

Veículo: *O Estado de S.Paulo* – coluna Espaço Aberto

Data: Junho/2003.

A emenda e o soneto

Fernando Henrique Cardoso

Reformas da Previdência têm sido assunto obrigatório, no mundo todo, há cerca de duas décadas. Vários países realizaram mudanças em seus sistemas previdenciários nesse período, tanto países desenvolvidos como países em desenvolvimento. O que explicaria tal universalidade?

Os principais sistemas previdenciários do mundo constituíram-se entre os anos 30 e 40 do século passado. Foram criados sob o princípio da responsabilidade solidária da sociedade para com os cidadãos que não mais pudessem trabalhar, por idade ou invalidez, e organizados sob o regime de repartição simples, em que as contribuições correntes financiam as despesas correntes.

Conforme a proporção de idosos na população passou a aumentar, em decorrência da queda da taxa de natalidade e do aumento da expectativa de vida, os sistemas previdenciários começaram a apontar para déficits crescentes. É, portanto, mais de natureza demográfica do que ideológica a motivação fundamental da onda recente de reformas previdenciárias.

Trata-se de processos longos porque afetam interesses sensíveis da sociedade. Dizem respeito não só à distribuição da renda entre diferentes gerações, mas também entre grupos de uma mesma geração. Além disso, acentuam o sentimento de insegurança quanto ao futuro.

O percurso das reformas tende a ser especialmente longo e tortuoso em sociedades que combinam duas características: sistemas políticos menos capazes de produzir maiorias estáveis e sistemas previdenciários mais heterogêneos, característica esta inseparável da existência de fortes *lobbys* contrários à reforma. É o caso da Itália, por exemplo, onde as

reformas previdenciárias se iniciaram na primeira metade dos anos 90 e ainda estão longe de se completarem.

O Brasil se encaixa nesse quadro geral dos regimes previdenciários constituídos sob o regime de repartição simples. Duas características, porém, nos distinguem. Em contraste com a maioria dos países mais desenvolvidos, a proporção da população brasileira coberta pelo sistema previdenciário é mais reduzida e os benefícios mais restritos. Além disso, existe a marcada desigualdade entre o regime geral da previdência, válido para todos os trabalhadores do setor privado, e os regimes especiais dos servidores públicos.

Assim, a reforma previdenciária no Brasil enfrenta um duplo desafio: ampliar a cobertura do regime geral da previdência e corrigir as distorções que levam à utilização desproporcional de recursos de toda a sociedade para o pagamento de aposentadorias cujo valor médio supera em muito o das aposentadorias do regime geral.

O atual governo fez da previdência do setor público o foco da reforma que encaminhou ao Congresso. Essa prioridade só se tornou possível porque no governo anterior enfrentou-se a questão dos desequilíbrios do regime geral da previdência.

A mudança nas regras de cálculo do benefício, principalmente com a introdução do fator previdenciário, permitiu estabelecer a seguinte relação entre os quatro termos da equação previdenciária: quanto maior o tempo de trabalho, maiores as contribuições e menor o tempo de usufruto esperado do benefício, maior é o valor da aposentadoria. Para o cálculo do valor médio das contribuições, permitiu-se o descarte dos 20% menores salários de contribuição. Junto com a eliminação de privilégios descabidos, a nova regra possibilitou conter a trajetória de crescimento descontrolado dos déficits do INSS, sem que houvesse desrespeito ao direito adquirido.

Também em relação à previdência do setor público, o governo atual se beneficia de avanços obtidos no período anterior, como a introdução da idade mínima permanente para a aposentadoria integral e a previsão de uma regra de transição para a aposentadoria por tempo proporcional, o que possibilitou minorar o problema da aposentadoria precoce.

Se no conjunto é positiva, a reforma da previdência proposta pelo atual governo

apresenta aspectos sobre os quais é preciso meditar, e muito, sob pena de a “emenda sair pior do que o soneto”.

No governo anterior, a reforma da previdência dos servidores públicos obedeceu a uma estratégia mais ampla de reforma do Estado. O gradualismo das mudanças propostas se fez acompanhar de uma política de reestruturação e fortalecimento de carreiras ligadas às finanças, à gestão e à defesa jurídica do Estado. A emenda da reforma administrativa consagrou a figura das carreiras típicas, matéria que aguarda regulamentação definitiva por parte do Congresso. Ao mesmo tempo, autorizou a contratação pelo regime da CLT dos novos servidores públicos que não fizessem parte das carreiras típicas. Dessa maneira, buscou-se equacionar os desequilíbrios da previdência do setor público, no longo prazo, sem comprometer o esforço de fortalecimento de um núcleo permanente de servidores de alta qualificação incumbidos das funções sem as quais nenhum Estado pode ser eficiente e eficaz.

A proposta do atual governo ameaça lançar por terra esse esforço. Ela prevê a aplicação de uma nova regra de cálculo para o valor da aposentadoria dos servidores. Muito bem, mas a regra não contempla mecanismo de transição e é flagrantemente desigual em relação à prevista para os trabalhadores do setor privado. Difícil compreender essa inversão da injustiça hoje vigente.

Em lugar da aposentadoria integral, os servidores passariam a ter suas aposentadorias calculadas pela média simples das contribuições feitas ao longo da vida laboral. A prevalecer a interpretação inicial, a nova regra valeria já para os atuais servidores, representando, em qualquer hipótese, um desestímulo enorme à manutenção e incorporação de novos talentos no serviço público brasileiro, com prejuízos para a sociedade e o país.

Seria no mínimo paradoxal que aqueles que com tanta veemência e nenhum fundamento criticaram o suposto “neoliberalismo” do governo anterior acabassem por comprometer o aprimoramento do Estado e do serviço público no Brasil, no afã de gerar resultados fiscais de curto prazo.