

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E O JOGO POLÍTICO NO INTERIOR DO EXECUTIVO¹

Vera Schattan P. Coelho

RESUMO

A política previdenciária brasileira sofreu fortes mudanças nos últimos vinte anos, muitas das quais resultaram da disputa entre os defensores do seguro e da seguridade sociais e, mais recentemente, do seguro individual. O artigo aponta a importância das relações estabelecidas entre a Presidência da República e a burocracia ministerial nessas mudanças, destacando o papel desta burocracia no processo de alteração constitucional e mostrando que os resultados alcançados pela reforma da previdência não dependem apenas da vontade do presidente, do comportamento do Congresso ou das relações entre ambos, mas também do jogo político entre o presidente e a burocracia no interior do Executivo.

Palavras-chave: previdência social; reforma previdenciária; Poder Executivo; burocracia.

SUMMARY

Brazilian social security policies underwent strong changes over the last twenty years, mainly as a result of the dispute between those who defend social security and insurance, and more recently, those who defend individual insurance. The article points out the importance of the relationship established between the Presidency and the ministerial bureaucracy in the course of these changes, emphasizing the bureaucracy's role in the process of constitutional change. The author argues that the results achieved through social security reform did not depend only upon Presidential will, on the Congress's behavior, or on the relations between these powers, but rather also had much to do with the political relations between the president and the bureaucracy within the Executive administration.

Keywords: social security reform; Executive Branch; bureaucracy.

Em face da crise vivida pelos Estados de bem-estar social durante os últimos vinte anos, foram discutidas em diversos países as diferentes possibilidades de reforma de seus sistemas previdenciários. Embora os diagnósticos e alternativas aventados na Europa, América Latina e mesmo nos Estados Unidos² fossem muito semelhantes, as reformas efetivamente implementadas revelam soluções muito diversas. Assim, enquanto a Inglaterra, Suécia, Alemanha, Tchecoslováquia e Brasil mantiveram seus sistemas de repartição praticamente intactos, países como Chile, Argentina, Polônia, Uruguai e México promoveram reformas bem mais radicais, impondo limites àqueles sistemas e incorporando o sistema de capitalização a seus regimes previdenciários³.

Para Pierson, a relativa continuidade e estabilidade das políticas sociais nas sociedades industriais avançadas, mesmo em contextos de aguda crise

(1) Este artigo apresenta resultados da pesquisa "O Poder Executivo e a reforma da previdência social no Brasil", que vem sendo realizada no Cebrap com financiamento da Fapesp. Agradeço a leitura e os comentários de Argelina Figueiredo, Salomão Schattan e Fernando Limongi e à colaboração de Simone Diniz na pesquisa. Beneficiei-me também da discussão de versões preliminares deste trabalho com os pesquisadores do Cebrap e do Departamento de Ciência Política da USP.

(2) Cf. Arnold, Douglas R. "The politics of reforming social security". *Political Science Quarterly*, 113(2) 1998.

econômica, deve ser interpretada como resultado do amplo suporte dado às políticas sociais por diferentes grupos da sociedade e, portanto, de eleitores. Nesses países, o caráter incremental das reformas estaria associado aos altos custos eleitorais de mudanças que implicam retração das políticas sociais, o que levaria o Executivo a evitar propor reformas de caráter mais radical. Ilustra bem esse argumento o comportamento do governo Thatcher, que logo após a expressiva vitória eleitoral de 1979 recuou em seu projeto de reforma da previdência ao sofrer as primeiras derrotas e passou a propor mudanças incrementais. Segundo Pierson, seu estudo "sugere algumas chaves para entender a variação das políticas estudadas, mas seus resultados mais importantes se referem ao que elas têm de comum. Em qualquer lugar é difícil sustentar a retração das políticas sociais"⁴.

No entanto, somos levados a pôr em dúvida essa conclusão quando nossa atenção se volta para a Europa Oriental e a América Latina, onde, ao lado de reformas incrementais, encontramos outras que são radicais. Assim, se é verdade que a radical reforma chilena foi realizada, ainda no início da década de 80, por um regime autoritário, também é verdade que países como Argentina, Polônia, Hungria e Uruguai realizaram amplas reformas dos seus sistemas previdenciários sob regimes democráticos.

Diante desse conjunto de experiências e das conclusões de Pierson, resta saber por que alguns governos decidiram correr altos riscos eleitorais ao propor e defender a aprovação de reformas radicais dos sistemas previdenciários de seus países, enquanto outros se limitaram a incorrer nos custos embutidos em mudanças incrementais. Müller sugere que a magnitude do déficit previdenciário é um dos fatores que pesam nesta decisão⁵. Holzmann e Barr têm apontado os custos de transição (isto é, a dívida implícita herdada do sistema anterior), a vitalidade das instituições financeiras e de regulação e a existência de condições políticas (consenso social sobre a necessidade e adequação da reforma proposta) como as principais variáveis para explicar seja o curso tomado pelas reformas já realizadas, seja a possibilidade de sucesso de futuras reformas⁶. Assim, para estes autores a Presidência da República — que tem desempenhado papel central tanto na Europa quanto nos Estados Unidos e América Latina na definição e na negociação dos projetos de reforma — orienta sua ação tendo em vista soluções que equacionem adequadamente as questões sociais e financeiras no longo prazo. Já para Pierson as boas soluções do ponto de vista atuarial podem significar custos políticos extremamente elevados, o que tenderia a limitar as escolhas do Executivo às reformas incrementais. Para nós fica a questão de entender por que alguns países conseguiram definir um projeto de reforma previdenciária econômica e politicamente viável, enquanto outros, entre os quais o Brasil, avançaram muito pouco nesta direção.

Procurando aprofundar o estudo desta questão, investigo aqui o papel das relações que se travam no interior do Poder Executivo, entre a Presidência e a burocracia, em torno da definição da política previdenciária brasileira e mais recentemente do projeto de sua reforma. Como veremos, merece atenção particular o fato de que o governo inicialmente optou por

(3) No sistema de repartição os trabalhadores da ativa pagam quase que diretamente a aposentadoria dos inativos. No sistema de capitalização os trabalhadores têm contas individuais e recebem aposentaria de acordo com os recursos capitalizados nessas contas.

(4) Pierson, Paul. "The new politics of the Welfare State". *World Politics*, n° 48, jan./1996 p. 179.

(5) Müller, Katharina. "Pension reform paths in comparison". *Czech Sociological Review*, 7(1), 1999. Na Hungria e na Polônia este déficit chegou a representar respectivamente 0,4% e 2,1% do PIB nacional. Segundo a autora, este foi um dos fatores para a adoção de reformas radicais nesses países. Já no Brasil, embora a soma do déficit previdenciário do INSS e do setor público federal alcançasse 3% do PIB em 1998, nenhuma reforma profunda foi implementada.

(6) Holzmann, Robert. "A perspectiva do Banco Mundial sobre o futuro da seguridade social" e Barr, Nicholas. "Comentários sobre L. H. Thompson". *Conjuntura Social*. Brasília, 10(1), 1999.

enviar ao Congresso uma proposta de reforma incremental e depois se dedicou à elaboração de um projeto mais radical, que implicava a retração do sistema de repartição e a adoção de mecanismos de capitalização. O que tal mudança pode nos ensinar sobre as relações que se estabelecem entre a Presidência e a burocracia e sobre sua capacidade de influenciar a política previdenciária? Afinal, não há nada *a priori* que garanta a identidade entre as preferências da Presidência, que por estar vinculada a um eleitorado mais amplo tenderia a defender o interesse geral, e aquelas das burocracias, que, preocupadas com sua própria sobrevivência, poderiam vir a defender interesses mais particularistas. Desta forma, um presidente disposto a promover uma reforma radical que encontre uma burocracia previdenciária forte e contrária a este projeto terá, em princípio, menos chances de ser bem sucedido do que aquele que, ao obter o apoio dos técnicos de uma equipe econômica em ascensão, consiga fragilizar a posição dessa burocracia. Qual então o papel da Presidência e das burocracias previdenciária e econômica no processo de reforma?

Estudiosos que analisaram as relações entre a Presidência e a burocracia norte-americanas chegaram a conclusões diferentes sobre os papéis que esses atores desempenham na definição das políticas públicas. Kingdon aponta a existência de uma relação de complementaridade: enquanto a Presidência define a agenda governamental, a burocracia se encarrega de especificar as alternativas que permitirão implementar essa agenda⁷ — o que explicaria a natureza incremental da proposta de emenda constitucional enviada ao Congresso brasileiro em 1995, já que uma burocracia previdenciária constrangida pela Presidência a apresentar um projeto de reforma teria preferido se ajustar a perecer. Ocorre que a partir de 1997 passou a ser elaborada no âmbito do Executivo, por um grupo diretamente subordinado à Presidência, uma outra reforma, o que indicaria a presença de outros interesses no interior do Executivo e de uma forte disputa em torno do conteúdo dessa reforma. Assim, parece melhor se adequar aos fatos verificados entre 1997 e 1998 o argumento de Moe segundo o qual há uma permanente luta pelo poder tanto entre a Presidência e a burocracia como entre os diferentes segmentos desta — estando a Presidência sempre preocupada em encontrar formas de manter a burocracia sob controle, enquanto esta procuraria garantir sua autonomia⁸.

As repetidas mudanças que, como veremos, ocorreram na orientação da política previdenciária do país nestes últimos vinte anos dificilmente podem ser explicadas pelo esquema proposto por Kingdon. Afinal, se é razoável supor que uma burocracia previdenciária proponha, tal como ocorreu no processo de reforma, mudanças incrementais para atender à agenda da Presidência, é bem mais difícil explicar o teor daquelas mudanças a partir desse esquema. Se pensarmos, no entanto, que a Presidência tem conseguido manobrar uma burocracia fragmentada, tanto no interior dos ministérios como entre, por exemplo, os Ministérios da Previdência e do Planejamento, para a partir daí extrair projetos afinados com seu próprio projeto político, talvez possamos entender melhor tanto a

(7) Kingdon, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. Nova York: Harper Collins College Publishers, 1995.

(8) Moe, Terry M. "Presidents, institutions, and theory". In: *Presidency*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

relativa instabilidade da política previdenciária no período como as oscilações no processo de reforma.

É possível imaginar que burocracias mais coesas ofereçam maior resistência a mudanças na política previdenciária e, portanto, que a estabilidade das políticas européias analisadas por Pierson resulte não só dos altos custos antecipados pela Presidência quando avalia a opção por reformas radicais, mas também da própria resistência da burocracia previdenciária — a quem caberia em princípio a definição de alternativas para a reforma — a encaminhar-lhe estes projetos. Já em países como Hungria e Polônia, onde emergiram burocracias econômicas fortes que se aliaram a presidentes que apostavam em um projeto de estabilidade, reformas radicais puderam prosperar mesmo que, ao menos em um primeiro momento, à revelia da burocracia previdenciária⁹.

(9) Cf. Müller, op. cit.

Embora as comunidades financeiras nacional e internacional, incluindo-se aí agências como o FMI e o Banco Mundial, tenham contribuído ativamente para a formulação de um desenho genérico de reforma previdenciária, bem como para estimular o debate nacional sobre a importância dessa reforma, e diferentes grupos de interesse tenham procurado incentivar ou bloquear esses processos, não conseguiremos entender os vários ritmos e resultados alcançados nestes últimos vinte anos pelas diferentes reformas se não analisarmos detidamente a estrutura do Poder Executivo nos diferentes países que passaram por esses processos. A experiência tem mostrado que diferentes grupos da burocracia, como a econômica e a previdenciária, tendem a defender regimes de capitalização e de repartição, respectivamente, e que, portanto, a definição do desenho da reforma dependerá também do equilíbrio de força entre a Presidência e a burocracia desses ministérios.

Desta forma, sugiro neste artigo que a política previdenciária, bem como o processo de reforma que ocorreu no Brasil entre 1995 e 1998, só serão adequadamente interpretados se pudermos compreender como estão organizadas as relações entre a Presidência da República e as diferentes burocracias ministeriais¹⁰. Para tanto, faço uma reconstituição da política previdenciária para o período que vai da Constituição de 1988 até a reforma aprovada no final de 1998, e a partir daí procuro entender em que medida a dificuldade que o governo federal vem enfrentando para definir um projeto de reforma previdenciária econômica e politicamente viável está associada ao jogo político que rege as relações entre a Presidência e a burocracia no interior do Executivo.

(10) Este artigo não pretende discutir quão adequada é esta reforma, mas entender como o Executivo chegou a definir o seu projeto de reforma. Sobre um outro aspecto da reforma, as relações que se estabelecem entre o Executivo e o Legislativo, ver: Figueiredo, Argelina e Limongi, Fernando. "Reforma da previdência e instituições políticas". *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, nº 51, jul./1998.

Os antecedentes da reforma da previdência

Uma questão que surge quando se procura entender o processo de reforma da previdência é por que demorou tanto tempo para que o governo brasileiro reconhecesse a gravidade do problema previdenciário. Afinal, desde meados da década de 70 o debate internacional sinalizava os

crescentes problemas associados à gestão do sistema previdenciário e desde 1981 técnicos do Ministério da Previdência e Assistência Social e da Secretaria do Planejamento já haviam diagnosticado sérios desequilíbrios no sistema, recomendando implantar formas independentes de custeio para o seguro social, a saúde e a assistência social, ajustar a aposentadoria por tempo de serviço e aumentar as contribuições. Em 1984, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), órgão da área econômica do governo, apontava uma crise de caráter estrutural em que, além dos problemas ligados à pirâmide populacional e à crise econômica, existiam aqueles relativos "às aposentadorias por tempo de serviço, especial e velhice, que apresentaram crescimentos extremamente elevados, incompatíveis com qualquer perspectiva de crescimento da receita"¹¹.

Esta percepção, no entanto, não era compartilhada por outros grupos dentro do próprio governo, que, ao contrário, apostavam nas possibilidades de ampliação da política social. Assim, formou-se em 1986 (inícios da Nova República) no Ministério da Previdência e Assistência Social um grupo de trabalho para estudar a reestruturação da previdência, cujo relatório final recomendou a ampliação da cobertura previdenciária e a melhora da qualidade dos benefícios mediante a diversificação das fontes de custeio e maior participação do Tesouro no financiamento da política social, bem como com a implementação de uma reforma administrativa que permitisse racionalizar e controlar os gastos e a arrecadação. O grupo sugeriu ainda a criação de um sistema abrangente de benefícios destinados à toda a população e a organização de uma previdência complementar e facultativa que teria por objetivo completar os benefícios dos contribuintes de maior renda¹². Este trabalho viria a influenciar fortemente todo o debate constituinte¹³.

Sem dúvida, o fato de a burocracia previdenciária ter conseguido, ao longo da década de 80, manipular simultaneamente o crescimento do volume de benefícios e a redução do seu valor contribuiu para que, apesar da crise, fosse possível gerenciar a despesa previdenciária sem proceder a maiores revisões desta política¹⁴, o que pode ter dado a grupos que trabalhavam no governo a sensação de que o sistema não enfrentaria problemas de caixa tão cedo. O Plano Cruzado, lançado em 1986, também parece ter ajudado a reforçar a impressão de que nenhuma crise era iminente na previdência, uma vez que produziu em seu primeiro ano resultados animadores que permitiram reverter, pelo menos até o ano seguinte, os sintomas da crise econômica.

É muito provável que o clima ora de crise, ora de prosperidade tenha favorecido a produção de diagnósticos, recomendações e projetos baseados em projeções muito diferentes seja sobre o comportamento das despesas previdenciárias, seja sobre o desempenho econômico mais geral e, portanto, das receitas. Entretanto, não devemos atribuir a existência de diagnósticos e projetos conflitantes entre si apenas a um processo de permanente avaliação e reavaliação da política previdenciária condicionado por mudanças no contexto econômico. Antes, é importante perceber como grupos que tinham preferências por um ou outro tipo de política previdenciária aproveitaram as

(11) Azevedo, Maria E. R. M. e Oliveira, Francisco. E. B. *Previdência social*. Rio de Janeiro: Ipea/Iplan, out./1984 (Documento de Trabalho nº 15), p. 91.

(12) Cf. Grupo de Trabalho (Ministério da Previdência e Assistência Social). *Rumos da nova previdência*. Brasília, 1986.

(13) No final de 1997, o ministro da Previdência e Assistência Social, Raphael de Almeida Magalhães, retomando alguns pontos que haviam sido derrotados durante os debates do grupo de trabalho, defendeu a idade mínima para a concessão de aposentadoria por tempo de serviço àqueles que ganhassem mais de três salários mínimos e a aposentadoria por idade, fixada em 55 anos para ambos os sexos.

(14) Esse resultado foi possível graças aos descontos adicionais introduzidos sobre a folha de salários e a contribuição das empresas e aos critérios de reajuste dos benefícios utilizados, que acarretavam uma acentuada desvalorização destes frente às altas taxas de inflação do período.

oportunidades abertas por essas diferentes conjunturas para fazer avançar suas propostas. Assim, enquanto alguns grupos defenderam o seguro social, recomendando concentrar as contribuições sociais no financiamento das aposentadorias e pensões e dar prioridade ao equilíbrio atuarial, outros aspiraram ampliar as contribuições sociais e promover a seguridade como política social abrangente, capaz de garantir a todos os cidadãos benefícios nas áreas de previdência, saúde e assistência.

Nos anos 80, dois grupos alinharam-se na defesa do seguro social. Um deles, conhecido como o dos "cardeais da previdência", teve sua origem associada ao processo de centralização da política previdenciária, que ocorreu a partir da década de 30, com a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (Iapi), e se consolidou em 1967, com a organização do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)¹⁵. O outro grupo era ligado à área econômica do governo. Ambos chamaram a atenção para os limites da política social adotada pelo governo militar — que teria financiado o atendimento médico e as ações assistenciais com recursos que deveriam ser destinados, em princípio, à capitalização do sistema de aposentadorias e pensões — e defenderam uma política de concessão de aposentadorias e pensões com a qual se garantissem o equilíbrio atuarial e a socialização de riscos e benefícios.

À defesa da seguridade alinhou-se uma corrente que desde 1945 vinha defendendo uma política social mais abrangente. No início do governo Sarney, um grupo de técnicos ligados a esse movimento foi indicado para ocupar os cargos políticos dos ministérios sociais e participou ativamente da formulação de um conjunto de propostas¹⁶, entre elas a de criação de um ministério da seguridade social, que muito influenciou os debates e o texto final da Constituição de 1988¹⁷.

No clima de euforia que se seguiu à redemocratização, o projeto de liderança política da Presidência, cuja bandeira era o resgate da dívida social, afinou-se perfeitamente, ao menos nos primeiros tempos, com a bandeira da seguridade social, dando fôlego à idéia de ampliação da política social. Intensas, no entanto, foram as mudanças que se processaram a partir de 1987 no cenário econômico e político. Procurarei mostrar a seguir como em paralelo a essas mudanças foi sendo alterado o equilíbrio de força entre os vários grupos descritos acima e o espaço político reservado a cada qual na definição da política previdenciária.

Novas regras, velhos problemas

Apesar de todo o debate que ocorreu na primeira metade da década de 80 em torno dos limites colocados à política previdenciária, a Constituição de 1988 deu continuidade a um processo — iniciado na década de 30 — de sistemática ampliação da política social. No tocante aos benefícios, a maior alteração introduzida foi provavelmente a definição do salário mínimo como

(15) Cf. Hochman, Gilberto. "Os cardeais da previdência social: gênese e consolidação de uma elite burocrática". *Dados*. Rio de Janeiro: IUPERJ 3(3), 1992.

(16) Cf. Grupo de Trabalho (MPAS). *Rumos da nova previdência*, loc. cit.

(17) Cf. Coelho, Vera S. P. *O Poder Executivo e a reforma da previdência social no Brasil* (relatório de pesquisa). São Paulo: Cebrap/Fapesp, 1998 (mimeo).

piso de benefício, o que levou à equiparação dos benefícios dos trabalhadores rurais e urbanos. Houve também a introdução da aposentadoria proporcional para as mulheres, a garantia de auxílio à velhice e à invalidez independentemente do vínculo contributivo e a redução em cinco anos da idade mínima para aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais. Tivemos ainda a extensão do Regime Jurídico Único ao conjunto dos servidores de autarquias e fundações, com o que os que eram regidos pela CLT — contribuindo para o regime geral de previdência e submetidos ao teto de contribuição e de benefícios — foram convertidos em funcionários estatutários, passando a ter direito a aposentadoria integral como funcionários públicos plenos¹⁸. Não se observou propriamente a criação de novos benefícios no sistema, mas, na maior parte dos casos, a constitucionalização de direitos já estabelecidos por legislação ordinária.

(18) Este ponto foi regulamentado em dezembro de 1990 pela Lei 8.112.

Assim, em um contexto de crise econômica, certas medidas absolutamente legítimas do ponto de vista social mas que iriam representar forte aumento das despesas foram aprovadas sem que se tivesse tentado eliminar ao menos as principais distorções do sistema. Com isso, a aposentadoria por tempo de serviço e a inexistência de idade mínima para ter direito à aposentadoria, que desde o início da década de 80 haviam sido identificadas pelos técnicos da previdência e da área econômica como focos centrais do desequilíbrio do sistema, permaneceram intocadas — quando enfrentá-las naquele momento teria contribuído para contrabalançar a tendência de ampliação dos gastos.

Para entendermos tamanha despreocupação para com a questão do crescimento dos gastos, mesmo depois das contundentes críticas feitas desde o início da década pelos técnicos das áreas previdenciária e econômica do governo quanto à inviabilidade atuarial do sistema, devemos lembrar que até aquele momento os déficits projetados ainda não haviam se concretizado, o que tornava plausível para muitos a hipótese de que não viessem efetivamente a se concretizar. Se somarmos a isso o fato de que o projeto político da Presidência encontrou reforço na proposta da seguridade defendida pelos técnicos recém-chegados ao Ministério da Previdência e Assistência Social e, ainda, as preferências dos congressistas por ampliar benefícios sem impor perdas aos seus eleitores, entenderemos como se abriu caminho para que técnicos, Presidência e congressistas afiassem a estratégia de ampliar benefícios sem corrigir as distorções do sistema. Afinal, procuravam assim garantir seu caminho rumo a um novo ministério, ou a cinco anos de mandato, ou à reeleição. Àqueles que ficaram de fora desta coalizão e estavam preocupados com a estabilidade do sistema no médio prazo, só restou esperar.

Regulamentação constitucional e jogo político

Silva e Fagnani mostraram que, à medida que seu mandato avançou, o presidente Sarney abandonou sua aliança com os técnicos orientados

para a seguridade e convocou os antigos quadros do Ministério da Previdência e do Inamps para reassumirem seus postos¹⁹. A isso seguiram-se mudanças na orientação da política previdenciária, e o Executivo enviou ao Congresso projetos de lei e medidas provisórias que propunham desvincular o valor dos benefícios previdenciários do salário mínimo. A proposta do sistema de seguridade social apresentada pelo grupo de trabalho do Ministério da Previdência e Assistência Social também foi deixada de lado.

A não-regulamentação do texto constitucional pelo presidente Sarney aponta assim não só para a paralisia de um Executivo enfraquecido pelo fracasso dos planos econômicos e pela ameaça de hiperinflação, como também para o fato de não mais estar afinado com as disposições constitucionais que estava legalmente constrangido a regulamentar. Os técnicos que agora assessoravam Sarney procuraram defender aquilo que a experiência lhes tinha ensinado: a importância de o gestor previdenciário deter o controle sobre os critérios de reajuste dos benefícios. Desta forma, pressentiram com acerto que se o salário mínimo fosse regulamentado como piso dos benefícios o Ministério teria de abrir mão da estratégia — amarga do ponto de vista dos beneficiários — de ajustar as despesas às receitas, reduzindo o valor dos benefícios.

Sem alcançar sucesso nessa questão, bem como em outras, Sarney terminou seu mandato sem chegar a regulamentar os artigos constitucionais referentes à previdência. Os projetos de lei enviados pelo governo seguinte, empossado em 1990, mantiveram-se no geral dentro da mesma linha que a de seu antecessor, mas, ao contrário de Sarney, o presidente Collor aceitou desde o início a adoção do salário mínimo como piso dos benefícios previdenciários²⁰. Essa decisão, que encerrou a longa disputa que vinha sendo travada entre a burocracia e o Congresso, é uma boa mostra do poder reservado à Presidência no processo de definição da política previdenciária.

Em dezembro de 1991, as Leis 8.212 e 8.213, que regulamentavam respectivamente o custeio e os benefícios previdenciários, foram finalmente votadas e aprovadas pelo Congresso. Pela nova legislação, os trabalhadores do sistema privado poderiam requerer aposentadoria aos 35 anos de serviço, sem exigência de idade mínima, recebendo aposentadorias proporcionais às contribuições feitas nos últimos três anos (regra válida para aposentadorias de até dez salários mínimos, o valor máximo pago aos trabalhadores do sistema privado). Os funcionários públicos se aposentariam recebendo salário integral. A aposentadoria por tempo de serviço, tanto para o setor privado como para o público, que era uma das grandes distorções do sistema, foi mantida²¹. Homens com mais de 65 anos de idade e mulheres com mais de 60 teriam direito a aposentadoria por idade desde que comprovassem ter contribuído por mais de 180 meses para a previdência social. Nesse sistema, um segurado poderia acumular a sua aposentadoria e a pensão do cônjuge, e a aposentadoria não implicaria impossibilidade de retornar ao mercado de trabalho formal.

(19) Cf. Silva, Pedro Luiz B. *Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil: a experiência da previdência na Nova República*. São Paulo: tese de doutorado, FFLCH-USP, 1992; Fagnani, Eduardo. "Política social e pactos conservadores no Brasil". *Economia e Sociedade*. Campinas: Unicamp, nº 8, jun./1997.

(20) Um dos problemas importantes discutidos no Congresso durante o período de regulamentação foi o dos encargos previdenciários da União, isto é, o pagamento de aposentadorias para funcionários federais. Estes encargos deveriam ser pagos com recursos do Tesouro, mas o estavam sendo quase que integralmente pelo INSS.

(21) Para se ter uma idéia das distorções que esse tipo de benefício veio a trazer para o sistema, vale citar que, segundo dados do MPAS de 1997 (*Informe da Previdência Social*, Brasília, 9(4), abril de 1997, p. 2), as mulheres se aposentavam por tempo de serviço com 48,3 anos de idade e os homens com 49,7 anos. Estes aposentados representavam 28% do total dos beneficiários do sistema e consumiam 57% do total de despesas com aposentadorias.

As despesas desse sistema deveriam ser cobertas pelas contribuições sobre salários — sobre o trabalhador incidiria uma alíquota máxima de 10% do salário de contribuição, enquanto o empregador contribuiria com 20% do salário total e os autônomos com 20% do seu salário —, bem como as contribuições sobre o lucro líquido das empresas financeiras e sobre o faturamento das empresas (Finsocial/Cofins). Vale lembrar que parte dessas contribuições deveria ser utilizada para financiar ações de saúde e de assistência social.

A reforma da previdência entra na agenda governamental

Quando se procura entender a demora para que esta reforma entrasse na agenda do governo brasileiro, deve-se levar em conta que a necessidade da regulamentação das disposições constitucionais — a qual teve no Congresso um ritual de tramitação complexo e demorado — limitou por um bom tempo as possibilidades de movimento do Executivo. Também não era fácil prever o que realmente ocorreria com as despesas previdenciárias antes da regulamentação do novo sistema. Até então, as despesas da previdência nunca tinham superado suas receitas, o que decorria em boa parte do fato de que a burocracia previdenciária definia ela própria os critérios de indexação dos benefícios — condição que os técnicos da previdência tentaram freqüentemente preservar. Somente com a definição do salário mínimo como piso de benefício e com as decisões judiciais favoráveis ao seu uso como indexador para o reajuste dos benefícios é que começaram a se delinear com clareza a magnitude dos novos gastos e a rigidez que ganhara a estrutura das despesas.

Ao final de 1992 o crescimento da despesa previdenciária já se fazia notar, e em 1993, enquanto a receita de contribuições aumentou 7,6% em relação ao ano anterior, a despesa com benefícios registrou crescimento de 24%²². Com isso, houve uma crescente pressão sobre o Tesouro para que assumisse as despesas com saúde e assistência, que vinham sendo cobertas pelas contribuições sociais²³. Em setembro de 1993, em debate realizado no Ministério da Previdência Social, Sérgio Cutolo, então secretário executivo da Previdência Social, resumiu a situação nos seguintes termos:

*Gastou-se, entre 1984 e 1988, menos de US\$ 8 bilhões por ano com o pagamento de benefícios. Em 1992 a receita da previdência foi de US\$ 17,5 bilhões. No ano de 1993, deve-se gastar US\$ 20,5 bilhões e, no próximo ano, esse montante não ficara abaixo de US\$ 24 bilhões. No decorrer de seis anos foram triplicados os gastos com benefícios previdenciários*²⁴.

(22) Nesse período também ganhou destaque o problema do financiamento das aposentadorias dos servidores federais. Assim, a Lei 8.688 introduziu uma contribuição para a previdência de 9%, 10%, 11% e 12%, dependendo do valor da remuneração recebida, sem que se tenha estabelecido teto para contribuição. A aposentadoria do servidor público continuou sendo integral e a despesa da União com inativos, que em 1991 era de 25% do total gasto com pessoal, passou para cerca de 42% em 1994.

(23) Cf. Marques, Rosa M. "Previdência social". *Boletim de Conjuntura*. São Paulo: Fundap, nº 19, 1995, p. 13.

(24) Ministério da Previdência Social. *A previdência social e a revisão constitucional*. Brasília: MPS/Cepal, 1994, p. 151.

Esse crescimento dos gastos não pode, entretanto, ser atribuído apenas à aplicação das novas disposições constitucionais. Além do aumento das despesas, contribuíram para a crise da previdência a redução do mercado formal de trabalho, o processo de transição demográfica e a crise econômica. Nesse contexto bastante crítico, a possibilidade de liberalização econômica tornou-se uma alternativa e a questão da reforma da previdência acabou ganhando destaque na agenda do governo. Afinal, se a perspectiva do déficit previdenciário apontava para uma aguda pressão sobre o Tesouro Nacional em um momento em que este não contava com superávits fiscais, a possibilidade de adotar um sistema de capitalização ensejava a esperança de constituir um sistema previdenciário alternativo, capaz de gerar uma poupança interna que poderia vir a financiar o desenvolvimento nacional.

A partir do momento em que essa nova realidade ficou clara, começaram a surgir novos projetos de reforma previdenciária no interior do Executivo. O primeiro deles havia sido gestado no governo Collor, antes mesmo de estar concluído o processo de regulamentação. Assim, em março de 1991 o presidente do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), José Arnaldo Rossi, anunciou que o governo pretendia realizar uma "mudança profunda na previdência", propondo a revisão da aposentadoria por tempo de serviço, o término das vantagens concedidas por meio das aposentadorias especiais, a definição de um teto de benefícios de cinco salários mínimos, a criação de um regime de capitalização complementar e facultativo e a extinção da contribuição dos empregados. Desta forma, Rossi, um executivo "importado" do setor privado, elaborou o primeiro projeto do Executivo a propor uma retração da participação pública na administração da política previdenciária, reduzindo o teto de benefícios de dez para cinco salários. Essa retração seria, no entanto, parcialmente compensada pelo fato de a previdência complementar ficar sob a tutela do INSS, enquanto a gestão dos seus fundos seria de responsabilidade do Banco do Brasil.

Um pouco mais adiante, quando surgiu no horizonte a possibilidade de revisão da Constituição, prevista em princípio para 1993, foram preparadas no âmbito do Executivo outras três propostas de reforma, apresentadas pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social (projetos de Reinhold Stephanes, em 1992), pelo Ipea (proposta de Francisco de Oliveira e Kaizô Beltrão) e pela Comissão Executiva de Reforma Fiscal, ambos ligados ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Nesse momento, aqueles grupos que disputavam no interior do Executivo a orientação da política previdenciária reformularam várias das suas posições anteriores.

O projeto do Ministério do Trabalho e Previdência Social foi elaborado por técnicos preocupados em garantir a estabilidade da política previdenciária e, nas palavras de Stephanes, a "boa doutrina". Na sua opinião, na medida em que fossem eliminadas as distorções introduzidas no sistema seria possível manter os limites do sistema de repartição sem promover maiores reformas. Esta posição foi defendida pelos "herdeiros"

dos "cardeais da previdência" e por um novo grupo, o dos gestores públicos ou novos técnicos da administração pública formados a partir do início da década de 90 pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

O grupo que defendera durante a elaboração da Constituição o projeto da seguridade, e portanto a ampliação da política social, perdera espaço ainda no governo Sarney, não tendo apresentado nesse momento nenhum novo projeto de reforma. O projeto de criação de um ministério da seguridade, que poderia ter garantido o enraizamento institucional desse grupo, não avançou, tendo praticamente desaparecido da agenda do Executivo a partir de 1992. À resistência inicial oferecida pelos técnicos do INSS e do Inamps a esse projeto somaram-se os constrangimentos legais que impediam uma maior participação do Tesouro no financiamento das políticas sociais e a própria crise econômica²⁵.

Já os técnicos da área econômica, preocupados com o equilíbrio fiscal, o crescimento econômico e as questões macroeconômicas, deram uma guinada radical nas suas posições a partir de 1991, passando a defender o "modelo chileno", o que levou a um confronto entre suas propostas e as do grupo da previdência, diferentemente do que ocorrera na década de 80, quando ambos estavam bastante afinados. Mais tarde, foi incorporada ao projeto do grupo de economistas a proposta do Banco Mundial de um sistema previdenciário baseado em pilares múltiplos, isto é, em uma composição entre o sistema de repartição e o de capitalização tanto compulsória quanto voluntária.

Durante o processo de revisão da Constituição, um grupo formado por Sérgio Cutolo, então ministro da Previdência Social, o senador Almir Gabriel e os deputados Antonio Britto, Geraldo Alckimin e Reinhold Stephanes enviou proposta que buscava estabelecer um regime geral de previdência tanto para o setor privado como para o público. Seria criado um sistema de previdência complementar, público e privado, facultativo para o setor privado e compulsório para os funcionários públicos civis e militares. Propôs-se ainda limitar as aposentadorias por tempo de serviço, passando-se a considerar também o tempo de contribuição para concessão do benefício. O parecer do relator Nelson Jobim, de maio de 1994, não chegou a ser apreciado pelo Congresso²⁶.

Cresceu nesse período pós-Constituinte, portanto, a defesa do vínculo contributivo e da especialização de fontes de financiamento, de modo que a posição vitoriosa na Constituinte, que criticara a especialização das fontes como um princípio retrógrado, era agora minoritária, enquanto se tornava dominante a posição defendida pelos técnicos das áreas econômica e da previdência, ligados à concepção de seguro social. Quanto à concepção mais geral do sistema, os técnicos da previdência seguiram acreditando na viabilidade de manter um sistema de repartição, desde que os privilégios — como as aposentadorias por tempo de serviço e certas aposentadorias especiais — fossem eliminados. Já os técnicos da área econômica propuseram introduzir mudanças radicais no sistema, orientando-o para a capitalização, com o que seria rompido o monopólio estatal na administração das

(25) As possibilidades de aumentar a contribuição da União para o sistema previdenciário ficaram limitadas após a reforma tributária de 1988, com a qual metade dos recursos advindos de qualquer aumento no imposto de renda e no IPI deveria ser repassada a estados e municípios e parcela considerável do recursos federais ficou comprometida com as despesas de pessoal. Cf. Nepp-Unicamp. *O sistema de proteção social no Brasil* (relatório de pesquisa). Campinas, 1991 (mimeo).

(26) Cf. Melo, Marcus. "A previdência social e a reforma constitucional". In: *Reforma do Estado no Brasil*. Brasília: Editora da UNB, 1996.

contribuições obrigatórias e os trabalhadores depositariam suas contribuições em contas individuais, criando um pecúlio para sua aposentadoria. Assim, os técnicos da previdência seguiram defendendo o sistema de repartição, em que os riscos são coletivamente compartilhados e pode-se proceder a algum grau de redistribuição de renda entre os aposentados dos vários estratos sociais, enquanto os da área econômica passaram a defender a capitalização, seja por permitir que o trabalhador fiscalize o destino das contribuições, já que atualmente muitos empregadores não as realizam, seja por promover a poupança interna e, portanto, o crescimento econômico, seja ainda por proteger o sistema previdenciário dos efeitos da transição demográfica.

O Executivo só se mobilizou efetivamente pela reforma a partir de 1995, ao enviar ao Congresso uma proposta de emenda constitucional. Nesse momento o déficit previdenciário começava a se tornar galopante e a exercer forte pressão sobre o Tesouro. Os grupos da burocracia previdenciária e econômica, que, como vimos, vinham há quinze anos chamando a atenção para os desequilíbrios do sistema, tiveram portanto de esperar pela decisão da Presidência — em um momento em que ela estava premida pelo déficit fiscal e previdenciário — para dar início à reforma do sistema da previdência.

A reforma

Como vimos, a partir de 1992 começaram a ser definidos no interior do Executivo dois grandes projetos de reforma, o da área previdenciária e o da área econômica. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC 33) enviada em março de 1995 ao Congresso por Fernando Henrique Cardoso, recém-eleito, não propunha a retração do sistema de repartição em vigor e sua substituição por um sistema de capitalização, o que decepcionou particularmente a área econômica, que via na ampla vitória eleitoral alcançada já no primeiro turno a possibilidade de reformas mais radicais.

Perguntava-se o que teria levado o presidente a optar por uma reforma incremental quando México, Argentina e Uruguai, por exemplo, se organizavam para abrir seus sistemas à capitalização. Por que a aposta no projeto da área previdenciária? O presidente estaria convencido da possibilidade de ajustar o sistema de repartição? Sua escolha teria sido orientada pelos altos custos políticos associados a escolhas mais radicais? Ele teria sido atropelado por uma equipe de técnicos previdenciários que, graças à sua experiência com a formulação de uma proposta para a revisão constitucional de 1993, já tinha um projeto pronto logo no início do governo? Ou, em face do sucesso do Plano Real e do prestígio da equipe econômica, teria buscado equilibrar as forças, aumentando o poder de grupos menos radicais? Ou, ainda, teria tido um comportamento estratégico, na medida em que a proposta dos técnicos da previdência, ao

desconstitucionalizar tetos e pisos de benefícios, abria a possibilidade de futuros ajustes no sentido das mudanças defendidas pela área econômica sem que naquele momento a Presidência tivesse de enfrentar a burocracia previdenciária? Burocracia da qual, aliás, dificilmente poderia prescindir em um processo de revisão constitucional.

A análise da PEC 33 não permite identificar as reais motivações da Presidência, mas revela, como veremos, a engenhosidade da resposta encontrada pela burocracia da previdência para a difícil questão de comandar um processo de retração da política previdenciária. Como a burocracia fora capaz de definir um projeto nesses termos, era razoável imaginar que teria disposição para lutar por ele e que se aliar a ela em torno de um projeto moderado poderia ser o caminho mais seguro para alcançar uma reforma que o ministro Stephanes insistentemente qualificou como, "se não a necessária, a possível".

A exposição de motivos que acompanhou a PEC chamava a atenção para a coexistência do regime geral de previdência social com diversos regimes especiais e para a incorporação paulatina de ações assistenciais dissociadas do vínculo contributivo ao sistema previdenciário. Para contornar essas distorções, a PEC propunha aproximar os vários regimes, acabar com privilégios e recuperar o vínculo contributivo. Assim, deveriam ser regulamentados os regimes de previdência dos servidores públicos civis e militares, aproximando seus critérios de contribuição e pagamento de benefícios daqueles do regime geral, válido para o setor privado. E buscava também ajustar as contas deste último regime, o que significava ajustar o sistema de repartição em vigor. Ao exigir idade mínima e tempo de contribuição, o governo procurava restabelecer as condições de equilíbrio do sistema previdenciário.

A PEC incorporava, portanto, os diagnósticos e recomendações formulados ainda na década de 80 tanto pelo Ipea quanto pelo próprio Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) no sentido de eliminar a aposentadoria por tempo de serviço e separar os orçamentos da previdência social, saúde e assistência social, reforçando assim o caráter contributivo, e não mais universal, da previdência. Por fim, introduziu-se a idéia de redução do número e de homogeneização dos regimes previdenciários, com a criação de regimes privados complementares para cobrir os trabalhadores, inclusive servidores públicos, cujos rendimentos ultrapassassem o teto do regime geral. Também se destacava a necessidade de um controle mais estrito sobre os fundos de pensão.

A imprensa, de modo geral, tendeu a considerar que "as medidas chegam a tocar em alguns dos problemas do sistema, mas estão longe de equacioná-los. Razão pela qual a reforma da Previdência está sendo chamada, mais propriamente, de ajuste"²⁷. Ora, a análise atenta da PEC revela menos a tímida reforma incremental identificada pela imprensa do que uma reforma que pode até ser considerada ousada, se lembrarmos que propôs mudanças que afetavam interesses de funcionários públicos, militares, parlamentares e magistrados, além daqueles dos candidatos às

(27) *Folha de S. Paulo*, 21/01/96.

aposentadorias especiais, como por tempo de serviço, e das instituições filantrópicas e fundos fechados de previdência. Com isso, os técnicos da previdência conseguiram aliar ao processo de retração da política previdenciária a possibilidade de ampliação da sua própria esfera de influência. Afinal, haviam proposto um sistema que parecia responder às demandas de ajuste por parte da Presidência, ao mesmo tempo que, com a incorporação dos funcionários públicos, militares e parlamentares ao regime geral gerido pelo MPAS, mantiveram no horizonte a possibilidade de ampliação do sistema previdenciário sob sua responsabilidade.

No entanto, por mais engenhosa que esta proposta tenha sido ao equacionar os projetos da burocracia previdenciária, parece claro que não era tão fina no cálculo político, já que, ao enfrentar em uma mesma PEC as questões do setor público, do INSS, dos militares e dos fundos de pensão, permitiu que se formasse uma ampla coalizão anti-reforma. Aos interesses organizados dos servidores públicos, que constituem o grupo ocupacional com maior taxa de sindicalização do país, e aos interesses dos assalariados do setor privado, que seguiam defendendo as aposentadorias por tempo de serviço e especiais, somaram-se ainda os dos fundos fechados de previdência, que representam um segmento expressivo do mercado financeiro brasileiro e que com a reforma perderiam seu *status* fiscal privilegiado, além de terem limitados os repasses das patrocinadoras²⁸.

O amplo arco de resistências gerado pela PEC mostra bem as dificuldades que surgem no processo de retração de uma política social. Em um momento em que a bandeira do Executivo não era mais o resgate da dívida social, mas a estabilidade, a aliança com o Congresso tornou-se muito mais difícil. Se acrescentarmos a isso o crescente déficit previdenciário²⁹ e as crises que se armaram no cenário internacional e tanto contribuíram para que as agências de *rating* passassem a considerar em suas avaliações a confiabilidade dos países por seu comprometimento com as "reformas estruturais", entenderemos melhor o acirramento da disputa entre as áreas previdenciária e econômica, bem como a ascensão da proposta desta última no interior do Executivo ainda durante o processo de votação da PEC.

A PEC 33 tramitou na Câmara dos Deputados de março de 1995 a julho de 1996, e nesta primeira fase de votação o Executivo sofreu grandes derrotas. No Senado, onde tinha vantagem expressiva (69 senadores da coalizão governamental em um total de 81), o governo tentou recuperar seu projeto inicial. Em maio de 1996 (portanto antes mesmo de aprovado o texto da Câmara), o senador Beni Veras tomou a incumbência de apresentar um substitutivo ao texto que viria da Câmara. A ele se juntaram os especialistas da previdência — que haviam elaborado uma reforma "ideal" do seu ponto de vista, em que se definia, por exemplo, limite de idade sem que regras de transição fossem propostas e se aproximava o regime dos funcionários públicos do regime geral —, para, em conjunto com técnicos de outros ministérios e com parlamentares, definir os novos termos da PEC. Assim, durante todo o processo de tramitação no Senado estiveram

(28) Cf. Nepp-Unicamp. *Reforma da seguridade social no Brasil* (relatório de pesquisa). Campinas, 1998 (mimeo).

(29) Por trás desse quadro estava uma situação em que, segundo Bresser Pereira, então ministro da Administração e Reforma do Estado, o INSS, com 15,7 milhões de aposentados, arrecadou, em 1996, US\$ 32,5 bilhões, para uma despesa de US\$ 32,6 bilhões. Já a União, segundo Marcelo Estevão, secretário de Previdência do Ministério, gastava em torno de US\$ 15,6 bilhões com o pagamento de menos de um milhão de inativos mas recebia como contribuição dos servidores ativos cerca de US\$ 2,2 bilhões por ano para a previdência. Assim, mesmo que o governo entrasse com a sua parte (22% da folha de servidores ativos, de cerca de US\$ 24,5 bilhões por ano), teria pouco mais de US\$ 7 bilhões por ano, o que significava um rombo de mais de US\$ 8 bilhões por ano nas despesas (cf. *O Estado de S. Paulo*, 06/02/96; *Folha de S. Paulo*, 14/02/96).

presentes Marcelo Estevão, secretário da Previdência Social, Celcino de Carvalho, assessor especial do ministro da Previdência, e José Bonifácio, consultor jurídico do Ministério. Nesse momento, o senador Roberto Freire apresentou proposta de um redutor para o valor das aposentadorias dos servidores públicos que ganhassem acima do teto de dez salários mínimos e a introdução de regras de transição no caso da idade mínima para aposentadoria. Estas propostas foram fundamentais para viabilizar a retomada de pontos essenciais da PEC original em termos politicamente aceitáveis para os parlamentares.

Desta forma, o parecer do senador Beni Veras conseguiu resgatar os principais objetivos da proposta do governo. Em setembro, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado aprovou o parecer do relator. Estavam contemplados a introdução da idade mínima para aposentadoria, um redutor para os benefícios do funcionalismo público que ultrapassassem o teto de dez salários mínimos, a proibição de acumular aposentadorias e normas para as contribuições aos fundos de pensão das estatais. O substitutivo começou a ser votado no final de agosto, e entre os pontos polêmicos estavam a cobrança de contribuição dos inativos do setor público, que foi derrubada, a introdução da idade mínima, que foi mantida, e a aposentadoria especial para magistrados, que caiu. Em setembro, a reforma emendada foi aprovada no Senado em segundo turno.

Vale comentar que nesse período, apesar de permanecerem as críticas quanto à timidez da reforma, foi-se criando um consenso, inclusive na imprensa e na área econômica, de que se estava tocando em pontos centrais para o aperfeiçoamento das regras de acesso à condição de beneficiário e, portanto, para o equilíbrio financeiro do sistema. Passou a ser comentário corrente que aquela reforma, embora insuficiente, era necessária.

Em setembro de 1997, quando a reforma parecia avançar e a Presidência conseguira mobilizar ativamente o MPAS para colaborar nesse processo, o presidente criou uma comissão liderada por André Lara Resende e diretamente subordinada a ele para formular um novo projeto de reforma. Assim, até quase o final do período em que o substitutivo tramitou na Câmara (outubro de 1997 a dezembro de 1998) o Executivo trabalhou nas duas reformas, e seus protagonistas entraram em confronto aberto sob os holofotes da imprensa. Em dezembro de 1997 os jornais anunciavam: "Tão logo seja aprovada a reforma da previdência o governo enviará ao Congresso um elenco de projetos destinados a regular o que será 'a verdadeira reforma da previdência'"³⁰.

A "verdadeira" reforma ("Reforma 2") passara a ser discutida diretamente por Lara Resende (BNDES), Francisco de Oliveira (Ipea) e Kaizô Beltrão (IBGE) com a Presidência da República. Esse projeto sugeria dividir o sistema previdenciário em duas partes: uma em que seria preservado o sistema de repartição em vigor para todas as contribuições até cinco salários mínimos e outra que inauguraria um sistema de capitalização para as contribuições entre cinco e dez salários. A principal dificuldade para a

(30) *O Estado de S. Paulo*, 07/12/97.

adoção desse sistema residia nos altos custos de transição envolvidos: os compromissos com os atuais aposentados e pensionistas, a perdurar por mais cinquenta anos; o reconhecimento da dívida dos trabalhadores ativos, que já haviam contribuído e adquirido direitos como futuros beneficiários; e, finalmente, os custos assistenciais associados ao pagamento de pensões mínimas para as camadas pobres da população. Segundo cálculos feitos pela Cepal, uma reforma radical, em que todo o sistema fosse capitalizado, implicaria custos de transição da ordem de 200% do PIB³¹.

O ministro da Previdência, Reinhold Stephanes, sempre esteve na defensiva quando questionado sobre a "Reforma 2". Em dezembro de 1997, afirmava, por exemplo, que "não há projeto, nem segredo, nem o que inventar na matéria. Os estudos estão feitos, os cálculos atuariais estimados para muitas gerações"³². Enquanto isso, editorial de *O Estado de S. Paulo* comentava que "todos sabem que existem estudos para um novo modelo de previdência, apesar das declarações de Stephanes de que a segunda etapa da reforma é 'mera ficção'". A tensão entre os dois grupos foi suficiente para que a imprensa, baseando-se em fontes do governo, afirmasse que

*a divulgação de uma segunda etapa da reforma da previdência atrapalhou o andamento da primeira, já que acabou servindo de pretexto para que os parlamentares contrários às mudanças tirassem o projeto de sua lista de obrigações com o governo. Com isso, houve atraso da votação da reforma e a colocação da sua aprovação em risco*³³.

(31) Cálculos do IBGE/Ipea de 1997 indicavam que os custos para a capitalização do regime geral de previdência social chegariam a 218% do PIB; já pelos cálculos da FGV/RJ, realizados no mesmo ano, esse valor chegaria a 250% do PIB.

(32) *O Estado de S. Paulo*, 07/12/97.

(33) *O Estado de S. Paulo*, 03/02/98.

Em 12 de fevereiro, a Câmara aprovou, por 346 votos contra 151, o projeto global da reforma da previdência, deixando pontos a serem destacados para votação em separado (DVS). No mesmo mês o presidente recebeu das mãos de Lara Resende uma primeira versão da "Reforma 2" e aprovou a continuidade dos estudos, tendo comentado que

*a aprovação da reforma previdenciária pela Câmara abre caminho para a adoção de um novo modelo de previdência pública e privada no Brasil, sem que haja necessidade de novas mudanças na Constituição. Bastam modificações infraconstitucionais*³⁴.

(34) *O Estado de S. Paulo*, 13/02/98.

Ou seja, para implementar essas modificações o governo teria de reunir tão-somente maioria absoluta e não mais os difíceis 3/5 de votos no Congresso.

Em maio começou a votação dos DVS colocados pela oposição, que pretendia acabar com a idade mínima para aposentadoria dos trabalhadores da iniciativa privada, manter a possibilidade de o poder público contribuir

com até duas vezes o valor pago pelos segurados aos fundos de pensão, acabar com o redutor de até 30% do salário para manter a aposentadoria integral no serviço público, manter a aposentadoria integral dos magistrados e permitir a contagem do tempo de serviço em dobro para os ocupados em trabalhos insalubres. Na votação dos destaques o governo sofreu derrotas nas questões da idade mínima para aposentadoria na iniciativa privada e do redutor para os servidores públicos. Depois dessas derrotas e de repetidas tentativas de reunir *quorum* para concluir a votação dos DVS, o governo resolveu adiá-las para depois das eleições de presidente, governadores, deputados e senadores, em novembro.

Em setembro, declarações de Waldeck Ornélas, que assumira o MPAS no lugar de Stephanes, sugeriam a disposição do Planalto em antecipar a "Reforma 2": "A idéia inicial era aprovar a reforma este ano e discutir o plano de Lara Resende no ano que vem, mas o Planalto resolveu antecipar as mudanças"³⁵. Esta decisão coincidiu com a crise da Rússia, à qual se seguiram momentos dramáticos na condução da política econômica brasileira, o que reforçou a preocupação do governo em dar sinais aos investidores externos do seu comprometimento com as reformas estruturais. Afinal, uma ampla reforma da previdência que permitisse diminuir a dependência de capital externo para cobrir o déficit fiscal e incorporar mecanismos de capitalização passara a ser um dos principais pontos considerados pelas agências de *rating* e pelo mercado internacional em suas avaliações sobre a credibilidade dos países emergentes (o Brasil incluído) então à beira da crise.

(35) O Estado de S. Paulo, 18/09/98.

Esse momento parece ter marcado o ápice da aceitação da "Reforma 2" dentro do Executivo, uma vez que até os técnicos da previdência, que haviam demonstrado franca hostilidade ao projeto, começaram a dar sinais de trégua. Ornélas chegou a declarar que os estudos sobre a regulamentação da reforma estavam sendo preparados por aqueles técnicos e coordenados por Lara Resende, o que era "necessário porque, de um lado, há os atos normativos previdenciários e, de outro, a análise econômica e financeira"³⁶.

(36) O Estado de S. Paulo, 19/09/98.

A partir do segundo semestre de 1998, os técnicos da previdência se mostraram menos resistentes à "Reforma 2". No entanto, como o país passava por uma aguda crise fiscal, os custos de transição deste projeto sobrecarregariam ainda mais o Tesouro, já premido por um enorme déficit e altos juros. Assim, a "Reforma 2", que abria no médio prazo uma perspectiva mais efetiva de reduzir o déficit público associado à previdência, implicava custos proibitivos no curto prazo. Como o próprio Francisco de Oliveira veio a reconhecer, os constrangimentos financeiros foram decisivos para barrar o avanço desta reforma:

As limitações fiscais do país, agravadas pela alta dos juros, permitirão apenas que seja feito um redesenho atuarial da previdência, isto é, a formulação de um modelo onde cada aposentado receba apenas o

*correspondente ao que contribuiu enquanto estava trabalhando. Não existe espaço fiscal para arcar com os custos de transição para um novo sistema*³⁷.

(37) O Estado de S. Paulo, 18/09/98.

A reforma foi promulgada em 15 de dezembro de 1998, no encerramento do ano legislativo. Com a aprovação deste projeto de lei, a Câmara concluiu o processo de reforma da previdência iniciado em 1995, mas cerca de 25 dispositivos legais ainda não se encontram regulamentados. Três pontos básicos da PEC foram derrubados: a cobrança previdenciária dos servidores públicos aposentados, a idade mínima para aposentadoria na iniciativa privada e o fim da aposentadoria integral dos funcionários públicos. A reforma mudou, no entanto, a concepção do sistema previdenciário, na medida em que o critério de tempo de contribuição, e não mais de tempo de serviço, passou a orientar a concessão de aposentadorias (35 anos para homens e 30 para mulheres), tanto para os trabalhadores da iniciativa privada como para os do serviço público. Estabeleceu também a desconstitucionalização da regra de cálculo do valor dos benefícios e vinculou a utilização dos recursos das contribuições sociais ao pagamento de benefícios do regime geral de previdência. A fixação do teto de benefícios em R\$ 1.200, e não mais em dez salários, também pode propiciar uma lenta desconstitucionalização deste teto. Assim, caso o cálculo do reajuste dos benefícios não acompanhe a desvalorização da moeda, é possível que se proceda "administrativamente" a uma redução dos limites do regime geral.

A promulgação da reforma permitiu acabar com o déficit explosivo da previdência. Com isso, os técnicos do MPAS acreditam ter ganho fôlego para proceder aos demais ajustes necessários, o que poderá significar, no limite, a manutenção do sistema de repartição. Já para os técnicos da área econômica a reforma aprovada não equilibrará o INSS: apenas retardará a explosão do sistema, garantindo-lhe fôlego até 2006, quando, segundo suas previsões, retornará a curva exponencial do déficit.

Considerações finais

A política previdenciária sofreu grandes mudanças de rumo entre 1986 e 1998. O processo constituinte sancionou o projeto da seguridade social e a defesa de mínimos sociais para todos os cidadãos, independentemente da sua capacidade contributiva, mas no período de regulamentação constitucional, entre 1989 e 1991, houve um recuo no apoio do Executivo (governo Sarney) a esse projeto. Esse recuo se traduziu na defesa bem-sucedida da autonomia da previdência frente à saúde e à assistência — o que representou um golpe para aqueles que defendiam o ministério da seguridade e sua capacidade de articular essas políticas —, bem como

no esforço fracassado de devolver ao gestor previdenciário o controle sobre as regras para o valor dos benefícios. Ou seja, o Executivo, logo após endossar o avanço do projeto da seguridade social, voltou-se, ainda em 1989, para a defesa do seguro social.

Entre 1992 e 1993, os projetos elaborados no interior do Executivo (governo Itamar Franco) para o processo de revisão constitucional eliminaram definitivamente a idéia da seguridade social, ao mesmo tempo que garantiram espaço para a defesa de um sistema de capitalização. Naquele momento, duas posições distintas se firmaram no Executivo: a da área previdenciária, que defendia a manutenção do sistema de repartição em vigor e a correção das suas distorções, e a da área econômica, que acreditava que para além desses ajustes seria preciso lançar mão de reformas mais radicais, como o rebaixamento do teto de benefícios e a incorporação de um sistema de capitalização.

Em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso, recém-eleito, enviou ao Congresso a PEC preparada por técnicos do MPAS, propondo o ajuste do sistema de repartição, de modo que a área previdenciária conseguira tomar a dianteira do processo de reforma. Em 1997, porém, o próprio presidente nomeou uma comissão diretamente subordinada a ele e composta por técnicos da área econômica para assessorá-lo na elaboração da "Reforma 2". A reforma aprovada pelo Congresso em dezembro de 1998 não sancionou todos os ajustes recomendados pela área previdenciária, nem tampouco abriu espaço para que fosse incorporada, ao menos no curto prazo, a proposta da área econômica. Com isso, apesar de se ter conseguido reduzir o ritmo de crescimento do déficit, não se logrou abrir a perspectiva de eliminá-lo. Do ponto de vista do controle do déficit público, os resultados da reforma não chegaram, portanto, a ser alentadores.

Esse processo contribuiu para que entre 1988 (promulgação da Constituição) e 1998 a participação das despesas previdenciárias no PIB brasileiro duplicasse. Neste último ano, os déficits da previdência dos setores privado e público somavam US\$ 25 bilhões, o que equivalia naquele momento a mais de 3% do PIB, representando depois dos juros o item mais pesado no desequilíbrio das contas públicas³⁸.

Pierson provavelmente interpretaria os termos moderados da PEC enviada ao Congresso em 1995 como um comportamento estratégico do Executivo em face dos altos custos políticos que reformas radicais na área social representariam. Talvez até sugerisse — como o fazem hoje alguns analistas políticos brasileiros — que diante desses custos o governo nem mesmo chegou a se empenhar na defesa da "Reforma 2". Tomando o argumento de Pierson para o período como um todo, poderíamos reconhecer que as preferências do Executivo refletiram sobretudo as preferências da Presidência, a qual agiria permanentemente orientada pelo comportamento do eleitorado. Assim, durante o período constituinte a defesa de um projeto de ampliação de benefícios teria sido orientada pelos dividendos políticos dessa opção, enquanto seu comportamento moderado durante a reforma, que se processou em um momento de déficit

(38) Esses valores não incluem o déficit previdenciário de estados e municípios, que em 1996 estava na casa de US\$ 30 bilhões.

galopante, teria sido orientado pelos altos custos políticos associados a cortes nesses benefícios.

No entanto, a história aqui relatada sugere que nestes últimos dez anos o Executivo fez largo uso das oportunidades abertas por processos constitucionais — a preparação da Carta e sua regulamentação e reforma —, que abrem oportunidades incomuns para a revisão de certas políticas, no sentido de promover alterações na orientação da política previdenciária. E, o que é importante, procurou alterá-la em sentidos muito diferentes. Trabalhou por projetos afinados ora com a seguridade, ora com o seguro social, e entre 1997 e 1998, no governo FHC, formulou um projeto misto, de seguro social e individual. Como explicar esse comportamento tendo em vista, por um lado, o cálculo político descrito por Pierson, em que o Executivo se esquia sistematicamente a propor alternativas que tragam altos custos políticos³⁹, e, por outro, a esperada resistência da burocracia previdenciária a formular projetos que impliquem mudanças substantivas na orientação da política que administra?

Para entender esse comportamento devemos olhar para o interior do Executivo, esse mundo onde transitam grupos políticos com vinculações institucionais e projetos próprios, que disputam espaço em ministérios marcadamente abertos às indicações políticas em todos os níveis do alto escalão e que têm se revezado enquanto parceiros da Presidência no processo de especificar a política previdenciária. Assim aconteceu com os técnicos que levantaram as bandeiras da seguridade social, do seguro social e do seguro individual. Desta perspectiva, as mudanças que ocorreram na orientação da política previdenciária não espelham apenas o cálculo político da Presidência, nem tampouco o projeto de uma burocracia coesa. Parecem antes resultar de um jogo político que tem lugar no interior do Executivo, entre a Presidência, que procura garantir sua liderança e viabilizar seu projeto de governo, e vários grupos de técnicos que apostam no seu próprio projeto à espera de serem escolhidos pela Presidência para executar a tarefa de especificar e implementar a agenda do governo. Nesse contexto, o projeto político da Presidência ganha lugar central na formulação da política previdenciária, uma vez que será a partir dele que o presidente orientará suas preferências por um ou outro regime previdenciário e, portanto, por um ou outro grupo da burocracia ministerial. Assim, por exemplo, enquanto o governo Sarney calçou seu projeto de liderança política na extensão da política social e aliou-se àqueles que defendiam a seguridade social, o governo FHC assentou seu projeto na busca da estabilidade econômica e se aliou inicialmente àqueles que defendiam o ajuste do sistema de repartição e, posteriormente, também àqueles que propugnavam um sistema misto de repartição e capitalização.

A definição das preferências por essas diferentes políticas previdenciárias no interior da burocracia resultaria, por sua vez, da própria posição institucional desses grupos. Assim, os defensores da seguridade ocuparam lugares estratégicos das pastas sociais nos anos 80, com a redemocratização, e apostaram que seu enraizamento institucional seria possível com a

(39) As reiteradas tentativas de suspender o salário mínimo como piso de benefício (governo Sarney), de desconstitucionalizar pisos e tetos na PEC 33 e de levar adiante a "Reforma 2" (governo FHC) mostram situações em que o Executivo parece não ter se orientado pelas alternativas que representavam menores custos políticos.

criação do ministério da seguridade e a ampliação da política social e dos direitos de cidadania; os defensores do seguro social garantiram seu espaço no Ministério da Previdência já no final da década de 60, sempre procurando garantir o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário no longo prazo; e os defensores do seguro privado, e de sua capacidade de criar recursos que hoje não estão disponíveis e que poderiam vir a financiar investimentos futuros, ocupam há muito lugar de destaque dentro das agências de planejamento econômico do Executivo, desde sempre conferindo prioridade às questões macroeconômicas e ao equilíbrio global das contas públicas.

A preparação de um estudo para o projeto do texto constitucional, a regulamentação desse texto e o processo da reforma trazem para a cena processos recorrentes. A Presidência define a agenda do governo, enquanto vários grupos disputam o lugar de seu parceiro no processo de especificação das políticas que viabilizarão a implementação dessa agenda. Os incentivos para participar desta disputa se encontram na garantia de que ao grupo escolhido caberão mais poder e espaço institucional. Se este mecanismo descreve adequadamente o processo que permitiu as constantes mudanças na orientação da política previdenciária defendida pelo Executivo entre 1986 e 1998, podemos supor que a Presidência detenha o que Durand e Abrucio qualificaram como "controle político da burocracia"⁴⁰. Mas, no caso da previdência, que dividendo a Presidência estaria efetivamente obtendo desse controle? Afinal, a política previdenciária tem sido pautada por uma boa dose de instabilidade, o déficit previdenciário é crescente e o governo alcançou, depois de três anos de negociação com o Congresso, resultados bastante precários do ponto de vista do controle do déficit.

Parece-nos que o cerne da questão reside no tipo de mecanismo que tem garantido à Presidência recursos para controlar a burocracia. A fragmentação da burocracia, tanto no interior de um ministério como entre ministérios, e a permeabilidade destes às indicações políticas têm desencadeado um processo em que os grupos em disputa são colocados diante de uma situação do tipo "matar ou morrer": se preteridos pela Presidência, ficarão marginalizados do poder, de modo que tendem a radicalizar suas posições e cristalizam um tipo de processo decisório que exclui da cena o que deveria caracterizá-la, isto é, a definição de um *trade-off* adequado entre os prós e contras dos projetos concorrentes.

Embora FHC tenha conseguido gerar projetos de reforma elaborados por diferentes grupos de técnicos, não logrou garantir a colaboração destes na formulação de um projeto que equacionasse adequadamente os impactos políticos e econômicos da reforma, e assim obteve dois projetos frágeis. Essa fragilidade se revelou no caso da PEC 33 com os constrangimentos políticos colocados pelo amplo arco de resistências por ela suscitado, e no caso da "Reforma 2" com os constrangimentos econômicos representados pelos seus custos financeiros proibitivos. E mais: quando esses constrangimentos ficaram evidentes e nem estes nem outros grupos dispunham de novas Propostas para oferecer, a Presidência viu-se praticamente paralisada e sem

(40) Durand, Maria R. e Abrucio, Fernando. *Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira* (relatório de pesquisa). São Paulo: FGV, 1998 (mimeo).

recursos para lidar com o gravíssimo problema previdenciário que o país enfrenta. Com isso, embora o processo de reforma tenha resolvido alguns problemas do sistema, ainda há pela frente a tarefa de encontrar uma solução para o déficit previdenciário tanto do funcionalismo público como do INSS. Essa solução envolverá a negociação de valores para o piso e o teto das contribuições e dos benefícios abarcados pelo sistema de repartição que tornem suportáveis os custos de transição e permitam manter um mínimo de solidariedade social, garantindo que parte dos riscos seja coletivamente partilhada e possibilitando alguma redistribuição de renda no sistema⁴¹. Essa negociação implicará também um acordo sobre a forma de pagamento dos custos de transição.

Desta perspectiva, a possibilidade de o Executivo definir um projeto de reforma política e economicamente viável depende da capacidade da Presidência tanto em controlar politicamente a burocracia como em impedir que sua fragmentação alimente processos de radicalização como os verificados entre os grupos que defenderam o seguro social, a seguridade e o seguro individual. Para tanto, é preciso encontrar meios mais efetivos de garantir aos vários grupos que venham a participar das negociações em torno dos projetos do Executivo o acesso aos dividendos políticos auferidos com suas vitórias. Em um país onde muitas reformas ainda são necessárias, pode valer a pena reavaliar esses mecanismos, procurando alternativas que permitam aperfeiçoar o processo de formulação das políticas públicas. Talvez, muito do que hoje reconhecemos como indecisão da Presidência ou irresponsabilidade do Congresso possa ser amenizado se tivermos mecanismos mais eficientes de negociação no interior do próprio Poder Executivo.

(41) Para uma avaliação preliminar sobre os efeitos redistributivos do sistema previdenciário gerido pelo INSS, ver Leme, Maria C. e Coelho, Vera S. *Alternatives for social security reform and the profile of Brazilian retirees*. Paper apresentado no simpósio "Decentralization, equity, and local development", Nova York, University of Columbia, março de 1999 (mimeo).

Recebido para publicação em 6 de outubro de 1999.

Vera Schattan P. Coelho é doutora na área de Estado e Políticas Governamentais pela Unicamp e pesquisadora do Cebrap. Publicou nesta revista "Doação presumida e transplante de órgãos no Brasil" (nº 48).

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 55, novembro 1999
pp. 121-142
