

A reforma da previdência e o funcionalismo público: uma leitura a partir da Reforma do Estado

The reform of social welfare and the civil servants: a lecture from the State Reform viewpoint

R esumo

A escolha do tema deste artigo é decorrente da emergência da discussão sobre a questão previdenciária, no momento em que está em pauta na atual agenda governamental, a reforma do Estado brasileiro, que preconiza, dentre outras mudanças, alterações na política de Previdência Social e o desmantelamento do serviço público. Notamos que a reforma do Estado brasileiro vem seguindo as diretrizes internacionais, procurando adequar o mercado e o Estado às novas configurações do sistema capitalista, tomando medidas que incidem diretamente sobre a área social e as políticas públicas de modo geral. É neste contexto, que procuramos analisar a Reforma da Previdência Social e o desmantelamento do serviço público, decorrentes das mudanças na forma de intervenção do Estado e o rebatimento sobre o funcionalismo público.

Palavras-chave: Previdência Social, Reforma do Estado, funcionalismo público.

A bstract

The choose of the theme comes from the emergency of the discussion about a previdencary questiom. At the moment in what is in questiom at the governmental the reform of Brazilian State that sees inside other changes, alterations in the Social Previdency and the distruction of the Public Service. We note that Brazilian State reform comes following the international directions looking for compares the market and the State to the new configurations of the cartalist system, taking ways that go directly on the social area and the public politics of the general ways. It is in this context that we are looking for to análise the Social Previdency reform and the distruction of the public service coming of the changes in the reform of the state intervation and the about the public work.

Key words: Social Previdency, Reform of Brazilian State, public work.

**Jane da Rosa Defrein
Lindner**

Assistente Social, formada pelo Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

Introdução

Este artigo estuda os reflexos da reforma previdenciária sobre o funcionalismo público, através de uma leitura a partir da reforma do Estado.

Para tanto, num primeiro momento, analisaremos o contexto de crise do Estado brasileiro e sua atual reforma e como esta repercute na política de Previdência Social.

Em seguida, discutiremos os reflexos da reforma previdenciária sobre o Funcionalismo Público, e algumas considerações gerais sobre o tema.

O contexto da crise e Reforma do Estado Brasileiro, sua incidência na Previdência Social

O debate sobre a reforma do Estado brasileiro nos remete a uma análise mais global deste processo, que precisa ser situado no contexto das duas grandes transformações mundiais após a década de 1970: a mudança no mundo do trabalho e as novas configurações do papel do Estado.

Podemos dizer que estas transformações no cenário mundial têm como causa a crise do sistema capitalista atual, que historicamente, em seu processo de acumulação e legitimação, passa por crises cíclicas, alterando as relações entre Mercado/Estado/Sociedade Civil.

Por isso, para entendermos o contexto mais global em que está embutida a discussão sobre a reforma do Estado brasileiro, é preciso nos remetermos aos estudos sobre o papel do Estado e sua relação com o sistema capitalista ao longo da história e na busca da manutenção e legitimação da ordem social e da reprodução da força de trabalho, através de mecanismos de regulação a partir da cria-

ção de políticas sociais públicas e de sistemas de proteção social.

Percebemos a utilização desses mecanismos de legitimação, com a primeira grande crise do capitalismo em 1930, onde este reconhece sua incapacidade de auto-regulação mercantil, necessitando da intervenção estatal para a sustentação do sistema e a integração dos trabalhadores à racionalidade econômica do capital.

Esta lógica foi desenvolvida pelo inglês Lorde Maygard Keynes, pensador econômico, adaptando-se inteiramente à lógica fordista¹.

Além do novo papel do Estado, a partir das propostas keynesianas, no mundo do trabalho, os principais marcos da década de 1930 foram caracterizados pela difusão do fordismo, pelo surgimento dos partidos social-democratas e pelo crescimento dos grandes sindicatos.

As alterações nas relações entre mercado/Estado/Sociedade Civil desencadeadas pela crise capitalista da década de 30, constituíram-se numa nova ordem social configurada no pacto fordista-keynesiano, que, segundo Aglietta apud Mota (1995, p. 126),

deu sustentação ao crescimento das economias centrais e inaugurou uma nova fase nas relações entre o capital e o trabalho, que teve seus pilares de sustentação fincados nas negociações trabalhistas entre os grandes sindicatos e o grande capital, nos ganhos de produtividade dos trabalhadores e, do ponto de vista das relações salariais, na instituição dos salários indiretos, via políticas de Seguridade Social.

Ao lado do modelo fordista de produção, as políticas anticíclicas keynesianas começam a ser implementadas e incorporadas como um novo modo de regulação social, redimensionando a intervenção do Estado no mercado.

É nesse contexto que surgem os sistemas de proteção social e, por sua vez, as políticas de Seguridade Social, como a Previdência, a Saúde e Assistência Social em diversos países do mundo, de acordo com as peculiaridades de cada um, existindo formas distintas de financiamento e funcionamento.

Segundo Oliveira, apud Raichelis (1998, p. 55), as relações entre a teoria keynesiana e a criação de um mercado institucionalmente regulado, abrem espaço para a elaboração das políticas sociais públicas, características do Estado de Bem-Estar Social, mediante a estruturação de uma esfera pública,

onde, a partir de regras universais e pactuadas, o fundo público, em suas diversas formas do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo toda a população por meio dos gastos sociais.

Através do Estado de Bem-Estar Social, começou a surgir um conjunto de instituições reguladas por este com o objetivo de criar políticas sociais públicas, principalmente a partir do pós-guerra.

Porém, cabe ressaltar que o Estado de Bem-Estar Social foi implantado efetivamente somente nos países mais desenvolvidos, não se consolidando na América Latina.

Esse processo de regulação social pelo Estado e suas estruturas de sustentação perdurou até a década de 70, onde se inicia uma nova crise do capitalismo, voltando a alterar as relações Mercado/Estado/Sociedade Civil.

A partir da década de 70, surgem novas configurações na âmbito da economia e da política, como macrodeterminações dos processos sociais, onde destacamos:

- *as mudanças no mundo do trabalho, aqui entendidas como parte do processo de reestruturação produtiva e produto das estratégias de superação do modelo fordista-keynesiano, em favor da acumulação flexível;*
- *as mudanças na intervenção do Estado, cuja inflexão é marcada pela crise do keynesianismo e pela emergência do neoliberalismo.* (MOTA, 1995, p. 117).

No âmbito da economia, o modelo fordista de organização industrial e social difundido até então, que mantinha um pacto com as políticas keynesianas, passa a ser substituído pelo modelo toyotista, baseado na indústria de produção flexível, que “necessita da liberdade dos controles do Estado sobre as condições de uso da força de trabalho.” (MOTA 1995, p. 133).

A substituição do modelo fordista para o toyotista, associada ao processo de globalização, gerou, segundo Netto (1996), a “financeirização” do capitalismo, a articulação supranacional das unidades produtivas, agudizando o padrão de competitividade e alterando profundamente o processo produtivo.

Essas alterações vão rebater diretamente no mercado de trabalho, através da introdução de novas formas de contratação (terceirização), da exigência de mão-de-obra super qualificada e/ou polivalente e dos avanços tecnológicos, alterando os padrões de produção. Esse processo tem como conseqüência, o surgimento do mercado informal de trabalho e a precariedade das condições de trabalho, o crescimento do número de trabalhadores desempregados e do desmantelamento dos direitos trabalhistas e previdenciários dos que continuam no mercado formal, acentuando o processo de exclusão social.

Em relação ao redimensionamento do papel do Estado, percebemos que a situação crítica por qual começa a passar a economia internacional e a conseqüente escassez de recursos fiscais para financiar as políticas sociais públicas, começam a rebater sobre seu papel regulador, culminando na crise do Estado de Bem-Estar Social.

Esta crise ensejou a emergência de teses neoliberais de desmontagem das formas de regulação da economia assumidas pelo Estado capitalista, propondo o Estado Mínimo em relação aos gastos sociais públicos.

Podemos perceber nesse contexto, o surgimento do neoliberalismo, centrado na

desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado, assumiram uma convergência forçada nas medidas recomendadas pelo Banco Mundial que foram ganhando força e sendo aceitas por praticamente todos os países. (SOARES, 1995, p. 08).

A lógica neoliberal foi desenvolvida por Friedrich Hayek já em 1944, após a II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte, e, segundo Anderson (1995, p. 09), tratava-se *de um ataque contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política.*

Porém, esta lógica somente se efetivou no final da década de 70, com a chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra resultante da profunda recessão, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação.

O país pioneiro na implementação das medidas neoliberais foi a Inglaterra, onde Margareth Thatcher co-

meça a pôr em prática estas medidas, seguida do governo de Ronald Reagan, em 1980, nos Estados Unidos, espalhando-se, posteriormente para outros países da Europa.

Segundo Anderson (1995), as principais prioridades do neoliberalismo são:

o controle da inflação,

o aumento da taxa de lucros das indústrias,

a contenção de salários da classe trabalhadora

e a luta contra os movimentos sindicais

Através da criação de um exército de reserva, ou seja, do crescimento das taxas de desemprego.

Na América Latina, tivemos experiências isoladas até o final da década de 70, com Pinochet no Chile, através da implantação dos programas de cunho neoliberal, seguido igualmente da Bolívia.

Mas, é apenas no final da década de 80 que estas medidas começam a ser implementadas maciçamente em mais de 60 países em todo o mundo, a partir do Consenso de Washington, em 1989, onde se inaugura a introdução do projeto neoliberal caracterizado por

um conjunto abrangente de regras de condicionalidade, aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo para obter o apoio políti-

co e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. (SOARES 1995, p. 08).

Também a partir dos anos 70, percebemos que o processo de acumulação do capital, agora internacionalizado, entra em confronto com o regulacionismo dos Estados nacionais, contribuindo para um movimento de ruptura entre capital e regulação estatal.

Além disso, o processo de globalização da economia passou a exigir que os Estados nacionais atuassem dentro dos moldes do projeto neoliberal, pois os capitais financeiros e as multinacionais condicionaram seus empréstimos e os seus investimentos aos ajustes políticos e institucionais de cada país.

Para atingir estes fins, os organismos internacionais propõem a Reforma do Estado, redimensionando o Estado de acordo com os interesses do mercado, “exigindo o abandono de instrumentos de controle político e a restrição na alocação de recursos, principalmente na área social.” (SIMIONATTO, 1999, p. 08).

A idéia de Estado Mínimo, que preconiza a maior liberdade econômica, menor restrição à contratação de mão-de-obra e redução de impostos, complementa-se, na esfera social, com a restrição das políticas sociais e o desmantelamento dos serviços públicos.

Este cenário de crise do Estado de Bem-Estar Social se expande rapidamente para todos os países emergentes, e, no Brasil,

a crise é associada ao modelo de crescimento econômico adotado no país, levando a uma fragilidade financeira do Estado, provocada pela internacionalização do capital, a queda da receita fiscal e a diminuição dos investimentos externos e inter-

nos, na década de 80. (NOGUEIRA, 1998, p. 05).

Podemos encontrar indicações sobre as diretrizes da Reforma do Estado brasileiro, na produção do ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira.

Segundo Bresser Pereira, apud Nogueira (1998, p. 05), são cinco as grandes reformas necessárias no Estado brasileiro:

Reforma fiscal do Estado; a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; Reforma da previdência; Reforma da própria estratégia de desenvolvimento econômico e social do Estado, privilegiando o papel do mercado e a articulação do Estado com a sociedade civil na resolução das desigualdades sociais; Reforma do aparelho do Estado e sua burocracia, otimizando sua capacidade de implementar, de forma eficiente, as políticas públicas.

Percebemos que a reforma do Estado brasileiro se insere no programa internacional de reformas, que busca adequar o mercado e o Estado às novas configurações do sistema capitalista. E, é no contexto da Reforma do Estado que queremos analisar as mudanças na política de Previdência Social que vem sendo, dentro dessa lógica, alterada, restringindo e/ou extinguindo direitos sociais histórica e constitucionalmente garantidos, além de trazerem, em seu bojo, o ideário privatista, seletista e excludente.

A reforma da Previdência, no conjunto da reforma do Estado, prevê as seguintes medidas:

a criação de mecanismos de seletividade, atingindo principalmente o seguro-desemprego, a redução dos benefícios da previdência, a segmentação das fontes de custeio dos seus programas, além do estímulo à criação de instituições privadas de previdência complementar, como é o caso dos fundos de pensão patrocinados pelas grandes empresas. (VIANNA, apud MOTA 1995, p. 120).

Na América Latina, o país pioneiro a reformar seu sistema previdenciário, de acordo com os moldes de ajuste estrutural preconizados pelo neoliberalismo, foi o Chile, servindo como modelo para os demais países latino-americanos.

Além disso, desde o surgimento das idéias sobre a redução do papel do Estado, o serviço público e suas estruturas vêm sendo desmantelados através de cortes do gasto social, da focalização das políticas sociais e privatização da produção de serviços.

Esse desmantelamento rebate diretamente nas condições de trabalho do funcionalismo público, que se vê comprimido entre o sucateamento de seu espaço de trabalho e a perda de seus direitos trabalhistas e previdenciários.

Percebemos que o serviço público e seu quadro de pessoal também estão sendo afetados pelas medidas preconizadas pela Reforma do Estado, a partir da reforma de seu aparelho, através da redução dos recursos destinados às políticas sociais públicas, da privatização dos serviços que podem ser rentáveis ao capital e da descaracterização e desmoralização dos servidores públicos.

Um dos principais pontos da reforma do aparelho do Estado apontada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado-MARE

(1998), a reforma Administrativa, diz respeito à alteração da legislação do servidor público, propondo emendas à legislação vigente e à própria Constituição, contemplando, particularmente, o estabelecimento de restrições às aposentadorias e a revisão de benefícios, ou seja, trata-se da reforma da Previdência dos servidores públicos.

A reforma da previdência e o desmantelamento do serviço público preconizados pela Reforma do Estado e o rebatimento desse processo para o funcionalismo público, caracterizam nosso tema de análise. Para tal, em seguida, procuraremos compreender a crise e a reforma da Previdência, a partir da década de 80, até os dias atuais.

A reforma da Previdência Social Brasileira e os seus reflexos sobre o funcionalismo público

Falar sobre a reforma e a crise da Previdência Social brasileira, nos remete, primeiramente, a entendermos a construção e fundamentação de sua concepção no bojo das mudanças conjunturais e estruturais de nossa sociedade, fazendo a diferenciação entre seguro social e Seguridade Social.

A Previdência Social no Brasil tem origem nos anos 30 e afirmou-se em caráter de seguro social, ou seja, baseava-se em uma prática fundamentalmente privada, na qual o Estado era apenas um dos contribuintes do sistema, cabendo ao trabalhador garantir o seu salário nos casos de riscos sociais.

Segundo Cartaxo (1995, p. 60), o “seguro social tinha por finalidade apenas a cobertura da população assalariada, por meio de uma relação jurídica contratual, em que os benefícios correspondem à contribuição efetuada e não à necessidade.”

Percebemos que, a partir da década de 70, no Brasil, a política de

Previdência começou a se ampliar em direção à universalidade de cobertura e diversificando os seus benefícios, passando, na década de 80, por mudanças constitucionais que vieram alterar, mesmo que apenas conceitualmente, sua concepção.

Porém, concomitante a esse processo de ampliação da política previdenciária, percebemos que, na década de 80, inicia-se o período crítico do sistema previdenciário, marcado pelo que, na época, denominou-se de “crise na Previdência Social”, decorrente da crise da dívida externa e do esgotamento do crescimento econômico, gerando um amplo debate na sociedade brasileira.

Diante da situação crítica por qual passava o país, começa a surgir um processo de organização da sociedade, marcado pelo surgimento de movimentos de massa, em defesa das eleições diretas e de uma nova Constituição, além do aumento de ações sindicais e partidárias.

Com a emergência da discussão sobre a crise do sistema previdenciário, este passa por reformas estabelecidas pela Assembléia Nacional Constituinte, quando a Previdência Social passa por uma grande modificação, sua legislação passa a se inserir nas alterações, na definição e ampliação das políticas sociais públicas do país.

A Previdência Social passou a ser tratada de forma mais abrangente, dentro do ideário de Seguridade Social, pautado na concepção de proteção social mais ampla, reformulando sua concepção de seguro social, procurando atender a todas as camadas sociais e às novas demandas que estavam surgindo.

Segundo Vianna (1999, p. 91), o termo Seguridade Social significa que a sociedade

se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades, ou

seja, significa que o risco a que qualquer um, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser problema meramente individual e passa a constituir uma responsabilidade social, pública.

Na Constituição Federal de 1988, art. 194, a Seguridade Social é compreendida como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

De acordo com Balera (199-, p. 33) “a Seguridade Social, ao ser por princípio universal, portanto estendida a todos, é financiada pelo Orçamento Fiscal, independe de contribuição direta do trabalhador.”

A Constituição Federal de 1988 é considerada um marco histórico na vida social e política da sociedade brasileira por estar baseada em princípios democráticos, universais e equitativos, ampliando os direitos sociais.

Embora nos países desenvolvidos o Estado de Bem-Estar Social tenha começado a entrar em crise a partir da década de 70, notamos uma relativa ampliação das políticas de Seguridade Social no Brasil, cuja inserção foi tardia nos moldes de desenvolvimento e proteção social.

Segundo Mota (1995, p. 142), as mudanças imprimidas na Constituição de 1988 equipararam o Brasil, conceitualmente, aos sistemas securitários das sociedades desenvolvidas, porém o mesmo não se pode dizer quanto às condições objetivas para implementá-las.

Constatamos que, embora no inciso I do art. 194, parágrafo único da CF 1988, haja uma indicação no sentido da universalização do acesso aos direitos inscritos na Seguridade Social, nos planos de previdência, de forma contraditória, a contribuição ainda con-

tinua sendo o meio de aquisição do direito – “previdência a quem contribui”.

Além disso, apesar do alargamento da ação do Estado com a Constituição de 1988, percebemos, a partir da década de 90, pressões externas relativas ao pagamento da dívida, exigindo cortes nos gastos públicos e a privatização de serviços públicos e de empresas estatais, e a realização de reformas no sistema de Seguridade Social brasileiro, a partir das propostas de reforma econômica.

A partir desse contexto, a Seguridade Social começa a passar por uma série de mudanças. Uma delas, diz respeito às alterações do sistema previdenciário, através de sua reforma, a qual queremos analisar com mais profundidade por constituir-se, nesse trabalho, numa categoria de estudo.

Durante toda a história da Previdência Social, ouvimos falar de crise no sistema, o que o levou a sofrer inúmeras modificações e reformas em sua estrutura sem, no entanto, resolver definitivamente seus problemas, como por exemplo, o desvio de dinheiro para financiamentos externos, a sonegação e as fraudes. Pelo contrário, observamos a utilização de medidas que apenas atenuaram a situação durante um curto período de tempo, não obtendo êxitos efetivos.

Em 1992, já no contexto neoliberal, surgiu a primeira tentativa de reforma da Previdência Social, porém, esta apenas efetivou-se em 1998, no governo de Fernando Henrique Cardoso, sendo aprovada no dia 15 de dezembro daquele mesmo ano, introduzindo mudanças estruturais nos sistemas de previdência.

Tal reforma estabeleceu os princípios gerais – aplicáveis aos sistemas públicos de previdência tanto para os funcionários do setor público como do setor privado – no que diz respeito ao equilíbrio atuarial do sistema, ao número mínimo de participantes e às contas de contribuição

individual nacional.

Segundo estudos de Vianna (1999), vários mitos em relação à situação da Previdência Social foram utilizados para agilizar seu processo de reforma e de desmonte.

Esses mitos foram propagados pelos organismos internacionais, incorporados ao discurso governamental e disseminados com muita competência pela mídia, com o objetivo de desconfigurar a Previdência Social no país.

De acordo com o discurso neoliberal, a Previdência Social é despolitizada, ou seja, diz respeito apenas aos aspectos técnico e burocrático do sistema, sendo analisada apenas pela relação custo/benefício, esvaziando-a enquanto concepção de política social.

Dentro desse mesmo discurso, a Previdência Social passa a ser vista como algo irremediavelmente em crise, em função das transformações econômicas que perpassam a conjuntura atual mundial.

Ou seja, o fim do Estado de Bem-Estar Social que não consegue mais sustentar as políticas sociais públicas devido ao processo de globalização dos mercados, da reestruturação produtiva e da desnacionalização do capital.

Segundo Vianna (1999, p. 110), o governo fez política com a Previdência construindo

uma imagem de ‘fim do mundo’, difundida pela imprensa, na qual os investidores internacionais se afastariam, os aposentados deixariam de receber seus benefícios, o Estado quebraria – tudo, caso a reforma da previdência não fosse aprovada.

Diante disso, a única saída apontada foi uma reforma estrutural do sistema, através da substituição do regime de repartição, ou seja, financiamento da previdência, através das contribuições dos ativos para pagamento dos benefícios dos inativos, tendo como princípio a solidariedade, para um novo regime, o de capitalização, fundado na acumulação de reservas para pagamento de futuros benefícios, de caráter individual.

Ainda podemos dizer que as propostas de reformas estruturais para a América Latina trazem a idéia de que a previdência privada é, “por irrefutáveis razões técnicas, superior à previdência pública que, portanto, deve substituí-la.” (VIANNA, 1999, p. 108).

Para a agilização da reforma, o Estado apontou várias causas da crise previdenciária, dentre as já citadas, utilizando-as como argumentação para a solução do déficit previdenciário.

Dentre as causas que aponta, as principais estão em destaque a seguir.

O crescimento do número de beneficiários e a aposentadoria precoce

Quanto ao crescimento do número de beneficiários, o governo afirma que este é um problema decorrente do aumento da expectativa de vida da população brasileira, que eleva o número de benefícios e serviços.

Segundo dados da Central Única dos Trabalhadores (CUT, 1995), a relação entre ativos/inativos estaria no patamar de 2,5 contribuintes para

cada beneficiário, podendo-se reduzir ainda mais.

Mas, segundo estudos da CUT (1995), tais projeções estariam equivocadas, pois o governo parte da premissa de que nenhum trabalhador rural contribui, enquanto cerca de 6 milhões recebem benefícios da Previdência.

O governo inclui nesta relação, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que é um benefício de caráter assistencial, cuja manutenção é do Estado, segundo preceitua a Constituição Federal de 1988, distorcendo, dessa forma, a relação ativos/inativos.

Além disso, o governo não revela que o crescimento do mercado informal também é um fator relevante para a diminuição da receita, já que, segundo dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos – DIEESE (1999), cerca de 60 % da População Economicamente Ativa (PEA) não contribuem diretamente para a Seguridade Social, pois estão no mercado informal, como uma das conseqüências das mudanças no mundo do trabalho.

Na primeira causa apontada pelo governo, ou seja, na aposentadoria precoce, a polêmica está principalmente no limite de idade para as aposentadorias. Alega-se que o contribuinte, segundo a constituição vigente, pode requerer seu benefício de acordo com seu tempo de serviço, independente de limite de idade em vigor, favorecendo aposentadorias a pessoas que ainda poderiam estar desempenhando suas funções profissionais, passando, desta forma, a ser um “gasto” para a Previdência Social. O Estado deixa de lado o caráter social da Previdência, restringindo-o a uma avaliação meramente técnica e atuarial, esquecendo-se do pacto de solidariedade que existe no sistema previdenciário, onde todos os ativos contribuem de forma a manter os passivos na expectativa de que no futuro também terão seus direitos garantidos.

Podemos dizer que o fim da aposentadoria por Tempo de Serviço permitirá que os trabalhadores que comecem a trabalhar mais cedo, trabalhem mais tempo do que aqueles que comecem a trabalhar posteriormente.

Custo com a máquina administrativa

O governo argumenta que a Previdência é uma seguradora extremamente dispendiosa e com péssimos serviços, chegando a gastar em custos com sua máquina cerca de 10% daquilo que paga com benefícios. (FARO, 1995).

Segundo Coutinho, L. e Castro, P. R. (1995, p.6), a gestão da previdência é “extremamente precária, burocratizada e ineficiente, o que resulta em altos custos operacionais e facilita a realização de fraudes e a sonegação”.

A Previdência, dentro do seu caráter social, tem como objetivo dar amparo ao trabalhador. No entanto, no discurso governista vemos claramente a denominação desta, apenas enquanto uma seguradora. Dentro da lógica neoliberal, a importância aos interesses econômicos prevalece em relação aos interesses sociais. Desta maneira, a Previdência passa a ser avaliada apenas pela razão custo/benefício.

No entanto, o mau gerenciamento se dá pela falta de novos métodos e técnicas de informatização e gestão, pela desvalorização do quadro de funcionários e seu desempenho (má remuneração, falta de treinamento e incentivo à carreira), somados às relações clientelistas e despóticas, favorecendo o desenvolvimento de fraudes e sonegação de toda ordem, permitindo o pagamento de benefícios de milhões de segurados mortos.

Segundo o discurso do governo, a crise atual do sistema previdenciário brasileiro explica-se pela combinação destes fatores. Porém, a proposta de reforma do governo não soluciona os

verdadeiros problemas da Previdência. Existem outros problemas mais sérios a serem discutidos sobre a crise da Previdência, os quais gostaríamos de levantar. O primeiro, diz respeito à evasão fiscal, centrada principalmente na arrecadação bancária, oriunda da folha de salários, na qual, segundo dados da CUT (1995), o índice de sonegação ao INSS ultrapassa os 40%.

Com a adoção de uma política de incentivo à fiscalização, a partir de 1988, foi possível aumentar a arrecadação de US\$ 2,57 bilhões em 1991, para US\$ 6,6 bilhões em 1994. Dados da ANFIP (Associação Nacional dos Fiscais da Previdência) apud CUT (1995, p. 19), demonstram que, em 1994 foram fiscalizadas 140 mil empresas e lavradas 75 mil notificações de débito, demonstrando que, a cada duas empresas fiscalizadas, praticamente uma estava em débito com a Previdência.

O processo de fiscalização deveria ser mais eficaz. No entanto, o governo dá incentivos fiscais e subsídios às empresas nacionais e estrangeiras, desobrigando-as de pagarem seus impostos e fornecendo-lhes infra-estrutura.

Em relação às empresas e entidades públicas, o Estado concede anistias das dívidas, além de amortização a longo prazo sem cobrança de juros, estimulando a inadimplência.

Outro ponto que queremos levantar refere-se ao fato de que o próprio Estado é um “devedor histórico” para com a Previdência Social, causado por desvios praticados pela União, ao longo de toda a história da Previdência, utilizando-se dos recursos obtidos pelas contribuições para financiar grandes obras como a Siderúrgica de Volta Redonda, a construção de Brasília e a da Usina Hidroelétrica de Itaipu. (SINDIPREVS, 1998).

Segundo o SINDIPREVS (1998, p. 01),

a participação do governo no custeio da Seguridade Social

sempre foi determinada por lei desde os idos de 1960 (Lei nº 3.780/60). No entanto, isso nunca foi cumprido. Pelo contrário, em todos os governos, sempre os superávits da Previdência eram e são desviados ilegalmente para cobrir outras despesas do orçamento fiscal. Levantamento contábil de 1967 a 1990, efetuado nos balanços anuais, revela que o governo deixou de repassar à Previdência Social, sua participação mínima e obrigatória para cobrir as despesas de pessoal e

administração, um total de R\$24,50 bilhões.

Ainda, a reforma da Previdência também está ligada às estratégias de redução do déficit público, onde a área social e o serviço público são os mais sacrificados pelas medidas de contenção de gastos.

Segundo Ouriques (1997, p. 102), “o déficit público ganhou espaço no debate econômico como uma forma que as classes dominantes locais encontraram de assaltar o Estado e diminuir despesas com programas sociais.”

O nosso déficit tem como causa a dívida externa que, no início do Plano

Real, alcançava a cifra de 122 bilhões de dólares e a dívida interna, que naquele mesmo período chegava a 63,705 bilhões de dólares.

Em relação aos gastos públicos, ao contrário do que diz o governo, estatísticas demonstram que as receitas da União (arrecadações) superam o valor das despesas, tendo, portanto, um superávit. É o que vamos observar em relação ao orçamento da Previdência Social.

O sistema previdenciário não está deficitário, apesar de todo este quadro de evasão, sonegação e fraudes. É o que demonstra a tabela a seguir.

Balanco Patrimonial da Previdência Social (dados acumulados até maio de 1997)

Receita Total	Receita Bancária	Despesas com Benefícios	Transferências a terceiros	Saldo Líquido
R\$ 58,4 bilhões	R\$ 47,05 bilhões	R\$ 42,82 bilhões	R\$ 3,82 bilhões	R\$ 3,82 bilhões

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social, vol 2, nº 5 apud Brasil, 1998. p. 8

Esses dados demonstram, que, no ano de 1997, a arrecadação bancária líquida da Previdência, reduzida a receita que o INSS transfere a terceiros (SEBRAE, SESI, SENAI, SESC E SENAC), superou em R\$ 3,82 bilhões o gasto com benefícios. Isso revela que, sob a ótica estritamente previdenciária, há um saldo líquido positivo no ano, suficiente para cobrir a despesa com benefícios de um mês. (Assessoria Técnica da bancada do PT na Câmara dos Deputados, Brasil, 1998).

Notamos que a reforma vem favorecer e possibilitar a criação de um sistema complementar de previdência, de caráter privado e individual, transferindo para o setor privado o controle dos volumosos recursos financeiros pagos pela sociedade para manter a Previdência Social.

De acordo com as propostas de reforma preconizadas pelos organismos internacionais,

os serviços previdenciários estatais, que forem mantidos, devem se direcionar estritamente aos pobres, já que só podem ser justificados como parte de programa destinado a aliviar as necessidades extremas através de uma ação humanitária coletiva, e não como uma política dirigida à justiça social ou à igualdade – que possa ser interpretada como um direito dos necessitados. (TAYLOR-GOOPY apud MOTA, 1995, p. 119).

No entanto, com a criação de um Sistema Complementar Privado de Previdência, percebemos que uma grande parcela da população ficará excluída deste, pois 74,23 % dos benefícios urbanos e rurais correspondem a um salário mínimo, de acordo com Soares (1995, p. 334), o que impossibilita a maioria dos cidadãos a contribuir para uma Previdência Complementar.

Atualmente, existem três projetos de lei complementar em andamento no Congresso Nacional que tratam da criação da Previdência Complementar de caráter privado (Brasil, MPAS, 1999). Dois deles tratam basicamente da previdência dos servidores públicos, sua alteração e a criação de um sistema complementar de caráter privado.

Por isso, apontaremos em seguida algumas considerações sobre as im-

plicações da reforma da previdência para os funcionários públicos, já que esta categoria vem sendo duramente atacada, sofrendo acusações perante a opinião pública como responsável pelo caos no serviço público.

A reforma da previdência dos servidores públicos foi inserida na discussão da reforma previdenciária dos trabalhadores do setor privado, que têm como instituto de previdência o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

Segundo Vianna (1999), o governo procurou misturar, propositadamente, na discussão sobre a reforma da previdência, o problema previdenciário do setor público, preparando terreno para transformar o funcionalismo público no vilão da história.

De acordo com Vianna (1999, p. 111), o governo não fez o que devia:

regulamentar a previdência dos servidores públicos, que para ela contribuem, desde a implantação do Regime Jurídico Único, com 11 % de seus salário. Poderia ter corrigido a questão, o que seria mais correto, no âmbito da reforma Administrativa, que também tramitou no Congresso nos últimos três anos. Mas preferiu confundir a opinião pública. Por simples e utilitários motivos políticos, não teria conseguido aprovar a Reforma Administrativa se nela tivesse incluído as restrições que queria impor aos funcionários inativos (e aos ativos, aumentando sua contribuição previdenciária); e não teria obtido sucesso na votação da reforma da Previdência se nela não tivesse plantado a idéia enviesada de que o serviço público é um ninho de 'privilegiados', 'marajás', etc.

Cabe ressaltar aqui que existem distinções entre a previdência dos ser-

vidores públicos e do setor privado: os trabalhadores do setor privado têm como instituto de previdência o INSS, como já foi dito anteriormente, que subdivide-se em dois subsistemas: urbano e rural.

Os servidores públicos têm estatuto próprio e contribuem com alíquotas iguais ou superiores às do INSS para um fundo próprio, de acordo com a Constituição, mas na prática, veremos mais adiante que isto não se dá. A contribuição incide sobre a totalidade da remuneração sendo igualmente financiada pelo Tesouro Nacional, por isso a reforma da previdência dos servidores públicos deveria ser tratada à parte, através de regras próprias, e não juntamente com a do INSS, dos trabalhadores da área privada.

Não é o INSS que paga os benefícios dos servidores estatutários, mas o próprio ente estatal a que estão vinculados.

A previdência dos servidores públicos passa por dificuldade e constitui o principal foco de desequilíbrio das contas públicas.

Segundo Silva (1999), esta dificuldade se dá em razão de um problema histórico: até o início da década de 70, a maioria dos servidores tinha sua relação funcional regida por Estatutos, os quais previam que a responsabilidade pelo pagamento das suas aposentadorias era exclusivamente da esfera do Governo, ao qual se vinculava o funcionário, sem contrapartida contributiva dos mesmos.

Na década de 70, entretanto, a Administração Pública aderiu ao regime de contratação pela CLT, de caráter optativo, onde a maioria dos servidores em atividade vincularam-se, em termos previdenciários, ao então INPS, perdurando esta forma de contratação até a Constituição de 1988.

De acordo com Silva (1999, p. 01), com o advento da Constituição Federal de 1988, mudou-se novamente a orien-

tação contratual na Administração Pública, voltando a prevalecer a relação Estatutária, e, em decorrência disso, os servidores (então a quase totalidade regida pela CLT), deixaram de contribuir para o INSS, passando a fazê-lo para uma hipotética 'Seguridade Social dos Servidores Públicos', tornando a situação previdenciária um caos.

Quando os servidores passaram para o regime estatutário, o INSS não repassou o dinheiro que havia sido recolhido. Logo, há um déficit a ser coberto

Onde o governo é devedor do próprio governo, dos Estados e dos Municípios, que passaram a não ter recursos em Caixa para tanto.

Além disso, após a restituição dos Estatutos próprios como forma de contratação, as contribuições,

ao invés de integrarem um fundo específico, destinado a custear as aposentadorias e pensões dos servidores, passaram a integrar o Orçamento Geral da União, dos Estados e dos Municípios (conforme o caso), verdadeiras "caixas-pretas" as quais têm pouco acesso. Com isso, não só os servidores deixaram de ter qualquer controle sobre tais recursos, como estes recursos passaram a so-

frer toda a sorte de desvios, razão pela qual nunca chegaram a constituir reservas capazes de sustentar o pagamento dos benefícios no futuro. (SILVA, 1999, p. 03).

Porém, não podemos negar que existem privilégios no sistema previdenciário dos servidores públicos, marcados pela vergonhosa manipulação da coisa pública em favor de uns poucos agentes do poder, tendo, conforme Silva, op. cit., duas conseqüências quase igualmente nefastas para seus regimes previdenciários: a sangria dos recursos existentes, na medida que alguns servidores recebem, mensalmente, aposentadorias ou pensões que chegam até a 30 mil reais como é o caso de ex-juizes, ex-deputados, ex-senadores, ex-delegados de polícia, sobre as quais jamais tiveram incidência de contribuições sociais ou obediência ao limite máximo de remuneração fixado pela Constituição, e também, conseqüentemente, ajudando a denegrir a imagem de todos os servidores públicos, mediante a disseminação, na mídia, da idéia de que os privilégios, ao invés de absolutamente identificáveis e nomináveis, seriam generalizados.

Segundo Vianna (1999, p. 112),

dirigir-se a cerca de 10 milhões de aposentados que ganham salário-mínimo ou aos 18 milhões que recebem cerca de R\$ 240,00 e anunciar que a aposentadoria média do servidor público fica em torno de R\$ 1.500,00 e que no serviço público há pessoas que se aposentam com R\$ 10.000,00, é nitidamente uma estratégia de marketing político, com vistas a conquistar a opinião pública para determinada proposta.

Por isso, é de extrema importância analisarmos com mais profundi-

dade a discussão sobre a Previdência dos servidores públicos e identificar-mos o contexto econômico e social na qual está inserida e os interesses políticos que perpassam tal reforma e a quem ela visa atender.

Considerações finais

Observamos que as reformas preconizadas pelo Estado são orientadas basicamente para o mercado, “respondendo às novas condições de competitividade e inserção no mercado mundial.”(BEHRING, 1998, p. 01).

Constatamos que a crise contemporânea está ligada à reação do capital ao ciclo depressivo dos anos 70, que pressiona para uma refuncionalização do Estado, e não o contrário, ou seja, é o Estado que está em crise.

Segundo Behring (1998, p. 21), a reforma do Estado está sendo conduzida de “maneira passiva e a qualquer custo na dinâmica internacional e representa uma escolha político-econômica e não um caminho natural diante dos imperativos econômicos.”

Além disso, percebemos que a reforma do Estado não apresenta soluções eficazes para o mau gerenciamento do serviço público:

os males da administração pública não são atacados, revelando o verdadeiro objetivo da reforma – o desmonte e sucateamento do serviço público, como questões cruciais para possibilitar a privatização dos serviços essenciais para a população, consagrados na Constituição Federal como direito do cidadão e dever do Estado. (COSTA 1996, p. 80).

Notamos que o Estado deixa de lado as preocupações com as políticas sociais públicas através da redu-

ção de custos, enquanto que maximiza suas ações em relação ao capital financeiro.

Podemos verificar isso, com a Reforma da Previdência onde esta baseou-se na lógica da redução de despesas, restringindo e extinguindo benefícios e aumentando a receita, somente através do aumento do valor e do tempo de contribuição.

Não podemos conceber a crise da previdência e seu enfrentamento de forma isolada.

Segundo Kameyama apud Cartaxo (1995, p. 10) a crise da previdência

não se vincula [apenas] à ineficiência, ao burocratismo, ao esgotamento de fontes de financiamento, mas está inserida no contexto internacional de profundas mudanças econômicas, políticas e sociais da década de 90, particularmente mudanças no mundo do trabalho [...] e as mudanças nas formas de intervenção do Estado [...].

Observamos que a Reforma Previdenciária faz parte das medidas de ajuste estrutural preconizadas pelos organismos internacionais que têm como objetivo criar condições para a implantação da Previdência Privada, restringindo direitos adquiridos historicamente e trazendo insegurança para a maioria da população brasileira, que usufrui destas medidas de proteção social.

Além disso, percebemos que a reforma não apontou soluções para os verdadeiros problemas da Previdência Social, como as fraudes, a sonegação, o mau gerenciamento, o pagamento da própria dívida do Estado para com a Previdência e a evasão decorrente do crescimento do mercado informal de trabalho, onde os trabalhadores não têm vín-

culo empregatício e, por conseguinte, não contribuem para a Previdência. Pelo contrário, precarizou ainda mais a Previdência, em termos de garantia de direitos aos trabalhadores, tanto do setor privado quanto público.

Podemos perceber que a proposta de reforma do governo em relação aos funcionários públicos foi inserida propositalmente na reforma dos trabalhadores do setor privado de forma a colocar o funcionalismo público como o causador do caos na Previdência Social.

Notamos que é necessária uma reforma da Previdência, não como foi feita, mas que requeira uma inversão nas prioridades da agenda, ou seja, que atenda a maioria da população implantando o preceito constitucional baseado na solidariedade social, conforme preconiza a Seguridade Social.

A Previdência Social precisa urgentemente de reformas, a começar pelo seu gerenciamento, utilizando medidas eficazes contra a evasão fiscal, as fraudes e a inadimplência, onde o Estado assumira sua dívida e o seu compromisso social para com seus cidadãos.

É necessário uma política de fiscalização que combata os desvios e irregularidades em relação à política de Previdência, para que estes problemas não recaiam sobre seus usuários que contribuem obrigatoriamente e que têm o direito de terem seus serviços e benefícios garantidos.

Além disso, é imprescindível a construção de uma ética pública, que procure combater as relações clientelistas e despóticas dentro do serviço público, através da transparência política e da participação de toda a sociedade na busca da democratização dos espaços e das políticas públicas.

Para a melhoria da qualidade do serviço público, é preciso que haja uma política salarial justa para o funcionalismo, um investimento na for-

mação e qualificação profissional do servidor bem como, que sejam garantidos seus direitos previdenciários.

Referências bibliográficas

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILLI, Pablo (orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 205 p., p. 09-23.

BALERA, Wagner. A Seguridade Social: conceitos e polêmicas. In: *Cadernos do Núcleo de Estudo de Seguridade e Assistência Social – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo*, nº 04, [199-]. p. 33-47.

BEHRING, Elaine Rosseti. *A reforma do Estado: uma nova modernização conservadora?*.

XXVII Encontro Nacional CFESS/ CRESS, Florianópolis, out/1998. 30 p.

BRASIL. *Constituição, 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização de texto: SIQUEIRA, Valmir Ascheroff de, et al (orgs). Rio de Janeiro: Esplanada, 1997, 139 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Partido dos Trabalhadores. Assessoria Técnica da bancada do PT na Câmara dos Deputados. *Reforma da Previdência: quem ganha e quem perde*. <http://www.pt.org.br/reformad.htm>. 28 maio 1998. 26 p.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A reforma do Aparelho do Estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns. In: *Cadernos do MARE*, nº 6, Brasília, 1997. 23 p.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Anuário Estatístico Da Previdência Social*. v. 4, Brasília: DATAPREV, 1996. 967 p.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Previdência*

Complementar. <http://www.mpas.gov.br/previdencia>. 10 novembro 1999.

CARTAXO, Ana M. Baima. *Estratégias de sobrevivência: a previdência e o Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1995. 196 p.

COSTA, Cândida da. *Nem vítima nem vilão: reflexões sobre o serviço público no Brasil*. São Luís: Gráfica universitária, 1996. 161 p.

COUTINHO, Luciano, CASTRO, Paulo Rabello. *Reforma da Previdência Social no Brasil*. XVI Congresso Brasileiro dos Fundos de Pensão. São Paulo: ABRAPP, out/1995, 89 p.

CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. *Uma nova Previdência Social no Brasil: proposta da Central Única dos Trabalhadores para discussão com a sociedade*. São Paulo: [s.n], 1995. 37 p., p. 09 – 23.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. *Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED*. <http://www.dieese.org.br>. 11 novembro 1999.

FARO, Clóvis de. Sorvedores de recursos públicos. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 27 de mar/1995.

MOTA, Ana Elizabete. A seguridade social em tempo de crise. In: *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995. 248 p. p. 117-158.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. In: *Revista Serviço Social & Sociedade*, nº 50, abr/1996, p. 87-142.

NOGUEIRA, Vera M. Ribeiro. A reforma do Estado brasileiro e o Serviço Social: relações mediatas e imediatas. In: *Jornal do CRESS 12ª região – SC*, Florianópolis, set/1998. p. 05.

OURIQUES, Nildo Domingos. A sedução revolucionária e o Plano Real. In: *No fio da navalha: crítica*

das reformas neoliberais de FHC. São Paulo: Xamã, 1997. p. 91-135.

RAICHELIS, Raquel. Os caminhos da publicização. In: Esfera pública e Conselhos de Assistência Social. São Paulo: Cortez, 1998. 303p. p. 45 – 120.

SINDIPREVS – Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Federal do Estado de Santa Catarina. *Por uma Segurança Sustentável*. Florianópolis, mar/1998. 23 p.

SIMIONATTO, Ivete. Reforma do Estado e políticas públicas: implicações para a sociedade civil e para a profissão. In: *Jornal do CRESS 12ª região – SC*, Florianópolis, maio/1999, p. 08.

SILVA, Luis Fernando. *Proteção previdenciária dos servidores públicos: a difícil solução de uma crise causada pelo próprio poder público*. São Paulo: [s/n], 1999. 7 p.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Campinas, 1995. (Tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Economia). Universidade Estadual de Campinas, 445 p.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. As armas secretas que abateram a Segurança Social. In: *O desmonte da Nação: balanço do governo FHC*. Lesbaupin, Ivo (org). Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, 199 p., p. 91-114.

Endereço – Autora

Departamento de Serviço Social
Centro Sócio Econômico – UFSC
Campus Universitário – Trindade
Florianópolis – SC
Cx Postal 476 – CEP: 88040-900
Tf. 0XX48-3319540
e-mail: kataly@cse.ufsc.br

Nota

- 1 Lógica fordista: Novo modelo de organização industrial e social dos grandes complexos industriais da época e que configurou-se num novo padrão de gestão pública que perdurou até o início da década de 1970.