

Política e economia na reforma da previdência

Luiz Filgueiras*, Breno Lobo**

Resumo

O presente artigo tem como objetivo principal trazer à tona argumentos que se contraponham à idéia de que a Reforma da Previdência, ora em tramitação no Senado Federal, seja capaz de estimular o crescimento econômico. Para tanto, é analisada a atual política econômica do Governo Lula, tendo por base as políticas implementadas pelos governos Fernando Henrique Cardoso, concluindo-se que ela não somente reproduz as políticas anteriores, como também as aprofunda, na medida que o atual governo, por sua própria origem, ser obrigado a sempre ter que seguir as vontades do mercado financeiro para não perder a tão custosa credibilidade, ao mesmo tempo em que os fundamentos dessa política econômica não criam condições para a sua superação. Nesse contexto, é inserida a problemática da Reforma da Previdência – de onde ela surgiu, que interesses representa e o que está por trás de sua aprovação – através da apresentação dos argumentos do Governo e dos nossos contra-argumentos críticos. Por fim, apresenta-se, criticamente, o conteúdo da Reforma aprovada na Câmara dos Deputados, chegando-se à conclusão de que os problemas da economia brasileira vão muito além da Previdência Social, sendo essa Reforma, portanto, inoperante em termos de promoção do crescimento.

Palavras-chave: reforma da previdência, crescimento econômico, economia brasileira, Previdência Social.

Abstract

The main purpose of this paper consists on bringing to discussion some arguments that oppose to the idea that the pension system reform, currently in the Federal Senate, is able to stimulate economic growth. For that, Lula's Government economic policy is analyzed, comparing it to the one implemented on Fernando Henrique Cardoso governments, concluding that it not only reproduces the former policy, but also deepen it, as the current government, for its own origin, must follow the financial market desires in order to don't lose the so much precious credibility, in the same time that the fundamentals of this economic policy don't create conditions to overcome it. In this context, the pension system reform problem is introduced – where it came from, what interests it represents and what is behind its agreement – throughout the presentation of government arguments and our critical contrary arguments. Finally, we present, critically, the pension system reform content approved on the House of Deputies, concluding that Brazilian economy problems are far from Social Security, therefore, this reform is unable to promote economic growth.

Key words: pension system reform, economic growth, Brazilian economy, Social Security.

INTRODUÇÃO

A Reforma da Previdência proposta pelo Governo Lula, já aprovada na Câmara dos Deputados e atualmente em tramitação no Senado, se constitui, juntamente com a política econômica que vem sen-

do adotada, a expressão mais evidente da maior guinada de posição política que se tem conhecido na história brasileira – tal a rapidez e profundidade com que a mesma foi realizada. Contudo, ao contrário do que disse Collor sobre si mesmo antes do anúncio do seu plano econômico, o novo presidente e seu Governo vêm deixando, a um só tempo, indignada a esquerda e perplexa a direita. Entre outras conseqüências, os partidos políticos mais articulados a esta última, vendo os seus dis-

* Professor-Adjunto e, atualmente, Diretor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA. Doutor em Economia pela UNICAMP. luizfil@ufba.br

** Estudante de graduação da FCE/UFBA e bolsista do Núcleo de Estudos Conjunturais (NEC). breno.lobo@ig.com.br

cursos e suas propostas políticas serem apropriados de forma repentina, demonstram enorme dificuldade em desempenhar o papel de oposição (FILGUEIRAS, 2003b).

Esse verdadeiro salto mortal político-ideológico das cúpulas do Governo Lula e do Partido dos Trabalhadores, apresentado, inicialmente, como uma tática conjuntural para enfrentar a herança econômico-social deixada por dois Governos de FHC, aos poucos foi se evidenciando, cada vez mais, uma escolha estratégica permanente; de tal forma que, quase ao completar um ano de Governo, é assumida abertamente como sendo a única trajetória possível para o país. Como afirma o Ministro da Fazenda: "não há qualquer Plano B"; na verdade, para ser rigoroso e preciso, o que está sendo implementado é o Plano A+ (SICSÚ, 2003) ou, dito de outra maneira, "um pouco mais do mesmo". Assim, críticas que resgatam as propostas históricas defendidas pela esquerda até antes da eleição são tidas como irresponsáveis, "radicais" ou utópicas.¹

A única esfera onde a guinada, até agora, ainda não se expressou foi na condução da política internacional; constatação ainda a ser confirmada, contudo, pelo desenrolar dos debates acerca da formação da ALCA e das futuras negociações no âmbito da OMC. Na verdade, acredita-se que, em última instância, os seus limites estarão dados pelas alianças políticas estabelecidas internamente, que apóiam a política econômica ortodoxa e sustentam o Governo Lula. Isto significa que, em razão da opção de política econômica seguida até aqui, a capacidade de negociação da diplomacia brasileira acabará se mostrando muito frágil; a vulnerabilidade externa do país, que é realimentada por essa opção,

¹ A capitulação desse governo ao ideário e às políticas liberais, independentemente da manutenção, é até repetição à exaustão, do discurso de mudança, não tem nada de original. Apenas reproduz a experiência dos partidos socialistas e social-democratas europeus que chegaram ao poder, nos anos oitenta, com Mitterrand na França, Craxi na Itália, Papandreu na Grécia e Felipe Gonzáles na Espanha. Ou, mais recentemente, a conversão do Partido Trabalhista inglês para o social-liberalismo (3a via). Portanto, no caso brasileiro, a originalidade está tão somente na rapidez com que a guinada vem sendo feita.

o coloca numa situação de subordinação ao capital financeiro e ao FMI e, portanto, extremamente suscetível às pressões dos Estados Unidos e dos demais países desenvolvidos.

Por isso, a posição aqui adotada é de que a Reforma da Previdência do Governo Lula, em todas as suas dimensões e implicações – econômica, social e política –, só pode ser entendida e analisada, em sua essência, se forem consideradas as razões dessa guinada política e, conseqüentemente, do aprofundamento da mesma política econômica que vinha sendo adotada anteriormente. Política rejeitada nas umas e que já deu mostra de incapacidade para solucionar as principais questões do país, ao empurrá-lo, sistematicamente, para uma espécie de constante "fuga para frente" na qual, ao longo de conjunturas mais ou menos ruins, os seus problemas estruturais vão se aprofundando e se tornando cada vez mais agudos. Nesse processo, o FMI, muito combatido e criticado

anteriormente, e com a imagem extremamente desgastada em todo o mundo em virtude de vexames protagonizados na Ásia (1997), na Rússia (1998) e na Argentina (2001), se vê recuperado e legitimado como uma instituição sancionadora de boas políticas econômicas.²

Como sempre acontece quando se trata de assuntos referentes ao Estado, a Reforma da Previdência é a ponta do *iceberg* de uma questão bem maior; na verdade, todo o debate e esforço para sua rápida aprovação expressam, de fato, uma disputa, entre distintos segmentos sociais, pelo acesso aos recursos públicos e aos orçamentos governamentais. Em todo o mundo, desde a crise do fordismo nos anos setenta, o capital vem se recusando a assumir o trabalho como um custo inevitável da produção capitalista, transferindo as suas incertezas e os

² Acerca dos vexames comandados pelo FMI mundo afora, bem como de suas receitas econômicas fundamentalistas completamente equivocadas, recomenda-se consultar Blustein (2002) e Stiglitz (2002), personalidades reconhecidamente respeitadas pelas instituições internacionais multilaterais, pelo menos até a publicação de seus respectivos livros.

seus riscos para os trabalhadores, tanto os que ainda estão no mercado de trabalho quanto os que já se retiraram. As divergências acerca do conteúdo das reformas tributária e trabalhista expressam também essa mesma contradição.

Assim, além dessa introdução, esse texto é composto por mais três partes. A próxima trata da política econômica que vem sendo implementada, considerando os seguintes aspectos: a herança, estrutural e conjuntural, do Governo FHC; a estratégia do Governo Lula de ganhar a "confiança dos mercados" (o capital financeiro); a condução e os resultados da política econômica implementada; a política social focalizada como contra-face do ajuste fiscal; e o acordo com o FMI, que inclui as reformas estruturais e institucionais propostas.

Na seqüência, aborda-se a Reforma da Previdência, evidenciando-se os motivos de sua urgência para o governo, bem como a natureza das negociações e dos acordos restritos que deram origem à proposta enviada ao Congresso Nacional. Além disso, apresenta-se, de forma sucinta, a estrutura do atual sistema previdenciário e, de forma crítica, os argumentos do Governo – fiscal, econômico e social – que justificariam a reforma desse sistema. Essa terceira parte se encerra com uma análise crítica do conteúdo da Reforma da Previdência aprovada pela Câmara de Deputados, atualmente em tramitação no Senado.

Por fim, na conclusão, evidenciam-se os elementos centrais que estão subjacentes à reforma, em especial o seu foco e o seu valor simbólico enquanto um rito de passagem para os atuais dirigentes do país, a quebra do contrato social pré-existente, a concepção de Estado e de serviço público que a acompanha, e sua relação com o processo de desestruturação e precarização do mercado de trabalho.

A POLÍTICA ECONÔMICA ORTODOXA

Como ficará evidente na seqüência deste texto, o Governo Lula, desde o seu início, vem mantendo e aprofundando a mesma política econômica implementada durante oito anos pelos dois Governos FHC. As razões apresentadas, pelo menos no primeiro momento, se referiam à herança

deixada por mais de uma década de políticas liberais, acentuando-se, principalmente, os seus reflexos sobre a conjuntura imediatamente pré e pós-eleitoral.

A Herança dos Governos FHC

Essa herança pode, e deve, ser abordada tanto do ponto de vista estrutural quanto conjuntural; e sob qualquer ângulo que seja tratada é, de fato, uma herança terrível, que, sem dúvida, apesar de não impedir, dificulta enormemente a mudança de rumo do país.³

Do ponto de vista estrutural, o Plano Real (FILGUEIRAS, 2000), com sua política de combate à inflação apoiada na abertura comercial e financeira indiscriminada – sem exigências de contrapartidas dos países desenvolvidos – e numa política de sobrevalorização do real até janeiro de 1999, implicou no aprofundamento da vulnerabilidade externa do país (Tabela 1) e da fragilidade financeira do setor público (Tabela 2), que se constituem nos dois grandes problemas (interligados) macroeconômicos do Brasil, pois impedem a retomada de uma trajetória sustentada de crescimento. A mudança da política cambial a partir de 1999 (2º Governo FHC), juntamente com a realização de elevados superávits fiscais primários, apenas reduziu conjuntamente essa vulnerabilidade e não conseguiu impedir a deterioração financeira do setor público.

Tabela 1
Transações correntes
Montantes acumulados nos períodos
pré e pós-Real (em US\$ bilhões)

Discriminação	Pré-Real		Pós-Real	
	(90-94)	(95-98)	(99-02)	
Balança Comercial	60,3	-22,4	13,9	
Serviços e Rendas	-70,5	-92,7	-101,6	
Serviços	-21,5	-36,9	-27,0	
Rendas	-49,0	-55,8	-74,7	
Transferências unilaterais correntes	8,6	9,3	7,2	
SALDO	-1,6	-105,8	-80,5	

Fonte: Banco Central do Brasil

³ Em artigo recente, Paulani (2003) coloca em questão a idéia defendida pelo Governo, para justificar a política econômica que foi adotada, de que em dezembro de 2002 o Brasil estaria à beira do precipício.

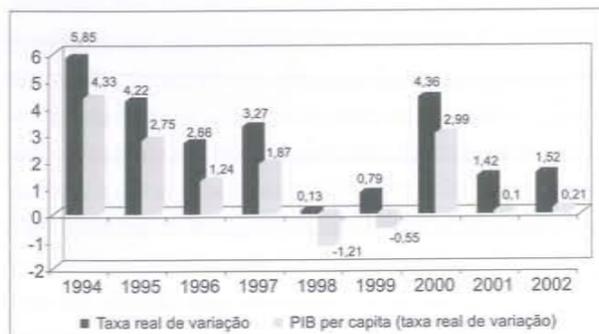
Tabela 2
Superávit/déficit primário e dívida líquida
do setor público – 1994/2002

Ano	Superávit % do PIB	Dívida % do PIB	Superávit R\$ BI	Dívida R\$ BI
dez/94	5,04	30,0	18,2	153,2
dez/95	0,36	30,6	1,7	208,5
dez/96	-0,09	33,3	-0,6	269,2
dez/97	-0,91	34,4	-8,3	308,4
dez/98	0,01	41,7	0,1	385,9
dez/99	3,28	49,2	31,1	516,6
dez/00	3,55	51,4	38,2	563,2
dez/01	3,7	52,6	43,7	660,9
dez/02	4,06	56,5	52,4	881,1

Fonte: Banco Central do Brasil

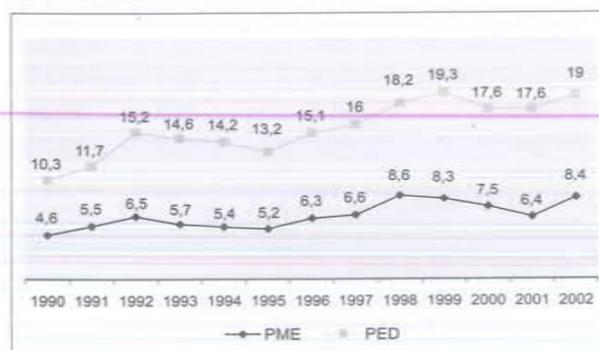
Com essas duas restrições estruturais, que condicionam a execução da política macroeconômica por parte do governo, o país vem sofrendo, há duas décadas, uma estagnação econômica marcada por um processo de *stop and go*, que se reflete em taxas de crescimento do PIB e do PIB per capita voláteis, e muito diminutas (Gráfico 1), e em elevadas e crescentes, taxas de desemprego (Gráfico 2).

Gráfico 1
Produto Interno Bruto 1994-2002



Fonte: Banco Central do Brasil

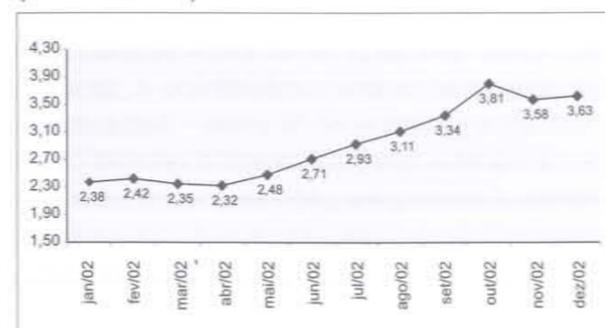
Gráfico 2
Taxa de desemprego na RMSP - PED/PME
1990-2002



Fonte: IBGE-PME / SEADE - DIEESE

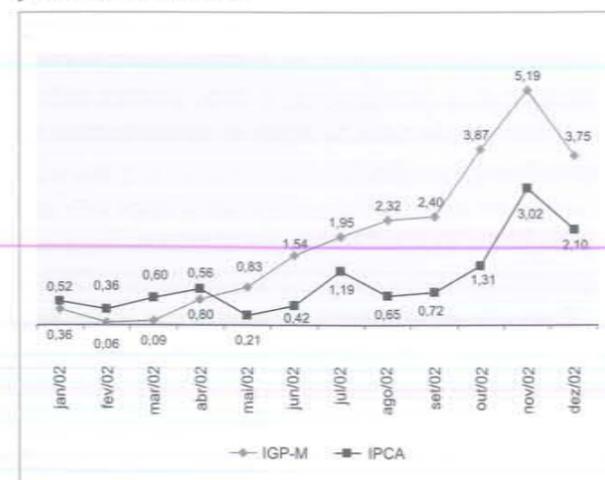
Do ponto de vista conjuntural (FILGUEIRAS e PINTO, 2003), o ano passado (2002) foi particularmente complicado, pois veio somar-se aos problemas estruturais da economia o receio do capital financeiro com a possível vitória de Lula, cada vez mais evidente a partir do início oficial da propaganda eleitoral. Com isso, as agências internacionais de avaliação de risco dos investimentos pioraram suas respectivas percepções da situação econômico-política do país, levando a um rápido crescimento do risco-Brasil e a uma acelerada fuga de capitais; movimentos que se alimentaram reciprocamente ao longo de 2002. Como consequência, assistiu-se a uma grande instabilidade cambial a partir de abril, com forte desvalorização do real (Gráfico 3) e impactos imediatos sobre a aceleração da inflação (Gráfico 4).

Gráfico 3
Evolução do câmbio – jan. 2002/set.2003
(média mensal)



Fonte: Banco Central do Brasil

Gráfico 4
Variação mensal dos preços
jan. 2002/dez. 2002



Fonte: Banco Central do Brasil

O Discurso e a estratégia política

Assim, foi diante desse quadro econômico desastroso herdado do governo anterior, agravado por uma conjuntura particularmente desfavorável, que o Governo Lula tomou posse; passando então a justificar a manutenção da mesma política econômica do Governo FHC durante um certo período – não claramente definido – no qual a obtenção da confiança dos “mercados” se constituiria em peça central, com o objetivo de ganhar o tempo necessário para se criarem as condições que permitiriam a transição para um outro modelo de desenvolvimento, com a implementação de novas políticas econômico-sociais. De forma resumida, o discurso era, então, de que o poder dos “mercados” inviabilizaria qualquer tentativa de se redirecionar a política econômica em curto espaço de tempo. A desaprovção dos “mercados” se expressaria numa grande fuga de capitais e na instalação de uma crise cambial, levando à retomada da inflação e, no limite, a um processo que poderia vir a questionar a própria governabilidade.

Portanto, inicialmente, o uso de políticas ortodoxas seria provisório; uma vez ganho a confiança dos “mercados” e conseguida a estabilidade da economia, o rumo do governo seria redirecionado. Enquanto esse momento não chegasse, o Governo procuraria avançar, pontualmente, na implementação de programas sociais (que compensariam os efeitos da política econômica), com particular ênfase no programa “Fome Zero”. Nos primeiros três ou quatro meses esse foi o discurso oficial (hegemônico) defendido pelo Governo Lula e seus representantes no parlamento.

No entanto, transcorrido quase um ano, constata-se que o discurso mudou, acompanhando coerentemente as decisões e atitudes tomadas pelo Governo Lula; os documentos elaborados pelas autoridades econômicas não deixam dúvidas: o que, supostamente, seria algo passageiro tornou-se uma estratégia permanente, agora com o argumento de que a política implementada surtiu os efeitos desejados, isto é, ao reconquistar a “confiança dos mercados” reduziu o risco Brasil, revalorizou o real e controlou a inflação. Desse modo, a transição para um novo modelo, segundo as autori-

dades econômicas, deverá ser feita, mais do que nunca, de forma lenta, gradual e segura, a partir da melhoria das contas externas do país e através da obtenção de elevados superávits fiscais primários, o que, espera-se, diminuirá o seu grau de vulnerabilidade e permitirá reduzir a taxa de juros, com reflexos positivos também sobre a fragilidade financeira do setor público – com a queda da relação dívida pública/PIB. Ainda segundo o discurso oficial, isto tudo, juntamente com as reformas já mencionadas, deverá recuperar a capacidade de investimento do Estado e aumentar a poupança interna do país, detonando um círculo virtuoso de crescimento sustentado. Tudo isso com a manutenção da mesma política econômica.

Como se pode constatar, embora o Governo Lula negue veementemente e tente demonstrar o contrário, a estratégia eleita é, sem dúvida, semelhante àquela implementada pelos dois Governos FHC, durante oito anos seguidos. Os objetivos e os instrumentos utilizados são os mesmos, e seus efeitos são bastante semelhantes, apesar da afirmação de que ela estaria orientada para mudança do modelo de desenvolvimento. A superação gradual da vulnerabilidade externa e da fragilidade financeira do setor público – e de todas as demais consequências daí advindas – através do aprofundamento da mesma política econômica que criou estes problemas, também foi perseguida, disciplinadamente, pelos Governos FHC.

A política econômica implementada

Assim, transcorrido quase um ano do Governo Lula, as principais ações e políticas econômicas implementadas até aqui, abaixo discriminadas, evidenciam a continuidade e aprofundamento da mesma política econômica concebida e executada pelo Governo FHC:

- Aumento da meta de superávit fiscal para o ano de 2003 de 3,75% para 4,25% do PIB, decidido, segundo as autoridades econômicas, de forma unilateral e sem qualquer interferência por parte do FMI. Isto implicou em uma redução das despesas previstas no orçamento no montante de R\$ 14,1 bilhões de reais (corte de 22,75% no total do orçamento), sendo R\$ 5 bilhões nos mi-

nistérios da área social (corte de 12,44% dos gastos planejados). Posteriormente, documento produzido pelo Ministério da Fazenda – intitulado “Política Econômica e Reformas Estruturais” –, e apresentado ao FMI no início de abril, reafirmava o compromisso de se continuar obtendo superávits fiscais primários de 4,25% do PIB ao ano, até o final do Governo Lula; além de apresentar simulações para a evolução da dívida pública, com base na hipótese de obtenção desse percentual de superávit, até o ano 2011!

- Ainda na área fiscal, em nome da necessidade de se manter o montante da arrecadação tributária, a CPMF foi prorrogada e a tabela do Imposto de Renda de Pessoa Física, provavelmente, não será corrigida para 2004. Na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias para 2004, as metas de 4,25% de superávit fiscal primário para todo o período do Governo Lula foram confirmadas formalmente. Por fim, manteve a mesma política restritiva do governo anterior para o reajuste salarial dos servidores públicos, expressa num reajuste linear de 1% mais R\$ 59,00.
- Aumento da taxa de juros básica do Banco Central (SELIC) em 0,5% em janeiro, mais 1% em fevereiro – quando também se elevou o percentual dos depósitos compulsórios não remunerados no Banco Central, de 45% para 60% dos depósitos a vista existentes nos bancos – e manutenção de seu valor em 26,5% em março, porém indicando um viés de alta, que foi retirado na reunião do COPOM em abril. O governo justificou essas decisões em razão da necessidade de se combater a dimensão inercial da inflação, cujas taxas resistiam a cair mesmo após o recuo do dólar. Posteriormente, a partir de junho, e com a inflação e as atividades econômicas já dando claros sinais de desaceleração, iniciou-se uma trajetória de redução, chegando a 20% em setembro.
- Manutenção da mesma política de câmbio flexível com livre mobilidade de capitais que, apesar de reduzir os impactos das crises cambiais, não consegue proteger a atividade econômica, pois as taxas de juros acabam sendo elevadas para conter o impacto negativo das desvalorizações

sobre a inflação, além de oferecer remuneração mais elevada para o capital especulativo. A questão central é a recusa, em nome de se ganhar a confiança dos mercados, de se controlar o movimento de capitais especulativos, que implicam numa grande volatilidade da taxa de câmbio – com conseqüências negativas sobre o cálculo econômico de mais longo prazo e, eventualmente, o comércio exterior do país.

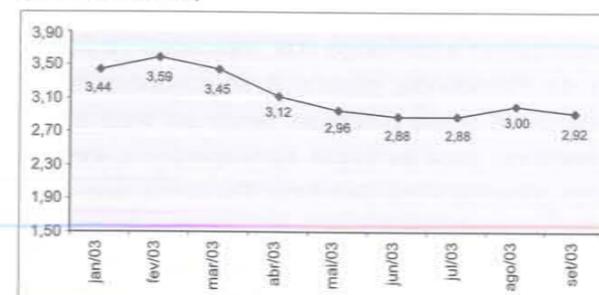
- Implementação das reformas não realizadas, ou realizadas parcialmente, pelos dois Governos FHC, quais sejam: a Reforma Tributária, a Reforma da Previdência e a Reforma Trabalhista. Do ponto de vista macroeconômico, o argumento levantado pelo Governo Lula em favor de suas implementações, principalmente com relação às duas últimas, é semelhante àquele utilizado pelo governo anterior, qual seja: a efetivação dessas reformas seria uma condição essencial para baixar a taxa de juros, reduzir o desemprego e a informalidade, equilibrar as contas públicas, ampliar as políticas sociais e fazer justiça social.
- Aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 53/99, que altera o artigo 192 da Constituição e suprime os seus incisos, que discorrem sobre o sistema financeiro nacional. Essa mudança facilitará a aprovação da proposta de autonomia do Banco Central, tão cara ao capital financeiro, pois permite que o assunto possa tramitar isoladamente dos demais temas referentes ao sistema financeiro.
- Por fim, a 2ª revisão do terceiro acordo com o FMI – assinado pelo Governo FHC em setembro de 2002 – divulgada em fevereiro de 2003, além de incorporar o aumento da meta de superávit primário decidido anteriormente, prometeu, para os anos seguintes do Governo Lula, gerar superávits primários suficientes para garantir o gradual declínio da relação dívida pública/PIB. Ademais, se comprometeu também em envidar esforços no sentido de estabelecer a autonomia do Banco Central e inseriu metas qualitativas, sob a denominação de parâmetros estruturais, referentes à nova lei de falências, à privatização de bancos estaduais e à realização das reformas tributária e previdenciária, definindo prazos para suas respectivas tramitações no Congresso.

- Como contrapartida necessária do aprofundamento da política econômica ortodoxa, as políticas públicas universais foram colocadas em segundo plano, favorecendo-se as políticas sociais focalizadas, de caráter compensatório, na mesma direção das políticas adotadas pelo governo anterior. Apesar do grande alarde em torno do Programa Fome Zero e, mais recentemente, da centralização dos diversos programas de transferência de renda, o montante de recursos dirigidos a esses programas – R\$ 5,3 bilhões em 2004 – bem como o público favorecido – através da definição de quem são os pobres – não deixam dúvidas a respeito de seu conteúdo assistencialista e extremamente limitado.⁴ Enquanto a condução da política econômica cria problemas e exclusão social no atacado – com aumento do desemprego, informalidade e queda dos rendimentos – as políticas sociais tentam minimizar a situação no varejo. Tudo isso através de um processo de transferência de renda entre os trabalhadores, isto é, dos “não pobres para os pobres”, bem a gosto do Banco Mundial e do FMI.

Resultados da política implementada

O aprofundamento da política econômica ortodoxa implicou a redução do risco Brasil e, com o retorno de capitais especulativos, uma nova rodada de valorização do real (Gráfico 5); tudo isso acompa-

Gráfico 5
Evolução do câmbio – jan. 2003/set. 2003 (média mensal)

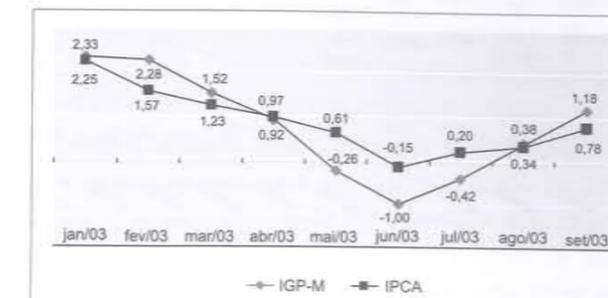


Fonte: Banco Central do Brasil

⁴ A iniciativa mais recente na área, o programa Bolsa-Família – junção de quatro outros programas de transferência de renda, inclusive o cartão-alimentação do Fome Zero – objetiva atender famílias que tenham uma renda mensal per capita inferior a R\$ 100,00, que deverão receber entre, no mínimo, R\$ 15,00 e, no máximo, R\$ 95,00 por mês como complemento de renda.

nhado por uma desaceleração das taxas de inflação (Gráfico 6), em particular o retorno da trajetória do IPCA para bem próximo dos 8,5% estipulados para a meta de inflação (revista) de 2003.

Gráfico 6
Variação mensal dos preços
jan. 2003/set. 2003



Fonte: Banco Central do Brasil

A contrapartida, já esperada, da melhoria dos indicadores financeiros de curto prazo, foi a desaceleração das atividades econômicas, com a queda do PIB nos dois primeiros trimestres de 2003, em relação aos trimestres imediatamente anteriores (-0,6% e -1,6%, respectivamente), configurando-se tecnicamente uma recessão. Esse resultado só não foi pior em virtude do elevado saldo positivo obtido na balança comercial (Gráfico 7), motivado pela desvalorização do real em 2002, a elevação dos preços das *commodities* e a desaceleração da economia – que implicou na queda das importações e na redução da absorção doméstica. No acumulado do ano (jan/set) o superávit já alcança US\$ 17,8 bilhões, resultado de US\$ 52,8 bilhões de exportação e US\$ 35 bilhões de importação.

Como não poderia deixar de acontecer, as taxas de desemprego cresceram (Gráfico 8) e os rendimentos do trabalho se reduziram, além de uma quase paralisação do Estado e mesmo das políticas sociais focalizadas. Além disso, apesar do superávit fiscal primário obtido e da valorização do real, a dívida líquida do setor público voltou a crescer (57,7% do PIB em agosto), em razão das elevadas taxas de juros praticadas.

Em resumo: os resultados alcançados, todos previsíveis, reproduzem situações conjunturais semelhantes àquelas ocorridas em distintos momentos do Governo FHC, com exceção dos saldos positivos na balança comercial, inflados pela desacele-

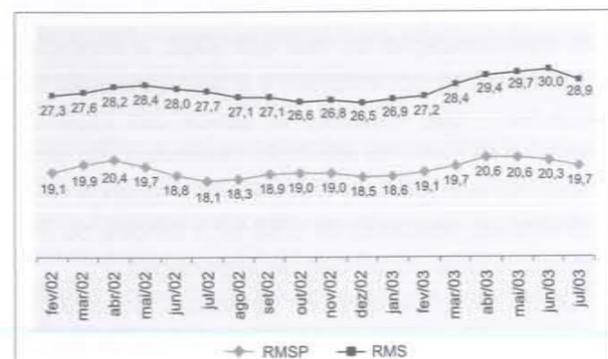
Gráfico 7
Balança comercial – fev. 2002/set. 2003
(em US\$ milhões)



Fonte: Banco Central do Brasil

ração da economia em 2003 e pela desvalorização cambial de 2002. A retomada das atividades já se evidenciava, ainda que muito lentamente, a partir do terceiro trimestre, anunciando, possivelmente, um pequeno crescimento do PIB para 2004, coincidindo com o processo eleitoral nos municípios.

Gráfico 8
Taxa de desemprego na RMSP e RMS-PED
fev. 2002/jul. 2003



Fonte: Banco Central do Brasil

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Assim, foi nesse contexto de aprofundamento da política econômica do Governo FHC que as reformas tributária e previdenciária foram elaboradas e enviadas ao Congresso Nacional no dia 30 de abril; dois meses antes do prazo fixado no acordo com o FMI e com argumentos exatamente iguais aos do antigo governo, onde também não faltou a "satanização" do Estado e do servidor público, trans-

formado mais uma vez em privilegiado e entrave para solução dos problemas brasileiros.

Os motivos da urgência e a natureza das negociações

A pressa em aprovar a Reforma da Previdência se deve, sobretudo, a duas razões. Em primeiro lugar, ela, juntamente com as demais reformas, sempre fez parte do núcleo duro das políticas liberais no mundo inteiro. Basta olhar para ver o que vem acontecendo na Europa. O objetivo lá é o de reduzir o Estado de Bem-Estar Social, conquistado a duras penas pelos trabalhadores no pós-guerra. Aqui o objetivo é o de abortar o arremedo de Bem-Estar Social construído a partir dos anos 30. Como o Governo incorporou, sem cerimônias, as políticas econômicas liberais, tendo por estratégia mais geral conquistar a confiança dos "mercados", a Reforma da Previdência passou a se constituir numa peça chave desse processo, tendo em vista a sua importância para as forças conservadoras, inclusive do ponto de vista simbólico. Em suma, sob esse ponto de vista, espera-se que Lula dê prova cabal de que, de fato, mudou ("amadureceu"), superando suas antigas idéias "radicais". É como se ele, mais ainda do que FHC, tenha necessidade de se mostrar amigo dos "mercados". Daí também, por exemplo, o superávit fiscal primário de 4,25% do PIB (maior do que os de FHC) e a autonomia do Banco Central (que FHC tentou, mas não conseguiu).

A segunda razão é mais prática. Uma questão de *timing* político. Ela é, tal como está proposta, uma quebra de contrato (social) na relação do Estado com o servidor público. E essa quebra de contrato é no sentido de mudar regras essenciais hoje existentes, retirando direitos e piorando a situação (padrão de vida) dos que já estão aposentados e dos futuros aposentados, que estão atualmente na ativa. Além disso, propõe novas regras (piores) para as pessoas que entrarem para o serviço público após a reforma. Portanto, uma reforma que retira direitos, por motivos óbvios, tem uma maior dificuldade de passar no Congresso Nacional em um ano eleitoral, como será o caso do próximo ano (2004). Portanto, esse comportamento nada tem de original ou surpreendente; as principais reformas constitucionais realizadas pelo Governo FHC foram também propostas, encaminhadas ao Congresso e aprovadas no primeiro ano do mandato, em 1995. O que surpreende é o atual Presidente de República agir da mesma maneira, inclusive verbalizando a existência dessa dificuldade quando levou pessoalmente, ao Congresso Nacional, as propostas de Reforma da Previdência e de Reforma Tributária. A primeira é tão perversa que, antes de ser aprovada, já vem provocando o desmantelamento do serviço público, com a corrida às aposentadorias, como fica evidenciada na carta do Ministro da Previdência aos servidores públicos, quando apela para que eles não se "precipitem" e continuem a trabalhar.

No que concerne à proposta final enviada ao Congresso, a mesma resultou de negociações e acordos bastante fechados, apesar da realização de muitas reuniões com sindicatos e entidades de classe. Na verdade, ela foi fruto de um acordo entre o núcleo restritíssimo de poder do Governo Lula e os 27 governadores de estado; sem a incorporação de qualquer sugestão das representações trabalhistas ou mesmo de parlamentares do PT e da base aliada. Daí a dificuldade, mesmo já no interior do Congresso Nacional, em se admitir contestações ou reformulações, descambando-se, no limite, para o autoritarismo e a retaliação, com a retirada de parlamentares contrários das comissões e com ameaças de expulsão do Partido e da perda de cargos.

O atual sistema previdenciário

De um modo geral, o atual sistema previdenciário brasileiro está dividido em dois regimes: de um lado o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinado aos trabalhadores do setor privado, e de outro os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que têm como seus participantes todos os servidores públicos estatutários dos três níveis de entes estatais. Ambos funcionam num sistema de repartição simples, ou seja, a arrecadação das contribuições de hoje é utilizada para o pagamento dos benefícios dos atuais aposentados – o chamado pacto de gerações –, e na modalidade de benefício definido, na qual as pessoas já sabem *a priori* o valor de suas aposentadorias no futuro. A diferença fundamental entre ambos é que enquanto no Regime Geral existe um teto para os benefícios, atualmente de R\$ 1.869,34, nos Regimes Próprios dos servidores públicos os benefícios correspondem à integralidade de sua última remuneração na ativa, sem limite de teto. Em compensação, da mesma forma, enquanto os trabalhadores do setor privado contribuem com, no máximo, R\$ 205,63 – correspondentes a 11% do valor do teto de benefícios –, os servidores públicos não têm limite de contribuição: quanto maior o seu salário, maior será o valor de sua contribuição. A Tabela 3 ilustra as principais características e diferenças existentes entre os dois regimes.

Os argumentos do Governo contra o atual sistema

O Governo Lula e os seus porta-vozes, autorizados ou não, em geral agrupam suas críticas ao atual sistema previdenciário em, pelo menos, três tipos de problemas, que justificariam a sua reforma na direção proposta e aprovada pela Câmara de Deputados, quais sejam: problemas de tipo fiscal, econômico e social (FILGUEIRAS, 2003a, 2003b).

Problema Fiscal

Do ponto de vista fiscal, a questão essencial, segundo o Governo, é a de que o atual sistema comprometeria o equilíbrio das contas públicas, implicando num déficit crescente; o que apontaria, no médio prazo, para uma situação insustentável, uma vez que o

Tabela 3
Principais características do RPPS⁵ e do RGPS

	RPPS	RGPS
Segurados	Servidor público estatutário	Trabalhadores formais do setor privado que exercem atividade remunerada
Administração	Respectivos entes federativos empregadores	Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)
Tempo de contribuição mínimo para aposentadoria	35 anos para homens/30 para mulheres (mínimo de 10 anos no setor público e 5 no cargo em que se dá a aposentadoria - o tempo que resta para completar 35/30 anos de contribuição pode ser preenchido pelo tempo de contribuição ao RGPS)	35 anos para homens/30 para mulheres
Idade mínima para aposentadoria	53 anos para homens/ 48 para mulheres	Não tem
Valor do benefício	Último salário integral (sem teto)	80% dos melhores salários desde julho/94 X fator previdenciário ⁶ (até o teto de R\$ 1.869,34)
Alíquotas dos contribuintes pessoas físicas	União: 11% Estados e Municípios: conforme legislação própria	7,65%, 8,65%, 9% e 11% conforme faixa salarial
Base de incidência	Remuneração total do servidor	Salário até o teto de benefício (R\$ 1.869,34)
Teto da contribuição	Não tem	R\$ 205,63
Contribuição de inativos e pensionistas	Não existe	Não existe
Contribuintes patronais	União, Estados e Municípios	Empregadores
Alíquotas e base de incidência de contribuintes patronais	Conforme legislação própria até o limite de duas vezes a contribuição do servidor	20% sobre o total da folha salarial para empresa urbana, variando para as demais modalidades de empregador
Regra de reajuste do benefício	Vinculação entre ativos e inativos	Preservação do valor real do benefício (INPC)
Valor médio dos benefícios previdenciários	Civis (Executivo): R\$ 2.272 Militares: R\$ 4.265 Banco Central: R\$ 7.001 Legislativo: R\$ 7.900 Judiciário: R\$ 8.027 Ministério Público: R\$ 12.571	Por tempo de contribuição: R\$ 744,04 Por idade: R\$ 243,10 Valor médio: R\$ 389,14

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social

sistema não seria autofinanciável. Os números do governo apontam a existência de um déficit, em 2002, de R\$ 17 bilhões na Previdência dos trabalhadores do setor privado e R\$ 39 bilhões na Previdência dos servidores públicos. Portanto, um déficit total de R\$ 56 bilhões. Como se chegou a esse resultado? De uma forma bastante simples: comparando-se, para o ano de 2002, o total das contribuições dos trabalhadores e dos empregadores (receita) com o total de gastos com as pensões e aposentadorias (despesas). Ou seja: a receita do ano menos as despesas do mesmo ano. Existem, porém, vários problemas nesse cálculo.

Em primeiro lugar, a Previdência Social faz parte de um conjunto maior denominado Seguridade Social, que abrange também a Assistência Social e a

Saúde. Essas três dimensões (inseparáveis conceitualmente) dão origem ao orçamento da Seguridade Social, cujas receitas não se resumem às contribuições patronais e dos trabalhadores. Além delas, também financiam a Seguridade Social, de acordo com a Constituição, receitas de várias contribuições sociais, cobradas especificamente para este fim, como a COFINS, CSLL e a CPMF. Pois bem, o orçamento da Seguridade Social, em 2002, foi superavitário, mesmo depois de se considerar a previdência dos servidores públicos federais (Tabela 4).

Em segundo lugar, é um absurdo considerar-se apenas as receitas obtidas em 2002 para financiar

⁶ O fator previdenciário tem a seguinte fórmula de cálculo: $[(TC \times a)/Es] \times [1 + (Id + TC \times a)/100]$, onde TC é o tempo de contribuição; a é a alíquota de contribuição do segurado (incluindo a do empregado e a do empregador); Es é a expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria; e Id é a idade do segurado na data da aposentadoria. A idéia desse fator é adiar ao máximo a aposentadoria das pessoas, pois quanto maior a idade do segurado na data de sua aposentadoria e menor sua expectativa de sobrevida, maior será o fator previdenciário, elevando, portanto, o valor de seu benefício.

Tabela 4
Orçamento da seguridade social – 2002

I- Receitas	2002
Receita previdenciária líquida	71,03
Outras receitas do inss	0,36
COFINS	51,03
Contribuição social sobre o lucro líquido	12,46
Concurso de prognóstico	1,05
Contribuição dos servidores civis	4,42
Contribuição para pensões dos militares	0,99
Contribuição da união	8,85
Receita própria do ministério da saúde	0,89
Receita própria do ministério da saúde	0,32
CPMF	20,26
Total das receitas	171,66
II- Despesas	2002
Pagamento total de benefícios	92,11
1- Benefícios previdenciários	86,37
* Urbanos	69,3
* Rurais	17,07
2- Benefícios assistenciais	5,08
* Renda mensal vitalícia (rmv)	1,66
* Lei orgânica de assistência social (loas)	3,42
3- EPU - legislação especial	0,66
Saúde	24,53
EPU - servidores inativos/pensionistas	32,28
* Civis	20,14
* Militares	12,14
Assistência social geral	0,5
Custeio e pessoal do inss	2,36
Outras ações da seguridade	2,28
Ações do fundo de combate à pobreza	2,66
Total das despesas	156,57
Saldo final	15,09

Fonte: SIAFI e Fluxo de Caixa do INSS (dados de previdência)

o conjunto de aposentados e pensionistas existentes nesse mesmo ano. E isto vale para qualquer fundo de pensão, inclusive os fundos privados. Os trabalhadores contribuem para a Previdência há décadas. Onde foram parar os recursos arrecadados ao longo dos anos, quando a Previdência Social era folgadoamente superavitária? Resposta: os recursos foram desviados para financiar empresas estatais e obras do governo. A lista é grande: Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), Fábrica Nacional de Motores (FNM), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), ponte Rio-Niterói, Itaipu, etc.

Por fim, não se pode esquecer da sonegação (estimada em R\$ 27 bilhões em 2002), da renúncia fiscal

(R\$ 10 bilhões em 2002) e da dívida para com a Previdência (R\$ 176,6 bilhões até setembro de 2003). Em tempo: do déficit, segundo o governo, de R\$ 17 bilhões da Previdência dos trabalhadores do setor privado, mais de R\$ 14 bilhões correspondem ao pagamento de um salário mínimo a trabalhadores rurais que nunca contribuíram para o fundo previdenciário. Esse montante beneficia mais de 7 milhões de pessoas em todo o Brasil. É a maior política social existente nesse país, que viabiliza a existência da maior parte dos municípios do Nordeste e desestimula a migração em massa. Comparativamente, a verba total prevista, em 2003, para os seis programas de transferência de renda do Governo Federal, inclusive o Fome Zero, não chegou a R\$ 6 bilhões.

Em suma, por tudo o que foi evidenciado até aqui, não se pode acreditar, de forma ingênua, que há um "déficit" da Previdência Social e de que ele é o responsável pela falta de recursos para as áreas sociais – como se a Seguridade Social não fosse, ela mesma, uma dessas áreas mais relevantes – e impede a queda da taxa de juros e o crescimento do país! Essa última afirmação, bastante difundida pela mídia, é rigorosamente uma fraude, conforme se verá a seguir.

Antes, contudo, uma palavra sobre o déficit público e o "déficit" da Previdência. Conforme se pode constatar pela Tabela 2, apresentada anteriormente, entre 1995 e 2002, período dos dois Governos FHC, a dívida líquida do setor público – interna e externa – passou de R\$ 153,2 bilhões (30% do PIB) para R\$ 881,1 bilhões (56,5% do PIB). A partir de 1999, início do 2º Governo FHC, as autoridades econômicas adotaram uma política permanente de obtenção de elevados superávits fiscais primários – receitas menos despesas correntes, isto é, sem computar os juros das dívidas interna e externa – sempre acima de 3% do PIB. Isto significou um montante acumulado, entre 1999 e 2002, de R\$ 165,4 bilhões (10,6% do PIB de 2002). Apesar disso, a dívida pública passou de R\$ 385,9 bilhões em 1999 (41,7% do PIB) para os já mencionados R\$ 881,1 bilhões em 2002 (56,5% do PIB).

Portanto, apesar desse enorme esforço fiscal e do aumento impressionante da carga tributária bruta – referente à União, Estados e Municípios – de 28% para 36% do PIB entre 1995 e 2002, a dívida

líquida do setor público só fez crescer, tanto em valores absolutos quanto como proporção do PIB. Por que? A razão é muito simples: os superávits obtidos não são suficientes para pagar o montante total de juros da dívida, cujos títulos estão indexados ao câmbio ou são corrigidos pelas taxas de juros estipuladas pelo próprio governo. Agora, já no Governo Lula, o superávit fiscal primário, acumulado até agosto, foi R\$ 49,3 bilhões (4,91% do PIB), recorde mesmo se comparado aos dos Governos FHC. No entanto, no mesmo período (oito meses), o montante a ser pago pelos juros da dívida pública alcançou R\$ 102,4 bilhões (10,2% do PIB) – 107% a mais que o superávit obtido. Este valor, admitindo-se a própria lógica e cálculo equivocados do Governo, é 162% a mais do que o valor do déficit dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS) para todo o ano de 2002 (R\$ 39 bilhões)!

Essa situação dramática do setor público é resultado de gastos irresponsáveis de governos anteriores – União, Estados e Municípios – e, sobretudo, da política econômica praticada pelos dois Governos FHC, à qual o Governo Lula teima em dar continuidade. A forma como se combateu a inflação, através do Plano Real – abertura comercial e financeira da economia e valorização artificial do real –, implicou um brutal déficit, ano a ano, nas balanças comercial e de serviços. Com isso, cresceu a vulnerabilidade externa da economia, com a dependência crescente de capitais externos para fechar o balanço de pagamentos do país. Esses capitais entram atraídos pelas altas taxas de juros pagas pelo Governo, ainda entre as mais altas do mundo (19% em setembro, mas que em momentos de crises cambiais já chegaram a até 50% ao ano).

Desse modo, o capital financeiro internacional ganha fortunas, no curto prazo, rolando a dívida pública, numa “ciranda financeira” interminável; ao tempo em que aprisiona o Governo, chantageando-o das mais diversas formas, quer impondo taxas de juros sempre elevadas, quer fazendo outras exigências, como, por exemplo, a realização de mais uma Reforma da Previdência. Com isso, esperam ganhar de duas formas: com o corte nas aposentadorias sobrarão mais recursos para o pagamento dos juros – ou há alguma possibilidade de se acre-

ditar que esses recursos serão destinados às áreas sociais?⁷ – e com a privatização de parte da previdência pública terão mais um campo fértil e fácil de acumulação. Essa lógica, já há alguns anos, foi imposta à educação e, em seguida, à saúde; agora é a vez da seguridade social.

Problema Econômico

Do ponto de vista econômico, de acordo com o Governo, o atual sistema previdenciário impediria o crescimento do país, pois o financiamento do seu déficit, além de reduzir a capacidade de investimentos do Estado e dificultar, ou mesmo impedir, a queda da taxa de juros, também desestimularia os investimentos estrangeiros – pelo fato de elevar o risco Brasil. Adicionalmente, também se constituiria num empecilho ao crescimento por não estimular a formação de poupança privada de longo prazo, pois impediria a constituição e o desenvolvimento de fundos de pensão.

Em primeiro lugar, não é verdade que a taxa de juros vai cair em função das reformas; os determinantes do nível da taxa de juros não tem nada a ver com isso, muito menos no curto prazo. A questão essencial, nessa questão, é a evolução da taxa de câmbio e seus rebatimentos sobre a taxa de inflação. Com a atual política cambial o controle do Governo sobre essa variável é muito precário. No fundo de tudo, o elemento fundamental, para manutenção de taxas de juros elevadas, é a necessidade do Governo de rolar a dívida pública e de atrair capitais estrangeiros para fechar o balanço de pagamentos, tendo em vista a grande vulnerabilidade externa do país – que a atual política econômica não resolve.

Além disso, também não é verdade que vai ser essencial para reduzir o déficit público; a questão mais grave na área fiscal, conforme já vista anteriormente, é a rolagem da dívida pública (externa e

⁷ O documento do Ministério da Fazenda, já citado, ao tecer considerações sobre as políticas sociais, defende, sem cerimônias, a adoção de políticas focalizadas – em oposição às políticas universais –, de acordo com a concepção do Banco Mundial. Um dos argumentos utilizados é de que o Estado já gastaria muito com essas políticas, mas seus efeitos seriam diminutos; por isso, a diretriz a ser perseguida deve ser a de melhorar a qualidade do gasto e direcioná-lo para os grupos mais pobres entre os pobres. De novo, a mesma política implementada pelo Governo FHC.

interna). A reforma, segundo dados do Governo (Ministério da Previdência), deverá obter uma economia, nos próximos três anos do Governo Lula, de R\$ 6 bilhões. E, nos próximos 28 anos, essa economia deverá alcançar de R\$ 47 bilhões a R\$ 55 bilhões. Este último montante equivale a pouco mais de 50% do total de juros da dívida pública acumulados entre janeiro e agosto de 2003 (R\$ 102,4 bilhões)!

Quanto aos fundos de pensão, a origem dessa questão é a seguinte: no Brasil, o financiamento de longo prazo (compra de máquinas e equipamentos, construção civil, infraestrutura, etc) sempre ficou a cargo das instituições financeiras do Estado, isto é, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica, o BNDES e outros bancos públicos regionais. Os bancos privados nunca financiaram o desenvolvimento do país, pois sempre tiveram baixa articulação orgânica com os setores produtivos. Sempre emprestaram dinheiro no curto prazo (capital de giro das empresas e empréstimos para pessoas físicas) e, principalmente, lucraram com a compra de títulos do governo. Por isso, o Estado criou fundos compulsórios, como o FGTS e, mais recentemente, o FAT. Assim, em razão disso, alguns acreditam que os fundos de pensão podem ser uma saída, uma vez que as suas receitas acumuladas só serão gastas em 30 ou 35 anos, podendo, dessa forma, vir a financiar o desenvolvimento.

Desse modo, o Ministério da Fazenda (2003) identifica como um dos problemas estruturais da economia brasileira a baixa taxa de investimento doméstico privado, bem como o baixo volume de crédito oferecido pelo setor privado, os quais representam apenas uma pequena parcela da renda nacional, ainda mais se comparados aos dos demais países emergentes. O caminho a ser trilhado para superar esses problemas é sugerido pelo Ministro da Previdência e seu Secretário de Previdência Complementar, ao afirmarem que, com “o crescimento da poupança previdenciária [...], o Brasil terá mais recursos de longo prazo para investimentos na atividade produtiva, na infra-estrutura e na ampliação do crédito” (BERZOINI e REIS, 2003, p.A3).

Nesse sentido, fica clara a intenção do Governo Federal em modificar as regras de cálculo dos be-

nefícios do Regime Próprio para os novos servidores públicos, instituindo para eles o mesmo teto de benefícios regulamentado para os participantes do Regime Geral, numa clara tentativa de estimular o mercado de previdência complementar – via o fortalecimento dos fundos de pensão – ao agregar a classe média formada pelos funcionários públicos. Assim, tal modificação na Constituição Federal seria justificada pelo argumento econômico de que esses fundos de pensão seriam capazes de financiar o crescimento e o desenvolvimento do Brasil.

Contudo, esse argumento, que à primeira vista parece ser bastante razoável, carece de uma análise teórica e empírica mais consistente para ter a possibilidade de ser validado. No entanto, fazendo-se uma leitura do que a teoria econômica apresenta sobre a relação entre fundos de pensão e crescimento e analisando-se a experiência internacional e os fundos já existentes no Brasil, chega-se a resultados distintos daqueles anunciados, como expectativa, pelo Governo.

Em geral, sistemas previdenciários que privilegiem a capitalização podem ser vistos como mais propícios a promover o crescimento por terem impactos favoráveis sobre duas variáveis macroeconômicas: a poupança de longo prazo e o desenvolvimento do mercado financeiro (JAMES e BROOKS, 2003). No entanto, é consensual a dificuldade em se quantificar e comprovar a eventual relação causal entre as variáveis, não existindo sequer fortes indícios empíricos que levem a crer que países com fundos de pensão mais consolidados tenham elevado suas poupanças internas (JAMES, 2001; BARR, 2001).

Além disso, ainda que haja de fato uma elevação da poupança doméstica, isso não garante que ela seja revertida em um novo investimento produtivo – condição indispensável para que uma maior poupança implique em maiores taxas de crescimento. Da mesma forma, um eventual fortalecimento do mercado de capitais não leva por si só a um maior crescimento econômico, ele constitui-se apenas como uma das inúmeras fontes de desenvolvimento (BARR, 2001). Essas duas questões são ainda mais verdadeiras em se tratando do Brasil, pois, caso seja analisada a atual situação das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) brasileiras – os fundos de pensão –,

pode-se concluir que nem há uma conversão significativa da poupança previdenciária em investimentos produtivos, nem tampouco um fortalecimento considerável do mercado de ações nacional.

Antes de analisar essas questões, porém, cabe ainda fazer algumas ressalvas acerca da modalidade dos planos que serão instaurados para os futuros servidores públicos. De acordo com o §15 da PEC-40, as "entidades de previdência complementar [...] oferecerão [...] planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida". Planos dessa natureza são consensualmente admitidos como planos que introduzem riscos adicionais e individualizados nos sistemas previdenciários. Um deles é o risco de investimento, que faz com que os benefícios dependam, em última instância, da rentabilidade dos investimentos que o fundo de pensão realizará no mercado financeiro. Duas pessoas com salários e histórico de contribuições iguais podem acabar com aposentadorias bastante diferentes, já que o resultado é incerto, dependendo da rentabilidade dos ativos investidos. O mais grave de tudo, porém, é que o participante do plano, o futuro servidor público, assumirá o risco sozinho. Qualquer eventual má gestão do fundo de pensão – o chamado risco de gerenciamento –, ao alocar recursos em investimentos que podem não ter o retorno financeiro esperado, acarretará em perdas exclusivamente do participante, que certamente terá o valor de seus benefícios previdenciários reduzidos (BARR, 2001; JAMES e BROOKS, 2001; JAMES, 2001).

Exemplos desse tipo podem ser facilmente encontrados na Argentina, no Chile e até mesmo nos Estados Unidos, onde os fundos de pensão têm papel ativo no mercado de capitais desses países. Nos Estados Unidos, os recentes processos de falência de empresas como a *WorldCom* e a *Enron* destruíram o patrimônio previdenciário de seus empregados, que tinham seus ativos alocados majoritariamente em suas respectivas companhias. Dessa forma, como os riscos são individualizados, muitos trabalhadores passaram a não ter perspectivas de se aposentarem, já que suas contas previdenciárias sofreram reduções bruscas. Ademais, não se deve esquecer que, como as aposentadorias estão ligadas ao desempenho dos ativos no mercado de

capitais, a boa saúde financeira dos fundos de pensão dependem, em um grau muito elevado, da estabilidade macroeconômica dos países – em se tratando do Brasil, estabilidade com certeza não é o nosso forte, taxas de juros e de câmbio são altamente voláteis, não permitindo, portanto, a formulação segura de expectativas de longo prazo. Nos Estados Unidos a situação não é muito diferente. Após vivenciar um *boom* do mercado acionário nos anos 90, atualmente existe um forte declínio do sistema financeiro norte-americano e, conseqüentemente, o valor dos ativos administrados pelos fundos de pensão vem registrando quedas consideráveis, pondo em risco as aposentadorias de muitos trabalhadores (BULARD, 2003; WALSH, 2003).

Na Argentina a situação foi mais grave. Muitos fundos de pensão e seguradoras não agüentaram a instabilidade macroeconômica do país e entraram em processo de falência. O resultado foi a necessidade de o Estado intervir e ter que arcar com o pagamento de um benefício previdenciário mínimo àqueles que tiveram suas aposentadorias destruídas (COGGIOLA, 2003). No Chile, apesar da situação não ter sido tão grave quanto na Argentina, o grande problema são os elevados riscos incorridos pelos participantes dos fundos. Como a previdência chilena é totalmente privatizada e capitalizada os riscos de investimento e de gerenciamento podem levar, no limite, a recorrer-se à aposentadoria mínima e residual garantida pelo Estado (BARR, 2001).

Uma vez explicitada a experiência internacional, pode-se voltar à análise da atual situação da previdência complementar no Brasil, verificando-se por que, no caso brasileiro, os fundos de pensão não são capazes de reverter seus recursos em investimentos produtivos nem de desenvolver o mercado de capitais.

Segundo a Secretária de Previdência Complementar, em junho de 2003, os ativos das 361 EFPC existentes no Brasil representavam R\$ 185,1 bilhões. Existem, de um modo geral, quatro modalidades básicas de investimento para os fundos de pensão: renda fixa, correspondendo principalmente a títulos do Governo Federal e a aplicações em instituições financeiras; renda variável, com aplicações no mercado de ações e em fundos de investimentos; investimentos imobiliários, majoritariamente em edificações e parti-

cipações; e operações com participantes, correspondendo a empréstimos pessoais e financiamentos imobiliários. A Tabela 5 demonstra como estavam alocados esses recursos em junho de 2003.

Tabela 5

Programa de investimentos das entidades fechadas de previdência complementar – jun/03 (em R\$ bilhões)

Discriminação	Total	%
Renda Fixa	118,9	64,2
Renda Variável	47,4	25,6
Investimentos Imobiliários	11,1	6,0
Operações com Participantes	7,1	3,8
Outros Realizáveis	0,6	0,3
Total	185,1	100,0

Fonte: Secretária de Previdência Complementar

A análise da tabela permite perceber que os fundos de pensão, no Brasil, utilizam grande parte, 64,2%, de seus ativos para financiar o próprio Governo Federal. Já o investimento em renda variável, aquele que representa um importante instrumento de fortalecimento do mercado de capitais, bem como aquele que efetivamente financia as empresas brasileiras, constituindo-se como real fonte de investimento produtivo e gerador de empregos, mobiliza apenas 25,6% dos ativos dos fundos de pensão. Destarte, a poupança doméstica gerada pelos fundos de pensão brasileiros não se converte significativamente em investimento produtivo, nem tampouco funciona como fortalecedor do mercado acionário nacional. Essas duas características são levadas ao limite caso restringamos a análise para a parcela dos fundos de pensão que oferecem planos na modalidade de contribuição definida, tal como é proposto na reforma para os futuros servidores. Na realidade, há alguns anos os fundos de pensão não vêm mais aceitando adesões aos planos de benefício definido, criando exclusivamente novos planos de contribuição definida (CD). Pegando-se como exemplo os planos de CD dos três maiores fundos de pensão brasileiros, PREVI, PETROS e FUNCEF – que representam juntos 43,5% dos ativos totais das EFPC – e analisando suas demonstrações contábeis relativas aos exercícios 2002 e 2001, percebe-se que, nessa modalidade de plano, a fim de proteger seus participantes da volatilidade do mercado de ações, in-

veste-se quase que 100% dos recursos em renda fixa; investimentos de risco mínimo e boa rentabilidade. Comprova-se, portanto, a ineficiência dos fundos de pensão brasileiros em se constituírem como fontes de poupança interna de longo prazo, capazes de alavancar o crescimento econômico.

Antes de encerrar essa seção, convém traçar alguns comentários acerca da estratégia do Governo Federal em se aproximar dos fundos de pensão, utilizando-se do controle político que possui sobre eles, com o intuito de mobilizar recursos dessas entidades para financiar obras de interesse estatal, notadamente investimentos em infra-estrutura. Uma grande parcela do conselho administrativo dos principais fundos de pensão públicos, notadamente aquelas pessoas indicadas pelos sindicatos, é historicamente ligada ao Partido dos Trabalhadores, inclusive os atuais presidentes da diretoria executiva dos três maiores fundos de pensão brasileiros – PREVI, PETROS e FUNCEF (SOFIA, 2003). Oliveira (2003) chega a afirmar que essa elite do sindicalismo brasileiro, que se constitui como principal base de suporte do PT, está se firmando como uma espécie de nova classe social, representando interesses institucionais desses fundos de pensão e se localizando num ponto crucial (estratégico), ao deter o poder sobre os recursos financeiros que o capital privado necessita para dar continuidade ao processo de acumulação. Sobre essa tentativa de utilização política dos recursos dos fundos de pensão, pode-se afirmar que:

Quando falamos de impacto de fundos de pensão sobre desenvolvimentismo econômico, devemos ter o cuidado com a tentação que acomete todo gestor público. Os fundos de pensão acumulam ativos impressionantes, e [...] é até natural que o gestor público seja tentado a estabelecer regulamentações que canalizem os recursos desses fundos para os chamados investimentos desenvolvimentistas. Ora, essa é uma atitude que compromete a própria filosofia desses fundos. Fundos de pensão, abertos ou fechados, destinam-se a prover renda de aposentadoria a seus participantes e, portanto, seus investimentos devem ser feitos unicamente no interesse do participante. [...] como gestor de fundo de pensão, não posso me permitir sacrificar retorno dos investimentos em nome de supostos efeitos sociais. (RABELO, 2001, p.107)

Sendo assim, conclui-se que "a rentabilidade é condição *sine qua non* para que o fundo funcione e possamos participar do projeto... Não podemos ser

obrigados a investir em determinados títulos, em determinados setores, porque o país entende que deve ser assim, ou porque o governo acredita que essa é a melhor política" (LUSTOSA, 2001, p. 126 e 125). Ou seja, um fundo de pensão não tem e nem pode ter nenhum compromisso com o crescimento econômico. Ele é apenas mais uma entidade do sistema financeiro que, como tal, deve preservar seus próprios interesses e ir em busca das formas de investimento mais atraentes disponíveis no mercado.

Portanto, por tudo aquilo que foi aqui exposto e considerando-se a tentativa de agregar os futuros servidores públicos ao mercado dos fundos de pensão – o que teria sua justificativa num eventual financiamento do crescimento – como componente indispensável da espinha dorsal dessa reforma previdenciária, pode-se chegar à seguinte conclusão geral:

Estudos sugerem que a política previdenciária é apenas um dos muitos fatores que influenciam o nível de poupança. [...] A evidência estatística não tem qualidade suficiente para justificar a adoção de um sistema previdenciário específico, fadado a ser inferior em outros aspectos, na esperança de aumentar a poupança nacional. (THOMPSON, 2000, p. 73)

De outro lado, entretanto, não há a menor dúvida que os fundos de pensão, juntamente com os fundos mútuos de investimentos, conhecidos como investidores institucionais, estão no centro da especulação financeira com os títulos das dívidas públicas dos países da periferia do capitalismo – que provocam, de tempos em tempos, as dramáticas crises cambiais que têm ocorrido desde o início dos anos noventa.

Problema Social

Do ponto de vista social, segundo o Governo, o atual sistema seria injusto, porque, de um lado, o financiamento do seu déficit reduz o montante de

gastos sociais e, de outro, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) é privilegiado em relação ao Regime Geral (RGPS) dos trabalhadores do setor privado, entre outras, pelas seguintes razões: o valor global de suas aposentadorias é maior, apesar de ter um número de beneficiários bem menor, implicando um benefício médio muito maior, além de um déficit global também bem maior.

Do ponto de vista social, segundo o Governo, o atual sistema seria injusto, porque, de um lado, o financiamento do seu déficit reduz o montante de gastos sociais e, de outro, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) é privilegiado em relação ao Regime Geral (RGPS) dos trabalhadores do setor privado, entre outras, pelas seguintes razões: o valor global de suas aposentadorias é maior, apesar de ter um número de beneficiários bem menor, implicando um benefício médio muito maior, além de um déficit global também bem maior

Em primeiro lugar, a redução dos orçamentos dos programas sociais e das políticas públicas, conforme já demonstrado anteriormente, se deve, essencialmente, à rolagem da dívida pública, com a obrigação da obtenção de superávit fiscais primários, que inviabilizam as ações sociais do Estado. Os juros acumulados desta dívida, entre janeiro e agosto deste ano (R\$ 102,4 bilhões), dariam para implementar mais de 50 Programas Fome Zero, conforme o montante da verba destinada a esse programa em 2003.

Em segundo lugar, deve ser reconhecido, claramente, o seguinte: as diferenças no valor das aposentadorias dos servidores e dos trabalhadores do setor privado se devem, antes de tudo, à existência de distintas regras, em particular à impossibilidade do trabalhador do setor privado contribuir de acordo com o seu salário integral e, portanto, posteriormente, receber sua aposentadoria pelo valor integral do seu salário. Além disso, essas diferenças de valor, mesmo no interior de cada um desses grupos, se devem – com exceção de uma minoria ínfima de aposentadorias "millionárias"⁸ e fraudulentas – à natureza extremamente heterogênea do mercado de trabalho brasileiro, no qual quase 70% dos trabalhadores

⁸ Segundo o Ministério da Previdência, nas folhas de pagamento do Executivo Federal e de parte do Judiciário (funcionários do judiciário trabalhista) – portanto, sem o restante do judiciário e o legislativo –, apenas 279 pessoas recebem salários e benefícios acima do teto (R\$ 17.170,00) estipulado na proposta de Reforma da Previdência. O universo total é de, aproximadamente, 1,3 milhão de pessoas.

ocupados recebem apenas até três salários mínimos. A maior parte das aposentadorias é muito baixa, exatamente porque reflete esse mercado de trabalho. Portanto, se há concentração de renda nas aposentadorias é porque há concentração de renda no mercado de trabalho e na sociedade. Querer melhorar essa situação, reduzindo as aposentadorias da classe média, porque é disto que se trata, é reduzir um pouco a desigualdade existente no país nivelando os rendimentos do trabalho por baixo e deixando fora da solução do problema os rendimentos do capital. Além disso, não há medidas, na proposta, para incorporar a importante parcela dos trabalhadores que está fora do sistema (57,7% do total das pessoas ocupadas), que não realiza nenhum tipo de recolhimento e, portanto, também não recebe nenhum tipo de benefício.

Finalmente, é fundamental se reconhecer que a Previdência Social é uma conquista social essencial, que se consolidou após a 2ª Guerra Mundial com a constituição do Estado de Bem-Estar Social na Europa. É o reconhecimento de que o trabalho é um custo inevitável para a produção capitalista e a reprodução do capital. E é um custo tanto quando os trabalhadores estão na ativa quanto quando se aposentam. Portanto, a Previdência é um direito social, que juntamente com muitos outros, limitou a tendência, que é inerente à lógica de funcionamento do capitalismo, de exploração sem limites da força de trabalho. É um avanço extraordinário conquistado pela sociedade; é a defesa das condições de vida das pessoas quando elas não podem mais trabalhar, ou não têm a mesma capacidade de exercer a atividade produtiva.

O conteúdo da reforma aprovada na Câmara Federal

A Proposta de Emenda Constitucional nº 40 (PEC-40), aprovada pela Câmara dos Deputados, é voltada essencialmente para a Previdência dos servidores públicos civis, sendo que as modificações propostas atingem, em diferentes medidas e magnitude, os atuais aposentados, os servidores atualmente na ativa e, principalmente, aquelas pessoas que futuramente vierem a ingressar no serviço público.

De fato, relativamente ao Regime Geral, a proposta se limita a alterar o valor do teto de benefícios, elevando-o para R\$ 2.400, com a ressalva de que este deve ser sempre reajustado de forma a preservar seu valor real. Da mesma forma, o teto máximo de contribuição, que era de R\$ 205,63, passa a ser R\$ 264,00. Com essa medida, o Governo Federal procura possibilitar desde já um aumento no montante de contribuições arrecadado, sem a imediata contrapartida no pagamento do novo teto de benefícios, já que esse novo teto de R\$ 2.400 só começará a ser pago daqui a 24 anos para as mulheres e 28 para os homens, enquanto o novo teto de contribuição de R\$ 264 passará a valer assim que a Emenda for aprovada. Nesse âmbito, dos trabalhadores do setor privado, a reforma não prevê qualquer mecanismo que facilite a formalização do trabalho autônomo (conta-própria) e das relações trabalhistas sem carteira assinada. Um contingente de trabalhadores que não contribuem para o atual sistema e, portanto, não tem direito a qualquer benefício. Para eles, apenas no futuro, a partir dos 65 anos, restará recorrer à assistência social.

Em relação aos atuais servidores inativos, agregando-se a esse grupo os pensionistas e os servidores que já alcançaram os critérios de elegibilidade para se aposentar voluntariamente, mas que permanecem em atividade,⁹ a principal modificação é que eles também passarão a ter que contribuir para a Previdência. Os servidores federais contribuirão com alíquota igual a dos servidores da ativa, incidindo sobre o valor que ultrapassar 60% do teto de benefícios do Regime Geral – pela Emenda seria cobrado 11% sobre o valor que exceder R\$ 1.440,00. Já os servidores estaduais e municipais contribuirão sobre o valor que exceder 50% do valor do teto de benefícios do Regime Geral – pela Emenda, 11% do valor que ultrapassar R\$ 1.200,00.

Nesta questão da contribuição dos inativos, independentemente dos argumentos formais de natureza jurídica – como, por exemplo, de que não há um contrato estabelecido entre o Estado e o servi-

⁹ Os servidores nestas condições terão suas aposentadorias e pensões concedidas com base na legislação vigente antes da aprovação da Emenda. Adicionalmente, terão direito a um abono correspondente ao valor de suas contribuições caso optem por permanecer trabalhando até completarem 70 anos, quando terão que se aposentar compulsoriamente, voltando a ter que contribuir, só que agora como inativos.

do público, como no caso dos contratos comerciais e financeiros –, a quebra unilateral do contrato social vigente, o maior de todos os contratos, é evidente. Por isso, a proposta foi, seguidamente, rejeitada pela oposição, em particular os partidos de esquerda, durante os Governos FHC. A forma tenaz como o Governo perseguiu a sua aprovação se deveu a duas razões. Primeira: a proposta contempla uma reivindicação importante dos governadores, tendo em vista as dificuldades financeiras dos estados, que também estão pressionados pelo ajuste fiscal imposto pela política econômica e com pouca margem de manobra orçamentária, em virtude da Lei de Responsabilidade Fiscal. Segunda: compensar o aumento de gastos do Governo com a criação dos fundos de pensão para os novos servidores, que exigirá uma contribuição financeira efetiva do Governo, como contrapartida da contribuição do servidor.

Já os servidores atualmente em atividade, além de contribuir quando assumirem a condição de inativos, terão os critérios de elegibilidade alterados. Para que continuem tendo o direito de se aposentar, recebendo seu benefício com o mesmo valor do seu último salário na ativa e mantendo a vinculação existente entre seu benefício e o salário dos servidores da ativa,¹⁰ terão que preencher, cumulativamente, as seguintes condições: ter, no mínimo, 60/55 anos de idade e 35/30 anos de contribuição, homens e mulheres respectivamente, 20 anos de serviço público, 10 anos de carreira e 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Aqueles que tiverem as antigas condições satisfeitas e optarem por se aposentar antes dos 60/55 anos, homens e mulheres respectivamente, terão seus benefícios previdenciários reduzidos em 5% para cada ano em que a aposentadoria for antecipada, além de terem seus benefícios desvinculados dos salários dos servidores da ativa, passando a ser reajustados de forma a preservar o seu valor real. O redutor daqueles que se aposentarem até 2005 será de 3,5%. Já a alíquota de contribuição desses servidores, quando inativos, incidirá sobre a parcela que exceder o teto de benefícios do Regime Geral –

¹⁰ A forma como se dará essa vinculação entre os benefícios e os salários deverá ser instituída por lei complementar a ser elaborada e promulgada.

pela Emenda, R\$ 2.400. Adicionalmente, as pensões instituídas após a aprovação da Emenda serão iguais ao provento do servidor falecido até o limite do teto de benefícios do RGPS. A parcela que exceder este limite será acrescida de apenas 70% de seu valor. Uma outra medida da PEC-40 que também se estende aos servidores atualmente na ativa é a questão do abono permanência. Caso esses servidores, após terem cumprido todas aquelas condições acima mencionadas para se aposentarem voluntariamente, optem por permanecer trabalhando, deixarão de contribuir para a Previdência até completarem a idade de aposentadoria compulsória – 70 anos.

As condições acima explicitadas, que se referem à idade mínima para a aposentadoria e aos tempos mínimos – de contribuição, de trabalho no serviço público, de carreira e de exercício no cargo – além da fixação de um valor máximo para as aposentadorias e as pensões, são, de fato, pontos que poderiam ser implementados, tanto para os futuros servidores como para os atuais servidores; desde que houvesse uma negociação – que foi rejeitada pelo Governo – que estabelecesse regras de transição para os atuais, que levassem em consideração o tempo já trabalhado pelo servidor, contemplando, desse modo, a chamada “expectativa de direito”. Esse conjunto de medidas, além de responder à questão do maior envelhecimento da população brasileira – e, por extensão, do segurado da previdência – impedirá as aposentadorias muito precoces, sem a devida contrapartida financeira, e permitirá uma pequena redução na desigualdade de renda. No entanto, não se deve omitir que o retardo das aposentadorias – com a ocupação do posto de trabalho pelo mesmo trabalhador durante um tempo maior – terá efeito negativo sobre as taxas de desemprego, tendo em vista a situação, estrutural e conjuntural, cada vez mais crítica por que passa o mercado de trabalho.

Já os futuros servidores públicos farão parte de um novo sistema previdenciário. Acabam os direitos à aposentadoria sem limite de teto e a vinculação entre os benefícios e os salários dos trabalhadores da ativa. Haverá uma maior aproximação com as regras do Regime Geral, passando a valer, também para os servidores públicos, o mesmo teto de

benefícios e com reajuste das aposentadorias de forma a preservar o seu valor real. Além disso, para o cálculo do benefício previdenciário serão consideradas todas as remunerações, atualizadas, utilizadas como base para as contribuições do servidor em ambos os regimes de Previdência – o benefício passa a ser uma média das remunerações do servidor ao longo de sua vida laboral. Aqueles que quiserem receber uma renda superior ao teto dos benefícios quando da inatividade terão que recorrer, voluntariamente, ao regime de previdência complementar que deverá ser instituído por lei de iniciativa do respectivo poder executivo empregador. Esse regime será instituído via entidades fechadas de natureza pública, oferecendo planos de benefícios apenas na modalidade de contribuição definida. Ou seja, serão semelhantes aos fundos de pensão já existentes no Brasil e que já foram aqui objeto de análise, como a PREVI, a PETROS e a FUNCEF, por exemplo.

Esse novo regime previdenciário, previsto para os novos servidores, se constitui no centro da reforma, com efeitos no curto e no longo prazo. Com ele, redefine-se a natureza do Estado e do serviço público, desqualifica-se a função pública e desestimula-se o seu exercício, nivelando por baixo a previdência social pública e abrindo espaço para sua privatização parcial – com a conseqüente precarização do trabalho no setor público e o aumento da insegurança para os novos servidores. Neste ponto é fundamental afirmar que a aposentadoria se caracteriza por ser uma segurança para o trabalhador contra a incerteza e o risco, próprios da terceira idade, não podendo ser transformada, portanto, em um investimento financeiro, como outro qualquer, no qual as pessoas colocam suas eventuais economias. No entanto, conforme já visto, em virtude da própria lógica financeira de um fundo de pensão, o pagamento de uma aposentadoria complementar –

que é o objetivo último desses fundos – é altamente incerto, porque incerto e arriscado é o mercado financeiro. Como demonstrado anteriormente, é exemplar o que aconteceu e vem acontecendo com esses fundos e as aposentadorias e pensões das pessoas nos Estados Unidos, no Chile e na Argentina. Isto sem falar nas experiências brasileiras, tipo a CAPEMI. Assim, não há a menor dúvida com relação ao principal objetivo e significado da reforma proposta: trata-se de subsumir a previdência social à lógica financeira da acumulação, assim como já foi feito, em grande medida, para a educação e a saúde. O interesse do capital financeiro na reforma é evidente. No fundo, a Reforma da Previdência, sob esse aspecto, é uma reforma contra a classe média assalariada do setor público. Assim, a partir de uma visão canhestra, mas não ingênua, chega-se à defesa de uma espécie de socialização da pobreza, que parte da premissa de que ser “classe média” no Brasil é ter privilégios que devem ser cortados e extintos.

Esse novo regime previdenciário, previsto para os novos servidores, se constitui no centro da reforma, com efeitos no curto e no longo prazo. Com ele, redefine-se a natureza do Estado e do serviço público, desqualifica-se a função pública e desestimula-se o seu exercício, nivelando por baixo a previdência social pública e abrindo espaço para sua privatização parcial – com a conseqüente precarização do trabalho no setor público e o aumento da insegurança para os novos servidores

Para finalizar, cabe ainda mencionar o estabelecimento da alíquota de contribuição previdenciária dos servidores estaduais e municipais, que deverão ser, no

mínimo, iguais aos 11% dos servidores da União, a impossibilidade de participação dos funcionários públicos de mais de um regime próprio de Previdência Social e o estabelecimento de um teto máximo para a remuneração, aposentadoria e pensão de todos os servidores públicos, estejam eles, atualmente, trabalhando ou aposentados: o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal – atualmente R\$ 17.170,00 – para os servidores da União;¹¹ dos Prefeitos para os municipais; e dos Governadores para os servidores do executivo es-

¹¹ Inclusive para os militares. Além dessa, a PEC-40 só traz mais duas modificações para o regime previdenciário dos militares: a nova fórmula de cálculo das pensões instituída para os servidores civis na ativa e o fim da contagem de tempo fictício para efeito de contabilização do tempo de contribuição.

tadual, dos Deputados Estaduais para os do legislativo e dos Desembargadores do Tribunal de Justiça – 90,25% do salário dos Ministros do STF, R\$ 15.495,93 – para os do legislativo.

CONCLUSÃO

Os problemas (e as preocupações) aqui apontados, acerca da política econômica implementada e da Reforma da Previdência proposta pelo Governo Lula, não podem ser minimizados em função do pouco tempo transcorrido desde a posse. Eles decorrem, sobretudo, do conteúdo (e dos efeitos) dessas iniciativas, dos documentos oficiais que estão sendo produzidos e das atitudes e discursos das autoridades governamentais e partidárias. Portanto, as perguntas relevantes a serem respondidas são as seguintes: As medidas tomadas e propostas feitas apontam, pelo seu conteúdo, na direção de um novo modelo e de uma nova política econômica? Caso não apontem, elas são meramente conjunturais e, portanto, podem ser revertidas mais adiante? Isto é, os seus efeitos são de curto ou de longo prazo? Os documentos oficiais produzidos fazem a crítica qualitativa da política econômica anterior ou concordam com ela, apenas criticando-a por ter sido insuficiente ou incompetente em alcançar os seus objetivos? Os argumentos apresentados são diferentes dos defendidos pelo Governo anterior e se encaixam, coerentemente, na formulação de um outro projeto? A ampla base parlamentar que o Governo Lula está construindo agrega que tipos de interesses? Ela permitirá as mudanças para um novo modelo de desenvolvimento? O amplo apoio dado ao Governo pela chamada comunidade financeira internacional – sancionado pelo FMI, Banco Mundial e o G7, em especial o Governo Americano – tal como já era dado ao Governo FHC, resulta de uma percepção equivocada desses agentes econômicos e políticos com relação ao que vem sendo o Governo Lula? E quando houver, se houver, mudanças na política econômica, a confiança do “mercado” e o seu apoio ao Governo Lula se manterão?¹²

No que se refere aos resultados da política econômica, nunca é demais lembrar que, em vários momentos entre 1995 e 2002, quando o cenário internacional conjunturalmente se mostrou menos desfavorável, e o fluxo de capitais estrangeiros para o país foi retomado de forma mais regular, o governo e seus porta-vozes anunciaram, reiteradamente, a retomada do desenvolvimento auto-sustentado. E, em todas essas vezes, o otimismo também foi alimentado pela melhoria de indicadores voláteis e de curtíssimo prazo – como a taxa de câmbio, o risco-país, o índice Bovespa e o valor dos títulos da dívida externa no exterior –, que refletem o estado de confiança (de curto prazo) do capital financeiro com relação ao desempenho da economia brasileira. Como se sabe, essas expectativas nunca se realizaram.

Na verdade, essa dinâmica perversa – de vulnerabilidade externa da economia e instabilidade cambial, que levam ao aumento da taxa de juros e, como consequência, ao crescimento da dívida pública, à estagnação econômica e à elevação da taxa de desemprego – dificilmente será alterada com a obtenção de superávits fiscais, nem muito menos com as reformas previdenciária, trabalhista e tributária. O mais provável, caso não ocorra uma mudança verdadeira nos rumos da política econômica, é que esse processo de transferência de renda – dos trabalhadores e do setor produtivo para o capital financeiro – que fragiliza as finanças públicas e impede o crescimento econômico do país, continuará o seu curso, até uma nova crise e um novo acordo com o FMI. Períodos de alívio momentâneo – que dão a impressão de se estar caminhando para uma saída – alternados por períodos mais dramáticos – como as crises cambiais de 1999 e 2002 –, fazem parte da lógica que preside esse processo; que é a lógica volátil, e de curto prazo, dos capitais financeiros.

As experiências históricas disponíveis indicam que a escolha desse caminho, na pior das hipóteses, conduzirá a reiteradas crises cambiais e das

longo dos oito anos do reinado de FHC... E a credibilidade/vulnerabilidade de economias como a brasileira é necessária para a valorização dos capitais especulativos que hoje dominam o processo de acumulação, como necessárias são as crises, as turbulências, os súbitos movimentos de preços das moedas fracas, as elevadas taxas de juros etc.” (PAULANI, op. cit.).

finanças públicas, com repetidos ajustes fiscais e rápida deterioração do ambiente político-social. E, na melhor das hipóteses, permitirá, através de um permanente e radical ajuste fiscal, reduções conjunturais (cíclicas) da vulnerabilidade externa e da fragilidade financeira do setor público, tendo por contrapartida um crescimento econômico pífio e um custo social enorme.

Em suma, dentro do modelo econômico liberal, posto em prática desde o Governo Collor, não há saída possível. É uma permanente fuga para frente, com a obrigação permanente de aprofundar mais ainda as mesmas políticas. A idéia de que se possa transitar para um novo modelo gradualmente é ingênua e inverossímil; a manutenção da política econômica herdada do Governo FHC não cria instrumentos, condições ou espaços para se fazer qualquer tipo de transição. Ao contrário, a sua dinâmica interna recria e reproduz as condições que aprofundam a fragilidade financeira do Estado; portanto, quanto mais se insiste nela, mais complicado e mais difícil fica o seu abandono. Essa dificuldade poderá ser maior ainda no futuro, caso o Governo Lula reduza a sua popularidade e venha a perder apoios políticos.

No que concerne à Reforma da Previdência, apesar do discurso oficial de justiça social, o seu foco evidente é, fundamentalmente, fiscal e financeiro. O objetivo é, de um lado, mostrar aos credores o aumento da capacidade do Estado de pagar a dívida pública e, de outro, o de viabilizar a expansão da previdência complementar, em particular a de tipo fechado, com a criação de fundos de pensão para os servidores públicos. Em paralelo à Reforma, a proposta do Ministério da Previdência da criação de fundos de pensão administrados por sindicatos (associativos) reafirma essa prioridade do Governo e dá a medida exata da sua concepção acerca do que deva ser a Previdência Social e, por tabela, revela a “nova” concepção político-ideológica de sindicalismo abraçada pelas cúpulas do Governo Lula e do Partido dos Trabalhadores.

Na verdade, subjacente à Reforma da Previdência proposta, que precariza os direitos dos servidores públicos, principalmente daqueles que vão ingressar na função depois de editada a reforma, encontra-se uma concepção de Estado que fragiliza

o serviço público, ao tornar menos atrativas as carreiras no setor público, rompendo com as melhores tradições da social-democracia. A importância que se dá ao Estado, em particular no que se refere às suas funções sociais, não pode ser desvinculada da importância que se dá aos servidores públicos e às suas carreiras. E mais, a precarização do trabalho no setor público vai na mesma direção da precarização do trabalho no conjunto do sistema econômico, reforçando e legitimando esta última.

Em que pesem todas as críticas aqui formuladas, deve-se reconhecer que o atual sistema previdenciário no Brasil não é, evidentemente, o ideal. Muito pelo contrário; por isso, pode e deve passar por uma reforma. Os comentários anteriormente feitos, acerca do conteúdo da proposta do Governo, dão uma idéia dos aspectos que deveriam ser considerados, no sentido de não reduzir direitos sociais e, ao mesmo tempo, criar formas de melhorar a situação dos trabalhadores que estão em piores condições – como é o caso dos trabalhadores informais excluídos do sistema. Nessa perspectiva, a solução não é a de quebrar, unilateralmente, o atual contrato social estabelecido, bem como a solidariedade entre as gerações, nivelando por baixo a situação de todos os trabalhadores e abrindo espaço para a privatização parcial da Previdência Social.

Por fim, deve ser dito, claramente, que a criação de novos arranjos para a previdência social, que melhorem o seu perfil e desempenho – fiscal, econômico e social – sempre terá fôlego curto, caso não haja crescimento econômico sustentado, que permita modificar, substancialmente, a realidade do mercado de trabalho, em particular com a elevação do nível do emprego e a redução da informalidade. Isto, por sua vez, exige a construção de uma outra aliança política, distinta da que vem apoiando o atual Governo, de forma a viabilizar a adoção de uma nova política econômica, que redefina os rumos do desenvolvimento econômico e social do país.

REFERÊNCIAS

BARR, Nicholas. Reforma das previdências: mitos, verdades e escolhas políticas. In: *A Economia Política da Reforma da Previdência*. Brasília: PARSEP/ MPAS/ SPS, 2001, p.93-159. (Coleção Previdência Social. Traduções, 9).

- BERZOINI, Ricardo; REIS, Adacir. A nova previdência complementar. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 10 jun. 2003, p.A3.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. *Proposta de Emenda à Constituição n. 40-A, de 2003*. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional n. 20, de 15 dez. 1998, e dá outras providências. Disponível em: www.camara.gov.br. Acesso em: 01 set. 2003.
- BULARD, Martine. Traídos pelos fundos de pensão. *Diplô*. Maio 2003, v.4, n.40. Disponível em: www.diplo.com.br. Acesso em: 24 de maio de 2003.
- BLUSTEIN, Paul E. *Vexame: os bastidores do FMI na crise que abalou o sistema financeiro mundial*. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- COGGIOLA, Osvaldo. *A falência mundial dos fundos de pensão*. Disponível em: www.adufla.ufla.br/coggiola.htm. Acesso em: 26 set. 2003.
- DIAGNÓSTICO do Sistema Previdenciário Brasileiro. Brasília: Ministério da Previdência Social/ Secretaria de Previdência Social. Disponível em: www.mpas.gov.br/docs/diagnostico_previdencia.ppt. Acesso em: 18 maio 2003.
- FILGUEIRAS, Luiz. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 2000.
- FILGUEIRAS, Luiz. Reforma da previdência: funcionários expatriados. *Reportagem: revista da oficina de informações*, São Paulo, v. 4, n. 42, p. 36-38, mar. 2003.
- FILGUEIRAS, Luiz. *Reforma da previdência: um ataque à democracia, aos trabalhadores e aos servidores públicos*. Salvador, FCE/UFBA, 2003b, mimeo.
- FILGUEIRAS, Luiz; PINTO, Eduardo Costa. Política e conjuntura econômica no Governo Lula. In: A POLÍTICA ECONÔMICA DO NOVO GOVERNO. Vitória, 5 e 6 de junho de 2003. *Anais...* Vitória: Departamento de Economia – UFES, 2003. CD ROM..
- FOLHA DINHEIRO. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 03 ago. 2003, p. B1, B3-B4.
- FUNCEF. *Demonstrações contábeis e relatório de atividades: exercícios 2001/2002*. Disponível em: www.funcef.com.br. Acesso em: 06 out. 2003.
- INFORME ESTATÍSTICO. Brasília: Secretaria de Previdência Complementar. Jun. 2003. Disponível em: www.mpas.gov.br. Acesso em: 08 out. 2003.
- JAMES, Estelle. Novos sistemas previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes. In: *A Economia Política da Reforma da Previdência*. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2001, p.09-47. (Coleção Previdência Social. Traduções, 9).
- JAMES, Estelle; BROOKS, Sarah. A economia política da reforma estrutural do sistema previdenciário. In: *A Economia Política da Reforma da Previdência*. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2001, p.49-91. (Coleção Previdência Social. Traduções, 9).
- LOBO, Breno. A atual situação do sistema previdenciário brasileiro e as propostas de reforma do Governo Lula. *Conjuntura & Planejamento*. Salvador, n.111, p.20-25, ago. 2003.
- LUSTOSA, Elaine. Comentários: painel III – o papel dos fundos de pensão no incremento dos investimentos na economia – as experiências latino-americanas. In: *Reformas nos Sistemas de Pensão na América Latina*. Brasília: MPAS, 2001, p.123-126. (Coleção Previdência Social. Debates, 12).
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Política econômica e reformas estruturais*. Brasília, 2003. Disponível em: www.fazenda.gov.br. Acesso em: 07 out. 2003.
- OLIVEIRA, Francisco de. Entrevista da 2ª: nova classe social comanda Governo Lula, diz sociólogo. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 22 set. 2003, p.A10.
- PAULANI, Leda Maria. *Brasil delivery: a política econômica do Governo Lula*. In: *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 4 (92), p. 58-73, out./dez. 2003.
- PETROS. *Demonstrações contábeis e relatório de atividades: exercícios 2001/2002*. Disponível em: www.petros.com.br. Acesso em: 06 out. 2003.
- PREVI. *Demonstrações contábeis e relatório de atividades: exercícios 2001/2002*. Disponível em: www.previ.com.br. Acesso em: 06 out. 2003.
- RABELO, Flavio M. Experiência brasileira: painel III – o papel dos fundos de pensão no incremento dos investimentos na economia – as experiências latino-americanas. In: *Reformas nos Sistemas de Pensão na América Latina*. Brasília: MPAS, 2001, p.107-113. (Coleção Previdência Social. Debates, 12).
- SEMINÁRIO REGIONAL SOBRE REFORMAS DOS SISTEMAS DE PENSÃO NA AMÉRICA LATINA. *Reformas dos Sistemas de Pensão na América Latina*. Brasília: MPAS, 2001, 136p. (Coleção Previdência Social. Debates, 12).
- SICSÚ, J. *A transição do modelo de política econômica: uma transição do plano A para o plano A+*. Rio de Janeiro, IE/UFRJ, 2003, mimeo.
- SOFIA, Julianna. Fundos de pensão devem liberar R\$ 10 bi. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 set. 2003, p.B1.
- STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.
- THOMPSON, Lawrence. *Mais velha e mais sábia: a economia dos sistemas previdenciários*. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2000, 160p. (Coleção Previdência Social. Traduções, 4).
- WALSH, Mary Williams. Fundos de pensão dos EUA estão à beira do colapso. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 03 ago. 2003, p. B5.