

A CONTRA-REFORMA PREVIDENCIÁRIA PERMANECE EM MARCHA E AMEAÇA

Jonas Albert Schmidt¹

RESUMO

A contra-reforma da Previdência Social, segundo o governo atual, está inconclusa. E é de seus próximos passos que trata o presente artigo. O Brasil está com recente Presidente da República e as ameaças e receios já surgem e apavoram. E para compreender o que os governantes expressam timidamente é que fazemos um esforço de interpretação comparativa com os direitos previdenciários em Portugal e os mecanismos sorrateiros de modificação da atual legislação.

Palavras Chaves: Previdência Social. Contra-reforma. Direitos Sociais. Cidadania. Questão Social

ABSTRACT

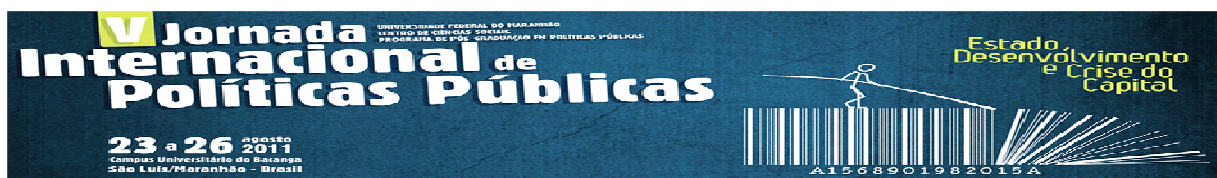
The counter-reformation of social security, according to the current government, is unfinished. This article deals with the next steps in implementing that counter-reformation. Brazil has a new president and the threats and fears have already emerged. To understand what governments timidly intend to implement we will make a comparative study about welfare rights in Portugal and the mechanisms for amending the current legislation.

INTRODUÇÃO

Desde a promulgação das emendas constitucionais 19 e 20/98, as quais reestruturaram significativamente a administração pública e a previdência social principalmente do servidor público, temos no Brasil o que concebemos por contra-reforma que são "*reformas orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980*", conforme observa Behring & Boschetti. (2007, p.148) Desta forma, é um fenômeno que retira e/ou modifica direitos trabalhistas e previdenciários.

Nesse contexto, o país tomou medidas restritivas de direito, alegando serem necessárias à contenção de um questionável déficit previdenciário. Ações de enfrentamento oferecidas nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva fragilizaram conquistas históricas

¹ Estudante de Pós-graduação. Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). jonasalbert@hotmail.com



dos trabalhadores e trabalhadoras, sejam eles urbanos ou rurais, contribuintes da iniciativa privada ou do serviço público.

A agenda do atual governo de Dilma Rousseff está pautando nova reforma que segundo o próprio ministro da previdência e assistência social Garibaldi Alves Filho mencionou em encontro de dirigentes lojistas em Natal capital do Rio Grande do Norte, ocorrido em abril deste ano na Tribuna do Norte (2011) menciona que:

O Regime Próprio de Previdência Social da União, que inclui 941 mil servidores, contando com os militares, teve uma necessidade de financiamento de R\$ 51 bilhões, em 2010. Já a necessidade de financiamento do Regime Geral, que tem 24 milhões de beneficiários, foi de R\$ 43 bilhões no mesmo período.

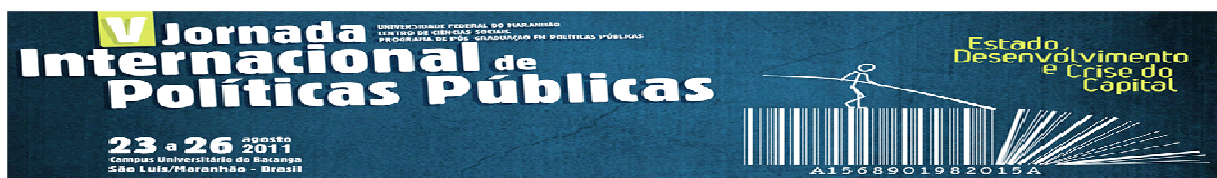
Segundo aquele periódico na opinião do ministro os dados são suficientes para justificar o debate sobre a criação da previdência complementar. Tramita atualmente no Congresso Nacional o Projeto de Lei número 1.992/2007, que trata da previdência complementar dos servidores públicos federais. Vale lembrar que as reformas que atingem os servidores públicos federais, por força constitucional do art. 40, § 12, estende-se a todos os servidores públicos das demais esferas de poder.

De fato o projeto de lei em comento prevê em seu parágrafo único do art. 1º que será oferecido ao segurado/a já ingresso no serviço público até a publicação da nova legislação a opção em aderir ao regime de previdência complementar:

*Parágrafo único. Os atuais servidores e os membros referidos no **caput** deste artigo que tenham ingressado no serviço público até o dia anterior ao início do funcionamento da entidade a que se refere o art. 4º desta Lei poderão, mediante prévia e expressa opção, aderir ao regime de que trata este artigo, observado o disposto no art. 3º desta Lei.*

A Constituição Federal em seu art. 40, § 16 disciplina a matéria no que se refere ao regime complementar, desta feita o projeto de lei em trâmite desde 2007 insistirá na regulamentação do referido parágrafo que faculta a adesão ao regime complementar através de expressa autorização: “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”.

O projeto é sorrateiro e apresenta de forma amena o objetivo pontual do governo, que é o dispositivo constitucional que prevê o teto para os benefícios dos servidores públicos, contudo, há que se considerar a necessidade prévia de criação de previdência complementar conforme prevê o parágrafo 14 do art. 40 da Constituição Federal:



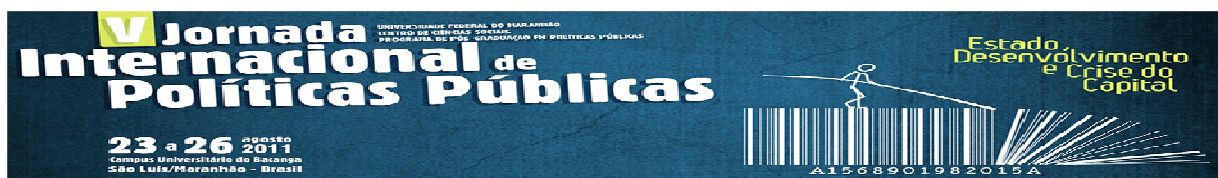
§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

Portanto, ao criar um regime complementar, ainda que de cunho facultativo, o Estado estará favorecendo a iniciativa privada e abrindo as portas para a institucionalização de teto para os servidores públicos de todas as esferas da federação.

1 SINAIS DE PRIVATIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A previdência complementar, de natureza privada, já prevista na primeira contra-reforma em 15 de dezembro de 1998, não foi efetivamente implementada no setor público, motivo pelo qual ainda não há teto para pagamento de benefícios para os servidores da União, Estados e municípios. O regime geral de previdência social gerido pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, já possui teto e, corresponde atualmente a R\$ 3.689,66 (três mil e seiscentos e oitenta e nove reais e sessenta e seis centavos) em vigor desde 1º de janeiro de 2011 conforme Portaria nº 568, de 31 de dezembro de 2010 do Ministério da Previdência, disponível em seu sítio oficial. Isto significa que, ao requerer sua aposentadoria, o/a trabalhador/a não receberá valor superior, cabendo-lhe, caso queira manter rendimento salarial semelhante ao do período de atividade, contribuir para um sistema paralelo de natureza complementar.

O suposto é o de que a 'previdência privada' é apenas uma mediação para a realização capital portador de juros em uma época em que o crédito para o financiamento do capital produtivo se torna cada vez mais caro, e simultaneamente, uma forma mobilizadora, sem precedentes, de recursos para 'investimentos' em mercados de capitais e capitais fictícios especialmente na sua 'dimensão' especulativa. Esta é a dimensão econômica-financeira da previdência privada. Outra função é a que se realiza conexas à destruição – ou às tentativas de – da previdência pública e faz erigir uma confiança desmesurada na iniciativa privada e nas instituições típicas da forma capital portador de juros como o lugar eficiente para a garantia das aposentadorias. (...) Dito de modo diverso, o eventual sucesso da 'previdência privada' somente se constitui se existir a 'solidariedade' da previdência pública: a previdência privada em si mesma não tem como produzir aposentadorias na média muito mais elevadas do que o faz a previdência social. Granemann apud Silva (2008, p. 20).



Desta forma, a governante atual objetiva-se primeiramente a criação dos regimes complementares para justificar e cumprir com os ditames constitucionais para então impor o teto para os benefícios, completando assim o projeto contra-reformista dos governos anteriores.

Art. 40 (redação dada pela EC 20/98)

§ 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.

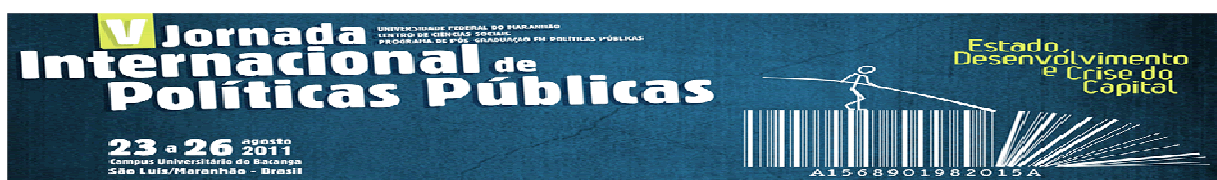
A emenda constitucional 20/98 estipulava a criação de um regime complementar onde o fundo de previdência poderia então limitar o pagamento dos benefícios dos servidores, ou seja, adotar no Regime Próprio de Previdência Social - RPPS os mesmos critérios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

O RPPS não possui, até o presente momento, teto para pagamento de seus benefícios e tampouco teto para o recolhimento das contribuições dos servidores, i. e., servidores contribuem sobre a totalidade de seus rendimentos. Contudo, o teto vigente no RGPS é utilizado para balizar o pagamento de pensões por morte dos servidores públicos, o que provoca uma redução de 30% (trinta por cento) dos valores que ultrapassam o teto conforme reza o art. 40, § 7º, I e II da Constituição Federal.

O teto do RGPS é também responsável para definir as contribuições, ou bitributação, dos inativos impostas na Lei Federal nº 10.887 de 18 de junho de 2004. Desta forma, todo servidor público aposentado, na regra atual, será contribuinte do sistema aquele/a cujos proventos de aposentadoria ultrapassar o teto estipulado no regime geral.

Os governistas, nas três esferas, fazem gestão no sentido de ajustar a legislação que determina o teto e que, conseqüentemente, beneficia os fundos de pensão privados, visto que à luz da lógica economicista isto desonerará os regimes previdenciários públicos.

Há, sem dúvida, grande interesse de organismos privados, principalmente de instituições financeiras, que os fundos de pensões ou previdência complementar sejam regulamentados, pois



os valores oriundos das contribuições dos servidores migrarão fatalmente para o mercado especulativo e ficarão sob o domínio dos bancos e financeiras. Até o momento o governo não indicou a forma de gestão destes fundos de pensão no que se referem às aplicações.

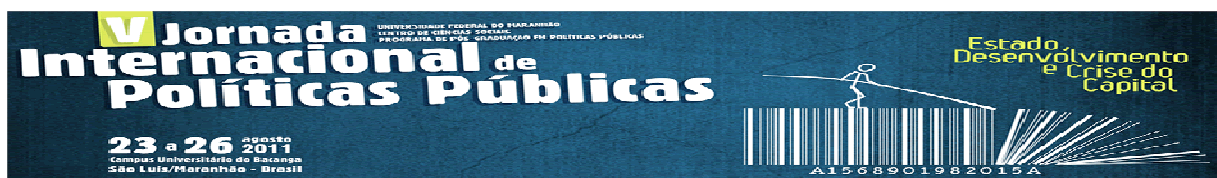
Ainda que seja de ordem colegiada através de conselhos deliberativos como é feito atualmente com o regime próprio ou geral e previsto no projeto de lei 1.992/2007, abrirá novo nicho de mercado aos especuladores. Será a institucionalização, ainda que parcial, de privatização da previdência pública.

O discurso para prosseguir com as ações contra-reformistas dos “especialistas” em previdência social é o mesmo, ou seja, que a população brasileira está envelhecendo e vivendo por mais tempo. Assim a longevidade e a expectativa de vida que refletem positivamente nos índices de desenvolvimento humano, acabam condenando as pessoas a mais tempo de trabalho. Os tecnocratas não aceitam que a vida não deve ser de eterno trabalho e contribuição. Há que se ter tempo para todas as coisas, inclusive para usufruto do produto do trabalho. Mas, na lógica do governo os/as trabalhadores/as devem trabalhar até o exaurimento da saúde e, provavelmente, morrer. O governo não aceita as aposentadorias após 30 e/ou 35 anos de contribuição, principalmente se esta pessoa estiver com idade média inferior a 60 anos.

Incontestes é a informação de que a expectativa de vida dos brasileiros aumentou, entretanto os mesmos especialistas em previdência social não colocam em pauta ou pelo menos na mesma linha de raciocínio, a crise que o trabalho formal vem sofrendo nas últimas décadas, principalmente após as medidas neoliberais das décadas de 1970 e 1980. Se por um lado o governo age no sentido de dificultar, ou melhor, impedir a concessão de benefícios de aposentadorias e pensões para trabalhadores, por outro temos um mercado de trabalho altamente excludente, principalmente para pessoas com idade acima dos 40 anos, o que é preconceituoso e paradoxal, visto que não remete, necessariamente, à inserção, neste mesmo mercado, de pessoas mais jovens.

Toda a preocupação com as próximas medidas da contra-reforma brasileira exige uma reflexão sobre as mudanças ocorridas em outros países. E, nesse momento, trazemos para iniciar a comparação as modificações ocorridas na previdência social de Portugal que enfrenta a questão da longevidade com maior respeito e dignidade à pessoa do que o Brasil. Naquele país o seguro desemprego, por exemplo, está vinculado à segurança social, equivalente aqui a previdência social, e recebe o nome de subsídio desemprego ou fundo desemprego. Benefício que se prolonga por 12 meses, enquanto que no Brasil é oferecido por apenas 6 meses, sob a responsabilidade do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

O sistema português trata cada questão separadamente. Se o trabalhador/desempregado possuir idade acima dos 40 anos o benefício do seguro se prolonga por 18 meses e, se mesmo



após este período, ele não for reinserindo no mercado de trabalho passa a receber uma ajuda social que se prolonga por mais 6 meses. Portugal possui um órgão chamado Instituto do Emprego e Formação Profissional – IEFP, com função de gerir a capacidade laborativa desse desempregado/a e de reinseri-lo no mercado de trabalho, conforme dados analisados no sítio oficial da segurança social portuguesa.

Desta forma, os estudos comparativos que estamos desenvolvendo entre Brasil e Portugal já sinalizam que a questão social a qual “[...] *resultado das miseráveis condições de vida e trabalho da população*” Castel apud Silva (2008, p. 132) é enfrentada dentro de perspectivas diferenciadas. Portugal atualmente está sofrendo com a crise financeira numa dimensão maior do que o Brasil. E, ainda que os benefícios sociais sofram reformas, a lógica de concessão e de concepção de direitos demonstra que os grilhões que nos forjavam no passado não nos prendem às concepções de direito de nossa ex-metrópole. O Brasil parece se aproximar cada vez mais dos modelos de estado mínimo, conforme os países de capitalismo avançado. O problema avança e as soluções retraem-se.

Não ha como não se contrapor aos argumentos reformistas brasileiros, principalmente quanto ao discurso das aposentadorias “precoces”, principalmente porque no Brasil as pessoas iniciam a vida laboral com enorme precocidade. Crianças e adolescentes entre 12 e 17 anos viveram um cotidiano laboral intenso, principalmente nas quatro últimas décadas. O discurso da aposentadoria precoce parece traduzir a idéia de que a vida deve ser de eterno trabalho, o que não pode ser verdadeiro, visto que o ser que envelhece merece tempo para cuidar de si e de sua família, que geralmente se encontra na terceira geração.

Manter pessoas acima de 65 anos de idade no mercado, ainda que homem ou mulher é no mínimo desleal para com as pessoas de menor idade. A contra-reforma ao determinar maior tempo na vida laboral está sendo desumana e pouco estratégica no sentido de manter o aquecimento do próprio mercado de trabalho. As medidas advindas da contra-reforma são cruéis na medida em que exigem mais tempo de contribuição de pessoas que iniciaram a vida laboral muito cedo.

Esses são fenômenos que criam continuamente crises na estrutura social quando se reconfigura os modelos já estabelecidos de proteção e cidadania que:

é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. Coutinho (1997, p. 146)



O Brasil chega em 2011 com a primeira mulher na Presidência da República, a economista Dilma Rousseff que passa a conduzir as atuais reformas, entre as quais a da Previdência Social. Esse governo afirma que as novas regras da possível contra-reforma somente valerão para os ingressantes no serviço público, não atingindo direitos adquiridos dos atuais servidores em atividade conforme mencionou o Ministro da Previdência no mesmo encontro em Natal/RN em que *“é bom destacar que os funcionários que já ingressaram no serviço público poderão permanecer no atual regime ou optar pelo que será criado”*. Ocorre que *“a diferença entre expectativa de direito e direito adquirido está na existência, em relação a este, de fato aquisitivo específico já configurado por completo”* França apud Moraes (2001, p. 102). Direito adquirido não pode ser confundido com mera expectativa de direito, ou seja, caso o servidor público não atenda todos os requisitos para aposentadoria na data de vigência das regras, não existirá direito.

Para o Supremo Tribunal Federal, em que os *“proventos da inatividade regular-se-ão pela legislação vigente ao tempo em que reuniram os requisitos necessários”* (Súmula 359 STF), as regras de aposentadoria serão aquelas em vigor na data da concessão do benefício, justamente por não haver direito adquirido de mera expectativa de direito. Portanto, o atual discurso, de cunho amenizador e baseado na lógica de que as novas regras não atingirão os atuais servidores é uma falácia, pois aqueles que não atenderem os requisitos de concessão de seus benefícios serão atingidos fatalmente pela nova norma, o que inclui certamente a imposição de teto.

O Ministro Garibaldi Alves Junior afirmou ainda, no site da Tribuna do Norte (2011) que a próxima reforma oferecerá alternativas para os atuais servidores públicos: *“Para receber aposentadoria maior, o funcionário pagaria uma previdência complementar. [...] optar pelo que será criado”*. A criação de um regime complementar atingirá tão somente os optantes, neste momento, entretanto ao instituir um teto constitucional a regra valerá para todos os servidores como já decidiu o STF, que observará a lógica de equidade e direito adquirido.

Portanto, é evidente a meta de contra-reformar novamente a previdência social, atingindo diretamente os servidores públicos das três esferas e os trabalhadores e trabalhadoras da iniciativa privada.

CONSIDERAÇÕES

Como toda a crise do capitalismo é uma emaranhada teia de contradições que beneficiam poucos em detrimento de muitos, as soluções possíveis para o enfrentamento destas crises deverão ter o mesmo caráter. Se por um lado o discurso do déficit previdenciário permanece, por outro temos os registros de subtração ilegal e de sonegação das contribuições. No combate a



estas questões deveriam estar centradas as energias do governo, mas a briga seria mais combativa do que com os trabalhadores e servidores públicos.

A Revista Isto É, n. 2163 de 20 de abril de 2011 volta a noticiar a fragilidade do sistema de gestão e controle dos recursos da Seguridade Social. Fator altamente destruidor da capacidade de poupar daqueles que contribuem diretamente e indiretamente para o sistema. Insistir na contra-reforma sem tocar em questões que estrangulam a base de financiamento do sistema é o mesmo que endossar as corrupções e ilegalidades que estão ocorrendo.

Obrigar pessoas a trabalhar e contribuir por tempo maior é o mesmo que responsabilizar trabalhadores/as pelas irresponsabilidades e mazelas de algo que desconhecem. Os trabalhadores nem sabem que falta gestão e planejamento da coisa pública.

Do mesmo modo que as crises do capital impulsionam o colapso financeiro para alguns, e quando o enfrentamento da questão é com medidas drásticas partindo muitas vezes dos Estados, que neste momento deixam de ser mínimos para tornar-se máximo, devemos exigir que na crise do trabalho, do trabalhador e de seu sistema de proteção o estado também deveria ser ampliado.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em contra-reforma. Desestruturação do estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti, Boschetti, Ivonete. Política Social, fundamentos e história. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. Constituição Federal 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional 19/1998.

BRASIL. Emenda Constitucional 20/1998.

CASTEL apud SILVA, Ivone Maria Ferreira da. *Questão Social e Serviço Social no Brasil: Fundamentos Socioculturais*. Cuiabá: EdUFMT, 2008.

COUTINHO, Carlos N. Praia vermelha. Estudos de política e teoria social. Vol. 1 nº 1. 1º sem. 1997.

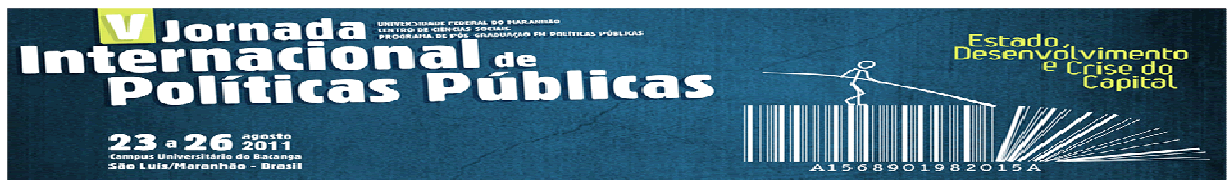
FRANÇA, Rubens Limongi. *Direito adquirido e expectativa de direito*. Enciclopédia Saraiva de Direito, v 25, p. 155-156 apud MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GRANEMANN, Sara apud SILVA, Marluce A. S. Nem déficit, nem superávit na Seguridade Social: Contra-reforma com retenções, renúncias e suplementações orçamentárias. (tese). Brasília: UnB, 2008.

ISTO É. Edição nº: 2163 de 20.Abr.11

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA. *Teto do salário de contribuição*. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=410>. Acesso em 23 de abr. 2011.

SÚMULA 359 STF.



TRIBUNA do NORTE. *Ministro mostra em Natal desafios da Previdência.* Disponível em: <http://tribunadonorte.com.br/noticia/ministro-mostra-em-natal-desafios-da-previdencia/178713>. Acesso em 21 de abr. 2011.