou com a dualidade de regimes imposta na década de 1970, que conduziu a maioria dos servidores ao RGPS. Dessa forma, todos os servidores efetivos passam a ser regidos pelos seus respectivos RPPS nos três níveis de governo. Isto é, o setor público absorveu em seus quadros os funcionários que, desde a década de 1970, eram contratados com base na CLT e cujas contribuições previdenciárias eram feitas ao RGPS.

A partir da CF, o financiamento das aposentadorias do servidor federal, que era inteiramente formado com os recursos do Tesouro, passa a ser também de responsabilidade do servidor, estabelecendo-se uma alíquota de contribuição, através da Lei 8.688¹⁴², sob o total de sua remuneração, sem teto, recolhida para uma hipotética “seguridade social dos servidores públicos” (SILVA, 1999), sendo também devida a contribuição do ente estatal, em percentual que deveria ser próximo ao dos índices praticados pelo setor privado¹⁴³. Garantiu os direitos previdenciários reafirmando a estabilidade, a integralidade¹⁴⁴ e a paridade¹⁴⁵, criou mecanismos efetivos impeditivos do ingresso no serviço público sem concurso

¹⁴¹ Com a extinção do IPASE, os servidores qualificados nas carreiras específicas de Estado contribuía com uma alíquota de 6% de suas remunerações para custeio de seus benefícios. Vide decreto-lei 90.817 de 17 de janeiro de 1985.

¹⁴² A Lei 8.688 de 21 de julho de 1993 dispõe sobre as alíquotas de contribuição para o plano de seguridade do servidor público civil dos poderes da união, das autarquias e das fundações públicas. Em seu artigo 2º, parágrafo 2º, define que o poder executivo tem 90 dias, contados da data da publicação dessa mesma lei, para enviar projeto de lei dispondo sobre o plano de seguridade social do servidor, sua gestão e custeio. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislação/61787/lei-8688-93>>. Acesso em 01 abr. 2009.

¹⁴³ Através da lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990, institui-se um Plano de Seguridade Social para o servidor e sua família.

¹⁴⁴ O princípio da integralidade dá garantia ao servidor, quando da concessão de sua aposentadoria ou da pensão aos seus dependentes, de um benefício correspondente a 100% da sua última remuneração.

¹⁴⁵ O instituto da paridade representa um direito dos aposentados e pensionistas de ter seus benefícios equiparados à remuneração dos servidores ativos.

público¹⁴⁶ e prova de títulos. Também foi assegurado ao servidor o direito à livre associação sindical e o direito de greve.

A ANFIP (2003) destaca que a criação do RJU dos servidores também teve como motivação reduzir os problemas financeiros da previdência social, pois as contribuições devidas pelo Estado ao RGPS relativas aos seus servidores nunca foram regulares. Silva (1999) e Piscitelli (2003) destacam que, nessa transição de regimes, as contribuições capitalizadas ao longo destes 20 anos no regime geral não foram transferidas para o Tesouro, ou seja, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios absorveram esse passivo sem compensações.

Complementa Piscitelli que o Estado, como empregador, também nunca (com exceções mais recentes) contribuiu em caráter específico para o financiamento das despesas previdenciárias. Isso porque os direitos dos servidores sempre foram reconhecidos como parte integrante de uma relação estatutária contratual em que caberia ao Estado empregador prover as aposentadorias e pensões aos seus ex-servidores.

Além dessa característica contratual que diferencia os regimes de previdência, é importante destacar que alguns direitos que são comuns aos trabalhadores do setor formal privado, regido pela CLT, não são direitos dos servidores regidos pelo RPPS. Entre eles, destacam-se: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) correspondente a 8% do total de seus salários mensais; a indenização de 40% sobre o saldo do depósito do FGTS quando da demissão ou aposentadoria; o seguro desemprego; uma alíquota de contribuição variável de acordo com a faixa salarial¹⁴⁷, aplicada sobre o salário de contribuição, que é limitado a um teto estabelecido em lei, ao passo que a alíquota de contribuição do servidor é fixa em 11% sobre o total de sua remuneração.

¹⁴⁶ A exigência de concurso público para preenchimento de funções no aparelho do Estado existia desde a década de 1930, entretanto, sempre foram encontradas maneiras de permitir que pessoas indicadas pelo poder político ocupassem os cargos públicos (BATICH, 2010).

¹⁴⁷ Para quem tem uma remuneração de até R\$ 1.024,97, a alíquota é de 8%; de 1.024,98 até 1.708,27, é de 9%; e de 1.708,28 até 3.416,54, é de 11%.

A rigor, os RPPSs dos servidores públicos¹⁴⁸ passaram a existir formalmente em 1998 com a regulamentação da Emenda Constitucional n. 20 e da Lei 9.717 de 27 de novembro de 1998, que estabeleceram regras gerais de funcionamento baseadas em normas que visam garantir o equilíbrio financeiro atuarial.

3.2 As “reformas” da previdência de 1998

Nos anos de 1990, o debate sobre a reforma da previdência social inseriu-se na discussão sobre o futuro da proteção social em âmbito internacional. Nos países capitalistas avançados, essa preocupação se justificava em função da manutenção de altas taxas de desemprego, comprometendo a arrecadação das receitas de contribuição de empregados e empregadores e levando ao aumento da despesa com o seguro-desemprego e com programas de renda mínima. Também se verificava que muitos regimes de previdência começaram a apresentar uma defasagem entre o número de contribuintes em relação ao de beneficiários, pela tendência do envelhecimento da população, o que já se manifestava antes de a crise surgir¹⁴⁹ (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003).

Já a história das reformas da previdência nos países da América Latina vai se apresentar de forma bem diferente. Marques, Batich e Mendes (2003) explicam que o sistema de proteção desses países sempre foi precário, não atingindo o conjunto da população e, muitas vezes, não constituindo um sistema unificado, mas sim formado de diversos regimes de base corporativa. Assim, vários países reféns da dívida externa, constrangidos pelo baixo crescimento econômico, seguiram os

¹⁴⁸ De acordo com a ANFIP (2003), no ano de 2000, existiam 3.302 regimes próprios de previdência, sendo um para o governo federal, um para cada governo estadual e 3.275 para cada município que instituiu regime próprio até essa data.

¹⁴⁹ Objetivando manter o equilíbrio, os países avançados criaram vários procedimentos durante a década de 1980, como: aumento das contribuições sociais; maior participação do usuário nas despesas com assistência médica; incentivo à complementação da aposentadoria através de entidades privadas; estreitamento da variação do valor da aposentadoria, reajustando aquelas com valores mais baixos em detrimento daquelas de níveis mais elevados (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003).

ditames e as metas do FMI, promovendo reformas de cunho neoliberal em seus sistemas de proteção social¹⁵⁰.

No Brasil, a ofensiva deflagrada sobre a previdência social começou no governo Collor, que, a partir de um programa neoliberal, iniciou um processo de desmonte do Estado e de retrocessos do ponto de vista da concepção da proteção social universal baseada nos direitos de cidadania. Dessa forma, a regulamentação da recém seguridade social sofreu vetos, adiamentos, e sua aprovação foi sendo concretizada de forma fragmentada, o que contraria a concepção inscrita na CF¹⁵¹.

Quanto ao financiamento da seguridade social, o desmonte se manifestou na regulamentação efetivada que não reafirma a participação do Estado, mas afirma que a União é responsável apenas pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras se decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada. Também é autorizado o uso do orçamento da seguridade social para custear as despesas com Encargos Previdenciários da União (EPU), em que se incluem benefícios concedidos através de leis especiais e o pagamento das aposentadorias e pensões dos servidores federais, que não fazem parte do sistema de seguridade social, constituindo-se, portanto, como despesas de responsabilidade do Tesouro.

O passo seguinte foi utilizar o orçamento da seguridade social para fazer frente às necessidades do plano real. Assim, em 1994, foi instituída a criação de um Fundo Social de Emergência, permitindo a desvinculação de 20% dos recursos destinados às políticas da seguridade social. Em 1997, passou a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, em 2000, de Desvinculação das Receitas da União (DRU). Por meio dessa desvinculação, ocorre uma transformação dos recursos da

¹⁵⁰ Entre os países que promoveram as reformas, destaca-se o Chile, que privatizou a previdência na vigência da ditadura militar comandada pelo general Pinochet na década de 1980. Posteriormente, seguindo as orientações do BM expressas no documento “Prevenindo a crise do envelhecimento”, outros países privatizaram seus sistemas através do regime de capitalização, entre eles: Bolívia, México, El Salvador, Argentina e Uruguai (que instituíram modelo misto – público e privado), e Peru e Colômbia (que instituíram modelos paralelos) (FALEIROS, 2009).

¹⁵¹ Não se efetivou a criação de um Ministério da Seguridade Social, o que reforçou a fragmentação das políticas. Mantiveram-se distintos os ministérios: da Saúde (MS); da Previdência e Assistência Social (MPAS). Subordinado ao MS, a Lei Orgânica da Saúde estabeleceu um Sistema Único de Saúde (SUS), como referência principal no setor e gestor de toda a política. Para fazer a gestão dos benefícios previdenciários, foi criado o INSS, com subordinação ao MPAS. A Assistência Social ficou dividida, percorreu diversas posições e depois retornou ao MPAS por meio da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), que tinha a responsabilidade de coordenar a Política Nacional de Assistência Social e gerenciar o Fundo Nacional de Assistência Social.

seguridade social em recursos fiscais para composição do superávit primário acordados com FMI e, por consequência, para sua utilização em pagamento de juros da dívida.

Contrariando a diversificação das fontes de recursos destinados à seguridade social, iniciou-se, na prática, uma especialização de recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários, ou seja, para atender essa demanda passou-se a utilizar apenas as contribuições sociais provenientes dos empregados e empregadores, situação que foi regulamentada na reforma de FHC.

O debate sobre a reformulação da seguridade social e a reforma da previdência se manteve crescente na década de 1990, envolvendo representações do capital e do trabalho. Dezenas de propostas estavam sendo formuladas, porém, conforme Marques, Batich e Mendes (2003) e Faleiros (2002), as discussões podiam ser reunidas em duas grandes vertentes: as que consideravam tarefa do Estado promover a proteção social e os que a compreendiam como responsabilidade individual do cidadão.

Mota (2005) explica que a primeira vertente alinha-se com as propostas dos trabalhadores representados pela CUT¹⁵², que: defende ter a previdência condições de subsistir por certo tempo, caso os aportes financeiros já previstos lhe sejam efetivamente repassados; posiciona-se pelo teto de 10 salários mínimos; defende a gestão pública através da refuncionalização dos atuais conselhos nacionais e estaduais; defende, ainda, a manutenção da contribuição sobre folha de salários e faturamento das empresas, como também a manutenção de seguro acidente de trabalho na esfera da previdência.

Outras propostas que preservavam o papel-chave do Estado na previdência social foram unânimes em defender a manutenção da diversificação das fontes de financiamento, justificada pelo objetivo de compensar o fraco desempenho das contribuições sobre a folha de salários e até mesmo de reduzir a carga tributária das empresas, visando estimular a contratação de trabalhadores no mercado formal. De forma diferenciada, defendiam vários tetos, sendo que algumas propunham adesão

¹⁵² Boito Jr. (2010) destaca que na ocasião das reformas neoliberais encaminhadas por FHC em 1995, a CUT ficou restrita ao apoio de pequenos e médios partidos de esquerda como o PT, o PDT, o PSB e o Partido Comunista do Brasil (PC do B).

compulsória a um regime complementar. Era consenso a extinção da aposentadoria por tempo de serviço e havia o debate sobre a pertinência de um sistema previdenciário único integrando ao RGPS os funcionários públicos federais. Essa última proposta foi repudiada pelos funcionários públicos, pelos sindicatos e pela CUT¹⁵³ (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003).

A segunda vertente, situada no campo neoliberal, defendia um sistema privado de capitalização, o qual se apresentava como estímulo para as pessoas melhorarem seus rendimentos e aumentarem sua capacidade de poupança, criando as bases necessárias para a sustentação financeira do desenvolvimento do País. Nesse sentido, o financiamento deveria ser sustentado pelo trabalhador/indivíduo, o que eliminaria o desestímulo à contratação no mercado de trabalho em função da eliminação ou diminuição dos encargos sociais. Para os indivíduos submetidos a situações de carência, admite-se a ação assistencial do Estado financiada através de receitas de impostos (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003).

Mota (2005) aponta que representantes do grande capital¹⁵⁴ estão ancorados nessa posição. Suas propostas podem ser sintetizadas, *grosso modo*, em: a privatização da previdência social; uma previdência básica cujo teto esteja entre dois a três salários mínimos, com previdência complementar¹⁵⁵ para os trabalhadores com rendas superiores ao teto, administrada por instituições financeiras privadas; benefício de um salário mínimo para idosos carentes; fim da aposentadoria por tempo de serviço; idade mínima fixada para aposentadoria; equiparação da idade do homem e da mulher para a aposentadoria; desvinculação das fontes de custeio entre saúde, previdência e assistência. No tocante ao financiamento da previdência, as propostas variavam entre ser de exclusiva responsabilidade dos trabalhadores

¹⁵³ Boito Jr. aponta que apesar de a CUT ter se posicionado contra as reformas, sua posição mudou em 1996: fez um pacto com o governo de FHC para viabilizar as modificações neoliberais que este pretendia implantar na previdência social. A CUT assumiu o discurso divisionista, erigindo como alvo de sua crítica as vantagens dos trabalhadores de classe média (aposentadoria especial para jornalistas e professores universitários) e do setor público (aposentadoria e pensões equivalentes ao salário da ativa).

¹⁵⁴ Fazem parte das entidades que representam as propostas do grande capital: a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP); Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN); Instituto Liberal do Rio de Janeiro; FMI; BM; BID.

¹⁵⁵ Proposta semelhante à defendida pela central sindical que representa o sindicalismo de resultado (força sindical). Contudo, defendia que as federações, os sindicatos e as associações profissionais organizassem a previdência complementar (MOTA, 2005).

como também de responsabilidade do empregador, mas com percentuais menores dos até então estipulados, sob a alegação de que as contribuições previdenciárias são responsáveis pelo crescimento do mercado informal.

Constata-se um grau de heterogeneidade grande entre as propostas (mesmo entre as que estão alinhadas na mesma vertente) e, também, pontos comuns nas duas vertentes explicitadas, como a extinção da aposentadoria por tempo de serviço e a adesão ao regime de previdência complementar. A implantação do regime de previdência complementar perpassa pelo debate acerca do teto máximo, pois o valor estipulado é o que irá justificar a demanda por parte dos trabalhadores em aderir a esse regime.

Subjacente à proposta de um teto de dois a três salários mínimos, está a previdência complementar que, compulsória ou facultativa, ampliará os espaços para o capital financeiro, substituindo em grande parte o regime de repartição solidário pelo de capitalização individual, comprometendo, assim, o pacto entre gerações. Na discussão dos valores dos tetos, está a disputa subliminar entre regimes que deságuam na questão maior entre uma previdência pública solidária com capacidade de abranger a maioria dos cidadãos, sem distinção, e uma previdência privada individual capaz de abranger apenas os que têm rendimentos compatíveis com as normas estipuladas.

Como já vimos, a década de 1990 apresentou uma crescente crise fiscal-financeira do Estado, com o fraco desempenho da economia e o crescimento da taxa de desemprego e do trabalho informal, situação que propiciou o fortalecimento do discurso sobre a necessidade de reformar a previdência (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003).

Em março de 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso¹⁵⁶ apresentou ao congresso nacional a proposta de Emenda Constitucional propondo alterações no sistema previdenciário, abrangendo o regime dos trabalhadores do setor privado e dos servidores públicos. Os dois maiores argumentos utilizados pelo governo para

¹⁵⁶ Entre 1994 e 1996, alguns benefícios previdenciários, cuja necessidade de passar por uma reforma constitucional inexistia, foram extintos por leis infraconstitucionais. São eles: o abono de permanência, o pecúlio, os auxílios natalidade e funeral, a limitação da concessão de aposentadoria especial (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003).

justificar as reformas foram fundamentados no “déficit da previdência” e na mudança dos padrões demográficos¹⁵⁷ (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003).

Em relação ao déficit, o governo explorou o fato, mostrando que as despesas previdenciárias eram maiores do que as receitas, mas utilizando para tal demonstração apenas as receitas provenientes das contribuições dos empregadores e trabalhadores. Desse modo, o governo omitiu: que a previdência faz parte do sistema de seguridade social legalmente instituído, com uma diversidade na base de financiamento suficiente para se sustentar e se manter superavitária; que desvincula 20% do orçamento da seguridade social, através da DRU, e os transforma em recursos fiscais para a composição de superávit primário e, por consequência, para a sua utilização em pagamento de juros da dívida; que se utiliza dos recursos da seguridade social para pagar os benefícios dos servidores, gasto que por princípio constitucional pertence ao orçamento geral financiado por tributos.

Quanto às transformações dos padrões demográficos, o governo argumentava que o aumento da expectativa de vida da população, reflexo do avanço técnico científico, e a diminuição da taxa de fecundidade comprometem as contas previdenciárias, pois a taxa de dependência da população aposentada em relação à da população ativa se altera, o que desequilibra o sistema de repartição. A primeira mudança promove um prolongamento cada vez maior da população adulta, o que manterá os benefícios por tempo maior, ao passo que a diminuição da taxa de fecundidade propiciará uma diminuição das pessoas ativas contribuindo para o sistema (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003).

No argumento das mudanças demográficas, o governo não explorou que o maior quantitativo de pessoas estava em idade produtiva. Marques, Batich e Mendes (2003) apontam que, em 2000, 64,6% da população tinham a idade entre 15 e 64 anos, isto é, idade para trabalhar, o que seria extremamente positivo para as contas

¹⁵⁷ Nas bases dos argumentos estavam apontados: a baixa relação entre contribuintes/segurados, decorrente da maturidade do sistema de repartição e acentuada pelo aumento da expectativa de sobrevida das pessoas, pela redução do número de trabalhadores ativos devido à crise econômica ou ao uso de novas tecnologias e novas formas de gestão, pela ampliação do mercado informal de trabalho com perda na arrecadação previdenciária; o baixo crescimento das contribuições previdenciárias, explicado pelo fraco desempenho da economia e pelo aumento da demanda por benefícios assistenciais; a gestão pública ineficiente que resultava em altos custos operacionais e elevado número de fraudes e sonegação (MARQUES, BATICH; MENDES, 2003).

previdenciárias, mas só se reverteria a favor da previdência social se a economia estivesse gerando empregos formais, resultando em maior volume de contribuições.

Contudo, argumentam os autores que não é isto que vinha ocorrendo, pois além das elevadas taxas de desempregos desde o início da década de 90, o número de trabalhadores assalariados sem carteira de trabalho assinada ou em outras ocupações sem vínculo com a previdência social aumentou significativamente¹⁵⁸.

Dessa forma, pode-se concluir que as razões argumentadas pelo governo não correspondem ao que de fato afetava as contas previdenciárias. O que se identifica como causa do propalado “déficit” é a separação das receitas provenientes dos empregadores e trabalhadores para custear as despesas com previdência, ignorando o orçamento da seguridade social do qual a previdência faz parte, bem como a utilização de parte dos recursos da seguridade para pagar juros da dívida. Também ficou evidente que o baixo desempenho da economia e os seus reflexos no mercado de trabalho é que têm feito diminuir o número de contribuintes para a previdência, o que contraria o argumento do governo em associar esse resultado às mudanças demográficas, pois, mesmo reconhecendo que é fato o aumento da expectativa de vida da população, a maior parte dela está em idade de trabalhar.

Depois de um longo processo de tramitação no Congresso Nacional, em 16 de dezembro de 1998, é obtido o acordo necessário para a aprovação da EC n. 20, que propiciou a alteração no RGPS e nos regimes próprios de previdência dos servidores públicos¹⁵⁹. Entre as modificações promovidas que afetaram o regime dos trabalhadores do setor privado destacam-se: a supressão do conceito de aposentadoria por tempo de serviço, com adoção do conceito de aposentadoria por tempo de contribuição; extinção da aposentadoria proporcional, mantendo o direito dos inscritos até a data da emenda desde que cumpram um acréscimo de 40% do tempo ainda por cumprir para atingir 30 (trinta) anos de contribuição, se homem, e 25 (vinte cinco), se mulher, cumulativamente à idade mínima de 53 (cinquenta e três

¹⁵⁸ Entre janeiro de 1991 e dezembro de 2001, a participação de trabalhadores assalariados sem carteira assinada passou de 20,8% para 27,1%, e no mesmo período os chamados trabalhadores “por conta própria” aumentaram de 20,1% para 23,1%, enquanto a categoria de empregador decresceu de 4,4% para 3,9%. Assim, a arrecadação previdenciária referente às contribuições dos empregados e empregadores estava, em 2001, 3,2% abaixo da receita de 15 anos atrás (MARQUES; BATICH; MENDES, 2003).

¹⁵⁹ O regime das Forças Armadas foi mantido intacto.

anos) anos, se homem, e 48 (quarenta e oito) anos, se mulher; eliminação do teto de dez salários mínimos¹⁶⁰; mudança na regra de cálculo dos benefícios, que passou a ser a média aritmética dos 80% maiores valores de contribuição contados a partir de julho de 1994, para os inscritos no sistema até 28/11/1999; para os inscritos após essa data, o cálculo é feito sobre todo período contributivo; alteração da forma de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição com a criação do Fator Previdenciário (FP)¹⁶¹; restrição da concessão do Salário-Família e do Auxílio Reclusão¹⁶², que se constituíam em um direito de todos e passaram a ser devidos apenas aos trabalhadores de baixa renda.

3.2.1 O que “reformou” no regime próprio dos servidores civis da União

Dentre as mudanças promovidas pela EC n. 20 e seus decorrentes dispositivos constitucionais no regime de previdência dos servidores civis da União, destacam-se as relacionadas: ao tempo de serviço *versus* tempo de contribuição; à isenção de imposto sobre rendimentos de aposentadorias e pensões; e à faculdade de instituição de regime de previdência complementar para os servidores do governo. Vejamos detalhes de cada uma delas.

I – A Constituição de 1988 estabeleceu, para os servidores civis da União: o direito de se aposentar por tempo de serviço, com suas remunerações integrais, após cumprir com os requisitos de 35 (trinta e cinco) anos de serviço, se homem, e 30 (trinta) anos de serviço, se mulher; a redução de cinco anos de trabalho do tempo total necessário para o direito ao benefício de aposentadoria aos professores no efetivo exercício da função de magistério; a aposentadoria proporcional aos 30

¹⁶⁰ O teto passa a ser R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais) devendo ser reajustado de forma a manter o valor real.

¹⁶¹ Refere-se à fórmula utilizada para o cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição, instituída pela Lei 9.876 de 1999 (lei ordinária que regulamentou os dispositivos constitucionais) que considera a idade do requerente, seu tempo de contribuição e a expectativa de vida de acordo com cálculo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

¹⁶² Benefício devido aos dependentes do segurado recluso.

(trinta) e 25 (vinte cinco) anos de serviço, para o homem e a mulher respectivamente, para ambos com proventos proporcionais ao tempo de serviço; a aposentadoria por idade aos 65 (sessenta e cinco) anos, se homem, e 60 (sessenta) anos, se mulher, com o valor do benefício calculado na proporção do tempo de serviço; a aposentadoria compulsória aos 70 (setenta) anos com o valor do benefício proporcional ao tempo de serviço; a aposentadoria por invalidez quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave contagiosa ou incurável especificada em lei, mantendo os proventos integrais, e nos demais casos sendo os proventos proporcionais.

A partir da EC n. 20, de 15 de dezembro de 1998: foi estabelecido o regime de previdência do servidor de caráter contributivo, observado critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial; ocorreu a substituição do conceito de tempo de serviço por tempo de contribuição¹⁶³; houve a introdução do limite de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição, assim definido 35 (trinta e cinco) anos de contribuição e 60 (sessenta) anos de idade para o homem e 30 (trinta) anos de contribuição e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade para a mulher; ainda, no total do tempo de serviço, deverá a pessoa ter no mínimo 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria¹⁶⁴. As mudanças expostas desconsideram o tempo de trabalho e privilegiam o tempo de contribuição e a idade. Marques e Mendes (2004) e Faleiros (2000) demonstram que, em um país como o Brasil, onde a atividade laboral começa muito cedo, deveria prevalecer a aposentadoria por tempo de trabalho, para ser justo com aqueles que começaram a trabalhar muito jovens.

Também passa a ser exigido os critérios tempo no serviço público e tempo no cargo. Assim, mesmo que o requerente do benefício tenha cumprido no regime geral o

¹⁶³ Cabe ressaltar a existência de diferenças entre tempo de contribuição e tempo de serviço. Tempo de contribuição é o tempo de efetiva contribuição previdenciária, tempo de serviço absorve contagens de tempo não necessariamente contributivas, como os períodos de licença para tratamento de saúde, o exercício do serviço militar obrigatório, a frequência em escolas profissionalizantes, entre outros definidos pela legislação. Cabe ainda esclarecer que o tempo de contribuição no setor privado pode ser adicionado ao tempo de contribuição do setor público e vice-versa.

¹⁶⁴ Foi criada regra de transição que definiu um acréscimo no tempo de contribuição equivalente a 20% do tempo ainda por cumprir para atingir 35 (trinta e cinco) anos de contribuição se homem ou 30 (trinta) se mulher, cumulativamente à idade mínima de 53 (cinquenta e três) anos se homem e 48 (quarenta e oito) se mulher, além de 5 (cinco) anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

tempo de serviço, que somado ao do regime próprio atinja o total de tempo necessário, isso não será suficiente para obter o benefício e o requerente terá de cumprir os novos quesitos. A mesma situação ocorre em relação ao tempo de contribuição ser cumulativa com a idade mínima (60 anos, se homem, e 55 anos, se mulher). O resultado das mudanças apontadas, dependendo da idade com que o servidor ingressou no mercado de trabalho e no serviço público, poderá obrigá-lo a se manter mais tempo em atividade.

Para os professores, a EC n. 20 alterou o texto constitucional excluindo o direito do professor de nível superior de se aposentar com a redução do tempo de contribuição em cinco anos. Para os que comprovarem tempo exclusivo de efetivo exercício nas funções de magistério da educação infantil e do ensino fundamental e médio, manteve a redução de tempo acumulando-se com a exigência de ter atingido 55 (cinquenta e cinco) anos, se professor, e 50 (cinquenta anos), se professora.

A aposentadoria proporcional na forma instituída em 1988 foi extinta, criaram-se regras de transição para garantir direitos aos que ingressaram no serviço público antes da EC n. 20. Dessa forma, foi mantida a aposentadoria aos 30 e 25 de contribuição mais um período adicional de 40% do tempo ainda por cumprir para atingir 30 (trinta) anos, se homem, e 25 (vinte cinco), se mulher, desde que cumulativamente estes atinjam a idade de 53 (cinquenta e três) e 48 (quarenta e oito) anos, respectivamente, além dos 5 (cinco) anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria. O valor do benefício será de 70% do salário de benefício, acrescido de 5% para cada grupo de 12 meses¹⁶⁵ de contribuições adicionais, tendo como limite 100%.

Na aposentadoria por idade, foi mantida a idade mínima definida em 1988, acrescentando a exigência de no mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo que se dará a aposentadoria, e o cálculo do benefício passou a ser proporcional ao tempo de contribuição. A mesma fórmula de cálculo atingiu as aposentadorias compulsórias aos 70 (setenta) anos e por invalidez.

¹⁶⁵ Significa que a cada 12 contribuições adicionais, não necessariamente no mesmo ano ou em contribuições sequenciais, o requerente fará jus ao acréscimo de 5% no valor da aposentadoria.

II – A Constituição de 1988 define que não incidirá imposto sobre os rendimentos advindos de proventos de aposentadorias e pensões pagos pela previdência social da União desde que a idade do beneficiário seja superior a 65 (sessenta e cinco) anos e cuja renda total seja constituída exclusivamente de rendimentos do trabalho. A EC n. 20 extinguiu o inciso II do parágrafo 2º do artigo 153, o qual estabelecia a referida isenção.

III – A EC n. 20 facultou, em todos os âmbitos do governo, a instituição de regime de previdência complementar para seus servidores. Para tanto, cria-se o parágrafo 14 no art. 40, especificando que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir regime previdência complementar para os servidores públicos, podendo aplicar a partir de então os limites estabelecidos no RGPS para os benefícios do respectivo RPPS.

A justificativa da previdência complementar se estabelece pela necessidade de complementação de renda, uma vez que a previdência social não assegura a integralidade salarial por consequência do limite do teto de contribuição. Infere-se que, quanto mais rebaixado estiver o teto dos benefícios da previdência social, maior será o triunfo da previdência complementar, o que ao nosso entender explica as mudanças efetivadas na EC n. 20.

Cabe ressaltar que a aprovação do fator previdenciário, que reduz o valor das aposentadorias por tempo de contribuição dos trabalhadores da iniciativa privada, vem reforçar a instituição dos sistemas de previdência complementar. E a modificação do art. 202 da CF, estabelecendo os requisitos gerais da constituição da previdência complementar e sua relação com o poder público, cria os caminhos para a sua instituição nesse âmbito.

Granemann (2006) chama a atenção de que a implantação desse fator foi concebida com o objetivo de aumentar as exigências para alcançar-se a aposentadoria, mantendo a possibilidade de aposentadoria nos moldes anteriores com uma redução dos valores de cobertura do direito previdenciário ao redor de trinta por cento. Tais medidas, no curto prazo, possibilitariam reduzir o número de trabalhadores habilitados ao exercício do direito previdenciário e, fundamentalmente, torná-los-ia clientela potencial dos planos de previdência privada.

Destaca Granemann que, apesar da contrarreforma instituída, ela não atingiu todos os pontos desejados pelo governo e muitas dificuldades foram enfrentadas em sua aprovação em função do número de Destaques para a Votação em Separado, estrategicamente apresentado pelos partidos de oposição, como o PT e o Partido Comunista do Brasil (PC do B). Uma das expressões dessa dificuldade foi o pactuado no parágrafo 15 do art. 40, que define a necessidade de lei complementar¹⁶⁶ para a instituição de regime de previdência complementar em todos os âmbitos de governo. Contudo, as mesmas forças de resistência desempenharão papel ativo para contrarreformar a previdência do servidor público em 2003 e 2005, lideradas pelo governo Lula da Silva.

3.3 As “reformas” do regime de previdência do servidor público em 2003 e 2005

A ascensão de Lula à Presidência da República despertou a esperança de que esse governo daria prosseguimento ao processo de universalização da cobertura do risco-velhice, iniciado na CF de 1988, superando os entraves que deixaram desprotegidos milhões de trabalhadores e suas famílias e, ao mesmo tempo, esperava-se que resolvesse a imensa iniquidade presente no RGPS com a aplicação do fator previdenciário. Contudo, desconsiderando o esperado, o novo governo adotou a agenda do FMI, do BM e dos arautos do capital financeiro com relação aos fundos de pensão e comandou uma reforma previdenciária que se constituiu em mais um passo decisivo na destruição do Estado iniciada no governo Collor (MARQUES; MENDES, 2004).

¹⁶⁶ A EC 20 limitou em 90 dias o prazo máximo para que os projetos lei complementar fossem encaminhados ao congresso nacional. Foram enviados três projetos de lei, dos quais dois foram aprovados (leis complementares n. 108 e n. 109, em 29/05/2001), contudo, a lei complementar (PLP n. 09/1999) que regulamentaria o § 15 não foi aprovada, o que impediu a implementação da previdência complementar dos servidores públicos.

3.3.1 Contexto da “reforma”

O governo Lula continuou mantendo as estratégias em curso iniciadas pelos governos anteriores (Collor e FHC), cujas vitórias eleitorais são indicadoras de um processo de constituição da hegemonia das concepções neoliberais. Boito Jr. esclarece que se trata de uma hegemonia no sentido gramsciano:

[...] a conversão de uma ideologia e de uma plataforma política de classe em ‘cimento’ de um novo bloco histórico. A apologia do mercado e da empresa privada, como espaços da eficiência e da iniciativa inovadora e progressista, e a correspondente condenação do Estado e das empresas públicas, como o espaço de desperdício, do burocratismo e dos privilégios, são idéias que ganharam a condição de verdadeiro ‘senso comum’, difundindo-se e penetrando, de modo desigual e às vezes contraditório, porém largamente, no conjunto da sociedade brasileira, inclusive, portanto, nas classes populares (BOITO JR., 2010, p. 1).

Assim, o tripé da plataforma política neoliberal – composto pelo aprofundamento da abertura da economia nacional, a privatização de empresas e de serviços públicos e a desregulamentação das relações de trabalho – obteve aceitação junto a grande parte da população. O surpreendente, nesse processo, foi o fato de ele ser aprofundado por um governo do PT, que sempre se opôs a tais ideais, combatendo-os de forma articulada com os movimentos sociais, sindicais e partidários de esquerda.

Filgueiras (2006) explica que a mudança de posição do PT, assim como das organizações representativas dos trabalhadores e da esquerda em geral, não foi uma mudança brusca, mas sim produto de um processo maior e complexo que culminou em uma grande derrota para as forças populares do País.

Nessa direção, Filgueiras aponta que a reestruturação produtiva e as políticas neoliberais mudaram o perfil e a composição da classe trabalhadora, promoveram a redução dos assalariados e dos trabalhadores industriais, ao passo que aumentaram a informalidade, resultando em fragmentação, fragilidade e heterogeneidade da classe e, portanto, menor identidade entre os diversos segmentos com redução da capacidade política de negociação.

Isso se deu em razão da desestruturação do mercado de trabalho, acompanhada por um processo de desregulamentação das relações trabalhistas, que levou ao crescimento do desemprego e ao aumento da precarização do trabalho e das formas de contratação. Situação que foi agravada pelo empobrecimento de segmentos da classe média assalariada em razão do desemprego e da queda de rendimentos decorrentes de reestruturação das empresas, atingindo os assalariados do setor público com arrocho salarial e reformas administrativas e previdenciárias.

Destaca, ainda, Filgueiras que o ponto de inflexão foi a vitória de Collor, mesmo ano da derrocada do socialismo real, que empurrou os movimentos sociais e trabalhistas para a defensiva e foi responsável por um lento, mas permanente, movimento de transformação político-ideológica no sentido de restringir a sua atuação política aos limites dos espaços que a nova ordem lhes reservava.

Assim, o movimento sindical combativo, cuja expressão maior era a CUT, gradativamente foi encolhendo e passou a adotar uma estratégia defensiva de adaptação à nova ordem denominada de propositiva¹⁶⁷. Ao mesmo tempo, foram ocorrendo mudanças internas no PT decorrentes de suas várias vitórias eleitorais, que o transformou num partido da ordem. Para tanto, centralizou decisões, reduziu o espaço de debate, destruiu os núcleos de base que o formavam. Filgueiras destaca que o PT “foi se transformando politicamente, se configurando como um enorme aparelho burocrático – instrumento eficiente de ascensão econômico-social, através de geração de emprego, prestígio e proximidade com o poder econômico” (2006, p. 23).

Filgueiras completa que, nesse contexto de dominância da ideologia neoliberal, mas de incapacidade hegemônica do projeto a ela associado, assiste-se a uma crise das instituições políticas e da representação política, que é decorrente do processo objetivo de redefinição da composição da classe trabalhadora, mas também de

¹⁶⁷ Essa nova estratégia começou a ser esboçada na Plenária Nacional da CUT em agosto de 1990, em Belo Horizonte, onde se criticou o “sindicalismo reativo”. Em setembro de 1991, a proposta saiu consolidada no IV Congresso da Central realizado em São Paulo. Em julho de 1992, na V Plenária Nacional, saiu a decisão de que a CUT deveria apresentar propostas para as políticas de abrangência nacional (políticas econômica, industrial, habitacional, de saúde, previdenciária, agrícola, energética e educacional). Desde o Congresso de 1991, a orientação propositiva é dominante, mas há uma resistência na esquerda da central, o que explica os discursos antimodelo econômico e ações localizadas de agitação e de luta contra a política neoliberal como ocorreu em alguns leilões de privatização de empresas públicas (BOITO JR., 2010).

cooptação político-institucional de parcela majoritária das direções sindicais e partidárias. Assim, as sucessivas vitórias eleitorais municipais e estaduais do PT, num momento de fragmentação e enfraquecimento político das classes trabalhadoras, transformaram-no em mais um partido da nova ordem liberal.

A política econômica do governo Lula foi fiel às propostas neoliberais, tendo como única alternativa a busca da estabilidade monetária mediante uma política monetária altamente restritiva e a substituição da intervenção estatal pelo livre jogo de forças do mercado, pois só assim a política econômica ganhará reputação e credibilidade, e o País poderá ser premiado com a vinda de capitais que garantirão o crescimento sustentável (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

Dessa forma, o governo Lula prosseguiu a política econômica do segundo governo de FHC com metas de inflação, ajuste fiscal permanente e câmbio flutuante; continuou, também, o círculo alimentado por altas taxas de juros e elevado ajuste fiscal, mantendo baixas e voláteis as taxas de crescimento do PIB e elevadas taxas de desemprego, que depois recuaram acompanhadas pela criação de postos de trabalho precários¹⁶⁸ com destaque para o doméstico. Por livre iniciativa, ultrapassou a taxa de superávit primário¹⁶⁹ acordado com FMI e contou com uma conjuntura internacional favorável que possibilitou superávits na balança comercial¹⁷⁰.

Com a crise dos títulos imobiliários, em agosto de 2007, nos Estados Unidos, que ganhou dimensões globais, as contas externas do País ingressaram em uma progressiva trajetória de deterioração, em razão da excessiva valorização do câmbio, da desaceleração mundial e da queda dos preços das *commodities*. As respostas do governo às pressões externas têm sido as mudanças das taxas de juros conforme o aprofundamento da crise internacional (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

¹⁶⁸ Segundo Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD), realizada em 2004 pelo IBGE, 53,45% dos ocupados com 10 anos ou mais não contribuíam para qualquer regime de previdência social (MARQUES; MENDES, 2006).

¹⁶⁹ Nakatani e Oliveira (2010) destacam que o governo aumentou os superávits fiscais primários para 4,25% do PIB; para tanto, cortou recursos de custeio e investimento, agravando mais as precárias condições de infraestrutura.

¹⁷⁰ Com a mudança do regime cambial e a desvalorização do real em 1999, a balança comercial iniciou um processo de reversão de seus déficits e, a partir de 2001, o saldo tornou-se positivo, acumulando um resultado de US\$ 149,6 bilhões entre 2003 e 2006, o qual se beneficiou também do aumento dos preços das *commodities* no mercado internacional (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

Frente à política econômica do governo Lula, a burguesia disputa em seu interior uma complexa relação de poder – cuja configuração é ilustrada por Boito Jr. (2005) – dividindo-se em duas posições extremas e opostas. No topo da camada superior, está o grande capital financeiro¹⁷¹ nacional e internacional se mantendo hegemônico, representado por grandes empresas do setor financeiro; na base da camada inferior, está o médio capital industrial voltado para o mercado interno representado por pequenas e médias empresas industriais e agrícolas, preteridas pela política governamental; na posição intermediária, a base da camada superior, está o grande capital industrial e agrário voltado para a exportação, uma política estimulada pelo governo; e o topo da camada inferior é ocupado pelas médias empresas exportadoras e pelo médio capital bancário.

Destaca Boito Jr. que o estímulo do governo voltado à exportação tem o objetivo de atrair dólares e demais moedas fortes, pois, como já apontado por Filgueiras (2006), essa política é geradora de divisas necessárias ao capital financeiro. Contudo, assim deve ser, na medida em que os dólares obtidos são direcionados para o pagamento dos juros da dívida, e por isso o superávit primário e os juros devem permanecer elevados mesmo que limitem o crescimento da exportação.

O governo Lula manteve o ajuste fiscal e elevados superávits primários, mas desprezou os investimentos destinados à criação de empregos e salário¹⁷². As políticas básicas de educação, saúde, moradia e saneamento sofreram redução significativa de investimento¹⁷³, ao passo que o investimento em assistência social destinado aos trabalhadores mais pobres e desorganizados aumentou, através do programa de transferência de renda, o bolsa família¹⁷⁴. Apesar da dimensão do programa, a sua continuidade não se constitui em um direito, por ser um programa de governo que retirou os beneficiários da pobreza absoluta, mas que manteve

¹⁷¹ Filgueiras (2006) aponta que, no governo Lula, o capital financeiro manteve o controle sobre o Ministério da Fazenda e do Bacen.

¹⁷² De acordo com Boito Jr. (2005), o arrocho do salário mínimo é fundamental para reduzir custos dos produtos exportados, o que aumenta a competitividade das exportações brasileiras. Entre dezembro de 2002 e setembro de 2006, o salário mínimo real aumentou 40% (MARQUES; MENDES, 2006).

¹⁷³ Nos dois anos de mandato, o governo Lula reduziu os investimentos destinados às áreas sociais em 1,31% (BOITO JR., 2005).

¹⁷⁴ Marques e Mendes (2006) destacam que, em 2006, o programa estava implantado em 99,9% dos municípios brasileiros, beneficiando 11,118 milhões de famílias, atingindo 47 milhões de brasileiros.

intocáveis os determinantes da pobreza estrutural. Constitui-se, assim, em uma política social compatível com a política econômica voltada ao grande capital financeiro, já que “[...] programas desse tipo, de caráter assistencial, fazem parte de qualquer agenda neoliberal, a começar pela do Banco Mundial” (MARQUES, 2010).

Foi nesse contexto que o governo Lula, em 29 de abril de 2003, acompanhado por 27 governadores, entregou ao congresso nacional a proposta de reforma da previdência dos servidores públicos, cujos pontos principais já constavam no programa de governo. Conduziu o processo de forma que os demais trabalhadores identificassem nos servidores a responsabilidade pelo déficit previdenciário e pelas disparidades entre os valores dos benefícios do RGPS e RPPS, estratégia que coincide com as orientações contidas no relatório 2000 do BM¹⁷⁵.

3.3.2 Processo de “reforma”

A proposta do governo é apresentada à população com vários discursos¹⁷⁶, dentre os enfatizados, destacam-se a necessidade de justiça social, solidariedade e de investimento na área social. Nesse sentido, Berzoini¹⁷⁷ aponta ser o regime próprio dos servidores deficitário financeiramente, requerendo para a cobertura do sistema um desvio de tributos arrecadados de toda a população, inclusive da mais pobre. Orçamento que poderia ser aplicado em políticas sociais, “[...] como moradia, saneamento, educação, saúde e segurança, além de melhor política de remuneração dos servidores públicos e o aumento do salário mínimo” (BERZOINI, 2003, p. 21).

¹⁷⁵ Em junho de 2000, o BM elaborou relatório específico sobre a previdência social brasileira, em que orientou que sejam divulgadas amplamente as generosas aposentadorias dos servidores públicos para gerar apoio político para a reforma do RJU (GRANEMANN, 2006).

¹⁷⁶ Para remover barreiras políticas, todo o peso dos efeitos da proposta de reforma foi jogado sobre os ombros dos servidores civis, o governo tomou precauções para livrar os militares e magistrados (PISCITELLI, 2003).

¹⁷⁷ Ministro de Estado da Previdência Social no governo Lula cujo período de mandato foi de 01/01/2003 a 23/01/2004.

Também em nome da justiça social, o governo assinalou a necessidade de reduzir as desigualdades entre o regime geral e o do setor público, destacando que ambos devem manter o equilíbrio financeiro e atuarial. Assim, explorou exaustivamente nos meios de comunicação a existência de servidores inativos com aposentadorias de valores extremamente elevados¹⁷⁸, o que na verdade representa 0,1% do total das aposentadorias pagas (MARQUES; MENDES, 2004), prevalecendo para a sociedade que os servidores públicos têm aposentadorias muito acima da média dos aposentados do regime geral.

Na direção de diminuir as desigualdades, justifica a proposta de um teto de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) nos benefícios da previdência, tanto para os servidores como para os trabalhadores beneficiados pelo regime geral. Defende a criação de previdência complementar para os servidores com remuneração acima do teto do regime geral, sob a defesa de que também vai formar poupança interna expressiva que financiará o desenvolvimento do País.

Em busca de apoio da sociedade, Lula, assim como Collor, associou as precárias condições do serviço público ao funcionalismo público e divulgou que a maioria dos servidores presta um serviço de qualidade ruim e recebe altos salários (embora, como já dito, seja muito pequeno o número de servidores nessa situação). Portanto, esses privilégios necessitariam ser corrigidos através da reforma.

Ainda em nome da justiça social, de corrigir distorções históricas, e na tentativa de sanear o desequilíbrio financeiro do sistema, propõe contribuição dos inativos no mesmo percentual da remuneração dos servidores ativos, incidindo sobre a parcela dos proventos que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral.

O discurso do governo deixa implícito que os gastos com as aposentadorias dos servidores são responsáveis pelo não investimento em políticas públicas, os serviços prestados são de qualidade ruim por incompetência da categoria, são “marajás”, pois recebem muito para trabalhar pouco. Esses argumentos tiveram a clara intenção de pôr os servidores públicos à frente de todos os demais

¹⁷⁸ Marques e Mendes (2004), utilizando dados do MPS, destacam que a média dos valores da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS é de R\$ 812,30, ao passo que no RPPS é de R\$ 1.038,00.

trabalhadores como privilegiados, omitiu da população que a falta de investimento está associada ao pagamento de juros da dívida e da própria dívida e que o superávit primário de 4,25 do PIB previsto em 2003 é superior a 3,0% do PIB, valor que se gasta com a previdência dos servidores públicos. Soma-se a isso o arrocho salarial da categoria nos últimos anos e a diminuição significativa de servidores ativos¹⁷⁹ (FALEIROS, 2003), decorrentes da não reposição de pessoal (menos concursos, menos vagas, mais contratações indiretas).

Na justificativa para cobrar dos inativos, é explorado o desequilíbrio financeiro do sistema e imputada a responsabilidade dos servidores pela sua previdência. Esse argumento ocultou propositadamente da sociedade que: o direito previdenciário do servidor sempre foi reconhecido como parte de um pacto contratual, em que o Estado empregador é responsável por custear tais despesas, referentes a serviços prestados no desempenho do papel do Estado na sociedade, que devem ser pagos com recursos arrecadados; o servidor sempre contribuiu para custear as pensões de seus dependentes; de 1977 a 1990, cerca de 85% dos servidores públicos passaram a contribuir para o RGPS, e não há nenhuma transparência de que esses valores pagos foram devolvidos ao tesouro; a partir de 1993, os servidores passaram a contribuir com 11% sobre o total de sua remuneração. Contudo, como esclarece Piscitelli (2003), as contribuições dos servidores são um mecanismo artificial, pois estas se diluem nas execuções orçamentárias, já que nunca se constituíram fundos específicos.

No discurso em favor do teto único, justificado sob o pretexto de acabar com as desigualdades entre o regime geral e o próprio, o governo omitiu da sociedade as diferenças de direitos e deveres estabelecidos nos contratos de trabalho, dentre elas a integralidade dos proventos de aposentadoria dos servidores. O que, na verdade, esse pretexto justifica, pondo fim à integralidade, é o favorecimento ao capital financeiro com a criação de fundos de pensão e a intenção de unificar os regimes em nome de se fazer justiça.

¹⁷⁹ Aponta Faleiros (2003) que de 981,9 mil (entre civis e militares), em 1995, diminuiu para 851,4 mil em 2002. O número de servidores do poder executivo federal também diminuiu de 991.996 para 780.975 no período de 1991 a 2002 (PISCITELLI, 2003).

Não houve consenso em torno da proposta do governo. Marques e Mendes (2004) esclarecem que o governo não chamou suas diferentes instâncias para a elaboração da proposta e ainda impediu qualquer encaminhamento contrário por parte dos deputados e senadores¹⁸⁰, sendo definida a adesão ao texto com modificações negociadas pela direção do partido. Forças de apoio e contrárias estavam presentes no processo, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) apresentou a sua proposta de reforma, mas a maior resistência foi dos servidores públicos.

3.3.2.1 As forças presentes no processo: a CUT, os servidores públicos e demais forças

A proposta da CUT trazia um discurso de que a previdência deveria ser igual para todos os brasileiros, como afirma Felício¹⁸¹: “dos militares aos juízes, dos trabalhadores urbanos aos rurais” (2003, p. 186). Tal discurso manifesta que a CUT defende um debate em torno de conceitos e não apenas pautado no equilíbrio financeiro e atuarial, como vinha sendo conduzido pelo governo. Concorde com a proposta do governo em acabar com as aposentadorias vantajadas, mas afirma que está nessa situação uma minoria, de modo que a grande maioria dos servidores recebe entre um a quatro salários mínimos. Discorda dos que apontam ser a proposta do governo baseada em uma concepção neoliberal: “reforma neoliberal é a privatização do sistema, isto é, passar tudo para bancos, seguradoras e outros fundos privados” (FELÍCIO, 2003, p. 186).

Entre os principais pontos da proposta apresentada pela CUT¹⁸² para o regime dos servidores públicos, destacam-se: o teto previdenciário único de 20 salários

¹⁸⁰ Na primeira votação realizada na Câmara dos Deputados, 24 votaram com o partido, mas manifestaram críticas à proposta, oito se abstiveram e três votaram contra. Os que votaram contra, junto com a senadora Heloisa Helena, acabaram sendo expulsos do partido e os que se abstiveram foram suspensos (MARQUES; MENDES, 2004).

¹⁸¹ João Felício foi presidente nacional da CUT no período de 19/08/2000 a 11/6/2003. Exerceu um segundo mandato no período de 29/07/2005 a 09/06/2006.

¹⁸² Para conhecer todas as propostas de reforma da previdência social apresentada pela CUT, consultar as Resoluções do 8º Congresso Nacional da CUT (8º CONCUR) realizado em São Paulo, no período de 03 a 07/06/2003.

mínimos, o que totalizava R\$ 4.800,00 (quatro mil e oitocentos reais) – patamar que contemplava 95% dos assalariados brasileiros; a previdência complementar através da criação de entidades fechadas, sem fins lucrativos, gerida de forma paritária entre representantes do governo e dos servidores; a aposentadoria balizada pela integralidade para os atuais servidores; para os que ingressarem no serviço público após a aprovação da reforma, o valor será até o teto proposto, acima do qual os servidores deveriam contribuir para o fundo de previdência complementar; e a manutenção da paridade entre os atuais e futuros servidores. Além disso, a CUT manifesta-se contra a contribuição dos aposentados e pensionistas.

Na perspectiva de levantar como foi esse processo na categoria de servidores públicos, a opção foi a de pesquisar o movimento de luta contra a reforma encaminhada pelo ANDES¹⁸³, tendo em vista que essa instituição representa parcela dos servidores públicos em nível nacional. De acordo com o professor Lucas (2010), os professores manifestaram um elevado nível de mobilização, apesar das diferenças do grau de mobilização que constatou ao percorrer a maioria das Universidades do País. Em geral, o movimento foi “forte”, mas caracterizado por muitos problemas internos, e ficou dividido¹⁸⁴, pois muitas lideranças pertenciam ao PT, o que resultou em opções de não oposição à proposta do governo, atitudes ambíguas e posição contrária à proposta de reforma. A principal forma de luta foi a greve, mas também foram realizados diversos fóruns, debates em diversas Universidades com participação dos professores e servidores em geral, passeatas, manifestações de rua e marcha em Brasília, a qual reuniu cerca de 180 mil pessoas (contando com todas as categorias de servidores) e aconteceu no momento em que o projeto tramitava no congresso (informação verbal).

Entre as forças que contribuíram para o processo de resistência, Lucas (2010) aponta a importância dos professores e demais servidores públicos federais, que

¹⁸³ Foi realizada uma entrevista no dia 15/06/2010, com o professor da Universidade Federal de Pelotas (RS), graduado em Direito e mestre em Ciência Política, Luiz Carlos Gonçalves Lucas, que exerceu o cargo de Presidente do ANDES de junho de 2002 a junho de 2004, período que antecedeu a reforma da qual o ANDES teve uma participação efetiva na composição das forças de resistência.

¹⁸⁴ Lucas (2010) relata que, num segundo momento, houve uma divisão no ANDES que culminou na criação do Instituto Federal de Ensino Superior (IFES), fato que contou com o apoio de pessoas ligadas ao governo e a CUT.

participaram de forma muito articulada, e da UNAFISCO¹⁸⁵, que, além de desempenhar papel de mobilização, realizou a análise da proposta do governo – um trabalho importante para o movimento. No conjunto das entidades de representação dos trabalhadores, havia distenções, especialmente se comparado o enfrentamento nesse projeto com o de ocasiões anteriores, em governos de orientação partidária diferente. A CUT, por exemplo, participava dos fóruns que reuniam os servidores, como sempre fez, mas não se apresentou de forma combativa como em outros tempos, tendo um comportamento “ambíguo”. Na avaliação de Lucas (2010), essa central defendia o ponto de vista do governo e não o dos trabalhadores, o que deveria representar.

Os professores fizeram a opção de não apresentar uma contraproposta ao que estava posto. Pautados no entendimento de que o projeto do governo era inegociável, não havia como se chegar a um meio termo, por isso decidiram pelo enfrentamento, mas a categoria tinha claro que sua proposta era manter a integralidade e a paridade das aposentadorias. A UNAFISCO e ANFIP¹⁸⁶ demonstraram através de dados que os argumentos fiscais não se sustentavam para inviabilizar esses princípios, reforçando a posição de que os argumentos de aposentadoria integral, um privilégio dos servidores, eram ideológicos, e de que qualquer corte nesse sentido favorecia ao sistema financeiro. O ANDES entendia que um sistema de aposentadoria único que atendesse a todos os trabalhadores mantendo a integralidade e a paridade era possível fazendo-se as devidas considerações atuariais.

Dessa forma, o que o ANDES defendia se diferenciava da proposta da CUT, que propunha um teto de 20 salários mínimos, o que não era admitido pelos servidores, pois esse limite estabelece um espaço para a criação dos fundos de pensão para complementar os valores superiores ao teto, o que representava a privatização de parcela importante da previdência. Assim como o governo, a CUT discursava que os fundos não seriam privados, mas “um fundo público de natureza não estatal”, o que para o ANDES era um jogo de palavras, porque a regulamentação da atuação dos fundos é de direito privado. A CUT defendia também que a gestão dos fundos de

¹⁸⁵ UNAFISCO Sindical – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil.

¹⁸⁶ ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social.

pensão fosse paritária, entre representações do governo e das organizações sociais, que seriam representadas pelos grandes sindicatos. Apesar de a CUT discursar que a gestão compartilhada é democrática e possibilita a participação popular, o ANDES e a maioria dos servidores entendiam que isso significava a cooptação de setores importantes do movimento sindical pelos interesses financeiros e que um conjunto de sindicalistas pretendia “virar banqueiro”. Assim, o ANDES não poderia concordar com o teto previdenciário, mas era favorável a um teto de remuneração tanto para os ativos como para os inativos, pois ainda que a CF disponha de um teto de remuneração, este nunca foi implementado na prática. Se não implementam o teto de remuneração e pretendem transferi-lo para a aposentadoria, entende-se ser esse mecanismo um subterfúgio para não deixar transparecer a intenção de privatizar na previdência os nichos de remuneração de servidores de salários mais elevados.

Explica Lucas (2010) que os interesses que moveram essa reforma foram os interesses dos setores financeiros em se apropriar do fundo público, pois na medida em que a crise avança e cai a taxa de lucro, essa apropriação é um meio de resolver o problema. O projeto de reforma do governo na forma original previa a implantação imediata da privatização da previdência, o que seria um desastre em vários aspectos, inclusive no atuarial, o qual o governo usou para justificar a reforma. Assim, passariam a existir uma previdência privada, que só receberia por um longo tempo as contribuições e seria, portanto, superavitária, e uma previdência pública que mantinha os benefícios já concedidos, deficitária.

Entre as forças presentes no processo, destacam-se as agências internacionais, que, embora não ocupem a cena do jogo, são altamente eficazes, sobretudo nas reformas da previdência na América Latina. O BM, chamado de “superministério internacional para as políticas sociais dos países pobres”, é o responsável por desenhar as políticas fazendo as adaptações locais para os diferentes países e situações específicas. Há coalizões de interesses difíceis de visualizar, mas são organizações ligadas a interesses financeiros. Apesar de a reforma não ter sido implantada na forma que o BM pretendia, há o entendimento por parte daquele organismo de que consiste num processo e que lentamente se avança para o modelo desejado. Outras forças menores que estiveram presentes no processo foram os interesses dos partidos políticos e parlamentares: ocorreu traição nas votações, afastamento de parlamentares da cena de frente da política e corrupção

política caracterizada por ganhos individuais. Foi um jogo complexo e muita coisa veio a público no escândalo do mensalão.

Considerando toda correlação de força que havia naquele momento, o isolamento em que os servidores se encontravam e a desigualdade das forças em cena, Lucas (2010) conclui que houve perda para os servidores e que, embora o projeto original do governo tenha perdido muito dos seus efeitos, foi, contudo, o primeiro passo para a desconstituição de uma previdência pública plena – e isso é muito preocupante.

No relato do representante do ANDES sobre o processo de luta, em resposta ao projeto do governo, fica evidenciada uma crise de representação política, sobretudo a vivenciada pela CUT, que representava os trabalhadores, mas defendia o governo (se não abertamente, tinha comportamento ambíguo e pouco combativo). Observam-se também contradições na sua contraproposta para a previdência dos servidores, pois propõe um teto e previdência complementar, ao passo que defende a paridade para os atuais e futuros servidores, sendo que a paridade é incompatível com a previdência complementar para estes últimos.

Nesse contexto, caracterizado por grandes conflitos de interesses (e o servidor sendo apontado como o responsável pelo “déficit” do sistema previdenciário, como o goza de privilégios em detrimento dos demais trabalhadores), foi aprovada a EC n. 41¹⁸⁷ em 19/12/2003. O governo conseguiu não apenas efetivar as principais modificações não empreendidas no governo de FHC, como foi além, reformando substancialmente o regime dos servidores¹⁸⁸. Posteriormente, em 05/07/2005, foi aprovada a EC n. 47¹⁸⁹, que traz pequenas alterações, mas não altera o texto constitucional dado pela EC n. 41.

¹⁸⁷ Apenas duas medidas da EC 41 impactaram o RGPS, a instituição do teto de benefício para 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), equivalente a dez salários mínimos na época, e a previsão de lei destinada a instituir um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda. Todas as demais medidas só atingiram os servidores públicos (AMARO, 2004).

¹⁸⁸ A EC 41 desconstitucionalizou as normas referentes às aposentadorias e pensões dos militares, permitindo que a matéria seja disciplinada por lei ordinária (AMARO, 2004).

¹⁸⁹ Essa emenda tem efeito retroativo na data da vigência da EC 41/2003.

3.3.3 O que “reformou” no regime próprio dos servidores civis da União

Dentre as mudanças promovidas no período de 2003 a 2005, decorrentes das Emendas Constitucionais no regime de previdência dos servidores civis da União, destacam-se quatro pontos, sobre os quais seguem maiores informações.

I – A CF de 1988 mais a EC n. 20 de 1998 estabeleceram para os servidores civis da União: o direito de se aposentar por tempo de contribuição com proventos integrais aos 35 (trinta e cinco) anos de contribuição e 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e 30 (trinta) anos de contribuição e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher, cumulativamente com 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo que se der a aposentadoria; as regras de transição para a aposentadoria proporcional e aposentadoria integral para os servidores que ingressaram no regime até a data da EC n. 20; a aposentadoria por idade aos 65 (sessenta e cinco) anos se homem e 60 (sessenta) anos, se mulher, cumulativamente com 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo em que se der a aposentadoria, com cálculo do benefício proporcional ao tempo de contribuição, sendo a mesma fórmula de cálculo definida para as aposentadorias compulsórias aos 70 (setenta) anos e por invalidez (sendo integral nas situações de invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei); o direito a paridade de reajustes entre ativos e inativos, inclusive mantendo a paridade nas situações de mudanças de remuneração decorrentes de transformação ou redistribuição de cargo ou função.

A partir da EC 41 se efetiva o fim da integralidade e da paridade para os novos servidores que ingressarem no regime e o valor dos proventos de aposentadorias passa a ser calculado com base nas remunerações sob as quais incidiram as contribuições no regime próprio e regime geral de previdência social. Medida regulamentada pela Lei 10.887¹⁹⁰ de junho de 2004, cujo cálculo do benefício é o mesmo utilizado para os benefícios do regime geral, que considera média aritmética

¹⁹⁰ A Lei 10.887 de 18 de junho de 2004 dispõe sobre a aplicação de dispositivos da Emenda Constitucional n. 41 de 19 de dezembro de 2003 e altera dispositivos das Leis n. 9.717 de 27 de novembro de 1998, 8.213 de 24 de julho de 1991 e 9.532 de 10 de dezembro de 1997.

simples das maiores remunerações e essa média é utilizada como base para as contribuições do servidor aos regimes a que esteve vinculado, sendo corrigidas monetariamente e correspondentes a 80% de todo o período contributivo a partir do mês de julho de 1994 ou do início da contribuição, se posterior àquele mês.

Dessa forma, o valor dos proventos de aposentadoria não mais se equipara à remuneração do servidor ativo, pois a média de que trata a referida lei será menor do que a última remuneração do servidor em algumas situações de acréscimo de remuneração (decorrentes, por exemplo, de progressão funcional ou de mudança de cargo). Assim, EC n. 41 extingue a integralidade e define que os reajustes das aposentadorias e pensões serão realizados para preservar-lhes o valor real, de acordo com critérios estabelecidos em lei.

A regulamentação dessa medida passou a vigorar com a emissão da Lei 10.887, que dispõe também sobre os reajustes das aposentadorias e pensões, definindo que a partir de janeiro de 2008 os reajustes serão na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social. Assim, igualam-se ao regime geral as formas de cálculo e de reajuste dos benefícios, sendo um passo significativo na direção da unificação dos regimes.

Para os servidores atuais admitidos até 31/12/2003, manteve-se a integralidade e a paridade dos proventos de aposentadoria, desde que tenham 60 (sessenta) anos de idade e 35 (trinta e cinco) de contribuição, se homem, ou 55 (cinquenta e cinco) anos de idade e 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher. E, como exigência adicional, deverão contar com no mínimo 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público, 10 (dez) anos na carreira e 5 (cinco) anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria. A EC n. 47 cria uma nova regra de acesso à integralidade e à paridade para os servidores admitidos até 16/12/1998 possibilitando a redução de idade mínima de aposentadoria – um ano de idade a menos para cada ano a mais de contribuição –, desde que o tempo de contribuição seja superior ao mínimo estabelecido (35 anos se homem e 30 se mulher) e definido na EC n. 20, cumulativamente a 25 (vinte cinco) anos de efetivo exercício no serviço

público, 15 (quinze) anos na carreira e 5 (cinco) anos no cargo em que se der aposentadoria¹⁹¹.

A EC n. 41 extingue a regra transitória que resguardava o direito à aposentadoria proporcional dos servidores que ingressaram no regime até a data da EC n. 20. Mantém a regra transitória para aposentadoria por tempo de contribuição estabelecida na EC n. 20 na condição de: cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; idade mínima de 53 anos e 35 anos de contribuição, para os homens, e 48 anos de idade e 30 anos de contribuição, para as mulheres; mais um acréscimo de 20% no tempo de contribuição que faltava em 16/12/1998. Contudo, quem optar por essa regra está sujeito a um redutor de 3,5% para cada ano antecipado em relação às regras permanentes (60 anos de idade, se homem, e 55 anos, se mulher), até o limite de 24,5% para aqueles servidores que completaram as exigências para aposentadoria até 31/12/2005. E para quem completar as exigências para a aposentadoria a partir de 01/01/2006, o redutor será de 5% para cada ano antecipado, o que poderá totalizar até 35%.

A nova regra de cálculo dos benefícios afeta a aposentadoria por idade podendo resultar em valores muito baixos, pois estipula que esta será calculada pela média das remunerações (que pela lei retroagem a julho de 1994) e ainda é proporcional ao tempo de contribuição. Assim, seu percentual será de um trinta e cinco avos por ano de contribuição (2,9%), se homem, e um trinta avos por ano de contribuição (3,3%), se mulher, percentuais que incidirão sobre a média salarial. A mesma regra atinge a aposentadoria compulsória e por invalidez, exceção feita à invalidez decorrente de doença grave, contagiosa ou incurável (definidas em lei), quando o servidor passa a receber a integralidade da média salarial.

II – A CF de 1988 mais a EC n. 20 instituíram para os dependentes do servidor a pensão por morte, decorrente tanto do óbito do ativo quanto do inativo, com valor de benefício limitado ao subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, mantendo as mesmas regras relativas aos reajustes das remunerações e proventos dos servidores instituidores. A EC n. 41 institui que os

¹⁹¹ Essa convergência se dará aos 95 pontos para os homens (soma de 35 anos de contribuição mais 60 anos de idade): 36/59, 37/58, 38/57, 39/56. Para as mulheres será aos 85 pontos (soma 30 anos de contribuição mais 55 anos de idade): 31/54, 32/53, 33/52, 34/51.

proventos de pensões recebidos pelos dependentes do servidor, provenientes da remuneração do ativo ou do provento do inativo, serão concedidos na totalidade até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, e a parcela excedente a esse limite será reduzida para 70% do valor devido¹⁹². Define, ainda, que os reajustes serão realizados para preservar-lhes o valor real, de acordo com critérios estabelecidos em lei, o que foi regulamentado pela Lei n. 10.887 como mencionado anteriormente.

A redução no valor da pensão aponta para a perda da integralidade em relação à remuneração ou ao provento do servidor instituidor do benefício. E os critérios de reajustes tiram o direito à paridade em relação aos servidores ativos. Dessa forma, o beneficiário da pensão perde o direito à integralidade e à paridade.

A EC n. 41 institui também a contribuição previdenciária para os aposentados e pensionistas¹⁹³ cujos valores dos proventos ou pensões superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS. O percentual de contribuição é equiparado ao dos servidores ativos, sendo hoje 11%, e incide sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que superam o limite estabelecido para os benefícios do RGPS. Para os inativos e pensionistas em gozo de benefício na data da publicação da emenda e àqueles que até essa data cumpriram todos os requisitos para a obtenção de aposentadoria e pensão, também foi estabelecida a contribuição, mas somente sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere 60% desse limite¹⁹⁴. A partir da EC n. 47, para os aposentados e pensionistas que forem portadores de doenças incapacitantes, somente incidirá contribuição sobre a parcela dos proventos de aposentadoria e pensões que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

A cobrança de contribuição para os aposentados e pensionistas, além de ser uma mudança de regra estabelecida, refletiu em muitas controvérsias, mas foi aprovada,

¹⁹² Essa afirmativa tem amparo legal no Artigo 1º da EC n. 41, quando este modifica o art. 40, § 7º, incisos I e II da Constituição Federal – o que permite afirmar o fim da integralidade das pensões por morte.

¹⁹³ Essa questão foi anteriormente apresentada quatro vezes no Parlamento através das Medidas Provisórias 560/95, 1.415/96, 1.482/98 e da Lei 9.783/99. Sendo derrotada em três vezes e conseguindo a aprovação de contribuição na crise de 1999, através da lei 9.783/99, foi, contudo, derrotada na justiça, pois o Supremo Tribunal Federal, em ação liminar, considerou o desconto um confisco, conforme mandado de segurança 23.411-DF (FALEIROS, 2000).

¹⁹⁴ Nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios é de 50% do limite (teto do RGPS).

o que representou uma redução de direito de todos os servidores, em especial para aqueles solteiros, viúvos ou pensionistas. De acordo com Marques e Mendes (2006), a introdução da contribuição para os aposentados contraria o princípio da reciprocidade, segundo o qual necessariamente uma contribuição dá origem a um direito futuro, o que não se aplica para quem já é aposentado.

III – A EC n. 41 garantiu aos servidores que completaram os requisitos necessários para a aposentadoria voluntária e optarem por permanecer em atividade o direito ao abono permanência, cujo valor corresponde ao da contribuição previdenciária do servidor beneficiado. Não se considera o referido abono um ganho, pois o servidor já cumpriu com todos os requisitos e contribuições necessárias para usufruir do benefício de aposentadoria.

IV – A CF de 1988 mais a EC n. 20 estabeleceram que a União¹⁹⁵, desde que instituisse regime de previdência complementar para seus servidores, poderia fixar para as aposentadorias e pensões a serem concedidas o mesmo limite máximo estabelecido para o RGPS. Isso somente se aplica aos servidores que ingressarem no serviço público após o ato de instituição da previdência complementar¹⁹⁶, fato que dependia de aprovação de lei complementar sobre o assunto. A EC n. 41 estabeleceu o limite máximo (teto) dos benefícios do RGPS no valor de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) e definiu que a instituição do regime de previdência complementar deve se dar mediante lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, deixando assim de requerer a edição prévia de lei complementar. Definiu, ainda, que a previdência complementar tem de ser instituída por intermédio de entidades fechadas, de natureza pública e com planos de benefício somente na modalidade de contribuição definida.

Considerando os principais pontos reformados pelo governo Lula, pode-se concluir que, para a categoria dos servidores, houve uma brutal redução de direitos que podem ser identificados como: o fim da integralidade, limitando os benefícios ao teto do RGPS ou, para quem ganha acima desse limite, dando a opção de contribuir para a previdência complementar; o fim da paridade da remuneração entre ativos e

¹⁹⁵ Aplica-se também aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

¹⁹⁶ Para os demais servidores, a aplicação da nova sistemática só poderia ocorrer mediante opção.

inativos e a extinção de regras transitórias; a redução dos valores das pensões; o estabelecimento de contribuição dos inativos e pensionistas.

O alvo que se buscou atingir em todos os pontos reformados foi o fim da integralidade. Para os atuais servidores, os vários critérios estabelecidos apontavam para uma maior dificuldade em garantir a integralidade e, para muitos servidores, dependendo das circunstâncias particulares que permearam sua vida laboral, esse direito prometido não irá se concretizar.

Assim, da forma instituída, houve um rompimento de pacto entre o Estado e os seus atuais servidores. Marques e Mendes (2004) esclarecem que nesse contrato o Estado se comprometia a garantir uma renda na inatividade igual à da ativa, para compensar o fato de a remuneração dos servidores ser mais baixa do que a dos trabalhadores da iniciativa privada da economia para o mesmo nível de qualificação. Essa situação gerou um esforço menor de poupança por parte do servidor, pois tinha a garantia de renda futura integral, o que se rompeu com a “reforma”. Sem a possibilidade de alterar sua atitude passada, resta ao atual servidor tentar cumprir todas as condições impostas para ter direito à aposentadoria integral.

Para os novos servidores, a oferta do direito à integralidade foi substituída pela opção de associar-se a um fundo de previdência complementar, o que será a “garantia da integralidade”. Essa proposta, além de não dar garantias (uma vez que o plano de previdência oferecido será somente na modalidade de contribuição definida e não benefício definido), onerará ainda mais os defasados salários dos servidores.

Observa-se também que, no contexto das mudanças, vários passos foram dados na direção de unificação do RGPS e RPPS (mesmo teto previdenciário, forma de cálculo e de reajustes dos benefícios). Contudo, não se apontou uma mudança na relação contratual entre os servidores e o Estado, manteve-se o RJU para os servidores, mas retirando os mais importantes direitos previdenciários da categoria: a integralidade e a paridade. Dessa análise, infere-se que não se cogitou que os servidores fossem regidos pela CLT, para que o Estado não ficasse na condição de empregador com as mesmas obrigações patronais da iniciativa privada. Dessa forma, manteve-se uma relação de trabalho em que os servidores perderam os

direitos mais significativos vigentes no RJU, igualando-os, nesse aspecto, aos trabalhadores regidos pela CLT, mas sem alguns direitos trabalhistas que essa legislação mantém. A oferta para os servidores foi a penalização de contribuir acima do teto para obter a “integralidade”, o que é conveniente para o Estado e favorece o capital financeiro.

Se a questão era corrigir injustiças entre os regimes (RGPS limitado ao teto e RPPS sem teto e integral), porque a opção de estipular teto para todos ou de nivelar por baixo? Porque não um sistema único em que todos os trabalhadores pudessem ter uma aposentadoria pública integral com as devidas considerações atuariais como o ANDES defendia? O senador Paulo Paim (2003), através de pesquisa sobre o assunto, afirma ser possível aposentadoria integral para todos os trabalhadores: baseando-se no cálculo atuarial e mantendo-se o princípio de dois por um, o trabalhador pagará uma parte sobre seus vencimentos e o empregador, seja privado ou público, a sua parte.

A aprovação do fim da integralidade, associada à estipulação do teto e à implantação da previdência complementar, é apresentada como uma das formas de tornar o sistema de previdência dos servidores mais justo em relação aos demais trabalhadores e também como um meio de fazer poupança interna que poderia ser usada para financiar o desenvolvimento do País. Contudo, no momento em que a previdência complementar para os servidores entrar em vigor, propiciará desequilíbrios atuariais para o sistema – o que é contraditório ao discurso da necessidade de reformar face ao déficit do sistema – porque o governo deixará de arrecadar as contribuições dos servidores relativas à parte das remunerações que excederem ao teto do RGPS. Dessa forma, o sistema público continuará mantendo os benefícios já concedidos sem contar com as contribuições sobre a remuneração integral dos ativos, ao passo que o sistema complementar estará recebendo as contribuições que excederem ao teto e certamente não terá de início benefícios para manter e nenhuma responsabilidade sobre o valor dos benefícios a serem pagos no futuro, já que não são definidos, “o que coloca o futuro de gerações a serviço do capital financeiro” (MARQUES; MENDES, 2004).

Além de deixar de arrecadar as contribuições acima do teto, o Estado terá de contribuir com sua parcela relativa à parte do empregador para os fundos de pensão

que administrarão a previdência complementar dos servidores. Saldanha e Granemann (2003) apontam que a soma entre o que o Estado deixará de arrecadar e o que terá de contribuir provocará um aumento de despesa pública da ordem de um bilhão de reais por ano.

A fixação do teto previdenciário em valores agrava ainda mais a arrecadação do sistema público, pois, mesmo com previsão de atualização monetária, rapidamente ocorre seu rebaixamento frente ao salário mínimo, o que favorece duplamente a previdência complementar: aumenta a contribuição face ao aumento da diferença entre a remuneração do ativo e o teto de contribuição e, com a expectativa de ter seu benefício no sistema público rebaixado, estimula o servidor ao ingresso no sistema complementar.

Saldanha e Granemann (2003) argumentam que se promoveram as mudanças para compensar esse aumento de despesas, com a instituição da cobrança de contribuição dos aposentados e pensionistas, com o fim da integralidade e da paridade e com uma redução drástica dos valores das pensões – direitos retirados dos servidores públicos. Com essas medidas, o Estado estima economizar a soma de 56 (cinquenta e seis) bilhões de reais nos próximos 30 (trinta) anos.

Se a instituição da previdência complementar não vai gerar economia aos cofres públicos, e ao contrário aumenta seus gastos – conta que foi imputada ao servidor público que teve seus direitos reduzidos –, o favorecido é o capital financeiro que se beneficiará com a criação dos fundos de pensão conforme apontam Marques e Mendes (2004). Além disso, complementam os autores que esse capital está ainda mais favorecido com a reforma porque ela também tem o papel de colaborar na continuidade de obtenção de superávits primários cujos valores são expressivos.

Com a economia inserida em um contexto mundial caracterizado pela tendência da queda de taxa de lucro, o fundo público se apresenta como um meio de resolver o problema, como bem apontou o representante do ANDES. No jogo de interesses, com a reforma, prevaleceu a abertura de espaços ao capital financeiro para se apropriar do fundo público em detrimento dos interesses dos representantes do Estado brasileiro.

Por fim, na busca de sintetizar a direção sinalizada pela reforma no sistema de previdência do servidor, pode-se dizer que ela aponta para uma diminuição de responsabilidade do Estado em promover proteção aos seus representantes, passando essa tarefa para o mercado. Ou melhor, privatiza parte da proteção previdenciária, deixando, no lugar da segurança de uma renda que era previamente combinada, as incertezas dos mercados financeiros nacionais e internacionais.

4 Conclusão

A previdência social é uma conquista histórica, nasceu como fruto da luta do movimento dos trabalhadores por melhores condições de vida e, simultaneamente, viabilizou a exploração do capital sobre o trabalho. É um fenômeno associado ao desenvolvimento do capitalismo industrial e à formação do trabalhador assalariado.

No contexto mundial, as políticas de proteção social, em geral, e a previdência, em particular, generalizaram-se no período pós-segunda guerra mundial, ancoradas em um pacto econômico e social dos países industrializados decorrente da necessidade de reconstrução da economia mundial devastada pela guerra. Nesse cenário, o Estado tinha um papel de promotor de medidas intervencionistas que garantissem o pacto.

No Brasil, a previdência social surge e se expande com o desenvolvimento do capital industrial, quando o Estado assume gradativamente a intervenção na promoção da proteção social e nos investimentos de infraestrutura básica necessária ao crescimento da indústria, num período chamado de desenvolvimentista.

O modelo previdenciário se consolida em um sistema solidário de repartição entre as gerações, constituindo-se em um regime para os trabalhadores da iniciativa privada e para os trabalhadores do setor público sob o entendimento do papel estratégico que o Estado desempenha, necessitando manter quadro permanente exclusivo.

No processo das conquistas previdenciárias, a CF de 1988 é o ápice da instituição dos direitos garantidores de um padrão universal e igualitário. Tais conquistas são resultado de um dinamismo da sociedade que marcou aquele momento histórico, contexto caracterizado pela participação de diferentes setores da sociedade, dado o processo de democratização decorrente do fim da ditadura militar – um momento de transição entre o passado desenvolvimentista e a política econômica fundada nas orientações neoliberais que se alastravam nos países capitalistas.

O Brasil vivia as consequências da crise da dívida externa e da inflação crônica, refletidas na estagnação econômica e no aprofundamento da trajetória recessiva que marcaram a década de 1980. Recorre ao FMI e se dispõe a cumprir as condições impostas por esse organismo e pelo Consenso de Washington.

Sepulta-se o Estado desenvolvimentista e inicia-se uma série de medidas compatíveis com um projeto comandado por ideologias neoliberais, cujas orientações são a redução dos gastos públicos para combater a inflação e a manutenção de superávits primários para cumprir os compromissos da dívida.

Com essas orientações, várias medidas são efetivadas na década de 1990, entre as quais se destacam o plano real, a abertura comercial, a desregulamentação do mercado financeiro e a redefinição do papel do Estado. A economia passou a ser subordinada ao pensamento neoliberal, aos interesses dos credores e ao capital financeiro.

Esse capital é fruto de um acúmulo financeiro em instituições especializadas em um mercado desregulamentado que se expandiu para um espaço financeiro mundial diversificado e hierarquizado, em torno de uma moeda de referência. Entre as instituições especializadas, os fundos de pensão passam a ocupar espaço de destaque nesse mercado.

Na perspectiva de se adaptar à dinâmica do capitalismo contemporâneo, o mercado de trabalho brasileiro foi seriamente afetado e passou a ser caracterizado pelo desemprego estrutural, pelo aumento da informalidade e pelo enfraquecimento dos sindicatos. Diante da nova ordem predominante na economia, os direitos à proteção social, designados no sistema de seguridade social e escritos na carta magna, têm sua concretização ameaçada.

Sob a perspectiva neoliberal, a crise brasileira é apontada como uma crise do Estado, por este ser ineficiente, rígido, lento e desviado de suas funções básicas, do que decorre a deterioração dos serviços públicos e o agravamento da crise fiscal e da inflação. Assim, deve ser reformado seguindo-se os caminhos do ajuste fiscal, da reforma econômica voltada para o mercado com abertura comercial e privatizações, da reforma da previdência social e do aparelho do Estado para aumentar sua eficiência.

Para atender aos objetivos econômicos, o plano de reforma define novos papéis para o Estado. Transfere para o mercado privado as atividades que podem ser controladas por esse setor e passa para o setor “público não estatal” o que necessita ser subsidiado por ele, mantendo-o como regulador e provedor. O novo Estado deve manter a governança por meio de uma gestão gerencial flexível e descentralizada, inspirada na gestão empresarial.

No contexto da reforma do Estado em curso, a reforma da previdência social se constitui uma de suas expressões específicas. Na visão dos idealizadores do plano, a CF de 1988 engessou o aparelho do Estado, principalmente no que se refere à legislação que regula as relações de trabalho no setor público, o RJU, que é considerada protecionista, com privilégios que garantem aos servidores públicos estabilidade e integralidade na aposentadoria, aumentando conseqüentemente o custo para o Estado.

O que se verificou no percurso da pesquisa é que o orçamento do sistema de seguridade social instituído na CF de 1988 se apresenta como uma saída para a crise do capital, uma vez que se desvincula 20% do montante da arrecadação em favor de manter superávits primários necessários ao pagamento de juros da dívida. Além disso, a reforma da previdência social propiciou um novo espaço para o capital render juros através de sua privatização, sobretudo da previdência dos trabalhadores que têm a estabilidade do vínculo de trabalho garantindo a continuidade das contribuições com o mecanismo do desconto em folha.

O processo de reforma que se concretizou retirou direitos conquistados tanto dos trabalhadores da iniciativa privada quanto dos servidores públicos e manteve um quadro de exclusão de milhões de brasileiros à proteção previdenciária¹⁹⁷.

A reforma de 1998 reduziu os direitos dos trabalhadores do setor privado e facultou aos setores públicos a implantação da previdência privada, estabelecendo diretrizes para tal, com opção facultativa à previdência complementar ao servidor. Ao mesmo tempo, desvinculou o teto previdenciário do salário mínimo, o que propiciou um achatamento dos valores dos benefícios em geral. Somado a isso, instituiu uma redução drástica nos valores das aposentadorias por tempo de contribuição, com a criação do fator previdenciário, o que também favoreceu a corrida para uma alternativa de proteção previdenciária privada.

Para os servidores públicos, estabeleceu idade mínima para aposentadoria e passou a exigir tempo no serviço público e no cargo, dificultando acesso a esse benefício. Favoreceu a previdência privada, uma vez que facultou a criação de regime de previdência complementar em todos os âmbitos do governo, podendo ser aplicado a partir de então o teto previdenciário do regime geral de previdência social.

As reformas constitucionais efetivadas no período compreendido entre 2003 e 2005 seguiram a agenda do FMI e BM, favorecendo o capital financeiro, dando um passo decisivo na reforma do Estado e quebrando pactos historicamente estabelecidos com seus servidores. O Estado encolheu sua participação como provedor de proteção previdenciária, conduzindo ao mercado essa atribuição, e passou para o servidor a responsabilidade individual de manter seus direitos. É o que se constata com a instituição do fim da integralidade e da paridade nas aposentadorias por tempo de contribuição, a redução dos valores das pensões, a cobrança dos inativos e a previdência complementar para os servidores com remuneração superior ao teto do regime geral. O que se verifica é que ambas as reformas tiveram um mesmo objetivo: a abertura e o alargamento de espaços para se consolidar a previdência

¹⁹⁷ Em 2005, 36,6% da População Economicamente Ativa (PEA) estavam sem nenhum tipo de cobertura previdenciária. Cf. PNAD/IBGE e SPS/MPS em Previdência em questão, disponível em: <<http://www.previdencia.gob.br/arquivos/ofice/3-091105-195449-590.pdf>>. Acesso em 11 jul. 2010.

complementar privada para as categorias de trabalhadores que têm as remunerações mais elevadas¹⁹⁸.

A reforma põe em xeque o sistema previdenciário baseado na repartição, que contém em si os valores da solidariedade conforme os quais as gerações vindouras patrocinam a velhice das anteriores. Para ocupar os espaços deixados pelo modelo de repartição, traz um sistema baseado na capitalização, suportado na capacidade individual do trabalhador de garantir a sua condição de envelhecer em condições dignas de proteção.

Outro aspecto a considerar com a implantação dos fundos de pensão é que as contribuições dos servidores serão uma nova força que alimentará o capital financeiro e agravará as condições de vida de milhões de trabalhadores em todo mundo, pois o investimento de curto prazo no mercado financeiro vem ocorrendo em detrimento dos investimentos produtivos.

Além disso, cabe pontuar, com base em Mota (2008), que quando os trabalhadores se tornam investidores ou proprietários de meios de produção, quer tenham ou não conhecimentos do fato, tornam-se provedores de capital, patrões de outros trabalhadores e protagonistas de um conjunto de iniciativas que na prática os qualifica como parceiros do grande capital. “Realiza-se assim a exploração do trabalhador pelo próprio trabalhador, porquanto ao aumentarem as ações em bolsas de valores e crescer o capital portador de juros, incrementa-se a geração de mais valia” (GRANEMANN, 2006, p. 236).

Na busca de responder à indagação sobre quais implicações foram trazidas pelas mudanças promovidas pelo Estado no regime previdenciário dos servidores públicos de 1998 a 2005, pode-se apontar, como ponto central, que as reformas implicarão uma proteção mínima, gerando a insegurança e, possivelmente, o empobrecimento da categoria. A privatização desse fundo público com a implantação de um modelo baseado em fundo de pensão, com a repartição substituída pela capitalização, fortalece a financeirização da economia.

¹⁹⁸ Essa afirmativa ainda não pode ser constatada, a evidência empírica não demonstrou o que ocorreu com a expansão da previdência privada. Em relação à previdência complementar do servidor público da União, até a presente data o projeto de Lei que cria essa entidade encontra-se em discussão no Congresso Nacional.

Os fundos de pensão são grandes investidores, mas não garantem a estabilidade e o montante das aposentadorias, pois as garantias estão sujeitas ao bom funcionamento dos mercados. É oferecido um atrativo de um rendimento maior, mas na contrapartida os riscos são individuais para os investidores. Infere-se que os servidores passarão pela velhice sujeitos à proteção básica ofertada pelo Estado – e essa será sua garantia. Quanto ao rendimento oriundo do mercado, será apenas uma aposta.

Implicará, também, a unificação dos regimes dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos. Foram introduzidas as mesmas fórmulas de cálculo e de reajustes dos benefícios e mesmo teto previdenciário com opção de previdência complementar. Hoje, o que se verifica com a política de reajuste praticada ao longo dos últimos quinze anos nos benefícios do RGPS de valores superiores a um salário mínimo é um empobrecimento dos aposentados.

Na direção de implantar a previdência complementar do servidor público, está em tramitação no Congresso Nacional um projeto de Lei que cria a entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP)¹⁹⁹, com a finalidade de administrar e executar planos de benefício de caráter previdenciário nos termos das Leis 108 e 109 de 29/05/2001.

A efetivação da previdência complementar para os servidores, bem como a continuidade da adoção das metas de superávit, a política de juros elevados e a manutenção da Desvinculação das Receitas da União são escolhas políticas. Em se tratando de escolhas, como tais, são passíveis de mudanças, a depender de um acirramento da luta de classes.

¹⁹⁹ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/501938.pdf>>. Acesso em 10 jul. 2010.

5 Referências

ABRAMIDES, Maria Beatriz Costa; CABRAL, Maria do Socorro Reis. **O novo sindicalismo e o serviço social**: trajetória e processos de luta de uma categoria: 1978-1988. São Paulo: Cortez, 1995.

AKASHI, Diogo Telles. **Regime e reforma da previdência social do setor público**: comentários à Emenda Constitucional n. 41/2003. São Paulo: Ed. Letras Jurídicas, 2005.

AMARO, Meiriane Nunes. O processo de reformulação da previdência social brasileira (1995-2004). In: CONSULTORIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL. **Textos para discussão, 3**. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.conamp.org.br/Estudos/O%20PROCESSO%20DE%20REFORMULA%C3%87%C3%83O%20DA%20PREVID%C3%8ANCIA%20SOCIAL%20BRASILEIRA%20\(1995-2004\).pdf](http://www.conamp.org.br/Estudos/O%20PROCESSO%20DE%20REFORMULA%C3%87%C3%83O%20DA%20PREVID%C3%8ANCIA%20SOCIAL%20BRASILEIRA%20(1995-2004).pdf)>. Acesso em: 2 dez. 2009.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Previdência do servidor público brasileiro**: fundamentos e limites das propostas de reforma. Brasília, 2003.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Seguridade e desenvolvimento**: um projeto para o Brasil. Brasília, 2003.

BATICH, Mariana. A previdência social sob a mira dos fundos de pensões. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (org.). **O Brasil sob uma nova ordem**. A economia brasileira contemporânea - uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 245 - 266.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington**. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo, 1994. Disponível em <<http://humbertocapellari.wordpress.com/2006/06/20/o-consenso-de-washington-leia-com-atencao-e-interesse-redobrado-2/>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti; **Brasil em contra-reforma, desestruturação do estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.

BERZOINI, Ricardo. Previdência social: a mudança com justiça e respeito. In: MORHY, Lauro (org.). **Reforma da previdência em questão**. Brasília: UNB, 2003. p. 19 - 26.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado**: um balanço do desmonte do estado. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.

BOITO Jr., Armando. A burguesia no governo Lula. **Revista Crítica Marxista**, n. 21, Campinas: Revan, 2005. p. 52-76.

BOITO JR., Armando. Hegemonia neoliberal e sindicalismo no Brasil. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/CM3armando.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 29 jan. 2009.

BRASIL. Decreto 4.682 de 24 de janeiro de 1923. Lei Eloy Chaves: Crea em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no País, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/.../4682.htm>>. Acesso em: 1 abr. 2009.

BRASIL. Decreto n. 90.817, de 17 de janeiro de 1985. Altera dispositivos do Regulamento do Custeio da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n° 83.081, de 24 de janeiro de 1979. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/InfDoc/novoconteudo/legislacao/republica/Leis1985vllp818/parte-12.pdf#page=1>>. Acesso em: 1 jul. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 20. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/EMC20_15.12.1998/EMC20.shtm> Acesso em: 29 jan. 2009.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/EMC41_31.12.2003/EMC41.shtm> Acesso em: 29 jan. 2009.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 47. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Disponível em <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/EMC47_05.07.2005/EMC47.shtm> Acesso em: 29 jan. 2009.

BRASIL. **Estatuto dos funcionários públicos civis da União**: Lei n. 1.711, de 28 de outubro de 1952. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

BRASIL. Lei complementar n. 108, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp108.htm> Acesso em: 1 jun. 2010.

BRASIL. Lei complementar n. 109, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/43/2001/109.htm>>. Acesso em: 1 jun. 2010.

BRASIL. Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990: dispõe sobre o regime jurídico dos servidores civis da união, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8112cons.htm>>. Acesso em: 29 jan. 2009.

BRASIL. Lei 8.688 de 21 de julho de 1993: Dispõe sobre as alíquotas de contribuição para o Plano de Seguridade do servidor público civil dos Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/61787/lei-8688-93>>. Acesso em: 1 abr. 2009.

BRASIL. Lei n. 9.876 - de 26 de novembro de 1999: Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1999/9876.htm>>. Acesso em: 1 jun. 2010.

BRUNHOFF, Suzanne. A instabilidade monetária internacional. In: CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configurações**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 69 - 84.

CABRAL, Maria do Socorro. As políticas brasileiras de seguridade social: previdência social. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; CENTRO DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Capacitação em serviço social e política social: modulo III**. Brasília, 2000.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Desregulamentação e abertura financeira: repercussões sobre a autonomia de política econômica e as crises cambiais. **Revista Economia ensaios**, v. 15, n. 2. p. 125-150, 2001. Disponível em <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/viewFile/1196/1155>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

CARCANHOLO, Reinaldo A.; NAKATANI, Paulo. **Capitalismo especulativo e alternativas para a América Latina**. Disponível em <<http://rcarcanholo.sites.uol.com.br/Textos/Klismoealternativas.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configurações e consequências**. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHESNAIS, François. A proeminência da finança no seio do “capital em geral”, o capital fictício e o movimento contemporâneo de mundialização do capital. In: _____. **La finança capitalista**. Tradução Rosa Maria Marques. Paris: PUF, 2006.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: _____. **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35 - 68.

CHESNAIS, François. Prefácio. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (org.). **O Brasil sob uma nova ordem**. A economia brasileira contemporânea - uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. IX - XV.

COHN, Amélia. **Previdência social e processo político no Brasil**. São Paulo: Moderna, 1980.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista**: as funções da previdência e assistência social. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. A questão da reforma da previdência social no Brasil. **Revista Ser social**, Brasília, v. 7, p. 97-116, 2000. Disponível em: <<http://vsites.unb.br/ih/dss/SUM%C1RIO%20revista%20ser%20social%2007.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

FALEIROS, Vicente de Paula. Previdência social: conflitos e consensos. **Revista Ser social**, Brasília, n. 11, 2002.

FALEIROS, Vicente de Paula. Impasses na reforma da previdência do governo Lula: legitimidade e governabilidade. In: MORHY, Lauro (Org.). **Reforma da previdência em questão**. Brasília: UNB, 2003. p. 285 – 300.

FARHI, Maryse; BORGHI, Roberto Alexandre Zanchetta. Operações com derivativos financeiros das corporações de economias emergentes no ciclo recente. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 2009. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2009/02.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2010.

FELÍCIO, João. Previdência: direitos iguais para todos. In: MORHY, Lauro (Org.). **Reforma da previdência em questão**. Brasília, UNB, 2003. p. 185 – 196.

FILGUEIRAS, Luiz. **Bloco de poder e política econômica no governo Lula**. [S.l.], 2006. (Mimeo).

GOMES, José Menezes. A trajetória do FMI e do Banco Mundial e suas relações com o Brasil. **Universidade e sociedade - Revista de divulgação científica e cultural da Universidade Estadual de Maringá**, Maringá, Ano XIII, n. 31, p. 32-49, out. 2003.

GRANEMANN, Sara. **Para uma interpretação marxista da 'previdência privada'**. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa em Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

LANDI, Mônica. A evolução do Programa Nacional de Desestatização (PND): seus princípios resultados e desdobramentos na infraestrutura. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Org.). **O Brasil sob uma nova ordem**: A economia brasileira contemporânea - uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 119 -166.

LEITE, Marcel Guedes. O processo de financeirização do segmento da previdência complementar privada. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Org.). **O Brasil sob uma nova ordem**: A economia brasileira contemporânea - uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 201- 216.

LORDON, Frédéric. O mundo refém das finanças. In: **Le monde diplomatique**. Edição mensal online, setembro 2007. Disponível em <<http://diplo.uol.com.br/2007-09,a1903>>. Acesso em: 20 fev. 2010.

LUCAS, Luiz Carlos Gonçalves. **A participação do ANDES na reforma da previdência**. Entrevista concedida a Maristela Pasolini Pozzi em 15/06/2010.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MARQUES, Rosa Maria. A previdência social no governo Lula - os desafios de um governo democrático e popular. **Revista Ser social**, Brasília, n. 11, p. 9-28, 2002. Disponível em: <http://www.red.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/286/104>. Acesso em: 20 jan. 2010.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquila. Previdência social brasileira: um balanço da reforma. **São Paulo perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 111-121, 2003.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquila. O governo Lula e a contra-reforma previdenciária. **São Paulo perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 3-15, jul./set. 2004.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquila. **Servindo a dois senhores**: as políticas sociais no governo Lula. São Paulo: PUC-SP: FAAP/SP, 2006.

MARQUES, Rosa Maria. O Regime de Acumulação sob a dominância financeira e a Nova ordem no Brasil. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Org.). **O Brasil sob uma nova ordem**: A economia brasileira contemporânea - uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1- 20.

MARQUES, Rosa Maria; EUZEBY, Alan. Um regime único de aposentadoria no Brasil: pontos para reflexão. In: MANFROI, Vânia Maria; MENDONÇA, Luiz Jorge Vasconcellos Pessoa de (Org.). **Política social**: trabalho e subjetividade. Vitória: Edufes, 2008. Parte 2, p. 97 - 112.

MARQUES, Rosa Maria; NAKATANI, Paulo. A finança capitalista: a contribuição de François Chesnais para a compreensão do capitalismo contemporâneo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008. **Anais...** Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211429380-.pdf>>. Acesso em 15 de outubro de 2009.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. O processo global da produção capitalista. Tradução Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974. Livro III, v. 5.

MATTOSO, Jorge. **O Brasil desempregado**: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.

MILLET, Damien; TOUSSAINT, Éric. **50 perguntas, 50 respostas sobre o FMI e o Banco Mundial**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MONTAÑO, Carlos. **O terceiro setor e a questão social**. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MOTA, Ana Elizabete. Crônica de uma morte anunciada: as reformas da previdência social brasileira nos anos 1990 e 2000. In: Braga, Lea; Cabral, Maria do Socorro Reis (Org.). **O serviço social na previdência**: trajetória, projetos profissionais e saberes. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 137 – 155.

NAKATANI, Paulo. Capital especulativo parasitário, capital fictício e crise no Brasil. **Revista venezolana de análisis de coyuntura**, v. 6, n. 2, p. 209-235, 2000. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=36460208>>. Acesso em 5 fev. 2010.

NAKATANI, Paulo; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Política econômica brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Org.). **O Brasil sob uma nova ordem**: A economia brasileira contemporânea - uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 21- 50.

NAKATANI, Paulo; SABADINI, Maurício de Souza. Sistema financeiro e mercado de capitais. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jansen (Org.). **O Brasil sob uma nova ordem**: A economia brasileira contemporânea - uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 75 - 102.

OLIVEIRA, Jaime Antônio de Araújo; TEIXEIRA, Sonia Fleury. **(Im) previdência Social**: 60 anos de história da previdência no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1985.

PAIM, Paulo. Uma reforma definitiva para a previdência. In: MORHY, Lauro (Org.). **Reforma da previdência em questão**. Brasília: UNB, 2003. p. 261 – 272 .

PAIXÃO, Leonardo André. **A previdência complementar fechada**: uma visão geral. Disponível em <http://www1.previdencia.gov.br/pg_secundarias/previdencia_complementar_02_01.asp> . Consultado em 20/02/2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do Estado, v.1). Brasília, 1997.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Reforma da previdência: mitos e mistificações. In: MORHY, Lauro (org.). **Reforma da previdência em questão**. Brasília: UNB, 2003. p. 273 - 284.

PLIHON, Dominique. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira: a responsabilidade das políticas liberais. Um ponto de vista Keynesiano. In: CHESNAIS, François. (org.). **A mundialização financeira, gênese, custos e riscos**. Tradutores: Carmem Cristina Cacciaccaro, Luiz Leiria, Silvana Foá e Valéria Coêlho da Paz. São Paulo: Xamã, 1999. p. 97 – 139.

SALDANHA, José Miguel B.; GRANEMANN, Sara. Os falsos argumentos da contra-reforma previdenciária do governo Lula. **ADUFRJ Seção Sindical**, 26 maio 2003. (Encarte Previdência). Disponível em: <<http://www.adufrj.com.br/site/arquivos//publicacao/encarte260503.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2010.

SALLUM JR., Brasília. Transição política e crise do Estado. In: SOLA, Lourdes e PAULANI, Leda (org.). **Lições da década de 80**. São Paulo: Edusp; Genebra: Unrisd, 1995. p. 137 – 169.

SAMARA, Eni de Mesquita; TUPY, Ismênia S. Silveira Truzzi. **História & documentos e metodologia de pesquisa**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. (Col. História e reflexões).

SAUVIAT, Catherine. Os fundos de pensão e os fundos mútuos: principais atores da finança mundializada e do novo poder acionário. In: CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 109 - 132.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Luíz Fernando. Proteção previdenciária dos servidores públicos: a difícil solução de uma crise causada pelo próprio poder público. **Universidade e sociedade**, Brasília, v. 9, n. 20, p. 97 – 110, set./dez. 1999.

WACHTEL, Howard M. **Os mandarins do dinheiro**: as origens da nova ordem econômica supranacional. Tradução de Roberto Campos. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

ANEXOS

Antes da EC20	1998 - EC20 Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:	2003 - EC41 Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:	2005 - EC47 Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:
Artigo 37			
Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:	Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:	Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:	Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;	I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;	I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;	I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;
II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;	II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;	II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;	II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;
III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;	III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;	III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;	III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;
IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concorrentes para assumir cargo ou emprego, na carreira;	IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concorrentes para assumir cargo ou emprego, na carreira;	IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concorrentes para assumir cargo ou emprego, na carreira;	IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concorrentes para assumir cargo ou emprego, na carreira;
V - os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei;	V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;	V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;	V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;
VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;	VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;	VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;	VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;
VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar;	VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;	VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;	VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;
VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;	VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;	VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;	VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;
IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;	IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;	IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;	IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;
X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data;	X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;	X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;	X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;
XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos Poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito;	XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;	XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;	XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

Antes da EC20	1998 - EC20	2003 - EC41	2005 - EC47
	Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:	Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:	Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:
Artigo 37			
XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;			
XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies de pessoal do Poder Judiciário ao Poder Executivo;	XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;		
XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;	XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;		
XV - os vencimentos dos servidores públicos civis e militares, são irredutíveis e a remuneração observará o que dispõem os arts. 37, XI, XII, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;	XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;		
XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários:	XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:		
a) a de dois cargos de professor;	a) a de dois cargos de professor;		
b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;	b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;		
c) a de dois cargos privativos de médico;		c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas	
XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo poder público;	XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;		
XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;			
XIX - somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública;	XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;		
XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;			
XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.			
§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.			
§ 2º A não-observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.			
§ 3º As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei.	§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:		XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

Antes da EC20	1998 - EC20	2003 - EC41	2005 - EC47
	Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:	Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:	Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:
	Artigo 37		
	I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;		
	II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;		
	III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.		
§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.			
§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.			
§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.			
	§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restituições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possiblitte o acesso a informações privilegiadas.		
	§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:		
	I - o prazo de duração do contrato;		
	II - os critérios e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;		
	III - a remuneração do pessoal.		
	§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.		
	§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.		
			§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.
			§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.

Antes da EC20	1998 - EC20	2003 - EC41	2005 - EC47
<p>Art. 40. O servidor será aposentado:</p> <p>Art. 40. Os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observado critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.</p> <p>§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:</p> <p>I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei;</p> <p>II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;</p> <p>III - voluntariamente:</p> <p>a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;</p> <p>b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;</p> <p>c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;</p> <p>d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.</p> <p>§ 1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, a e c, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.</p> <p>§ 2º A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.</p> <p>§ 3º O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.</p> <p>§ 4º Os proventos da aposentadoria serão revisados, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.</p> <p>§ 5º O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.</p> <p>§ 6º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.</p>	<p>Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>Art. 40. Os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observado critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.</p> <p>§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:</p> <p>I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei;</p> <p>II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;</p> <p>III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se derá a aposentadoria, observadas as seguintes condições:</p> <p>a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;</p> <p>b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;</p> <p>c) aos trinta e cinco anos de idade, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;</p> <p>d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.</p> <p>§ 1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, a e c, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.</p> <p>§ 2º A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.</p> <p>§ 3º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.</p> <p>§ 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião de sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.</p> <p>§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.</p> <p>§ 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, a, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.</p> <p>§ 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.</p>	<p>Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>Art. 40. Os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observado critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.</p> <p>§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17º:</p> <p>I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;</p> <p>II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;</p> <p>III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se derá a aposentadoria, observadas as seguintes condições:</p> <p>a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;</p> <p>b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;</p> <p>c) aos trinta e cinco anos de idade, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;</p> <p>d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.</p> <p>§ 1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, a e c, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.</p> <p>§ 2º A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.</p> <p>§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião de sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.</p> <p>§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:</p> <p>I - portadores de deficiência;</p> <p>II - que exerçam atividades de risco;</p> <p>III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.</p>	<p>Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:</p>
Artigo 40			

Anexo I

Antes da EC20	1998 - EC20	2003 - EC41	2005 - EC47
	Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:	Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:	Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:
Artigo 40			
	§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.	§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:	
		I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou	
		II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.	
	§ 8º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.	§ 8º E assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.	
	§ 9º O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.		
	§ 10. A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.		
	§ 11. Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.		
	§ 12. Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.		
	§ 13. Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.		
	§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.		
	§ 15. Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.	§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.	
	§ 16. Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.		
		§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.	

Anexo I

Antes da EC20	1998 - EC20	2003 - EC41	2005 - EC47
	Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:	Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:	Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:
	Artigo 40		
		§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.	
		§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.	
		§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.	
			§ 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.
	Artigo 73		
Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.			
§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:			
I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;			
II - idoneidade moral e reputação ilibada;			
III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;			
IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.			
§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:			
I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;			

Anexo I

Antes da EC20	1998 - EC20	2003 - EC41	2005 - EC47
<p>Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:</p> <p>I - ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, através de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação;</p> <p>II - promoção de entrada para entrada, alternadamente, por antiguidade e merecimento, atendidas as seguintes normas:</p> <p>a) é obrigatória a promoção do juiz que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento;</p> <p>b) a promoção por merecimento pressupõe dois anos de exercício na respectiva entrada e integrar o juiz a primeira quinta parte da lista de antiguidade desta, salvo se não houver com tais requisitos quem aceite o lugar vago;</p> <p>c) aferição do merecimento pelos critérios da presteza e segurança no exercício da jurisdição e pela frequência e aproveitamento em cursos reconhecidos de aperfeiçoamento;</p> <p>d) na apuração da antiguidade, o tribunal somente poderá recusar o juiz mais antigo pelo voto de dois terços de seus membros, conforme procedimento próprio, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação;</p> <p>III - o acesso aos tribunais de segundo grau far-se-á por antiguidade e merecimento, alternadamente, apurados na última entrada ou, onde houver, no Tribunal de Alçada, quando se tratar de promoção para o Tribunal de Justiça, de acordo com o inciso II e a classe de origem;</p> <p>IV - previsão de cursos oficiais de preparação e aperfeiçoamento de magistrados como requisitos para ingresso e promoção na carreira;</p> <p>V - os vencimentos dos magistrados serão fixados com diferença não superior a dez por cento de uma para outra das categorias da carreira, não podendo, a título nenhum, exceder os dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;</p> <p>VI - a aposentadoria com proventos integrais é compulsória por invalidez ou aos setenta anos de idade, e facultativa aos trinta anos de serviço, após cinco anos de exercício efetivo na judicatura;</p> <p>VII - o juiz titular residirá na respectiva comarca;</p> <p>VIII - o ato de remoção, disponibilidade e aposentadoria do magistrado, por interesse público, fundar-se-á em decisão por voto de dois terços do respectivo tribunal, assegurada ampla defesa;</p> <p>IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes;</p> <p>X - as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros;</p> <p>XI - nos tribunais com número superior a vinte e cinco julgadores, poderá ser constituído órgão especial, com o mínimo de onze e o máximo de vinte e cinco membros, para o exercício das atribuições administrativas e jurisdicionais da competência do tribunal pleno.</p>	<p>Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p>	<p>Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p>	<p>Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:</p>
Artigo 93			
	<p>V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º;</p> <p>VI - a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40;</p>		

Antes da EC20	1998 - EC20	2003 - EC41	2005 - EC47
<p>Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:</p> <p>I - importação de produtos estrangeiros;</p> <p>II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;</p> <p>III - renda e proventos de qualquer natureza;</p> <p>IV - produtos industrializados;</p> <p>V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;</p> <p>VI - propriedade territorial rural;</p> <p>VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.</p> <p>§ 1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.</p> <p>§ 2º O imposto previsto no inciso III:</p> <p>I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;</p> <p>II - não incidirá, nos termos e limites fixados em lei, sobre rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão, pagos pela previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a pessoa com idade superior a sessenta e cinco anos, cuja renda total seja constituída, exclusivamente, de rendimentos do trabalho;</p> <p>§ 3º O imposto previsto no inciso IV:</p> <p>I - será seletivo, em função da essencialidade do produto;</p> <p>II - será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores;</p> <p>III - não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior;</p> <p>§ 4º O imposto previsto no inciso VI terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.</p> <p>§ 5º O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do caput deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos:</p> <p>I - títima por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;</p> <p>II - setenta por cento para o Município de origem.</p>	<p>Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>Artigo 153</p>	<p>Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p>	<p>Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:</p>

Anexo I

Antes da EC20	1998 - EC20	2003 - EC41	2005 - EC47
	Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:	Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:	Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:
Artigo 201			
Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:	Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:		
I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluindo os resultantes de acidentes de trabalho, velhice e reclusão;	I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;		
II - ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda;	II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;		
III - proteção à maternidade, especialmente à gestante;	III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;		
IV - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;	IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;		
V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no § 5º e no art. 202;	V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º;		
§ 1º Qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários.	§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.		§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.
§ 2º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.	§ 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.		
§ 3º Todos os salários de contribuição considerados no cálculo de benefícios serão corrigidos monetariamente.	§ 3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefícios serão devidamente atualizados, na forma da lei.		
§ 4º Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.	§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.		
§ 5º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.	§ 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.		
§ 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.			
§ 7º A previdência social manterá seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais.	§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. § 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. § 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. § 10. Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concomitantemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado. § 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.		

Anexo I

Antes da EC20	1998 - EC20 Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:	2003 - EC41 Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:	2005 - EC47 Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:
	Artigo 201	§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição.	§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo. § 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.
	Artigo 202		
	<p>na prática este artigo foi revogado, pois seu conteúdo foi absorvido pelo art. 201. criou-se portanto um novo artigo, com o tema PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR</p> <p>Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.</p> <p>§ 1º A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos.</p> <p>§ 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei.</p> <p>§ 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado.</p> <p>§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada.</p> <p>§ 5º A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.</p> <p>§ 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.</p>	<p>Art. 248. Os benefícios pagos, a qualquer título, pelo órgão responsável pelo regime geral de previdência social, ainda que à conta do Tesouro Nacional, e os não sujeitos ao limite máximo de valor fixado para os benefícios concedidos por esse regime observarão os limites fixados no art. 37, XI.</p>	

Antes da EC20	1998 - EC20	2003 - EC41	2005 - EC47
	<p>Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p>	<p>Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p>	<p>Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:</p>
	<p>Artigo 249 - criado pelo art 2 da EC20</p> <p>Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e a administração desses fundos</p>		
	<p>Artigo 250 - criado pelo art 2 da EC20</p> <p>Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo."</p>		

Anexo I

Antes da EC20	1998 - EC20	2003 - EC41	2005 - EC47
	<p>Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>EC20</p> <p>Art. 2º A Constituição Federal, nas Disposições Constitucionais Gerais, é acrescida dos seguintes artigos: 248 - vide acima 249 - vide acima 250 - vide acima</p> <p>Art. 3º É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.</p> <p>§ 1º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria integral e que opte por permanecer em atividade fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, a, da Constituição Federal.</p> <p>§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no caput, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão destes benefícios ou nas condições da legislação vigente.</p> <p>§ 3º São mantidos todos os direitos e garantias assegurados nas disposições constitucionais vigentes à data de publicação desta Emenda aos servidores e militares, inativos e pensionistas, aos anistiados e aos ex-combatentes, assim como aqueles que já cumpriram, até aquela data, os requisitos para usufruírem tais direitos, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.</p> <p>Art. 4º Observado o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.</p> <p>Art. 5º O disposto no art. 202, § 3º, da Constituição Federal, quanto à exigência de paridade entre a contribuição da patrocinadora e a contribuição do segurado, terá vigência no prazo de dois anos a partir da publicação desta Emenda, ou, caso ocorra antes, na data de publicação da lei complementar a que se refere o § 4º do mesmo artigo.</p> <p>Art. 6º As entidades fechadas de previdência privada patrocinadas por entidades públicas, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, deverão rever, no prazo de dois anos, a contar da publicação desta Emenda, seus planos de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los atualizadamente a seus ativos, sob pena de intervenção, sendo seus dirigentes e os de suas respectivas patrocinadoras responsáveis civil e criminalmente pelo descumprimento do disposto neste artigo.</p> <p>Art. 7º Os projetos das leis complementares previstas no art. 202 da Constituição Federal deverão ser apresentados ao Congresso Nacional no prazo máximo de noventa dias após a publicação desta Emenda.</p>	<p>Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>EC41</p> <p>Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:</p> <p>I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;</p> <p>II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;</p> <p>III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:</p> <p>a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e</p> <p>b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.</p> <p>§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do caput terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:</p> <p>I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput até 31 de dezembro de 2005;</p> <p>II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput a partir de 1º de janeiro de 2006.</p>	<p>Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>EC47</p> <p>Art. 2º Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o disposto no art. 7º da mesma Emenda.</p> <p>Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998, poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:</p> <p>I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;</p> <p>II - vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;</p> <p>III - idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.</p> <p>Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.</p> <p>Art. 4º Erquato não escluda a lei a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não será computada, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do mesmo artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.</p> <p>Art. 5º Revoga-se o parágrafo único do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.</p> <p>Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos à data de vigência da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.</p>

Anexo I

Antes da EC20	1998 - EC20	2003 - EC41	2005 - EC47
	<p>Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>EC20</p> <p>Art. 8º Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente:</p> <p>I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;</p> <p>II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;</p> <p>III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:</p> <p>a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e</p> <p>b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.</p> <p>§ 1º O servidor de que trata este artigo, desde que atendido o disposto em seus incisos I e II, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:</p> <p>I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:</p> <p>a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e</p> <p>b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.</p>	<p>Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>EC41</p> <p>§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.</p> <p>§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, contado com acréscimo de dezesseis por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.</p> <p>§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no caput, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezesseis por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.</p> <p>§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no caput, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.</p> <p>§ 6º As aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplicam-se o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição Federal.</p> <p>Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.</p> <p>§ 1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.</p> <p>§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no caput, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente.</p> <p>Art. 4º Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o art. 40 da Constituição Federal com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.</p> <p>Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o caput incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere:</p>	<p>Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>EC47</p>

Antes da EC20	1998 - EC20	2003 - EC41	2005 - EC47
	<p>Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>EC20</p> <p>II - os proventos da aposentadoria proporcional serão equivalentes a setenta por cento do valor máximo que o servidor poderia obter de acordo com o caput, acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.</p> <p>§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.</p> <p>§ 3º Na aplicação do disposto no parágrafo anterior, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento.</p> <p>§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data da publicação desta Emenda, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no caput, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério.</p> <p>§ 5º O servidor de que trata este artigo, que, após completar as exigências para aposentadoria estabelecidas no caput, permanecer em atividade, terá jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, a, da Constituição Federal.</p> <p>Art. 9º Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas para o regime geral de previdência social, é assegurado o direito à aposentadoria ao segurado que se tenha filiado ao regime geral de previdência social, até a data de publicação desta Emenda, quando, cumulativamente, atender aos seguintes requisitos:</p> <p>I - contar com cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; e</p> <p>II - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:</p> <p>a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e</p> <p>b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.</p>	<p>Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>EC41</p> <p>I - cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;</p> <p>II - sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União.</p> <p>Art. 5º O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), devendo, a partir da data de publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.</p> <p>Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:</p> <p>I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher.</p> <p>II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;</p> <p>III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e</p> <p>IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.</p> <p>Parágrafo único. Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão levistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.</p> <p>Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revisitos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.</p>	<p>Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>EC47</p>

Antes da EC20	1998 - EC20	2003 - EC41	2005 - EC47
	<p>Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>EC20</p> <p>§ 1º O segurado de que trata este artigo, desde que atendido o disposto no inciso I do caput, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com valores proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:</p>	<p>Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>EC41</p> <p>Art. 9º Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inzeiros e vinte e cinco centésimos por cento da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.</p>	<p>Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>EC47</p>
<p>I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:</p> <p>a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e</p> <p>b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;</p> <p>II - o valor da aposentadoria proporcional será equivalente a setenta por cento do valor da aposentadoria a que se refere o caput, acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.</p>	<p>Art. 9º Aplica-se o disposto no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.</p>	<p>Art. 10. Revogam-se o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, bem como os arts. 8º e 10 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.</p>	
<p>§ 2º O professor que, até a data da publicação desta Emenda, tenha exercido atividade de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no caput, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício de atividade de magistério.</p>	<p>Art. 10. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.</p>		
<p>§§ 14, 15 e 16, da Constituição Federal, somente poderá ser instituído após a publicação da lei complementar prevista no § 15 do mesmo artigo.</p> <p>Art. 11. A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o</p>			

Antes da EC20	1998 - EC20	2003 - EC41	2005 - EC47
	<p>Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>EC20</p>	<p>Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>EC41</p>	<p>Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>EC47</p>
	<p>Art. 14. O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), devendo, a partir da data da publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.</p>		
	<p>Art. 15. Até que a lei complementar a que se refere o art. 201, § 1º, da Constituição Federal, seja publicada, permanece em vigor o disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, na redação vigente à data da publicação desta Emenda.</p>		
	<p>Art. 16. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.</p>		
	<p>Art. 17. Revoga-se o inciso II do § 2º do art. 153 da Constituição Federal.</p>		

Entrevista

Entrevista com o Prof. Luis Carlos Gonçalves Lucas (professor da Universidade Federal em Pelotas- RS).

As perguntas seguintes são relativas às reformas do regime próprio de previdência dos servidores civis ocorridas em 1998 e 2003.

- 1- Na sua avaliação qual foi o grau de mobilização da categoria dos professores durante o processo que antecedeu a aprovação das reformas?
- 2- Quais foram as formas de resistência ou de luta contra a reforma?
- 3- Além dos professores, quais foram as outras categorias de servidores que se mobilizaram em movimento de resistência contra as reformas?
- 4- Quais as propostas que os professores apresentaram sobre a reforma?
- 5- Houve articulação do movimento dos professores e de outros servidores em geral com a Central Única dos Trabalhadores (CUT)? E com outras Centrais?
- 6- Qual a diferença entre as propostas dos servidores com as defendidas pela CUT?
- 7- Quais os interesses que estão por trás dessas reformas?
- 8- Como o senhor avalia as forças que estavam presentes nessas reformas?
- 9- Para qual direção apontam as mudanças resultantes das reformas?



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1998

Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 7º-

XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei;

.....

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;

....."

"Art. 37-

§ 10 - É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração."

"Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

Anexo III – EC n.20

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§ 3º - Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

§ 4º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

§ 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 6º - Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

§ 7º - Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.

§ 8º - Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

§ 9º - O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.

§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

Anexo III – EC n.20

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 15 - Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar."

"Art. 42 -

§ 1º - Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

§ 2º - Aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a seus pensionistas, aplica-se o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º."

"Art. 73-

§ 3º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

....."

"Art. 93 -

VI - a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40;

....."

"Art. 100 -

§ 3º - O disposto no "caput" deste artigo, relativamente à expedição de precatórios, não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em lei como de pequeno valor que a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal deva fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado."

"Art. 114-....."

§ 3º - Compete ainda à Justiça do Trabalho executar, de ofício, as contribuições sociais previstas no art. 195, I, "a", e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir."

"Art. 142 -

§ 3º -

IX - aplica-se aos militares e a seus pensionistas o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º;

Anexo III – EC n.20

....."

"Art. 167-

XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, "a", e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

....."

"Art. 194 -

Parágrafo único -

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados."

"Art. 195 -

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

.....

§ 8º - O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

§ 9º - As contribuições sociais previstas no inciso I deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra.

§ 10 - A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.

§ 11 - É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, "a", e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar."

"Art. 201 - A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

Anexo III – EC n.20

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

§ 1º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

§ 2º - Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

§ 3º - Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§ 4º - É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

§ 5º - É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.

§ 6º - A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.

§ 7º - É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

§ 8º - Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 9º - Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

§ 10 - Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado.

§ 11 - Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei."

"Art. 202 - O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

Anexo III – EC n.20

§ 1º - A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos.

§ 2º - As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei.

§ 3º - É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado.

§ 4º - Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada.

§ 5º - A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.

§ 6º - A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação."

Art. 2º - A Constituição Federal, nas Disposições Constitucionais Gerais, é acrescida dos seguintes artigos:

["Art. 248](#) - Os benefícios pagos, a qualquer título, pelo órgão responsável pelo regime geral de previdência social, ainda que à conta do Tesouro Nacional, e os não sujeitos ao limite máximo de valor fixado para os benefícios concedidos por esse regime observarão os limites fixados no art. 37, XI.

[Art. 249](#) - Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.

[Art. 250](#) - Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo."

Art. 3º - É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º - O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria integral e que opte por permanecer em atividade fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal.

Anexo III – EC n.20

§ 2º - Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no "caput", em termos integrais ou proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão destes benefícios ou nas condições da legislação vigente.

§ 3º - São mantidos todos os direitos e garantias assegurados nas disposições constitucionais vigentes à data de publicação desta Emenda aos servidores e militares, inativos e pensionistas, aos anistiados e aos ex-combatentes, assim como àqueles que já cumpriram, até aquela data, os requisitos para usufruírem tais direitos, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Art. 4º - Observado o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.

Art. 5º - O disposto no art. 202, § 3º, da Constituição Federal, quanto à exigência de paridade entre a contribuição da patrocinadora e a contribuição do segurado, terá vigência no prazo de dois anos a partir da publicação desta Emenda, ou, caso ocorra antes, na data de publicação da lei complementar a que se refere o § 4º do mesmo artigo.

Art. 6º - As entidades fechadas de previdência privada patrocinadas por entidades públicas, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, deverão rever, no prazo de dois anos, a contar da publicação desta Emenda, seus planos de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los atuarialmente a seus ativos, sob pena de intervenção, sendo seus dirigentes e os de suas respectivas patrocinadoras responsáveis civil e criminalmente pelo descumprimento do disposto neste artigo.

Art. 7º - Os projetos das leis complementares previstas no art. 202 da Constituição Federal deverão ser apresentados ao Congresso Nacional no prazo máximo de noventa dias após a publicação desta Emenda.

Art. 8º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

§ 1º - O servidor de que trata este artigo, desde que atendido o disposto em seus incisos I e II, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II - os proventos da aposentadoria proporcional serão equivalentes a setenta por cento do valor máximo que o servidor poderia obter de acordo com o "caput", acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.

§ 2º - Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º - Na aplicação do disposto no parágrafo anterior, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento.

§ 4º - O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data da publicação desta Emenda, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do

Anexo III – EC n.20

disposto no "caput", terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério.

§ 5º - O servidor de que trata este artigo, que, após completar as exigências para aposentadoria estabelecidas no "caput", permanecer em atividade, fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal.

Art. 9º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas para o regime geral de previdência social, é assegurado o direito à aposentadoria ao segurado que se tenha filiado ao regime geral de previdência social, até a data de publicação desta Emenda, quando, cumulativamente, atender aos seguintes requisitos:

I - contar com cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; e

II - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

§ 1º - O segurado de que trata este artigo, desde que atendido o disposto no inciso I do "caput", e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com valores proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II - o valor da aposentadoria proporcional será equivalente a setenta por cento do valor da aposentadoria a que se refere o "caput", acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.

§ 2º - O professor que, até a data da publicação desta Emenda, tenha exercido atividade de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no "caput", terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício de atividade de magistério.

Art. 10 - O regime de previdência complementar de que trata o art. 40, §§ 14, 15 e 16, da Constituição Federal, somente poderá ser instituído após a publicação da lei complementar prevista no § 15 do mesmo artigo.

Art. 11 - A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo.

Anexo III – EC n.20

Art. 12 - Até que produzam efeitos as leis que irão dispor sobre as contribuições de que trata o art. 195 da Constituição Federal, são exigíveis as estabelecidas em lei, destinadas ao custeio da seguridade social e dos diversos regimes previdenciários.

Art. 13 - Até que a lei discipline o acesso ao salário-família e auxílio-reclusão para os servidores, segurados e seus dependentes, esses benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), que, até a publicação da lei, serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

Art. 14 - O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), devendo, a partir da data da publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

Art. 15 - Até que a lei complementar a que se refere o art. 201, § 1º, da Constituição Federal, seja publicada, permanece em vigor o disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8213, de 24 de julho de 1991, na redação vigente à data da publicação desta Emenda.

Art. 16 - Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 17 - Revoga-se o [inciso II do § 2º do art. 153](#) da Constituição Federal.

Brasília, 15 de dezembro de 1998

Mesa da Câmara dos Deputados:

Deputado MICHEL TEMER
Presidente

Deputado HERÁCLITO FORTES
1º Vice-Presidente

Deputado SEVERINO CAVALCANTI
2º Vice-Presidente

Deputado UBIRATAN AGUIAR
1º Secretário

Deputado NELSON TRAD
2º Secretário

Deputado PAULO PAIM
3º Secretário

Deputado EFRAIM MORAIS
4º Secretário

Mesa do Senado Federal:

Senador ANTONIO CARLOS MAGALHÃES
Presidente

Senador GERALDO MELO
1º Vice-Presidente

Senadora JÚNIA MARISE
2º Vice-Presidente

Senador RONALDO CUNHA LIMA
1º Secretário

Senador CARLOS PATROCÍNIO
2º Secretário

Senador FLÁVIANO MELO
3º Secretário

Senador LUCÍDIO PORTELLA
4º Secretário



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003

Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

As **MESAS** da **CÂMARA DOS DEPUTADOS** e do **SENADO FEDERAL**, nos termos do § 3 do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 37.

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como li-mite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

....." (NR)

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;

.....

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

.....
§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

.....
§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

.....
§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X." (NR)

"Art. 42.

.....
§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal." (NR)

"Art. 48.

.....
XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I." (NR)

"Art. 96.

.....

II -

.....

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

....." (NR)

"Art. 149.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

....." (NR)

"Art. 201.

.....

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição." (NR)

Art. 2º Observado o disposto no [art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o [art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal](#), àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do *caput* terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo [art. 40, § 1º, III, a](#), e [§ 5º da Constituição Federal](#), na seguinte proporção:

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* até 31 de dezembro de 2005;

II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* a partir de 1º de janeiro de 2006.

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da [Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da [Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no *caput*, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no *caput*, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no [art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal](#).

§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no [art. 40, § 8º, da Constituição Federal](#).

Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no [art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal](#).

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no *caput*, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente.

Art. 4º Os servidores inativos e os pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo de benefícios na data de publicação desta Emenda, bem como os alcançados pelo disposto no seu art. 3º, contribuirão para o custeio do regime de que trata o [art. 40 da Constituição Federal](#) com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o *caput* incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere:

I - cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o [art. 201 da Constituição Federal](#), para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o [art. 201 da Constituição Federal](#), para os servidores inativos e os pensionistas da União.

Art. 5º O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o [art. 201 da Constituição Federal](#) é fixado em R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), devendo, a partir da data de publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no [§ 5º do art. 40 da Constituição Federal](#), vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Parágrafo único. Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no [art. 37, XI, da Constituição Federal](#). [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

Art. 7º Observado o disposto no [art. 37, XI, da Constituição Federal](#), os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

Art. 8º Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o [art. 37, XI, da Constituição Federal](#), será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal

Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Art. 9º Aplica-se o disposto no [art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

Art. 10. Revogam-se o [inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal](#), bem como os [arts. 8º e 10 da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#).

Art. 11. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 19 de dezembro de 2003.

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado JOÃO PAULO CUNHA
Presidente

Deputado INOCÊNCIO DE OLIVEIRA
1º Vice-Presidente

Deputado LUIZ PIAUHYLINO
2º Vice-Presidente

Deputado GEDDEL VIEIRA LIMA
1º Secretário

Deputado SEVERINO CAVALCANTI
2º Secretário

Deputado NILTON CAPIXABA
3º Secretário

Deputado CIRO NOGUEIRA
4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador JOSÉ SARNEY
Presidente

Senador PAULO PAIM
1º Vice-Presidente

Senador EDUARDO SIQUEIRA CAMPOS
2º Vice-Presidente

Senador ROMEU TUMA
1º Secretário

Senador ALBERTO SILVA
2º Secretário

Senador HERÁCLITO FORTES
3º Secretário

Senador SÉRGIO ZAMBIASI
4º Secretário



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47, DE 5 DE JULHO DE 2005

Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da
 Constituição Federal, para dispor sobre a
 previdência social, e dá outras providências.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 37.

.....

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores." (NR)

"Art. 40.

.....

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

I portadores de deficiência;

II que exerçam atividades de risco;

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

.....

§ 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante." (NR)

"Art. 195.

.....

[§ 9º](#) As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

....." (NR)

"Art. 201.

.....

[§ 1º](#) É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.

.....

[§ 12.](#) Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social." (NR)

Art. 2º Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do [art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), o disposto no art. 7º da mesma Emenda.

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelos [arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do [art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal](#), de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no [art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

Art. 4º Enquanto não editada a lei a que se refere o [§ 11 do art. 37 da Constituição Federal](#), não será computada, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do mesmo

artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Art. 5º Revoga-se o [parágrafo único do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.](#)

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos à data de vigência da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Brasília, em 5 de julho de 2005

Mesa da Câmara dos Deputados

Deputado Severino Cavalcanti
Presidente

Deputado José Thomaz Nonô 1º
Vice-Presidente

Deputado Ciro Nogueira
2º Vice-Presidente

Deputado Inocêncio Oliveira
1º Secretário

Deputado Eduardo Gomes
3º Secretário

Deputado João Caldas
4º Secretário

Mesa do Senado Federal

Senador Renan Calheiros
Presidente

Senador Tião Viana
1º Vice-Presidente

Senador Efraim Moraes
1º Secretário

Senador Paulo Octávio
3º Secretário

Senador Eduardo Siqueira Campos
4º Secretário