

Maíra Pitton Cavallieri

Estado, Políticas Públicas e Previdência Social no Brasil: uma Análise a partir da Aposentadoria por Tempo de Contribuição

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciência e Letras da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Araraquara.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

Araraquara-SP

Março/2009

Dedico este trabalho a Celso e Rosângela, meus pais, que sempre me apoiaram na busca pela educação e formação enquanto ser humano e enquanto profissional, e a meus avós maternos e paternos, em especial, à memória de minha avó Thereza, que na sua simplicidade me incentivou, desde meus primeiros anos na escola, à busca contínua pela sabedoria e pelo conhecimento.

Agradecimentos

Foram muitos os que contribuíram para a realização deste trabalho de maneira direta ou indireta. Neste espaço, agradeço a todos os que dele participaram de alguma maneira.

Primeiramente agradeço a Deus e a meus familiares, meus pais e irmãos, em especial minha irmã Maria Clara, meus tios, primos e avós, obrigada pelo apoio e pelos incentivos de sempre. Ao meu marido Ricardo, agradeço pela paciência e pela compreensão.

A todos os colegas que estiveram comigo na Graduação, quando eu já me preparava para o Mestrado, sempre me apoiando e dando idéias, Débora Mendes, Lucas Gibin Seren, Jefferson de Souza, Simone Míssio, Estevão Bosco, Diego Vitorino. E também aos colegas da Pós-Graduação, Bruna Fiorim, Leandro Rodrigues Siqueira e Gustavo Rosolen Tessari, sempre abertos para dialogar sobre os projetos, sugerindo e apontando pontos para reflexão.

A todos os meus colegas de trabalho do INSS, sempre compreensivos nas minhas ausências e momentos difíceis na condução deste trabalho, Maria Estela Dionísio Milanez Galhardi, Mauro Antonio Mantovani, Sueli Terezinha Busolin, Marcelo de Souza e Silva, Maria Aparecida Kimura, Lupércio Perez Júnior, José Raul Piran, Elza Terezinha Trindade Abdo, Tânia do Prado Bueno, Renata Zanola Frias, Marco Aurélio Guertas Cruz, Silvéria Avante Pinto.

Agradeço também a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FCL/UNESP-Araraquara, pelas disciplinas e o apoio no encaminhamento do trabalho, em especial, Milton Lahuerta, Eliana Melo Sousa, Augusto Caccia-Bava, José Antonio Segatto.

Não poderia deixar de agradecer o atendimento excepcional dos funcionários da Seção de Pós-Graduação da FCL, sempre muito atenciosos e paciosos nos esclarecimentos de tantas dúvidas e prazos.

Aos membros da banca de qualificação, agradeço pelas contribuições e idéias que possibilitaram a condução deste trabalho, Prof^ª. Dr^ª. Karina Lilia Pasquariello Mariano e Prof^º. Dr^º. Marco Aurélio Nogueira. A este último agradeço, especialmente, por ter me indicado a Prof^ª. Dr^ª. Maria Teresa Miceli Kerbauy, minha orientadora, que foi quem me conduziu e possibilitou a conclusão deste trabalho de pesquisa. A ela, agradeço por toda a

atenção, dedicação e comprometimento na orientação, além da paciência desde a Graduação e durante todo o Mestrado.

CAVALLIERI, M.P. Estado, Políticas Públicas e Previdência Social: uma Análise a partir da Aposentadoria por Tempo de Contribuição. 2009. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara. 2009.

RESUMO

A Previdência Social é uma política de proteção social que está integrada ao Sistema de Seguridade Social brasileiro. O histórico do sistema e a atual situação de crise têm relevância para a ordem política, econômica e social do país. A forma como se estrutura a distribuição dos benefícios previdenciários possui nítido impacto sobre o desempenho da Previdência, sobre o bem-estar social e sobre a maneira como os agentes se comportam e interagem no sistema. Esta pesquisa tem como objeto de análise o Sistema Previdenciário brasileiro a partir da Emenda Constitucional nº. 20, de 16 de dezembro de 1998, promulgada pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Este enfoque permite discutir de forma mais aprofundada a importância da questão deficitária do sistema, fortemente influenciada pelas mudanças no perfil demográfico e pela forma como se estruturam as relações no mercado de trabalho atualmente. Através de uma verificação da literatura e das abordagens existentes, de dados coletados e sistematizados pela Dataprev, pelo IBGE e pelo IPEA, procuraremos avaliar o impacto advindo com tal Emenda Constitucional, no que diz respeito à Aposentadoria por Tempo de Contribuição, tanto em relação ao seu aspecto atuarial como no que tange ao impacto social, utilizando para isso dados sobre déficit, demografia e mercado de trabalho. O objetivo é verificar a eficácia deste tipo de reforma nos temas em que se propôs, observar o comportamento dos indivíduos diante das mudanças e verificar o significado disso para o Sistema Previdenciário brasileiro.

Palavras-chave:

Previdência. Reforma da Previdência. Aposentadoria por Tempo de Contribuição. Déficit. Demografia. Mercado de Trabalho.

CAVALLIERI, M.P. State, Publics Policys and Social Security: a analysis from the Time for Retirement Contribution. 2009. Dissertation (Master's Degree in Sociology) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara. 2009.

ABSTRACT

The Social Security is a policy of social protection that is integrated into the Brazilian Social Security System. The history of the current situation of crisis and have relevance to the political. Economic and social of the country. The way they structure the distribution of benefits has significant impact on the performance of Welfare, on welfare and on the way they behave and interact players in the system. This research has a object of analysis the Brazilian pension system from the Constitutional Amendment nº. 20, 16 December 1998, promulgated by Fernando Henrique Cardoso's government. This approach allows to discuss in depth the importance of the issue of the poor, heavily influenced by changes in demographic profile and the way relationships are structured in the labor market today. Through an examination of existing literature and approaches, data collected and systematized by DATAPREV, by IBGE and IPEA, try to asses the impact that comes whit this Constitucional Amendment, with respect to Time for Retirement Contribution, both in relation to actuary as its appearance in terms of social impact, using for this data deficiency, demography and the labor market. The objective is to verify the offectiveness of this type of reform in which we proposed to observe the behavior of individuals facing the changes and verify the significance of that for the Brazilian pension system.

Keywords:

Welfare. Pension reform. Time for Retirement Contribution. Deficit. Demography. Job Market.

LISTA DE GRÁFICOS

1. Evolução do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – 1995-2004	57
2. Média do Tempo de Contribuição, Calculada Mensalmente, da Aposentadoria por Tempo de Contribuição – Homens	64
3. Média do Tempo de Contribuição, Calculada Mensalmente, da Aposentadoria por Tempo de Contribuição – Mulheres	65
4. Média do Valor Inicial dos Benefícios de Aposentadoria por Tempo de Contribuição, Calculada Mensalmente – Homens	66
5. Média do Tempo de Contribuição, Calculada Mensalmente, da Aposentadoria por Tempo de Contribuição – Mulheres	67
6. Concessão de Aposentadorias por Tempo de Contribuição (1995-2004)	68
7. Taxa de Fecundidade Total no Brasil entre 1992 e 2007	70
8. Composição Absoluta da População por Idade e Sexo no Brasil 1980-2050.....	72
9. Idade Média na Data de Concessão da Aposentadoria por Tempo de Contribuição	75
10. Média da Idade de Aposentadoria por Tempo de Contribuição, Calculada Mensalmente – Homens	76
11. Média da Idade de Aposentadoria por Tempo de Contribuição, Calculada Mensalmente – Mulheres	77
12. Porcentagens dos que Contribuem para a Previdência	82

LISTA DE QUADROS

1. Alíquotas e Base de Incidência de Contribuições para a Previdência Social para Empresas e Associações Desportivas – 2004 53
2. Alíquotas e Base de Incidência de Contribuições para a Previdência Social para Produtores Rurais e Agroindústria – 2004 54
3. Alíquotas e Base de Incidência de Contribuições para a Previdência Social para Empregado Doméstico, Empregado, Trabalhador Avulso e Contribuinte Individual – 2004 54
4. Quantidade e Valor (R\$) de Aposentadorias por Idade Concedidas entre 1988-2005..... 58
5. Quantidade e Valor (R\$) de Aposentadorias por Tempo de Contribuição Concedidas entre 1988-2005 60

LISTA DE TABELAS

1. Resultado Primário do Governo Central – médias por períodos (%PIB) 56
2. Taxas de Crescimento Anuais da População Brasileira segundo Grupos Etários ... 74
3. Proporção das novas aposentadorias urbanas por tempo de contribuição concedidas pelo INSS, por idade na data de início do benefício, em relação ao total de novas aposentadorias urbanas por tempo de contribuição concedidas pelo INSS (%)...... 77
4. Brasil: Taxa de Contribuição para a Previdência - População Ocupada – 1993-2004 83
5. Brasil: Contribuição Previdenciária por Posição na Ocupação – 1993-2004 84
6. Quantidade de Contribuintes e de Beneficiários da Previdência Social – 1923-2000 85
7. Proporção da População Ocupada que Contribui e Não Contribui para a Previdência Social – Brasil e Regiões 86
8. Quantidade de Aposentadorias e Benefícios Assistenciais Concedidos entre 1997-2005 89

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AEPS	- Anuário Estatístico da Previdência Social
ATC	- Aposentadoria por Tempo de Contribuição
ATS	- Aposentadoria por Tempo de Serviço
CAPFESP	- Caixa de Aposentadorias e Pensões para Ferroviários do Estado de São Paulo
CAPS	- Caixas de Aposentadorias e Pensões
CDES	- Conselho para o Desenvolvimento Econômico e Social
CEME	- Central de Medicamentos
CF	- Constituição Federal
CLPS	- Consolidação das Leis da Previdência Social
CLT	- Consolidação das Leis Trabalhistas
COFINS	- Contribuições para Financiamento Social
CPMF	- Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras
CSLL	- Contribuição Social sobre Lucro Líquido
DATAPREV	- Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DRU	- Desvinculação das Receitas da União
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FPAS	- Fundo da Previdência e Assistência Social
FUNABEM	- Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNRURAL	- Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAP	- Instituto de Aposentadoria e Pensões
IAPAS	- Instituto de Aposentaria, Pensões e Assistência Social
IAPB	- Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	- Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
IAPETEC	- Instituto de Aposentadoria e Pensões para Trabalhadores do Transporte e Cargas
IAPFESP	- Instituto de Aposentadoria e Pensões para os Funcionários do Estado de São Paulo
IAPI	- Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários

IAPM	- Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS	- Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	- Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	- Instituto Nacional de Seguridade Social
IPASE	- Instituto de Pensões e Aposentadorias para os Servidores do Estado
IPEA	- Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada
LBA	- Legião Brasileira de Assistência
LOPS	- Lei Orgânica da Previdência Social
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
MPAS	- Ministério da Previdência e Assistência Social
MPS	- Ministério da Previdência Social
MTE	- Ministério do Trabalho e Emprego
MTPS	- Ministério de Trabalho e Previdência Social
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
OSS	- Orçamento da Seguridade Social
PEA	- População Economicamente Ativa
PEC	- Proposta de Emenda Constitucional
PIA	- População em Idade Ativa
PIB	- Produto Interno Bruto
PIS	- Programa de Integração Social
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PRORURAL	- Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RGPS	- Regime Geral de Previdência Social
RJU	- Regime Jurídico Único
RMV	- Renda Mensal Vitalícia
RPP	- Regime Próprio de Previdência
RPPS	- Regime Próprio de Previdência Social
R\$	- Reais
SINPAS	- Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
STF	- Superior Tribunal Federal

Sumário

Introdução.....	12
1. Estado, Previdência e Seguridade Social no Brasil	15
2. Reforma do Estado e Reforma da Previdência	27
2.1. Reforma do Estado	27
2.2. Reforma da Previdência	37
3. A Aposentadoria por Tempo de Contribuição e a Reforma do Governo FHC: pontos para discussão.....	49
3.1. Financiamento e Déficit.....	51
3.2. Dinâmica da População.....	69
3.3. Mercado de Trabalho, Informalidade e Previdência.....	78
4. Conclusão.....	92
Referências Bibliográficas.....	98

Introdução

Analisar a Previdência Social e sua atual crise financeiro-institucional é de extrema relevância para o entendimento de como as relações no mundo do trabalho e previdenciárias se estruturaram na república brasileira. As formas de distribuição dos benefícios previdenciários têm nítido impacto sobre o bem-estar social, pois dizem respeito à solidariedade entre gerações, sobrevivência de aposentados e pensionistas e, até mesmo, distribuição de renda e geração de poupança interna capaz de permitir investimentos e crescimento do país.

Os problemas vivenciados hoje pela Previdência Social no Brasil são resultados de dois aspectos distintos: inicialmente, são resultados de uma questão mais ampla, a crise do Estado de Bem-Estar Social, que atingiu o Brasil e tantos outros países no mundo. Além disso, e tão relevante quanto o primeiro aspecto, é a especificidade da estruturação das políticas públicas voltadas para o bem-estar no Brasil ou, melhor dizendo, a especificidade do desenho institucional que ancorou a seguridade social brasileira ao longo de sua história.

Em termos globais, o financiamento do sistema previdenciário é posto em cheque devido às mudanças demográficas e às mudanças no mundo do trabalho, estas últimas, caracterizadas por uma elevação das taxas de desemprego combinadas com altas taxas de informalidade, além do questionamento e do debate acerca da relevância do Estado enquanto provedor de seguro à população.

Tais aspectos aliam-se, no Brasil, a um sistema de proteção social que é único. Essa especificidade da proteção social, no que tange à Previdência Social, influi na forma de distribuição dos benefícios, em outras palavras, influi na institucionalização das regras que regulam a elegibilidade aos mesmos. O equilíbrio de um sistema previdenciário está diretamente associado às condições macroeconômicas, às condições do mercado de trabalho, à dinâmica demográfica e também aos critérios de contribuição e concessão de benefícios.

Este trabalho procura discutir a questão previdenciária brasileira partindo do pressuposto de que o desenho institucional do sistema tem nítida influência em seu desempenho, atualmente. É a partir daí que se discutirá a forma como a Aposentadoria por Tempo de Contribuição foi atingida pela reforma previdenciária implementada pelo governo

Fernando Henrique Cardoso, a conhecida Emenda Constitucional nº. 20, promulgada em 16 dezembro de 1998.

Na primeira seção, o objetivo é sistematizar e discutir o histórico do Sistema de Seguridade e da Previdência Social brasileira, sua atual situação de crise e a reforma previdenciária ocorrida no governo Fernando Henrique Cardoso.

Na segunda seção focaliza-se a discussão do sistema previdenciário a partir da Aposentadoria por Tempo de Contribuição e da reforma do governo Fernando Henrique através de três variáveis de análise: a questão do financiamento e do déficit previdenciário no Brasil, a atual dinâmica da população e a questão do mercado de trabalho e da informalidade. A discussão é proposta a partir dessas três variáveis, pois existe uma polêmica que se traça acerca da questão deficitária do sistema previdenciário. De um lado há os que afirmam – como o fez recentemente o atual ministro da Previdência Social, José Pimentel, durante o *Fórum Estadão Crescimento X Previdência*, promovido pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, realizado em outubro/2008, e também como faz a mídia, muitas vezes, quando trata do assunto – que não há um déficit quando se consideram apenas os benefícios previdenciários desvinculados da Seguridade Social, que prevêm também os benefícios assistenciais e aqueles que não exigem contribuições para a concessão. De outro, os que afirmam o déficit – a maioria dos economistas, dentre eles, Paulo Tafner e Fábio Giambiagi – por considerarem o Sistema Previdenciário brasileiro não apenas como seguro social, mas como seguridade social e um meio para redistribuição de renda.

A questão do déficit representa uma situação de risco para o sistema de previdência e merece ampla discussão. As questões demográfica e do mercado de trabalho também podem ser concebidas como situações de risco para o sistema, que não estão sob o controle direto do Estado, mas necessitam ser administradas e levadas em conta quando se realizam as reformas previdenciárias, pois são aspectos que exercem influência fortíssima sobre o sistema de seguridade e previdência.

O que este trabalho propõe é uma reflexão sobre o sistema previdenciário brasileiro, partindo da literatura e das abordagens existentes sobre o assunto e utilizando dados sistematizados pela Dataprev, pelo IBGE e pelo IPEA, com o objetivo de avaliar o impacto da reforma previdenciária promovida pelo governo FHC, no que diz respeito à Aposentadoria por Tempo de Contribuição. É uma análise que busca questionar a reforma previdenciária

que vem sendo discutida e realizada nos últimos anos, mas que acaba por manter o desequilíbrio e o déficit da Previdência Social.

A hipótese central que norteia a discussão aqui proposta é que a reforma implementada pelo governo Fernando Henrique, na forma como se promulgou a E.C. nº. 20/98, acabou resumida à busca de redução do déficit, mesmo que apenas de maneira imediata, sem preocupar-se com políticas voltadas para a inclusão previdenciária de uma grande parcela da população ainda desprotegida em termos previdenciários, sendo a causa central disso, a maneira como se organizou e se desenvolveu historicamente o sistema de previdência no Brasil e as posteriores tentativas de reforma.

Ao não se discutir em profundidade a questão deficitária do sistema, a questão demográfica e, ao não se observar o grande contingente da população excluída do sistema, a reforma do governo Cardoso acabou fadada a resultados iníquos em relação ao que propusera inicialmente. As discussões que antecederam a promulgação da Emenda Constitucional nº. 20/98 pautaram-se muito em reflexões contábeis e econômicas, deixando de lado a ótica social, a população, os cidadãos, que constitucionalmente têm direito garantido à previdência, mas, na prática, não estão incluídos neste mesmo sistema.

Tal reflexão faz-se necessária para que se busquem alternativas mais viáveis para a implementação das reformas que ainda virão, no sentido de se alcançar resultados satisfatórios para o sistema, proporcionando-lhe maior equilíbrio financeiro, e resultados satisfatórios também em termos sociais, proporcionando a inclusão da população ao sistema previdenciário público, para que contribua e, assim, faça jus aos benefícios. É uma discussão política, econômica e social que merece atenção e espaço para um debate ampliado sobre uma questão ainda em aberto e passível de mudanças que se fazem necessárias e urgentes.

1. Estado, Previdência e Seguridade Social no Brasil

O marco do surgimento da previdência social, no mundo, constitui-se no modelo implantado na Alemanha por Otto Von Bismarck, no final do século XIX. Esse sistema de previdência pautava-se na idéia de seguro social administrado pelo Estado, o que equivalia ao direito à proteção em determinadas ocasiões como doença, invalidez ou morte, mediante contribuição prévia do cidadão a um sistema de seguro social sob administração estatal.

No pós-guerra, o Estado de Bem-Estar consolida-se como modelo da democracia social dominante nas economias capitalistas avançadas. As principais características desse Estado estariam no papel desempenhado pelos fundos públicos no financiamento da reprodução da força de trabalho, na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de políticas sociais como educação, saúde e previdência (Vianna, 2000). A previdência, portanto, constitui-se em uma das políticas sociais administradas pelo Estado de Bem-Estar.

Ampliando o conceito de seguro social consagrado por Bismarck, o conceito de seguridade social surge com William Beveridge que, a partir da década de 40, passa a ser a nova concepção de proteção social dominante na Europa. O Estado, operando a gestão estatal da força de trabalho, publicizando demandas privadas como medidas de interesse geral, alarga o espectro de proteção e incrementa seus gastos com prestações sociais. (Vianna, 2000).

Com as mudanças no processo de acumulação a partir do pós-guerra e da grave crise financeira mundial de 1929, o Estado tem redefinido seu papel, criando-se bases econômicas e políticas para o provimento do bem-estar da população. Como nos coloca Vianna (2000):

O fortalecimento dos partidos social-democratas, a difusão do fordismo como modelo de organização industrial e a imensa aceitação das propostas keynesianas foram elementos essenciais para a construção do conceito de Seguridade Social. (p.17).

A intenção aqui não é discutir o Estado de Bem-Estar e suas tipologias nos diversos países, nem mesmo discutir se o Brasil desenvolveu de fato um Estado de Bem-Estar social. O que procuramos fazer é apenas esboçar o contexto onde a proteção social desenvolvida pelo Estado brasileiro se coloca. No Brasil, a proteção social, no que tange à previdência,

surge a partir de políticas como as formas de montepio¹, as Santas Casas e as Sociedades Beneficentes. Mas foi a Lei nº 4.682, de 24.01.1923, a Lei Eloy Chaves, que implantou no país a Previdência Social.

Foi a partir de associações privadas que políticas sociais se configuraram no cenário brasileiro num primeiro momento, como nos relata Santos (1982). Para este último, o sindicalismo também foi um fator determinante na demanda pelo crescimento das políticas voltadas para o bem-estar dos cidadãos, sendo uma forma de aglutinação e organização dos interesses comuns de uma mesma classe que passou a reivindicar interesses representativos do Estado de Bem-Estar. Mas, ainda no início do século XX, “O Estado brasileiro, quer por sua representação parlamentar, quer pela posição do Executivo, mantinha-se inflexível quanto à intervenção do poder público nos processos acumulativos”. (SANTOS, 1982, p. 23).

O que marca o surgimento de um Estado previdenciário no Brasil é a Lei Eloy Chaves de 1923, que cria a primeira Caixa de Aposentadorias e Pensões, no caso, para os Ferroviários. Santos não considera essa lei como um direito de cidadania, mas um compromisso ainda privado entre os empregadores e empregados. Essa lei inicia um esquema de financiamento, que seria tripartido – recursos vindos dos empregados, da empresa e do Estado. Essa forma de financiamento ou custeio de benefícios perdura até hoje, no sistema previdenciário brasileiro, com algumas alterações, principalmente nas contribuições por parte dos empresários.

Em 1930, o sistema de Previdência Social se desenvolve com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio responsável, entre outras atribuições, por orientar e supervisionar a Previdência Social. Nesse mesmo ano, a previdência estende-se aos empregados dos serviços de força, luz e bondes. Em 1931, o Decreto nº 20.465, de 1º de outubro, consolida e reformula a legislação anterior, estendendo-se aos demais serviços públicos. Mais tarde, em 1932, foram abrangidas as empresas de mineração e, em 1934, as de transportes aéreos. Em 1949 o Decreto nº 26.778, de 14 de junho, regulamentou a Lei nº 593, de 24.12.1948, referente à aposentadoria ordinária (por tempo de serviço), além de outros aspectos da legislação das Caixas de Aposentadorias e Pensões.

¹ Instituição em que cada membro, mediante uma quota mensal e outras condições, adquire o direito de, por morte, deixar pensão a sua família ou de ser subsidiado.

Com o aumento significativo no número de CAPs, inicia-se um processo de fusão entre elas que, sob o Decreto nº 22.872, de 29.06.1933, passam a compor o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM), a primeira instituição dessa nova fase da Previdência Social, modelo que vinha estendendo-se a categorias inteiras e não apenas às empresas. Além do custeio, a administração das CAPs e depois dos IAPs também era posta em pauta. As Caixas de Aposentadorias e Pensões eram administradas por um colegiado onde estavam representados em número iguais empregados e empregadores. O governo não participava da administração. Os IAPs mantiveram esse modelo. Apenas mais tarde, com a criação do INPS, em 1966, as instituições de previdência foram unificadas, racionalizou-se a administração e a produtividade do sistema, afastando os interesses privados ao dar ao Estado o poder de governo. Como aponta Santos:

Importante é a rápida disseminação do formato previdenciário estabelecido pela Lei Eloy Chaves, como ficou conhecida entre 1923 e 1933, quando importante mudança organizacional vem a se efetuar na regulamentação da política social brasileira, estabelecendo os marcos de um conflito (...) cuja solução final só sobrevirá em 1966. (SANTOS, 1982, p. 28).

Em 1934, ainda sob a denominação anterior, mas já dentro dos novos critérios, foram criadas três CAPs, cada qual para um categoria abrangente: a dos Aeroviários, a dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns e a dos Operários Estivadores. Também em 1934 são criados os IAPs dos Comerciantes e dos Bancários. Os Institutos eram de âmbito nacional e base profissional, diferente das Caixas, que eram de âmbito territorial e à base da empresa:

- Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) – Decreto nº 22.872, de 29.06.1933;
- Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes (IAPC) – Decreto nº 24.272, de 21.05.1934;
- Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários (IAPB) – Decreto nº 24.615, de 09.07.1934;
- Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI) – Decreto nº 367, de 31.12.1936;

- Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETC) – Decreto nº 627, de 18.08.1938;
- Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (IAPFESP) – Lei nº 3.087, de 1960.²

Santos (1982) esclarece que, só após o início de uma legislação social preocupada com a equidade por via compensatória é que o Estado assume ações para atender aos sindicatos no que diz respeito a problemas advindos do processo de industrialização. Entre 1931 e 1934 é que se regulamentam leis no sentido de atingir o processo de acumulação. É no governo Vargas que o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio é criado para executar e fiscalizar a legislação trabalhista e previdenciária.

Ponto importante abordado por Santos (1982) é o fato de o Estado, antes de 1930, responder muito lentamente às demandas dos sindicatos no que se refere à velocidade do modelo previdenciário fixado pela Lei Eloy Chaves. O Estado se preocupava com uma reordenação das relações no processo de acumulação enquanto a questão social era resolvida num plano privado.

A responsabilidade estava clara e nitidamente dividida: ao Estado incumbia zelar para maior, ou melhor, justiça no processo de acumulação, enquanto às associações privadas competia assegurar os mecanismos compensatórios das desigualdades criadas por esse mesmo processo. (SANTOS,1982, p. 31).

É a criação dos IAPs, em 1933, que coloca sob a jurisdição do Estado tanto o problema da acumulação quanto o da equidade, a começar com o IAPM. A Constituição de 1934 foi a primeira a trazer um capítulo sobre a ordem econômica e social, reconhecendo a inexistência de direitos sociais, que competia à União conservar. Seguiu-se, durante todo o período da ditadura Vargas, uma competição entre os modelos CAPs e IAPs, que, para Santos, contribuiu para uma unificação do sistema previdenciário, mais tarde, com o INPS.

² Não se pode deixar de mencionar que, paralelamente às CAPs, foi criado o IPASE (Instituto de Pensões e Aposentadorias dos Servidores do Estado).

Em 1943 temos a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1953 a unificação das caixas dos ferroviários (CAPFESP) e, em 26/09/1960 a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). É o surgimento da LOPS que dá um tratamento uniforme aos benefícios e serviços prestados pelos IAPs, ou seja, todos os trabalhadores amparados pela CLT tinham assegurado o mesmo regime de benefícios, independentemente da categoria profissional. Nas palavras do autor

... desde 1933 (...) a política social do governo estava essencialmente ligada à política de acumulação e todo o problema (...) consistia em conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais a ponto de torná-las ameaçadoras. (SANTOS, 1982, p.33).

Em 1945, com a criação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (ISSB) tentou-se uma reforma no sistema de Previdência Social, buscando uma uniformização legislativa e unificação administrativa da previdência, mas que não se concretizou. Em 1954, retomando a idéia de uniformização e unificação do ISSB, o Decreto nº 35.448, de 1º de maio, aprovou um Regulamento Geral dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, logo em seguida revogado. Essa pretendida uniformização administrativa e o plano único de benefícios para os diversos Institutos ocorreu mais tardiamente, em 26.08.1960, com a promulgação da Lei nº 3.807, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), marco importantíssimo na evolução do sistema. Em 10.09.1960 o Regulamento Geral da Previdência Social foi aprovado. A LOPS estabeleceu um mesmo plano de benefícios, um mesmo esquema de financiamento e uma mesma estrutura administrativa para os seis IAPs que passaram a existir – IAPM, IAPC, IAPB, IAPI, IAPETC e IAPFESP. A cobertura previdenciária dada à população economicamente ativa urbana quase se completou. As exceções eram empregados domésticos e ministros religiosos.

Após o golpe de 1964, o governo autoritário expandirá a cobertura previdenciária constituindo uma comissão interministerial para propor reformulação legal da Previdência Social. Inicialmente, essa comissão foi integrada apenas por técnicos do governo, que elaboraram um anteprojeto de reforma da LOPS e outro que criaria um Ministério da Previdência Social. Ambos foram revistos, depois, pela Comissão Plena, integrada por técnicos do governo e representantes dos trabalhadores e das empresas.

A unificação institucional dá-se com o Decreto-Lei nº 72, de 21.11.1966, que aglutinou os seis institutos num só órgão, o INPS, instalado em 02.01.1967. Foi uma reforma administrativa muito complexa, sem a interrupção dos serviços. Em, 1967, o seguro de acidentes de trabalho passa a integrar a Previdência Social, deixando de ser um ramo à parte, colaborando para a racionalização cada vez mais acentuada da Previdência Social. É de 1972, a Lei nº 5.859, que determina a obrigatoriedade da inscrição dos empregados domésticos na previdência. Em 1974, os idosos inválidos, mesmo não contribuintes, passam a ter direito à Renda Mensal Vitalícia (RMV), uma espécie de amparo previdenciário. Também em 1974, a Lei nº 6.036, de 1º de maio, desdobra o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) em: Ministério do Trabalho (MT) e Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Além disso, é expedida a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS), resumindo num só documento todas as regras para obtenção de aposentadorias, nas várias categorias urbanas. A CLPS anexa relação da legislação consolidada, a indicação da origem de cada dispositivo, o que facilita a localização da matéria.

No que diz respeito à Previdência Social Rural, em 1963, a Lei nº 4.214 criou a assistência social rural a cargo do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), reforçada pela Lei Complementar nº 11, de 1971, que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural). Durante os primeiros quarenta anos de existência, a legislação previdenciária preocupou-se apenas com os trabalhadores urbanos. Somente em 1963 é que foi adotado o Estatuto do Trabalhador Rural e criado o Funrural, custeado por contribuição de 1% sobre o valor dos produtos agropecuários, recolhida pelo produtor na primeira comercialização.

Os benefícios aos trabalhadores rurais consistiam em: aposentadoria por invalidez e velhice, pensão aos beneficiários em caso de morte, assistência médica e complementar, auxílio funeral e auxílio doença. Não havia aposentadoria por tempo de serviço, somente por idade após os 65 anos, sendo seu valor correspondente a 50% do maior salário mínimo existente no país.

A legislação introduziu cobertura a acidentes de trabalho, nova forma de auxílio doença e assistência social, abrangendo também os empregadores rurais. Segundo Stephanes (1998), essa iniciativa não alcançou resultados positivos uma vez que sua implantação foi prejudicada pela complexidade do Estatuto do Trabalhador Rural e pela insuficiência de

recursos, aliada a problemas políticos decorrentes da mudança de orientação trazida pelo regime militar de 1964. De 1971 a 1975 desenvolve-se um novo regime mediante atos legais, leis complementares e ordinárias, além de decretos regulamentadores.

As medidas instituídas na área rural, até então, podem ser consideradas muito limitadas em relação aos benefícios à disposição do cidadão urbano. Desde o início, a universalização previdenciária no Brasil foi marcada por graves distorções. A principal delas é que o caráter contributivo individual, princípio universal do sistema previdenciário, não foi respeitado. Faltaram ao setor agrícola as condições organizacionais e financeiras para custear os serviços previdenciários, que foram mantidos com a transferência de recursos dos setores urbanos.(STEPHANES, 1998, p. 78).

Após 1974, importante alteração no sistema previdenciário advém com a Lei nº. 6.439, de 1º de setembro do mesmo ano, que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), colocado sob orientação, coordenação e controle do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), integrando as seguintes funções:

- concessão e manutenção de benefícios e prestação de serviços;
- custeio de atividades e programas;
- gestão administrativa, financeira e patrimonial.

A Lei nº. 6.439 criou o Instituto de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS). Além disso, extinguiu o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE). Alterou o INPS, transferindo para este órgão os benefícios antes a cargo do FUNRURAL e do IPASE, retirando-lhe a assistência médica e a arrecadação das contribuições. Modificou as atribuições da LBA (Legião Brasileira de Assistência) e criou o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS).

Integravam o SINPAS: o INPS, o INAMPS, o IAPAS, a LBA, a FUNABEM (Fundação Nacional e Bem-Estar do Menor), a DATAPREV (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social) e a CEME (Central de Medicamentos).

Depois do SINPAS, a nova Constituição Federal datada de 1988 introduziu grandes alterações na área da previdência social. Introduziu o conceito de Seguridade Social e estabeleceu um orçamento global do qual deveriam advir os recursos destinados à Saúde, Previdência e Assistência Social. Simultaneamente, alterou as fontes de financiamento, estabelecendo as Contribuições Sobre o Lucro Líquido (CSLL) e sobre o faturamento das empresas (COFINS). No que tange à previdência, a principal alteração é a equiparação dos trabalhadores rurais aos trabalhadores urbanos, o que eliminou a previdência rural. Diversas disposições impactaram as despesas previdenciárias, no sentido de aumentá-las. O limite de idade para aposentadoria dos trabalhadores rurais foi reduzido e foi determinada uma revisão dos valores dos benefícios com base no número de salários mínimos a que correspondiam na data de sua concessão. O piso dos benefícios de manutenção permanente foram todos equiparados ao valor do salário mínimo.

Em 1990, o MPAS foi extinto, assim como o SINPAS, criando novamente o Ministério do Trabalho e da Previdência Social, sendo de sua alçada assuntos da Previdência Social e da previdência complementar.

No mesmo ano, o Decreto nº. 99.350, de 29.06.1990 cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), unificando INPS e IAPAS, enquanto o INAMPS foi transferido para o Ministério da Saúde e a LBA e a FUNABEM ao Ministério da Ação Social. Ficaram como atribuições do INSS:

- Promover a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições incidentes sobre a folha de salários e demais receitas a elas vinculadas, na forma da legislação em vigor;
- Gerir os recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social – FPAS;
- Conceder e manter os benefícios e serviços previdenciários;
- Executar as atividades e programas relacionados com o emprego, apoio ao trabalhador desempregado, identificação profissional, segurança e saúde do trabalhador.

A CF/88, no art. 59 das Disposições Transitórias estabeleceu prazo de seis meses para apresentação ao Congresso Nacional, dos projetos relativos à organização da Seguridade Social e ao Plano de Custeio e Benefícios, referidos na Carta Constitucional. Em 1991, a

promulgação da Lei nº 8.212 e 8.213 consolidaram a legislação, implementando novas medidas aprovadas pela Constituinte. A Lei nº 8.212 dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui seu Plano de Custeio. A Lei nº 8.213 dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e estabelece os princípios e objetivos da previdência:

- universalidade e participação nos planos previdenciários;
- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- seletividade e distributividade na prestação dos benefícios;
- cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente;
- irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo;
- valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao salário mínimo;
- previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional;
- caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da comunidade, em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados.

Atualmente, o INSS encontra-se subordinado ao MPAS de acordo com a Lei nº 9.649 de 27/05/1998. O INAMPS foi vinculado ao Ministério da Saúde e extinto em 27/07/1993 pela Lei nº 8.689. A Ceme foi integrada ao Ministério da Saúde, a Dataprev é vinculada ao MPAS e a Funabem acabou por ser extinta pela MP nº 813 de 01/01/1995, configurada em Lei nº 9.645, de 27/05/1998.

A partir de 2006, arrecadação, fiscalização e cobrança de contribuições, além da gerência de recursos do FPAS passou a ser encargo da Secretaria da Receita Previdenciária, que desvinculou-se do INSS, ficando para este último apenas os encargos com a concessão e manutenção de benefícios, identificação profissional, segurança e saúde dos trabalhadores.

Observando o histórico de desenvolvimento de nosso sistema previdenciário, fica claro que o mesmo surge como um sistema classista, incorporando categorias específicas de trabalhadores, que obtinham o status de cidadania de acordo com sua inserção no mercado de

trabalho. Era um sistema pouco abrangente, de caráter contributivo e excludente, um sistema de proteção baseado na concepção de seguro social, como na Alemanha de Bismarck.

Nosso sistema previdenciário foi estruturado dentro da perspectiva de “cidadania regulada”, como afirmou Santos (1982). Esse conceito de cidadania, para o qual são cidadãos todos os que possuem uma ocupação legalmente regulamentada e reconhecida, está diretamente relacionado com a forma como se estruturaram as políticas sociais. Inclusive, a associação entre cidadania e ocupação acabou definindo o que entendemos como informalidade no mercado de trabalho, bem como marginalidade, onde se incluem os desempregados e subempregados.

A maneira como se regulamentou a cidadania no Brasil foi responsável pela forma como se organizou oficialmente a previdência, que vinculava benefícios a contribuições, instituindo desigualdade e exclusão dos não-cidadãos, igualando previdência social a seguro social.

Para Vianna (2000) “... a Previdência tornou-se um instrumento de incorporação controlada, definindo que direitos integravam o pacote da cidadania e quem a ele tinha acesso”. (VIANNA, 2000, p.140). Era, então, uma política previdenciária excludente até a criação do INPS, que é quando a previdência se expande massivamente e tem uma reorganização administrativa. “A cobertura previdenciária se universaliza sob um ordenamento político fechado, repressor das demandas sociais e que, ao invés de hierarquizar a cidadania, a nivela num estatuto inferior”. (VIANNA, 2000, p.142).

Com o regime militar, a partir de 1964, a questão previdenciária passa a ser tratada de forma diferente pelo Estado, que direcionou suas ações para uma maior ampliação e uniformização do acesso. A partir da criação do INPS, em 1966, unificou-se o sistema de aposentadorias e pensões e, através de ações intervencionistas e assistencialistas, sem pensar em questões atuariais ou demográficas, extinguiu-se o critério de idade mínima para aposentadoria e o número de amparados aumentou enormemente, expandindo-se ao trabalhador rural, em 1973, dando a eles acesso a uma série de benefícios que já eram concedidos ao trabalhador urbano, como aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez, pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-funeral. O atendimento previdenciário ao trabalhador rural, portanto, só foi possível transferindo-se recursos dos setores urbanos.

Em 1974 instituiu-se o amparo previdenciário, um benefício assistencial aos maiores de 70 anos ou inválidos, independentemente de contribuição.

Toda essa ampliação do sistema durante o regime militar ocorreu sem levar em conta o equilíbrio econômico-atuarial do sistema, não se criou mecanismos de captação de recursos suficientes para financiar todos esses benefícios. A universalização, portanto, iniciou-se nesse período tentando transcender o conceito de previdência enquanto seguro, passando a entendê-la também enquanto política de seguridade social.

O número de amparados pela Previdência Social se expande enormemente. Disseminaram-se direitos sociais nesse período e, a realidade, é que não havia uma outra estrutura que pudesse dar apoio devido à tamanha expansão. Sob Vargas, a política social autoritária pautou-se mais num viés bismarckiano de proteção social, havia certa hierarquia e seletividade. Sob a ditadura de 1964 a 1982 os direitos foram ampliados e a Constituição de 1988 é mostra desse processo ao colocar a Seguridade Social como padrão de proteção abrangente e redistributivo. Como Vianna, podemos afirmar que o Brasil fez a sua reforma à inglesa, eliminando os fundamentos bismarckianos de um sistema montado nos anos 30 com as características segmentares do alemão.

Num primeiro momento, a existência de reservas financeiras do sistema previdenciário sustentou tamanha ampliação, mas já nos anos 80, o sistema começa a dar mostras de desequilíbrios. É com a Constituição de 1988 que o acesso aos serviços tornou-se um direito universal, reduzindo a ligação necessária entre contribuições e benefícios. A proteção social por parte do Estado tornou-se um direito de todos e a previdência seguiu essa linha de pensamento. Toda essa transformação ocorreu num momento de transformação na dinâmica da população, que tem o padrão demográfico alterado, além do aumento nas taxas de desemprego e informalidade, como veremos mais detalhadamente à frente.

A lógica da privatização a que assistimos a partir de 1990 mais instensamente, iniciou-se a partir desse tipo de modernização: universalizante, centrada no Estado e sem a participação popular. O sistema de saúde foi o primeiro a passar por tal processo. O Sistema Único de Saúde (SUS) torna-se um sistema universal de proteção à saúde, precário no atendimento à demanda da sociedade, o que faz com a parcela “mais abastada” dos cidadãos tenha que pagar planos de saúde na esfera privada. O projeto modernizador pós-64

desencadeou um processo que Vianna chama de “americanização” da proteção social, nítido na saúde, mas que atingiu toda a política pública voltada à Seguridade Social.

Essa modernização que se deu sob os militares foi inversa à do governo Vargas, que incorporou, de forma seletiva, dando ao trabalho organizado o estatuto de cidadania. A ditadura do pós-64 disseminou direitos sociais aos excluídos, mas nivelou-os em patamares baixíssimos.

O autoritarismo pós-64, portanto, rompeu com a trajetória anterior, de natureza ‘alemã’, e inaugurou um modelo americano de política social; modelo a ele sobrevivente, refratário que se mostrou à proposta inglesa ratificada pela Constituição de 1988. (VIANNA, 2000, p. 152).

A maneira como o sistema previdenciário foi modernizado pode explicar, em grande parte, a situação que o sistema enfrenta hoje. Uma proteção vinda “de cima”, sem a participação da sociedade, com constantes intervenções de um Estado paternalista e assistencialista, sem bases econômicas, atuariais ou sociais sólidas. Toda essa sistemática, que se estendeu por décadas, levou ao que Vianna (2000) chama de “americanização perversa” da Seguridade Social brasileira, o que corresponde a uma expansão do sistema de proteção social no Brasil marcada pela ação de “lobbies” – grupos de interesse - e segmentos “neocorporativos”. As demandas sociais, ao serem intermediadas por “lobbies” deixariam de representar a amplitude dos interesses sociais na institucionalização das políticas de Seguridade Social. O Brasil, para a autora, estaria adotando idéias americanas para reformar seu sistema de seguridade, no sentido de privatização, que adquiririam aqui uma lógica perversa devido à forma como se desenvolveu a proteção social no país ao longo de sua história.

No bojo da reforma do Estado, a reforma previdenciária foi conduzida pelo governo FHC com o intuito de combater essa forma paternalista de proteção social desenvolvida no século XX, procurando uma sintonia com as idéias difundidas por uma agenda internacional de reformas que, já à época, haviam sido implementadas por outros países.

Para que possamos compreender de maneira mais aprofundada o que ocorreu em termos de reforma previdenciária no governo Fernando Henrique não podemos deixar de abordar a questão da reforma do Estado, tema central deste mesmo governo a partir de 1998

2. Reforma do Estado e Reforma da Previdência

2.1. Reforma do Estado

O tema reforma do Estado e discussões a seu respeito surgem, em âmbito mundial, no final da década de 70 e início dos anos 80, época em que os governos de todos os países do mundo passam a empreender esforços no sentido de modernizar sua administração pública. A grande maioria dos governos compromete-se com a idéia de reduzir o tamanho do Estado para torná-lo mais ágil e eficiente na prestação dos serviços públicos, uma vez que este mesmo Estado havia sofrido uma expansão muito acentuada, fenômeno que o fez tornar-se lento, ineficiente, além de ter sua autonomia reduzida frente ao processo de globalização que se iniciava.

É nesse momento que novos conceitos surgem em todo o mundo: administração por objetivos, serviços públicos voltados para o consumidor, pagamento por desempenho, qualidade total, descentralização, redução do Estado. Todas essas idéias consistiam em propostas voltadas para uma única finalidade: modificar os parâmetros da organização burocrática do Estado. (Abrucio, 1998).

Essa nova abordagem para a estruturação do Estado é denominada abordagem gerencial, que vem no sentido de substituir a abordagem burocrática já ultrapassada e nociva à saúde do bom funcionamento estatal. A abordagem gerencial ou nova administração pública, como também ficou conhecida, advogou por um Estado que fosse além de um instrumento de garantia de direitos, propriedade e contratos. O Estado deveria também ser formulador e executor de políticas públicas voltadas para a sociedade. Para desempenhar tal papel havia a necessidade de utilização de práticas gerenciais modernas, com novas competências, novas estratégias e novas instituições. (Pereira, 1998).

Todas essas propostas para uma nova administração pública situam-se num contexto mais amplo. A década de 70, com a crise do petróleo, põe fim ao antigo modo de intervenção estatal e a uma era de prosperidade que se iniciara após a Segunda Guerra Mundial. O modelo gerencial, importado da iniciativa privada, foi o propulsor inicial das grandes mudanças por que passou o setor público. A Grã-Bretanha de Thatcher (1979) e os Estados

Unidos de Reagan (1980) foram os primeiros países a aplicar as técnicas gerenciais logo difundidas para o mundo todo³.

A reforma previdenciária dá-se no bojo de toda essa discussão a respeito da reforma do Estado. Ela, na verdade, é parte da reforma do Estado, constituindo-se em um de seus principais elementos. Antes de tratarmos da reforma do Estado ocorrida durante o governo Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, - o que mais nos interessa aqui uma vez que a reforma da Previdência ocorre, inicialmente, nesse mesmo governo - é importante e necessário recapitularmos um pouco as reformas ocorridas ao longo da história republicana brasileira. Sem esse curso histórico, a compreensão do que se implementou durante o governo Cardoso pode tornar-se incompleta.

A Revolução de 1930, que significou a quebra do poder das oligarquias regionais, teve como principal resultado a criação do estado administrativo no Brasil, estado este que procurou voltar-se para uma administração racional-legal, estabelecendo princípios e regras para padronizar procedimentos. O que ocorre entre 1930-1945 é o fortalecimento da centralização administrativa que, após 1937, adota procedimentos mais intervencionistas. Isso, somado à criação de autarquias e empresas estatais criou a base para o futuro Estado desenvolvimentista.

Foi uma modernização do aparato estatal “pelo alto”, reforçando a presença do Estado na sociedade que, sete anos depois, resulta na ditadura do Estado Novo. A Revolução de 1930, resultado, na verdade, de uma evolução, trouxe o “velho” muito presente: oligarquismo, mandonismo, latifúndio, coronelismo, todas características sobreviventes da colônia, ainda permaneciam fortes. A mentalidade burguesa acaba por ser modelada pelas oligarquias. Nesse cenário, o fortalecimento do Estado como centro de decisão e ação impunha-se como única possibilidade para a garantia de industrialização e modernização do país. (Nogueira, 1998).

O governo Vargas trabalhou no sentido do fortalecimento do poder presidencial expandindo a burocracia e as atribuições do Estado, procurou representar as minorias e, ao

³ No Brasil, segundo Bresser Pereira (1998), a primeira tentativa no sentido de uma administração gerencial data de 1967, muito antes de aflorarem idéias neoliberais em 1980-90, conseqüências da crise do Estado. A reforma foi lançada durante o governo Castelo Branco com o Decreto-lei n°. 200, que pretendia uma forte descentralização da administração pública brasileira. Com a transição para a democracia tal processo foi interrompido sendo retomado, mais tarde, no auge da crise do Estado, em 1998, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso.

mesmo tempo, regular as ideologias, como ocorreu com o sistema corporativista de representação sindical e a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Desenha-se um Estado garantidor de um mínimo de interesses, direitos e representação sindical e também alocador de recursos, “uma transformação forte mas não hostil às velhas oligarquias, sem base de massas ativas mas voltada para a incorporação social e interessada mais no saneamento e na reorganização do que no revolucionamento do Estado e da sociedade”. (Nogueira, 1998, p. 49). Inaugura-se um modelo institucional em que se interpenetram o público e o privado no processo de modernização e crescimento econômico, que traz um Estado forte e corporativista sem deixar de ser clientelista. Vargas torna-se o “pai dos pobres” e o Brasil ingressa numa fase capitalista-industrial com uma frágil sociedade civil, sem uma democracia, sem um pensamento liberal-democrático, sem a hegemonia burguesa e sem um movimento operário organizado. (Nogueira, 1998).

Pode-se dizer que a formação do Estado brasileiro preservou raízes coloniais, sendo sua administração pública ainda caracterizada pelo patrimonialismo e resistente a técnicas e a procedimentos racionais-legais. Uma administração marcada por intensa burocratização, em que o espaço público torna-se fonte de privilégios, sendo interpenetrado pelo privado.

O período que se estende entre 1930 e 1945 foi de suma importância para a história do Estado no Brasil, sendo o marco da reforma do Estado fixado em 1936. Segundo Bresser Pereira (1998), os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação do DASP. O desafio desse período foi o de criar uma administração pública burocrática e moderna. O Departamento de Administração Pública do Serviço Público (DASP) é exemplo desse esforço: órgão criado para a melhoria na qualidade dos funcionários, da questão orçamentária, padronização e aquisição racional de material. A reforma de 1936 representou um momento fundamental para a reforma administrativa e para a reforma da administração de pessoal. Entretanto, contradições básicas da vida administrativa não foram sanadas e a reforma não teve tanto êxito por conta do autoritarismo, mecanismos de regulação e controle da cidadania, clientelismo, ainda fortemente marcantes nesse período. Costa (2002) reforça que a presença do patrimonialismo fora um dos fatores responsáveis pelo fracasso da reforma iniciada em 1936:

Se o modelo daspiano foi capaz de implantar um núcleo burocrático profissional, a administração federal como um todo não ficou imune

ao “contágio patrimonialista”. (...) Paralelamente à criação do DASP continuou existindo uma grande quantidade de cargos comissionados e extranumerários (contratados temporariamente). (p.17).

A partir de 1945 um processo de maior democratização se inicia não de forma revolucionária, mas buscando compensar o desgaste do autoritarismo, recompondo compromissos e coalizões de legitimação política e repondo a natureza do presidencialismo. Quando Vargas assume o governo, em 1950, funda uma república desenvolvimentista social sem ditadura, sem liberdades formais e formas participantes de democracia, sendo ele o principal interlocutor. (Nogueira, 1998). Esse novo regime busca o fortalecimento do legislativo que, porém, sofre muitas limitações impostas pela estrutura burocrática e pela hipertrofia do Executivo. Além disso, há um desinteresse pela estrutura partidária.

Com a reativação do sistema eleitoral, após 1945, o DASP foi perdendo a capacidade de controlar os recursos para a gestão da administração federal. Houve um aumento da distância entre a administração descentralizada, mais autônoma, ágil e eficiente, e os ministérios. (Costa, 2002). “Tornou-se forte a pressão para que os próprios ministérios facilitassem a criação de empresas, autarquias e fundações”. (Costa, 2002, p. 18). Ainda segundo o mesmo autor, ao combinar-se essa dinâmica de “autarquização” e a distribuição política de cargos de direção das entidades autônomas, acentuou-se a fragmentação institucional. O que se acentuava, então, era a autonomia de uma administração descentralizada.

Do início dessa democratização no âmbito do Estado Novo até o golpe militar de 1964, a administração pública não sofreu modificações muito significativas a não ser a criação de órgãos nas administrações direta e indireta. Até 1967, quando o reformismo reaparece, o que ocorre é uma administração voltada para o desenvolvimento, caracterizada pela expansão da intervenção do Estado e descentralização do setor público através da Consolidação das Leis do Trabalho e da criação de entidades descentralizadas, além da autarquização de órgãos da administração direta. (Lima Jr., 1998).

Em 1967 é promulgado o Decreto-lei nº. 200 que procura retomar a reforma administrativa de maneira planejada, visando ao planejamento, à descentralização, à coordenação, ao controle, estimulando a expansão de empresas estatais, fundações e autarquias, fortalecendo o sistema de mérito e o reagrupamento de departamentos, divisões e

serviços em ministérios. (Lima Jr., 1998). A promulgação desse Decreto-lei é considerada a segunda grande reforma e teve como diretriz tornar mais claro o desenho organizacional da administração pública federal, separando a administração direta (Presidência e Ministérios) da administração indireta (Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista). Entretanto, o que ocorreu foi um fortalecimento acentuado da administração indireta e, simultaneamente, um enfraquecimento da administração direta, sem que houvesse um planejamento integrado. Esse descompasso ocasionou uma crise de sustentação das bases do regime político. É nesse momento que se inicia, então, um processo lento de redemocratização do país, acompanhado de uma crise econômica, de transformações demográficas, sociais e culturais. (Nogueira, 1998).

Nesse cenário, os anos 80 têm início com propostas de reforma administrativa focadas na desburocratização, desestatização, aumento da eficiência e eficácia. Propostas que caracterizam um padrão de reforma que Nogueira (1998) classifica como reducionista e quantitativa, buscando efeitos imediatos, incapaz de respeitar e mobilizar servidores, sem interessar-se pelo apoio político e pelo envolvimento da sociedade, privilegiando o ajuste econômico, a desregulamentação, a desestatização e a abertura econômica.

Esse novo processo de reformas, no Brasil, dá-se no cenário da crise do Estado em âmbito mundial. Abrucio (1998) define esse momento explicando a crise em três dimensões: a dimensão econômica, a dimensão social e a dimensão administrativa. A dimensão econômica seria, para o autor, a crise do modelo keynesiano de intervenção do Estado na economia. A intervenção estatal parecia não ser mais tão eficiente para minimizar as consequências da crise. A dimensão social corresponderia à crise do Welfare State e do modelo tradicional de políticas públicas para a área social – educação, saúde, previdência, habitação. Diante da crise econômica, o Estado já não seria mais capaz de sustentar sozinho tais políticas. A dimensão administrativa diria respeito aos problemas de funcionamento interno do Estado, o modelo burocrático weberiano, ao qual cabia a manutenção da impessoalidade, da neutralidade e da racionalidade do aparato governamental. Com a expansão exacerbada do aparato estatal tal burocracia tornara-se um empecilho à eficiência do Estado.

Abrucio (1998) ainda aponta alguns fatores sócio-econômicos importantes que fizeram com que a crise do Estado emergisse:

- a crise econômica mundial, iniciada em meados da década de 70, que estendeu-se aos anos 80, afetou o Estado de forma a colocá-lo numa forte recessão, numa grave crise fiscal.
- a crise fiscal enfraqueceu o Estado uma vez que a maioria dos governos já não era mais capaz de financiar seus déficits. O Estado possuía muitas atribuições, porém, poucos recursos.
- a “ingovernabilidade”: os governos já não eram mais capazes de resolver seus problemas. Todo o aparato estatal montado no pós-guerra já não tinha mais como se sustentar.
- a globalização e todos os avanços tecnológicos, que transformam a lógica do setor produtivo, também afetaram profundamente o Estado. Houve um enfraquecimento dos governos no que diz respeito ao controle dos fluxos financeiros e comerciais somado ao poder das grandes multinacionais, o que resultou na perda do poder dos Estados nacionais em ditar políticas macroeconômicas.

“A crise do Estado afetou diretamente a organização das burocracias públicas (...). O corte de custos virou prioridade” (Abrucio, 1998, p.176).

No Brasil, a Nova República, pautando-se na redemocratização e no papel mais ativo assumido pela sociedade após a campanha pelas “Diretas-Já”, não foi capaz de superar um histórico de uma administração muito morosa e incompetente e, ao mesmo tempo, dar ao país uma nova constituição e combater ou controlar as altas taxas de inflação. A década de 80 no Brasil, marcada pelas mudanças sociais, pelas dificuldades de governo e pela crise econômica ficou conhecida como “década perdida”. A Constituição de 1988, resultado desse cenário de mudanças sociais, políticas e econômicas somadas às incertezas, amplia os direitos de cidadania, procura a universalização, introduz a idéia de descentralização participativa, sem ser criteriosa no que diz respeito à concessão de privilégios a segmentos alojados na própria administração.

“A questão administrativa ficaria assim vinculada à plena explicitação da crise do Estado, que, no Brasil, se confundia não só com a complicação das dimensões representativa e fiscal do Estado capitalista, mas, sobretudo com o esgotamento do antigo padrão

desenvolvimentista absorvido, adaptado e desvirtuado pelo regime militar”. (Nogueira, 1998, p. 115).

Portanto, a idéia de reforma que surge com a Nova República, a partir do governo Collor, pauta-se num Estado mínimo, num ambiente influenciado pela globalização e pela conseqüente “desconstrução” do Estado. Busca-se, nesse momento, a difusão das idéias de desregulamentação com o crescimento no número de Organizações Não-Governamentais (ONGs), empresas privadas e também do terceiro setor. A reforma do Estado é colocada como algo essencial para a retomada do desenvolvimento nacional, com forte influência das idéias neoliberais então em voga.

Com o *impeachment* de Collor, o vice-presidente Itamar Franco assume o poder em 1993, numa época muito conturbada. Suas iniciativas, no que se refere à reforma administrativa, foram bastante tímidas, uma vez que o sistema político não se mostrava capaz de processar as tensões causadas pelo desajustes entre as instituições e a sociedade. Os dez anos que antecederam o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso foram de grande instabilidade no que se refere à organização da Administração Pública Federal. (Costa, 2002).

Quando Fernando Henrique Cardoso foi eleito, em 1994, o ponto forte e mais importante colocado em pauta pelo governo, naquele momento, era o combate à inflação e busca de estabilidade, deixando a reforma democrática do Estado para o segundo mandato, já contando com uma possível reeleição. A política de estabilização econômica teve êxito e a reforma do Estado e da administração pública acabaram deixando um pouco de lado as diretrizes neoliberais, procurando dar dignidade à função pública e buscando a superação do excesso de burocracia na administração. Havia um distanciamento das idéias neoliberais porque se buscava reformar o Estado sem, no entanto, prescindir dele enquanto instituição. Porém, também havia uma aproximação com o neoliberalismo quando o foco era a descentralização da gestão, a transferência de atribuições e responsabilidades para a sociedade e a ferrenha política para a tão proclamada urgência de redução do déficit público.

No dia de sua posse, Fernando Henrique Cardoso fixou os rumos da reforma criando o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), cujas atribuições eram a responsabilidade na formulação de políticas para a reforma do Estado, a reforma administrativa, a modernização da gestão e a promoção da qualidade no serviço público (Lima Jr., 1998). Em setembro de 1995 criou o Plano Diretor da Reforma do Estado, que

tinha como objetivo orientar a reforma. A Câmara, como relata Lima Jr. (1998), era presidida pelo ministro chefe da Casa Civil, Clóvis Ramalho, e tinha como membros: Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro da Administração; Paulo Paiva, ministro do Trabalho; Pedro Malan, ministro da Fazenda; José Serra, ministro do Planejamento e Orçamento; general Benedito Onofre Bezerra Leal, ministro-chefe do Estado Maior da Forças Armadas; e Eduardo Jorge C. Pereira, secretário geral da Presidência.

O diagnóstico que se fez da crise do Estado, à época, foi pauta importante para o desenvolvimento de políticas para a reforma. O que se diagnosticou foi que o Estado brasileiro já superara o patrimonialismo e a burocracia. A crise é colocada como uma crise da administração burocrática, fiscal e econômica. O Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado procura deixar claro a necessidade de se passar a uma administração gerencial, superando a administração burocrática, que “engessava” o aparelho estatal.

Nesse sentido, o governo Fernando Henrique pode ser caracterizado como refém de um processo de dominação por parte do capital financeiro internacional, colocando o mercado acima do Estado, a esfera econômica sobre a esfera política. (Nogueira, 1998). Nesse contexto, a despolitização da sociedade brasileira é acentuada; a esquerda não vê meios para viabilizar um projeto alternativo para fazer frente a tantas ideologias novas. “... essa reforma tornara-se condição, de uma lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro, e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades do cidadão”. (Bresser Pereira, 1998).

O que a reforma Bresser propunha era um Estado diferente do neoliberal, um Estado que ele denominou de “social-liberal”. Este, não corresponderia a um Estado liberal – pregado pelo neo-conservadorismo -, nem a um Estado social-democrata – o Welfare State, como ficou conhecido. O Estado “social-liberal” seria aquele responsável pela proteção dos direitos sociais, porém, tal proteção, gradualmente, deixaria de ser diretamente dependente do Estado para contratar com organizações públicas não-estatais⁴.

⁴ Bresser Pereira (1998) define a propriedade pública como não necessariamente equivalente à propriedade estatal. Para o autor, é pública a propriedade que é de todos e para todos. Nesse sentido, todas as organizações sem fins lucrativos seriam organizações públicas não-estatais. Uma entidade pública não-estatal, ou uma organização social, celebraria um contrato de gestão com o Poder Executivo com autorização do parlamento para participar do orçamento público.

A verdade é que se propagou muito uma idéia de reforma gerencial para o Estado brasileiro, sob influência de um contexto mundial que enfatizava a importância dos conceitos da Nova Gestão Pública (NGP)⁵. Mas o Brasil, no momento da reforma conduzida pelo governo FHC, ainda convivía com um problema histórico da administração pública, que não era excesso de controle ou centralização, mas a incapacidade do governo central em coordenar as ações de uma burocracia fragmentada. O governo possuía uma agenda muito complexa para um contexto muito heterogêneo e fragmentado em interesses muito diversos.

A meta principal do governo Fernando Henrique não era a reforma do Estado ou da administração pública de maneira estrutural, mas sim o ajuste fiscal para a manutenção da inflação em níveis baixos. A reforma Bresser foi construída fora do núcleo do governo – a Câmara da reforma do Estado era controlada pelo ministro chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho – e suas concepções não eram as linhas de ação prioritárias para o governo.

A reforma da Previdência Social insere-se nesse contexto. As principais razões para a promulgação da Emenda Constitucional nº. 20/98 foram a magnitude do déficit previdenciário e a forte diferenciação entre as regras previdenciárias do setor público e do setor privado. Contudo, a trajetória da reforma previdenciária teve um aspecto que a diferencia das outras reformas: o conflito no processo de tramitação, o forte debate público e o grande número de derrotas do Executivo no processo de aprovação. (Melo, 2003).

As diretrizes da reforma previdenciária no Brasil têm origem e influência internacional. Ao longo dos anos 80 e 90 diversos países realizaram reformas no sistema de previdência social, com experiências bastante variadas. As metas preconizadas pelo Banco Mundial assentam-se sobre três pilares: o primeiro público, universal, que garanta um mínimo; o segundo, compulsório, baseado na capitalização individual, com contribuição definida e, o terceiro, um sistema complementar facultativo e privado, pautado no sistema de capitalização. O Banco Mundial ainda sugere a realização de ajustes nos Planos de Custeio de Benefícios devendo também ocorrer modificações na gestão administrativa. Por fim, seriam modificados o regime financeiro e a gestão para um plano de capitalização individual, gerido pelo setor privado, sendo esta a última etapa do processo de reformas. (Melo, 2003).

⁵ A Nova Gestão Pública consiste em um núcleo de idéias que enfocam a qualidade de gestão, a avaliação de desempenho, a desagregação das burocracias em agências que se relacionam em bases contratuais, a terceirização, redução de custos em uma gestão que possui metas, contratos periódicos e autonomia gerencial; menor controle do governo sobre a administração pública. (Costa, 2002).

O Brasil, a partir do governo Fernando Henrique, procura seguir essas sugestões de ajuste do sistema previdenciário, iniciando o processo de reformas de forma lenta e gradual, uma reforma paramétrica, lançando bases para transformações mais estruturais para o futuro.

As questões fundamentais postas em pauta pela reforma através da Proposta de Emenda Constitucional nº. 33 (PEC 33), que antecedeu a E.C. nº. 20/98, foram:

- Substituição da Aposentadoria por Tempo de Serviço pela Aposentadoria por Tempo de Contribuição;
- Introdução de idades mínimas para homens e mulheres e novas modalidades de contribuição nas aposentadorias do setor público, buscando uma aproximação dos critérios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS);
- Rompimento da extensão aos inativos de direitos ou vantagens concedidos a ativos.

As dificuldades para aprovação de todos os quesitos da reforma, segundo Melo (2003), têm origem em vários fatores que se conjugaram: a natureza da reforma, que impõe custos a grupos da população; a estratégia de desconstitucionalização pretendida; a natureza de seu desempenho; a inércia tendencial do sistema ocasionada por sua maturidade. Além disso, a intenção do governo, naquele momento, não era solucionar o problema previdenciário brasileiro, porque isso significaria impor muitas perdas a grupos de eleitores.

É possível inferir que a maneira como a reforma previdenciária foi conduzida pelo governo Cardoso está totalmente sintonizada com aspectos e idéias difundidos por uma agenda internacional de reformas que, já à época, haviam sido implementados por outros países europeus e latino-americanos, ajustados à realidade brasileira, assim como ocorreu com a reforma do Estado e da administração pública em geral.

A nova lógica global em que os países se inserem e interagem impõe certos quesitos ou diretrizes para aqueles que pretendem manter-se no cenário criado por essa nova lógica. O Brasil, ao longo dos anos 90, realizou processos de reformas com o intuito de manter-se competitivo e atraente aos investimentos do capital internacional. Entretanto, as visões instrumental e fiscal que preponderaram colocaram o Estado como um “mínimo” no processo, submetendo-o ao mercado, à sociedade civil e aos indivíduos.

Assim como Nogueira (2004), podemos classificar o processo de reformas da década de 90 como um movimento mais direcionado para o ajuste do que para a reconstrução do país. “O movimento reformador não se preocupou em articular sua dinâmica racional-legal com uma dinâmica emancipatória, aberta para a democracia política, a promoção social e a cidadania”. (p. 52). Mas, para além disso, é importante levarmos em conta que, no momento da reforma do Estado do governo Fernando Henrique, havia, como aponta Costa (2002), uma incapacidade do governo central em coordenar de forma contínua e consistente as ações de uma burocracia muito fragmentada e heterogênea. Havia, além disso, uma agenda de reformas muito complexa, que preconizava ao mesmo tempo: consolidar o ajuste fiscal através da introdução de instrumentos de planejamento, orçamento e gestão; concluir a profissionalização da administração pública, estruturando as carreiras, introduzindo, ao mesmo tempo, mecanismos mais eficientes de gestão. Tudo isso exigia do governo uma elevada capacidade de coordenação interministerial, além da cooperação de uma burocracia muito fragmentada (Costa, 2002).

A reforma previdenciária do governo Fernando Henrique, que é parte de todo esse processo de reforma do Estado, no que diz respeito ao Regime Geral de Previdência Social em discussão neste trabalho, reflete justamente o clima e os dilemas da época: havia, naquele momento, uma forte exigência para o controle fiscal e, ao mesmo tempo, uma forte pressão para um menor controle gerencial. O sucesso das reformas, então, dependia, naquele momento, não apenas de vontade política, mas de condições administrativas e sociais para realizá-las.

2.2. Reforma da Previdência

A reforma previdenciária no Brasil, assim como na maioria dos países da América Latina, sofreu fortes influências das projeções do cenário internacional, mas, desequilíbrios oriundos da construção imprópria de seus sistemas previdenciários devido, principalmente, a administrações inadequadas também foram fatores importantes no desencadeamento das tentativas de reestruturação previdenciária.

Os temas mais discutidos quando o assunto é reforma previdenciária são, normalmente: idade mínima, universalidade, equidade contributiva, solidariedade, eficiência,

modelo de financiamento (repartição ou capitalização), os custos da transição de um sistema a outro.

No que diz respeito ao modelo de financiamento, a maioria dos países adota o modelo de repartição simples, público, normalmente, atrelado a um sistema complementar, público ou privado. A contribuição individual é base do benefício e o limite de idade é adotado pela maioria dos países, além de regimes diferenciados para os servidores públicos. A lógica do modelo de repartição simples está nas contribuições dos atuais trabalhadores financiando as aposentadorias dos atuais inativos. É o chamado pacto entre gerações. Já o modelo de capitalização pressupõe uma poupança formada por contribuições do trabalhador que se destina à cobertura dos benefícios prestados. Não há, neste caso, compromisso entre gerações.

No que tange à idade mínima, universalidade, equidade contributiva, solidariedade e eficiência, a maioria dos países possui tais requisitos desde a origem dos sistemas previdenciários. Diferente do que ocorreu no Brasil e em muitos países da América do Sul, onde o assistencialismo, aliado a constantes intervenções políticas, à confusão conceitual entre Previdência e Assistência Social e mesmo à introdução de benefícios sem a respectiva fonte de custeio, fizeram com que os princípios acima citados fossem deixados de lado.

Há inúmeros fatores que tornam a reforma da Previdência Social, no Brasil, necessária e urgente, apesar do que já se realizou. Houve, ao longo dos últimos anos, uma ampliação de direitos que não teve como contrapartida os recursos necessários a seu financiamento, o que ocasionou uma queda da relação entre o número de contribuintes e a quantidade de benefícios em manutenção, explicada também pelo aumento da expectativa de sobrevida dos indivíduos que se aposentam. “No Brasil, a proporção de pessoas com idade de 60 anos ou mais no total da população era de 7,3% em 1990 e estima-se que passará a ser de 11,9% no ano 2020”. (DUARTE DE ALÉM & GIAMBIAGI, 1997, p. 9).

Além disso, a forma como se estruturou a concessão da Aposentadoria por tempo de Contribuição, por exemplo, agrava muito os efeitos do aumento de anos de sobrevida sobre as finanças previdenciárias. “De fato, em 1995, 32% do estoque das pessoas que tinham se aposentado até então por tempo de serviço tinham até 49 anos de idade na data de início do benefício, e 67% tinham até 54 anos”. (DUARTE DE ALÉM & GIAMBIAGI, 1997, p.9).

Os autores acima citados apontam, ainda, que, os efeitos perversos sobre as despesas da previdência da tendência de envelhecimento da população, das distorções geradas pela aposentadoria por tempo de contribuição e da ampliação dos direitos introduzida pela Constituição de 1988, tornaram-se maiores com a queda da inflação após o Real, uma vez que as altas taxas de inflação serviam para amortecer a tendência ao aumento da despesa.

Se no período de alta inflação, os reajustes implicavam uma corrosão do valor real dos benefícios, com a queda da inflação ocorreu o efeito oposto. Isto se refletiu na evolução do índice real de reajuste dos benefícios previdenciários, que em 1997 apresenta um crescimento de 18% em relação a junho de 1994. (DUARTE DE ALÉM & GIAMBIAGI, 1997, p. 12).

Na experiência dos vários países que têm realizado reformas, os objetivos apontados para este processo são: relação mais estreita entre benefícios e contribuições (contribuição definida), a inserção de um instrumento de financiamento assegurado (que geraria mais poupança) e também a ênfase na sustentabilidade fiscal de longo prazo e minimização de conflitos intergeracionais. Muitos países adotam o sistema de “múltiplos pilares”: *um pilar obrigatório* gerenciado pelo governo e financiado a partir dos impostos para fins de redistribuição; *um pilar obrigatório* gerenciado pelo setor privado e plenamente capitalizado para fins de poupança e *um pilar voluntário* para aquelas pessoas que desejam mais proteção na aposentadoria. Os vários países acabam adotando variações desse sistema multi-pilar. Uns adotam um pilar público mais abrangente, outros não adotam pilar público de nenhum tipo, colocando tudo no setor privado.

Essa diferença de condições levou a Argentina, por exemplo, a escolher um pilar público relativamente grande, ao passo que no Peru, no momento, não existe qualquer pilar público, em absoluto. Essas diferenças levaram o Chile e a Austrália a escolherem um pilar privado muito maior que o do México e o da Argentina. (BRASIL.MPAS, 2001, p. 15).

Dentro da América Latina, os países da América do Sul foram construídos, segundo Stephanes, de forma idêntica, no que diz respeito à Previdência Social, mesmo que em períodos diferenciados, uns logo no início do século XX e outros após 1950. Sofreram influências de um mesmo contexto político, econômico e social e apresentam falhas

semelhantes que devem ser observadas. Além disso, o ciclo de reformas dos países sul americanos demorou a iniciar-se em relação ao restante do mundo. O primeiro país a iniciar reformulações em seu sistema previdenciário foi o Chile, em 1980.

Mesa-Lago (2000)⁶ aponta que, em 1997, nove países da América Latina haviam implantado reformas no setor previdenciário, que seriam de tipo *estrutural* ou *não estrutural*. *Reformas estruturais* seriam aquelas caracterizadas pela abolição da seguridade social e sua substituição por programas de capitalização plena e individual, com administração privada, mista ou programas paralelos seletivos, que eliminam o monopólio público da seguridade social. Essas reformas de tipo estrutural estariam presentes, segundo o autor, na Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, El Salvador, México, Peru e Uruguai. *Reformas de tipo não-estrutural* seriam caracterizadas por tentativas de aperfeiçoamento do programa público da seguridade social, tornando as condições de acesso mais restritas, com o intuito principal de reduzir gastos. Podem também se associar a programas de previdência complementar de caráter voluntário.

Tomando a caracterização de Mesa-Lago, teríamos:

- *Reformas não-estruturais:*

1. Sistema público reformado: Costa Rica (1990-1996)
2. Sistema público reformado com previdência complementar obrigatória: México (1991-1992)
3. Adição de previdência complementar voluntária ao programa público: Costa Rica, Equador, Guatemala, Uruguai e Brasil.

- *Reformas estruturais:*

4. Modelos substitutivos com administração privada:
 - a) Chile (1979 – 1981)
 - b) Bolívia (1996)
 - c) El Salvador (1996)
5. Modelos substitutivos com administração múltipla: México (1995-1996)

⁶ In SOTO, Sergio Reuben. *La política social: vínculo Estado-sociedad*. Editorial de la Universidad de Costa Rica, São José, 2000.

6. Modelos mistos:
 - a) Argentina (1993)
 - b) Uruguai (1995)
7. Modelos paralelos ou seletivos:
 - a) Peru
 - b) Colômbia

Comparar todas essas reformas, no que diz respeito às vantagens e desvantagens, é difícil, uma vez que têm tempos de funcionamento diferentes e, além disso, diferem muito de país para país, cada qual buscando adaptações que melhor se adequem às próprias necessidades.

“La pretensión de que existe un modelo universal de reforma no está validada por las reformas ocurridas en los ocho países”. (Mesa-Lago, 2000, p. 262).

O que se pode dizer é que a maioria dos países da América Latina busca reformas que levem à diminuição das influências do setor público na administração, quando não substituem completamente, como no caso do Chile.

No entanto, muitos países ainda não concluíram suas reformas e o debate envolve quatro tipos de modelos principais: o modelo chileno (substitutivo), o argentino ou uruguaio (misto entre administração pública e privada), o colombiano e o peruano (paralelo) e, ainda, os de reformas não-estruturais como é o caso do Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e Venezuela. (Mesa-Lago, 2000).

O papel do Estado, segundo Mesa-Lago (2000), seria de fundamental importância em todos os tipos de reformas, até mesmo nas que seguem modelos substitutivos, supervisionando o sistema e dando garantias aos segurados que se filiam aos novos programas de previdência.

Sin este rol estatal crucial, el sistema no hubiera tenido éxito ni en Chile ni en los otros países. Pero en Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay históricamente el Estado cumplía con sus obligaciones de seguridad social antes de la reforma y ha continuado con esa tradición después de esta. Por lo contrario, en El Salvador, Perú y la mayoría de los países latinoamericanos, el Estado ha jugado un papel negativo en la seguridad social: no ha contribuido regularmente como empleador y tercera parte (...); o ha forzado al

seguro social a invertir casi todas sus reservas en papeles públicos sin valor. Así pues, es esencial, cualquiera que sea el tipo de reforma, que es Estado responsablemente cumpla con sus obligaciones de seguridad social. (MESA-LAGO, 2000, p.265).

É evidente que o Estado, enquanto personagem principal do desenvolvimento econômico e social tem, nos últimos anos, sofrido a ação de fatores que tornam o seu papel um tanto quanto prejudicado ou, melhor dizendo, o Estado passa por um processo de redefinição do seu papel frente às mudanças globais e aos novos desafios impostos pelo cenário mundial. Entretanto, as mudanças e decisões tomadas ainda são pautadas e determinadas pelo consenso social e político que garantem ao Estado legitimidade de ação e intervenção. E a construção do consenso social em ambientes democráticos demanda tempo para que resistências sejam superadas.

Este é um processo não meramente técnico, mas fundamentalmente político. (...). Não há respostas fáceis a estas questões, pois elas dependem também, em larga medida da cultura e psicologia da sociedade em questão. (Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999, p.34).

No Brasil, a promulgação da Constituição de 1988, ao trazer o modelo de Seguridade Social solidário, segundo o modelo beveridgeano de seguridade social, já pode ser considerada como uma primeira reforma, uma vez que rompeu com o modelo de seguro social, garantindo a prestação dos benefícios a todos os cidadãos.

Nesse momento, a base de financiamento da Seguridade Social deixou de incidir apenas sobre a folha de salários dos contribuintes e passou a ser financiada por toda a sociedade – direta ou indiretamente – através de recursos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e também por contribuições sociais:

- dos empregadores sobre a folha de salários, faturamento (Cofins) e lucro (CSLL);
- dos trabalhadores;
- sobre a receita de concursos de prognósticos.

À Previdência cabiam as arrecadações sobre a folha de salários, à Saúde, os recursos advindos dos lucros (Finsocial e CSLL), e à Assistência Social, os recursos provenientes do

faturamento (Cofins). Até dezembro de 2007, a Saúde possuía também os recursos da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras), aprovada em 1996. Com a Emenda Constitucional n° 29, de 2000, ficou constitucionalmente estabelecida a destinação das contribuições sobre a folha de salários para a Previdência Social.

Seguridade social:

- * Previdência →
- * Assistência social →
- * Saúde →

Financiamento:

- * Folha de salários
- * Faturamento
- * Lucro líquido

O sistema previdenciário, após 1988, manteve-se como de repartição simples prevendo a criação de previdência complementar pública e facultativa, custeada por contribuições adicionais. A Aposentadoria por Tempo de Serviço (ATS) foi mantida: 35 anos de tempo de serviço para homens e 30 anos de tempo de serviço para mulheres, bem como as aposentadorias especiais para professores.

A Constituição ainda previu algumas mudanças:

- redução do limite de idade para aposentadoria rural (60 anos para homens e 55 anos para mulheres);
- ampliou os benefícios rurais, concedendo aposentadoria também aos trabalhadores em regime de economia familiar;
- direito à pensão por morte também aos homens ou companheiros;
- direito à aposentadoria especial das professoras após 25 anos de efetivo exercício nas funções de magistério;
- ampliação da licença-maternidade de 90 para 120 dias;
- mudança no cálculo do valor do benefício (em substituição às 36 últimas contribuições tomou-se para efeito de cálculo a média dos 24 últimos);
- revisão dos benefícios mantidos baseada no número de salários mínimos quando da concessão.

Tais mudanças vieram a ser rediscutidas na década de 1990, quando o país mergulhou numa grave crise fiscal, inflacionária e política, que culminou na cassação do então Presidente da República, Fernando Collor de Mello. A previdência foi colocada novamente em questão – qual a sustentabilidade desse sistema tendo em vista as mudanças demográficas, mudanças no mundo do trabalho, a própria generosidade do sistema e a manutenção de privilégios?

É nessa época que as leis 8.212/91 e 8.213/91 são implementadas no sentido de inovar a Constituição e estabelecer, respectivamente, o Plano de Custeio da Seguridade Social e o Plano de Benefícios da Previdência Social.

Em toda a América Latina e, em particular no Brasil, vivia-se uma grave crise econômica que exigia uma série de reformas profundas. (...) Uma política reformista, que incluiu a privatização do patrimônio do Estado (...) foi fortemente indicada pelas agências internacionais como a solução capaz de devolver ao país os níveis de crescimento social e econômico alcançados no passado. É na esteira do discurso reformista, de cunho marcadamente neoliberal (...), que se desenvolveram os debates acerca da necessidade de reorganização do então modelo de seguridade. (FLEURY e ALVES, 2004, p. 993).

Na década de 1990, os desequilíbrios do setor previdenciário tornaram-se mais visíveis devido à elevação do déficit e de estrangulamentos causados por diferenças entre os regimes do INSS, a previdência do setor público e o regime dos militares. Além de pressões internas, fatores externos contribuíram para a polêmica: a necessidade de se adotar medidas de ajuste das contas públicas para a continuidade do equilíbrio econômico do país, oriundas principalmente de organismos internacionais como o BID, o FMI e o Banco Mundial. A visão de especialistas, a mídia e o próprio governo enfatizavam a ineficácia de quaisquer tentativas de saneamento das contas públicas sem a eliminação de déficit da Previdência Social.

Durante o primeiro governo FHC (1994-1998), através de leis e medidas provisórias, o governo empenhou-se em reformular o sistema previdenciário procurando extinguir direitos tecnicamente descabidos, reconhecendo a inviabilidade do que existia.

Uma reforma estrutural da previdência social que liberasse o Estado dos encargos com aposentadorias e pensões e ao mesmo tempo

fortalecesse o crescente mercado de seguros foi colocada como requisito para a solução da crise fiscal e (...) liberação de uma poupança nacional para ser investimento e arrancada do processo de desenvolvimento. (FEURY e ALVES, 2004, p. 994).

A reforma da Previdência Social inicia-se em 1995 com a PEC 33 e, após anos de discussão, em 1998 foi aprovada a Emenda Constitucional n° 20. O que se propunha, de início, era restaurar o equilíbrio fiscal da previdência através do estabelecimento de idade mínima para aposentadoria, eliminação das aposentadorias especiais precoces, mudança no critério de cálculo de anos de serviço para anos de contribuição, cobrança de servidores públicos inativos e introdução de contas privadas. Segundo Fleury e Alves (2004), a aprovação desta E.C n° 20/98 abriu caminho para futuras reformas, uma vez que os benefícios do RGPS foram desconstitucionalizados, afirmou-se o caráter contributivo dos regimes dos servidores e a possibilidade de instituição de um teto para aposentadorias, criando um sistema complementar para os servidores.

A Proposta de Emenda Constitucional, depois de sua introdução na Câmara dos Deputados, sofreu muitos efeitos políticos. Entre a proposta feita pelos economistas que conceberam o plano de estabilização econômica e a proposta de reforma encaminhada ao Congresso havia um grande descompasso. O governo decidiu por uma proposta de reforma menos complexa, para não impor perdas imediatas a grupos de eleitores.

A E.C. n° 20/98 manteve os regimes públicos de repartição da seguinte forma: trabalhadores da iniciativa privada em geral (RGPS), servidores públicos civis (RPPS) e militares, e regime privado (RPP) de caráter complementar. Esses regimes se agruparam em dois grandes segmentos: previdência social pública (RGPS, RPPS e Regime dos Militares) e a previdência complementar de caráter privado (RPP), sendo o RGPS administrado pelo INSS (beneficiando uma média de 94% dos trabalhadores do mercado formal) o RPPS atendendo aos servidores de 2.140 municípios e a funcionários públicos da administração direta, autárquica e fundacional da União, Estados e Distrito Federal.

O regime de previdência privada tem apenas caráter complementar para os segurados de outros regimes que queiram receber valores superiores aos tetos de benefícios dos regimes a que pertencem e para os trabalhadores excluídos do mercado formal, mas que desejam aposentar-se. No Brasil, temos dois tipos de fundos privados: os fundos de pensão

“fechados”, para empregados de uma certa empresa ou de um conjunto de empresas e os planos individuais “abertos”, acessíveis a quem queira.

Fleury e Alves apontam as principais alterações implementadas pela E.C nº 20/98, pela Lei nº 9.876/99 e Leis Complementares nº 108 e 109/2001:

- estabelecimento de um teto para os benefícios do RGPS, fixado ao valor equivalente a 10 salários mínimos de dezembro de 1998 (R\$ 1.200), corrigidos pelo INPC;
- substituição da Aposentadoria por Tempo de Serviço pela Aposentadoria por Tempo de Contribuição, tendo o segurado que comprovar no mínimo 35 anos (homens) e 30 anos (mulheres) de contribuição;
- extinção das Aposentadorias Proporcionais por Tempo de Contribuição para filiados após 1998. Para os já filiados, necessidade de idade mínima de 53 anos (homens) e 48 anos (mulheres) e cumprimento de tempo adicional de 40% (RGPS) e 20% (RPPS);
- ampliação do período que serve como base de cálculo para o salário de benefício, que passou a ser calculado a partir da média dos 80% maiores salários de contribuição, observados em toda a vida laboral do trabalhador;
- criação do fator previdenciário, aplicado obrigatoriamente apenas às Aposentadorias por Tempo de Contribuição, que ajusta o valor do benefício ao tempo médio de recebimento do benefício (expectativa de sobrevida), à idade de aposentadoria e ao tempo de contribuição. Tinha como objetivo endogeneizar variáveis demográficas e estabelecer uma correlação entre contribuições e benefícios para fins de determinação de seus valores;
- unificação das regras aplicadas ao RPPS nos âmbitos federal, estadual e municipal;
- instituição de idade mínima para aposentadoria dos servidores públicos. Para os filiados até 1998: 53 anos (homens) e 48 anos (mulheres). Para os filiados depois: 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres);

- foi facultada aos servidores públicos a previdência complementar, cujos benefícios são complementados com valores superiores àqueles pagos pelo INSS;
- adoção de regras de controle mais rígidas para os fundos de previdência privada.

Ao contrário de outras reformas que estavam em discussão concomitantemente com a da Previdência, como a reforma econômica e a emenda de reeleição, não se observou empenho do Executivo em negociar uma reforma definitiva para a questão previdenciária. A proposta de idade mínima e de extinção da Aposentadoria por Tempo de Serviço acabou resultando num acordo no qual o tempo de serviço foi modificado para tempo de contribuição, exigindo-se idade mínima somente em casos de Aposentadoria por Tempo de Contribuição proporcionais, quando não se atingisse o tempo de 30/35 anos de tempo de contribuição.

A instabilidade da garantia dos direitos adquiridos como a aposentadoria integral aos 30 anos de serviço para homem e 25 para mulheres, impostos pela indefinição da reforma e pela interpretação de que esta se voltava exclusivamente para a supressão de direitos ocasionou uma corrida nos pedidos de aposentadoria. No período de 1994 a 1996 observou-se tanto no INSS como no funcionalismo público um aumento de 25,8% na concessão de aposentadorias por tempo de serviço. (Santos, 2006).

Os sistemas de aposentadorias do funcionalismo público e do RGPS aproximaram-se mais no que se refere a regras e direitos, como vimos a pouco e, em 1999, o Congresso aprovou o fator previdenciário, que foi implantado para reduzir o valor das aposentadorias de pessoas mais jovens, aumentando o valor para quem postergasse a aposentadoria. A implementação do fator, depois da aprovação da Emenda Constitucional, causou efeitos imediatos ao reduzir o valor das aposentadorias precoces e premiar os que trabalhavam por mais tempo, acabando por reduzir momentaneamente a despesa com pagamentos de benefícios, retardando o número de solicitações de aposentadorias.

A reforma previdenciária do governo Cardoso, quando analisamos as medidas aprovadas, parece ter sido determinante apenas quanto à necessidade de ajustes fiscais diante da recessão que o Brasil, assim como outros países, enfrentava no momento. Houve necessidade de adaptação do sistema previdenciário, porém, como veremos na próxima

seção, a tônica dada à questão deficitária acabou ofuscando discussões importantíssimas como as alterações na dinâmica populacional e no mercado de trabalho, no que tange à informalidade, tanto é que uma idade mínima para aposentadoria não foi instituída e políticas para a inclusão de cidadãos ao sistema previdenciário não foram pensadas. A supremacia dada à necessidade de contenção de despesas, aliada a ligações com interesses do mercado de seguros privados parece ter guiado a reforma previdenciária do governo FHC, preservando graves distorções no sistema, não sendo capaz de solucionar ou amenizar a questão deficitária.

3. Aposentadoria por Tempo de Contribuição e a Reforma do Governo FHC: pontos para discussão.

Nos capítulos anteriores procuramos analisar a forma histórica como o Brasil definiu a sua proteção social através de um sistema de seguridade que, hoje, assim como em tantos outros países, encontra-se em crise, sendo alvo de reformas, que necessitam ser avaliadas para que se saiba os caminhos a serem traçados e o que pode ainda ser incorporado nas próximas etapas.

O Brasil, ao longo do século XX, expandiu sua cobertura de benefícios e já realizou duas reformas. É um sistema que tem, aproximadamente, 32 milhões de contribuintes para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que arrecadou, em 2005, 108,2 bilhões de reais, dos quais 146,0 bilhões foram transferidos para o RGPS, atingindo um déficit de 5% do PIB. Nossa Previdência está ligada, ainda, à área de Assistência à Saúde e à Assistência Social, compondo um complexo sistema de seguridade que envolve transferências de renda, gera déficits e, ao mesmo tempo, é ineficiente na redução da pobreza e na redistribuição de renda.

A reforma previdenciária no Brasil tem se caracterizado por discussões que se processam ao longo dos governos: Fernando Collor de Mello (1991-1992), Itamar Franco (1993-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), até o atual governo de Luís Inácio Lula da Silva. Isso nos permite avaliar o que já foi realizado, para que as futuras reformas possam dar conta de discutir o que ainda deve ser reformado e, até mesmo, reavaliar o que já se fez, visando uma maior democratização nas discussões tanto no que se refere às aspirações da sociedade em relação ao sistema de previdência, como da própria instituição previdenciária que se pretende manter.

O propósito central deste trabalho é tecer análises a partir da Aposentadoria por Tempo de Contribuição, o principal alvo da reforma previdenciária que se processou no governo Fernando Henrique Cardoso, através da aprovação da Emenda Constitucional nº. 20/98, a maior reforma após a promulgação da Leis 8.212 e 8.213/91, que dispuseram sobre a Organização e instituíram o Plano de Custeio da Seguridade Social.

Nesta seção, o que se apresenta é uma análise do Sistema Previdenciário a partir de algumas variáveis escolhidas: o déficit previdenciário antes e depois da E.C. nº 20/98, a questão demográfica e sua relação com a E.C. nº 20/98 e também uma discussão a respeito

do mercado de trabalho e da informalidade, trabalhando como tal questão não foi focada pela E.C. nº 20/98 e qual o impacto disso para o sistema previdenciário. A opção de trabalhar com as variáveis déficit, demografia e mercado de trabalho deu-se em razão de estas serem questões fundamentais para a atual discussão sobre reforma previdenciária, não só no Brasil, mas na grande maioria dos países que planejam ou já executaram mudanças em seu sistema previdenciário ou de seguridade, bem como em razão da intenção de se verificar como a reforma previdenciária do governo Fernando Henrique Cardoso lidou com a questão do déficit, a questão da dinâmica da população na atualidade e, também, a questão do mercado de trabalho, questões-chave para a busca de maior equilíbrio para o sistema previdenciário brasileiro neste momento.

A Aposentadoria por Tempo de Contribuição é um tipo de benefício que já foi alvo de muita polêmica quanto ao seu valor social e a sua viabilidade atuarial. Os que defendem a manutenção desse benefício – segurados do RGPS e sindicatos representantes de diversas categorias de trabalhadores - argumentam ser ele compensador aos trabalhadores por seu longo tempo de serviço à sociedade, no sentido de cobertura quando da perda da capacidade laborativa decorrente dos muitos anos trabalhados. A crítica a esse benefício está nos problemas que ele apresenta atualmente: seria ele nocivo à integridade financeira da instituição previdenciária, além de ser elitista, pois os trabalhadores que se aposentam por tempo de contribuição são aqueles que conseguem comprovar 30 ou 35 anos de tempo de serviço através de documentos registrados (provas materiais), algo que foge à realidade da maior parte dos trabalhadores que se incluem no sistema previdenciário como trabalhadores temporários, safristas, que têm registros intermitentes e realizam trabalhos braçais, submetidos a condições mais degradantes do que aqueles que conseguem aposentar-se por tempo de contribuição.

A escolha de trabalhar com a Aposentadoria por Tempo de Contribuição dá-se pelo fato de ser um tipo de benefício que desde sua criação – em 1924 como aposentadoria por tempo de serviço – e integração ao sistema previdenciário – em 1960 com a LOPS -, ter sido sempre considerado oneroso para os cofres públicos, mas que apenas em 1998 vem a ser de fato atingido por mudanças que não agiram no sentido de sua eliminação, somente impuseram adaptações visando a desonerar os cofres previdenciários.

Diferenciando-se da tendência do restante do mundo, que não adota tipos de aposentadoria desvinculados da exigência de idade mínima para a concessão, a Emenda Constitucional nº 20/98 não é aprovada para comprometer ou extinguir a Aposentadoria por Tempo de Contribuição, apenas modifica a organização deste tipo de benefício com o intuito maior de desonerar os cofres públicos. Nossa análise pretende avaliar se este objetivo foi atingido e quais os impactos sociais trazidos pela implementação desta E.C. no período que vai de 1996 a 2005 – considerado suficiente para observação do comportamento dos agentes antes e depois da reforma.

A Aposentadoria por Tempo de Serviço passou a denominar-se Aposentadoria por Tempo de Contribuição aumentando a exigência de tempo de contribuição, além de impor um limite de idade para a sua concessão (porém, esse limite de idade foi adotado apenas nos casos de aposentadorias proporcionais), o que, certamente, pode ter influenciado na decisão de muitos que, após a reforma, optaram por aposentar-se ou por permanecer no sistema. O que se busca é observar, através da coleta de dados realizada, a reação dos segurados diante das mudanças empreendidas, além de investigar se o objetivo de desonerar os cofres públicos foi alcançado com tal Emenda Constitucional e qual o seu real impacto para o sistema.

3.1. Financiamento e Déficit

A Previdência Social brasileira é um complexo sistema formado pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), para os trabalhadores do setor privado, organizado e administrado pelo INSS, pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos Servidores Públicos Estatutários e Militares, organizados pelos entes da Federação, e pelos Regimes Previdenciários do Setor Privado (RPP), autônomos em relação à Previdência Social pública.

O financiamento dos sistemas previdenciários, em geral, baseia-se em dois princípios fundamentais a se considerar: o de capitalização e o de repartição. No sistema de capitalização, o contribuinte possui uma conta individual e, pautando-se nela, e numa previsão de sua expectativa de sobrevivência, tem o seu benefício calculado. Por ser uma conta individual, não permite que ocorram transferências inter ou intrageracionais. No sistema de repartição, que é o princípio de financiamento que rege a alocação de recursos da Previdência Social pública brasileira, as contribuições dos ativos financiam os pagamentos dos inativos, o

que faz com que transferências inter e intrageracionais ocorram e causem um certo desequilíbrio entre contribuições e benefícios.

A Constituição de 1988, trouxe a definição de Seguridade Social em seu artigo 194, sendo composta pela Previdência, Saúde e Assistência Social e, a partir da Lei nº. 8.212/91, teve um orçamento específico a ela destinado, financiado por contribuições sociais, como segue:

Seguridade social:		Financiamento:
* Previdência	→	* Folha de salários
* Assistência social	→	* Faturamento
* Saúde	→	* Lucro líquido

Ao longo da história de nosso Sistema Previdenciário, o constante aumento dos gastos com o social, devido a demandas sempre crescentes, fez com que o governo fosse criando novas contribuições, além de aumentar as alíquotas já existentes. Varsano e Mora (2007) apontam que:

Para reduzir essa rigidez na alocação de recursos orçamentários criou-se o Fundo Social de Emergência, um artifício de caráter temporário que desvinculava 20% da receita de impostos e contribuições (...). Atualmente, a Desvinculação de Receitas da União (DRU) tem vigência prevista até 2007.(p. 324)

Mesmo com a DRU, o dispêndio com o Orçamento da Seguridade Social (OSS) consome cerca de 40% das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal (Ministério da Fazenda, 2005), o que corresponde a, aproximadamente, 5,6% do Produto Interno Bruto (PIB). Esse gasto elevado acaba afetando a competitividade internacional do Brasil, uma vez que o financiamento exige uma carga contributiva sobre a folha de salários entre as mais altas do mundo. Além disso, a arrecadação não é capaz de cobrir as despesas. A despesa do INSS em relação ao PIB passou de 2,6% em 1988 para 7,5% em 2005, enquanto a arrecadação manteve-se estável (5,6% do PIB, em 2005). (Cechin e Cechin, 2007, p. 222)

O financiamento da Previdência integra o Orçamento da Seguridade Social, mas possui uma estrutura que lhe é específica, como se pode visualizar nos quadros abaixo:

Quadro 1

Alíquotas e Base de Incidência de Contribuições para a Previdência Social para Empresas e Associações Desportivas – 2004

Tipo de Contribuinte	Alíquota e base de incidência
Empresas em geral, exceto financeiras	<p>20% sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços;</p> <p>20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços;</p> <p>15% sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura da prestação de serviços, relativamente a serviços que lhe são prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho;</p> <p>1%, 2% ou 3%, conforme o risco preponderante na empresa, sobre o total de remunerações pagas ou creditadas aos segurados empregados e trabalhadores avulsos, para financiamento da aposentadoria especial e dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laboral decorrente dos riscos ambientais do trabalho;</p> <p>As alíquotas de 1%, 2%, ou 3% são acrescidas de 12%, 9% e 6%, se a atividade exercida pelo segurado ensejar a concessão de aposentadoria especial após 15, 20 ou 25 anos de contribuição. Tal acréscimo incide exclusivamente sobre a remuneração do segurado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.</p>
Empresas Financeiras	<p>22,5% sobre o total das remunerações pagas devidas ou creditadas aos seus empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviço. Demais alíquotas idênticas às das empresas em geral.</p>
Associação desportiva que mantém equipe de futebol profissional	<p>5% da receita bruta, decorrente dos espetáculos desportivos de que participem em todo território nacional em qualquer modalidade desportiva, inclusive jogos internacionais, e de qualquer forma de patrocínio, financiamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e de transmissão de espetáculos desportivos;</p> <p>20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviço;</p> <p>15% sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, relativamente a serviços que lhe são prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho.</p>

Fonte: Anuário estatístico da Previdência Social (AEPS) – 2004.

No Anuário Estatístico da Previdência Social, o Quadro 1, acima, e os Quadros 2 e 3, abaixo, aparecem como integrantes de um único quadro. Aqui, porém, para melhor visualização e leitura, subdividimos em três, levando em conta os diferentes setores. Há, como se pode observar, um intrincado sistema de financiamento construído ao longo da história do sistema previdenciário, conforme as diferentes categorias foram sendo incorporadas.

Quadro 2

Alíquotas e Base de Incidência de Contribuições para a Previdência Social para Produtores Rurais e Agroindústria – 2004

Tipo de contribuinte	Alíquota e base de incidência
Produtor rural pessoa jurídica	2,5% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção rural; 0,1% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção, para financiamento de benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laboral decorrente dos riscos ambientais do trabalho;
Agroindústria, exceto sociedades cooperativas e agroindústrias de piscicultura, carcinicultura, suinocultura e avicultura	2,5% sobre o valor da receita bruta proveniente da comercialização da produção; 0,1% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção, para financiamento de benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laboral decorrente dos riscos ambientais do trabalho;
Produtor rural pessoa física e segurado especial	2% sobre o valor da receita bruta proveniente da comercialização da produção rural; 0,1% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção rural, para financiamento de benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laboral decorrente dos riscos ambientais do trabalho

Fonte: Anuário estatístico da Previdência Social (AEPS) – 2004.

Quadro 3

Alíquotas e Base de Incidência de Contribuições para a Previdência para Empregador Doméstico, Empregado, Trabalhador Avulso e Contribuinte Individual – 2004

Tipo de contribuinte	Alíquota e base de incidência
Empregador doméstico	12% do salário de contribuição do empregado doméstico a seu serviço.
Segurado empregado, inclusive o doméstico e trabalhador avulso	8%, 9% ou 11% sobre o salário de contribuição.
Contribuinte individual (autônomo que trabalha por conta própria e facultativo)	20% sobre o respectivo salário de contribuição, no caso do contribuinte individual, e 20% sobre o valor declarado, no caso do segurado facultativo.
Contribuinte individual (empresário e autônomo que presta serviços a uma ou mais empresas)	11% sobre o respectivo salário de contribuição.

Fonte: Anuário estatístico da Previdência Social (AEPS) – 2004.

A principal fonte de financiamento da Previdência Social brasileira constitui-se nas contribuições da parcela da população que deu início ao sistema previdenciário no Brasil: os empregados - localizados no Quadro 3, que contribuem com 8%, 9% ou 11% sobre seu salário - e empregadores – localizados no Quadro 1. Juntos, empregados e empregadores, respondem por cerca de $\frac{3}{4}$ da arrecadação total. (Varsano e Mora, 2007).

Entretanto, essa fonte específica acaba por não ser suficiente, o que faz com que ocorram aportes constantes a recursos da Seguridade Social. O déficit atual do Sistema

Previdenciário é estrutural e absorve recursos do OSS, como ressaltam Tafner e Giambiagi (2007)

Os benefícios previdenciários relacionados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) alcançaram, em 2005, 7,6% do PIB (...), enquanto as receitas responderam somente por 5,6% do PIB, gerando um déficit da ordem de 2% do PIB (...), mantidas as atuais regras de benefícios e estrutura de financiamento, o déficit da previdência tende a crescer significativamente nos próximos trinta anos. (TAFNER e GIAMBIAG (Orgs.), 2007, p. 328).

No entanto, o atual ministro da Previdência Social, José Pimentel, ou o atual secretário de Políticas da Previdência Social, Helmut Schwarzer, afirmam que a Previdência Social brasileira não é deficitária. Enfatizam que, isolando o sistema previdenciário enquanto seguro social, desvinculando benefícios rurais e assistenciais, que não prevêem base de financiamento para concessão – além de incluir no financiamento da previdência outras contribuições como a Confins (faturamento), o sistema teria o déficit previdenciário eliminado, convertendo-o, dependendo da abrangência das contribuições consideradas, em superávit.

Porém, o que temos estabelecido em nossa Constituição não é o que esta crítica argumenta. A forma como se estrutura a Seguridade Social no Brasil, composta pelos sistemas de Previdência, Saúde e Assistência e suas correspondentes fontes de financiamento é algo muito bem definido e que só poderia ser diferente caso houvesse uma reforma radical para separar em um sistema específico os benefícios contributivos e passar os não contributivos todos para a Assistência. Nos moldes atuais de estrutura e financiamento do Sistema de Seguridade brasileiro, transferir as fontes de financiamento de um sistema para outro não soluciona o déficit. Afirmar o superávit da previdência é um artifício que serve apenas para adiar novas discussões acerca de reformas.

Giambiagi (2007) esclarece:

Há receitas de um lado e despesas do outro e, no caso do governo central, divide-se o resultado primário (...) entre o Tesouro Nacional e o INSS (...). Nos últimos anos, houve um significativo superávit primário do Tesouro Nacional e um déficit crescente no âmbito do INSS. (p. 33)

Para este autor, validando também o nosso argumento, se a previdência for considerada como seguro e a ela se incorporar outras receitas como a Cofins, de fato, se tornaria superavitária, porém, o superávit do Tesouro Nacional encolheria drasticamente. O resultado é que o superávit primário consolidado do governo central – soma do Tesouro Nacional e INSS – não mudaria. A previdência, portanto, não é superavitária. Não se pode contestar que as despesas previdenciárias só aumentaram nos últimos 15 anos. Observemos a tabela que segue:

Tabela 1
Resultado primário do governo central – médias por período (% PIB)

Composição	1991/95	1996/00	2001/05	2006
Receita	16,9	19,7	23,6	25,7
Despesas	15,6	18,7	21,2	23,2
Transferências a estados/municípios	2,7	3,2	4,0	4,3
Pessoal	4,6	4,9	5,0	5,0
INSS	4,5	5,7	6,9	7,8
Outros	3,8	4,9	5,3	6,1
Ajustes estatísticos*	-0,1	0,0	0,1	0,0
Superávit primário	1,2	1,0	2,5	2,5

*Diferença entre os resultados apurados pelo Tesouro Nacional e pelo Banco Central.

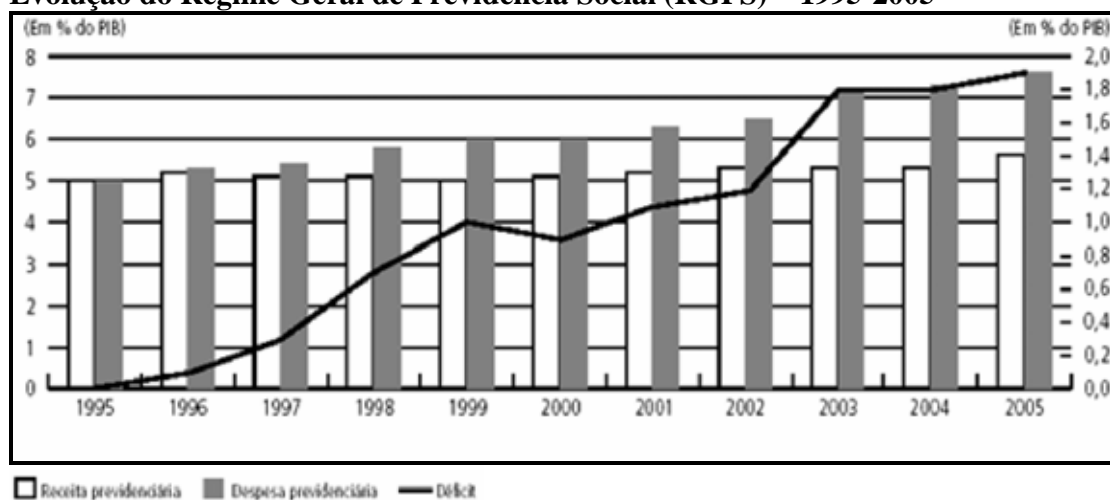
Fonte: Giambiagi, 2007, p. 73

O que se nota é que, no período entre 1991 e 2006, o superávit primário do governo central aumentou pouco mais de 1% do PIB; a receita bruta passou de 17% do PIB para 26%, para arcar com o aumento dos gastos; a despesa primária teve um aumento da ordem de 8% do PIB, o gasto com pessoal aumentou apenas 0,4% do PIB; as transferências para estados e municípios tiveram um incremento de 1,6%, enquanto as despesas com INSS tiveram uma variação de 3,3% do PIB, o que significa que o setor com maior índice de aumento de gastos foi o INSS, apesar da reforma previdenciária realizada em 1998.

O gráfico a seguir ilustra a evolução do déficit do Regime Geral de Previdência Social entre 1995 e 2005:

Gráfico 1

Evolução do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – 1995-2005



Fonte: Cechin e Cechin (2007)

É importante salientar que o desequilíbrio dos cofres previdenciários está intimamente ligado a tendências globais como mudanças na composição etária e transformações no mercado de trabalho. Entretanto, esse desequilíbrio crescente deve-se à atuação de um sistema que conteve e que contém desequilíbrios atuariais⁷ embutidos em sua estrutura. Os indivíduos acabam usufruindo de aposentadorias por mais tempo do que, proporcionalmente, contribuíram. O desajuste, portanto, deve-se a fatores estruturais, atrelados às mudanças históricas trazidas pela Constituição de 1988, além de questões como o crescimento real do salário mínimo e, também, a estabilização monetária advinda em 1994 com o Plano Real.

A fusão dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS) no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, a Constituição de 1988 e a legislação específica que se criou após a sua promulgação, que caminharam no sentido da universalização de acesso aos benefícios, trouxeram um aumento real no número de beneficiários, além de estabelecer o piso dos benefícios no valor de um salário mínimo. O trabalhador rural teve redução de cinco anos na idade mínima para pleitear aposentadoria, o valor do benefício passou de $\frac{1}{2}$ para 1 salário mínimo. As regras de elegibilidade passaram a seguir padrões internacionais de

⁷ O desequilíbrio atuarial não é diretamente observável, depende de cálculos que considerem as variáveis demográficas, projetadas de forma a calcular o número de contribuintes e de beneficiários num certo período de tempo. Um sistema pode ter desequilíbrio atuarial e apresentar superávits de caixa. Foi o que ocorreu com o caso brasileiro. O sistema, inicialmente, era superavitário, mas, com o amadurecimento e as mudanças demográficas, os desajustes atuariais se converteram em déficits.

redistributividade, no entanto, o valor despendido com as aposentadorias rurais não correspondeu a um histórico de contribuições.

Quadro 4
Quantidade e Valor (R\$) de Aposentadorias por Idade Concedidas entre 1988 - 2005

Anos	Quantidade / Clientela		Valor / Clientela	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1988	70.513	132.030	0,46	0,37
1989	94.410	134.146	8,15	6,00
1990	77.100	152.291	163,57	136,21
1991	102.197	129.449	1.374,87	1.004,06
1992	137.924	670.089	26.312,31	106.081,81
1993	148.222	919.389	516.048,10	1.986.068,81
1994	134.077	421.530	12.472.504,00	19.807.894,32
1995	129.594	120.706	21.284.170,30	11.176.481,49
1996	96.296	134.589	19.207.398,35	14.781.116,35
1997	100.316	198.632	23.423.159,54	23.677.014,97
1998	97.178	294.458	24.868.420,47	37.821.211,98
1999	88.466	310.858	24.808.936,07	41.911.090,51
2000	89.221	318.727	27.751.098,80	47.285.363,26
2001	75.798	248.512	27.265.723,43	42.920.125,91
2002	104.005	324.891	42.914.795,56	63.669.331,56
2003	180.826	262.907	68.724.724,76	61.003.595,36
2004	215.532	271.079	87.743.918,52	69.336.722,60
2005	170.132	280.822	81.641.372,62	81.152.271,20

Fonte: MPAS/AEPS 2006

Como se pode observar no Quadro 5, acima, ocorreu um aumento significativo no número de benefícios rurais, principalmente entre 1991 e 1993, quando aumenta a quantidade e o valor dos benefícios rurais, sem que, entretanto, ocorresse uma elevação suficiente para o financiamento dos gastos. É um tipo de política que configura, justamente, a principal mudança implementada pela Constituição de 1988, que faz o modelo de previdência aproximar-se mais de um regime de seguridade social e não apenas de seguro social.

É inegável o avanço realizado pela Constituição de 88 (...), as inovações introduzidas sugerem um adensamento do caráter redistributivista das políticas sociais, assim como de uma maior responsabilidade pública na sua regulação, produção e operação. (DRAIBE, 1998, p. 16).

Tratou-se de uma escolha, em determinado momento da história brasileira, que transformou o conceito de previdência e proteção social no país. A partir disso, pode-se afirmar que, de fato, há um aparente desequilíbrio no que diz respeito à previdência que buscou atender aos trabalhadores rurais, que passaram a integrar o sistema previdenciário, mas é inegável, também, que as aposentadorias urbanas são causadoras de desequilíbrios. Quando observamos o quadro 6, podemos constatar que o valor das Aposentadorias por Tempo de Contribuição que, quase sempre, são urbanas, mesmo representando quantidades numericamente menores, em relação às Aposentadorias por Idade, têm valores proporcionalmente muito superiores às Aposentadorias Rurais.

Historicamente, de 1980 a 2005, o total de Aposentadorias por Idade concedidas corresponde a 9.164.878, com uma despesa correspondente a um total de R\$ 979.285.646,86. No que diz respeito às Aposentadorias por Tempo de Contribuição, o total, para o mesmo período, foi de 4.164.820 concessões, num valor correspondente a R\$ 1.508.576.289,06. (AEPS, 2006). Além disso, vale lembrar que a idade em que os indivíduos se aposentam por tempo de contribuição é inferior à dos indivíduos que se aposentam por idade, o que supõe um tempo de fruição superior de benefícios de valor maior.

Quadro 5**Quantidade e Valor (R\$) de Aposentadorias por Tempo de Contribuição Concedidas entre 1988 - 2005.**

Anos	Quantidade / Clientela		Valor / Clientela	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1988	60.363	0	0,90	0,00
1989	82.730	0	15,54	0,00
1990	63.165	0	323,37	0,00
1991	118.573	0	3.505,15	0,00
1992	221.837	62	105.760,34	22,07
1993	251.495	205	2.051.874,97	1.001,83
1994	222.061	308	52.023.102,16	40.653,31
1995	315.739	644	135.096.540,14	164.203,95
1996	319.278	964	164.353.538,62	300.315,74
1997	416.235	1.179	235.661.930,40	387.298,81
1998	296.957	1.200	172.578.032,11	436.257,07
1999	143.334	815	84.979.170,97	275.073,05
2000	113.998	688	74.804.425,13	257.699,30
2001	110.393	493	79.975.951,75	197.051,35
2002	159.372	589	117.138.282,20	254.863,40
2003	138.499	468	116.189.551,84	229.746,28
2004	147.410	886	129.083.155,90	375.407,14
2005	153.237	1.512	140.973.878,82	637.655,00

Fonte: MPAS/AEPS, 2006

Após o Plano Real (1994), os índices de inflação foram, de certa forma, estabilizados. No passado, o déficit de caixa era resolvido com o aumento de alíquotas e redução no valor dos benefícios por efeito da inflação. A estabilização não mais permitiu que isso ocorresse e evidenciou ainda mais os desajustes. Também a vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo e a existência de um grande número de benefícios nesse valor fizeram com que houvesse um impacto significativo sobre os gastos previdenciários. A cada reajuste no valor do salário mínimo, ocorreu um significativo impacto sobre as contas previdenciárias. Arelado a isso, o baixo dinamismo econômico do Brasil nos últimos dez anos também contribuiu para o desequilíbrio previdenciário, uma vez que o baixo crescimento do PIB reduziu a capacidade de expansão das receitas.

No Brasil, assim como em todos os países que possuem regimes de repartição simples, há significativos superávits de caixa quando se implantam tais regimes. À medida em que o sistema amadurece é que surgem desequilíbrios entre o número de contribuintes e beneficiários. O sistema previdenciário brasileiro foi amadurecendo ao mesmo tempo em que ocorriam mudanças na estrutura etária da população, bem como mudanças no mercado de trabalho.

Em resposta a essa situação deficitária iniciou-se, com o governo FHC, no Brasil, um processo de mudanças que buscou adequar os benefícios previdenciários à capacidade de financiamento, caminhando no sentido inverso do que propôs a Constituição de 1988.

A Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, pode ser considerada como o início de um processo de reformas que começa a se desenhar no país. Foi uma emenda que trouxe base para a promulgação de leis que buscam uma maior racionalidade do Sistema de Previdência Social no Brasil.

Varsano e Mora (2007) apontam as finalidades de tal Emenda Constitucional, resumindo-as em três pontos principais:

- fortalecimento do vínculo entre contribuição e benefício, buscando maior equilíbrio atuarial e evitando o uso de recursos genéricos do OSS;
- expansão da cobertura;
- homogeneização, ou um tratamento semelhante, aos benefícios dos diferentes sistemas (RGPS e RPPS).

Após três anos de discussão, a E.C. nº 20/98, foi aprovada com uma redação muito mais modesta que a original. Inicialmente, propunha-se a introdução de idade mínima para aposentadoria, eliminação de aposentadorias especiais precoces, mudança na forma de cálculo dos benefícios, cobrança dos servidores inativos e introdução de previdência privada. O que ocorreu, na prática, foi a unificação das regras aplicadas ao regime dos servidores civis nos três níveis de governo, estabelecimento de um regime contributivo para os servidores, “o que representou uma mudança profunda, já que desvinculou os benefícios previdenciários das carreiras públicas, permitindo enfatizar o desequilíbrio atuarial do regime próprio do setor público”. (FLEURY e ALVES, 2004, p.995-996)

Fleury e Alves (2004), referindo-se à reforma previdenciária do governo Fernando Henrique Cardoso, apontam que

...tentando obter vantagens da recente eleição e, conseqüentemente, do alto índice de popularidade do presidente, o encaminhamento da reforma da previdência se deu de forma prepotente, sem os cuidados mínimos requeridos para um consenso, obrigando o governo, sob pena de uma derrota, a retroceder em seu calendário oficial (...). Embora a coalizão de apoio ao governo fosse majoritária em termos proporcionais, foi alcançada via práticas fisiológicas, não logrando ser hegemônica (...) onde os interesses dos grupos com maior poder de pressão delinearam as mudanças. (p. 999).

A E.C. nº 20/98 não alcançou os objetivos iniciais da reforma pretendida, apesar de ter aberto espaço para a promulgação de leis que tratam de gerenciamento e financiamento do Sistema Previdenciário e novos métodos de cálculo para os benefícios. Sem dúvidas, a definição de um novo método de cálculo para os benefícios, introduzindo o fator previdenciário, aplicado apenas à Aposentadoria por Tempo de Contribuição do RGPS, constituiu-se na principal mudança. O cálculo do valor dos benefícios que, até então, correspondia a uma média dos recolhimentos efetuados nos últimos 36 meses anteriores à data de entrada no requerimento, passa a ser efetuado, considerando para a média, 80% dos maiores salários recolhidos a partir do mês de julho de 1994. O fator previdenciário passa a vigorar a partir da promulgação da Lei nº 9.876 de 26 de novembro de 1999. A justificativa para essa mudança no cálculo era justamente a de reduzir o valor dos benefícios tentando, com isso, reduzir custos com esse tipo particular de aposentadoria.

O principal alvo da Emenda nº. 20, na forma como foi aprovada, foi o RGPS, principalmente, a Aposentadoria por Tempo de Contribuição, sempre considerada um benefício oneroso aos cofres públicos. Adquirida com 30/35 anos de contribuição, independente da idade, esse benefício tem como idade média de concessão, em 1998, 49 anos, o que implicaria num tempo de fruição do benefício por, aproximadamente, 29 anos. (Cechin e Cechin, 2007).

Segundo dados do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), publicados em Anuários Estatísticos da Previdência Social (AEPS) e disponíveis no site da Dataprev e de dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), as mudanças empreendidas após a E.C. nº 20/98, no que tange à nova forma de cálculo, alteração nas

regras para concessão dos benefícios e a aplicação do fator previdenciário, foram capazes de alterar a dinâmica da concessão dos benefícios, principalmente no que diz respeito à Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC), o que provocou uma movimentação diferente no fluxo de caixa previdenciário.

O fator previdenciário, descrito por uma fórmula matemática, exposta abaixo, vincula o valor da aposentadoria – que, como já foi exposto, compreende uma média dos salários de contribuição de julho de 1994 até a data de entrada no requerimento, descontados 20% dos salários mais baixos – à expectativa média de sobrevida da pessoa que tenha cumprido o tempo de contribuição determinado.

$$\text{Fator} = F = \frac{\text{Tc} \times \text{A}}{\text{Es}} \times \left[1 + \frac{(\text{Id} + \text{Tc} \times \text{A})}{100} \right]$$

F = fator previdenciário

Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria

Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria

Id = idade no momento da aposentadoria

A = alíquota de contribuição, correspondente a 0,31.

Fonte: Delgado et al (2006)

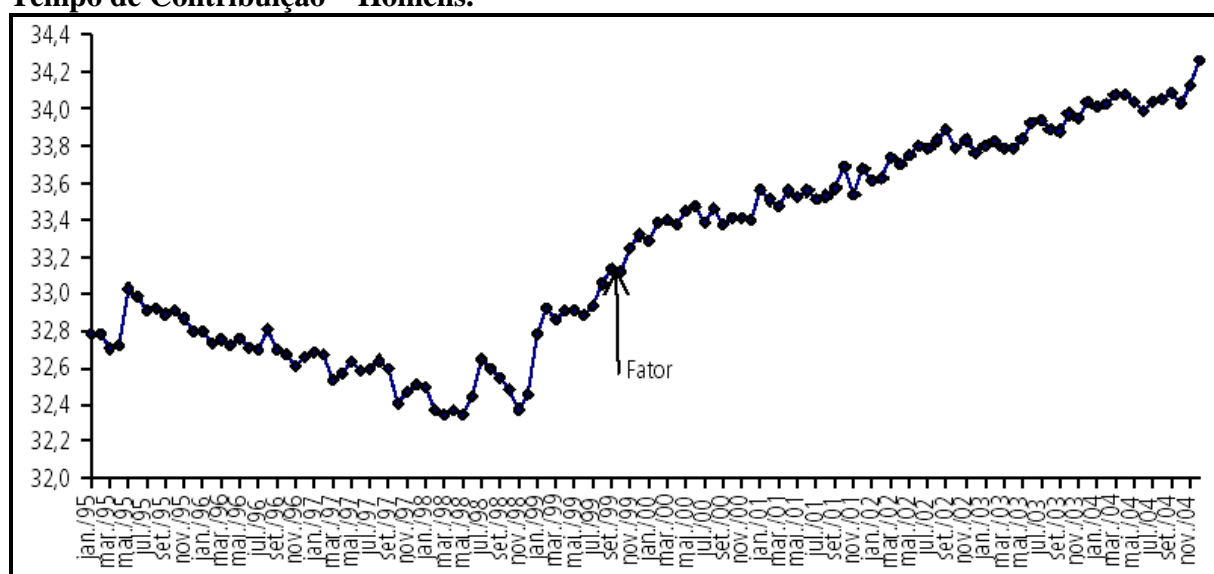
Sempre que o valor do fator for correspondente a um valor inferior à unidade (1), haverá um desconto no valor da aposentadoria. A expectativa de sobrevida é calculada pelo IBGE, atualizada anualmente desde 2004 e aplicada à população brasileira como um todo, sem distinção entre os Estados ou Regiões.

Retomando a regra de concessão da ATC após a E.C nº 20/98: ela pode ser proporcional ou integral. Para a concessão de uma ATC integral, os homens devem comprovar 35 anos de contribuição e as mulheres, 30 anos. Já para a ATC proporcional, há a necessidade de se combinar idade mínima e tempo de contribuição. Os homens devem ter 53 anos de idade e 30 anos de contribuição e as mulheres devem ter 48 anos de idade e 25 anos de contribuição, mais 40% do tempo de contribuição incidente ao tempo que faltava para a proporcional em 16 de dezembro de 1998.

Dados do IPEA demonstram que a incidência do fator previdenciário pune quem se aposenta com idade precoce e quem contribui por pouco tempo. Ou seja, quanto mais tempo de contribuição e idade tiver o segurado, mais se eleva o valor do fator e, conseqüentemente, o valor da aposentadoria. Outro dado importante é que, “ao postergar-se a aposentadoria, apesar de a idade e o tempo de contribuição contribuírem positivamente no valor do fator, a variação da expectativa de sobrevida, que tem tendência a crescer ainda mais, contribui negativamente”. (DELGADO, G.C. et al, 2006, p.12).

As alterações trazidas pela E.C. nº 20/98, aliadas à aplicação da fórmula do fator previdenciário, tiveram a intenção de elevar a idade e o tempo de contribuição médios dos segurados ao aposentar-se. Os indivíduos, permanecendo mais tempo como contribuintes e menos tempo como beneficiários, trariam como consequência uma redução dos gastos previdenciários com a ATC, particularmente.

Gráfico 2
Média do Tempo de Contribuição, Calculada Mensalmente, de Aposentadorias por Tempo de Contribuição – Homens.

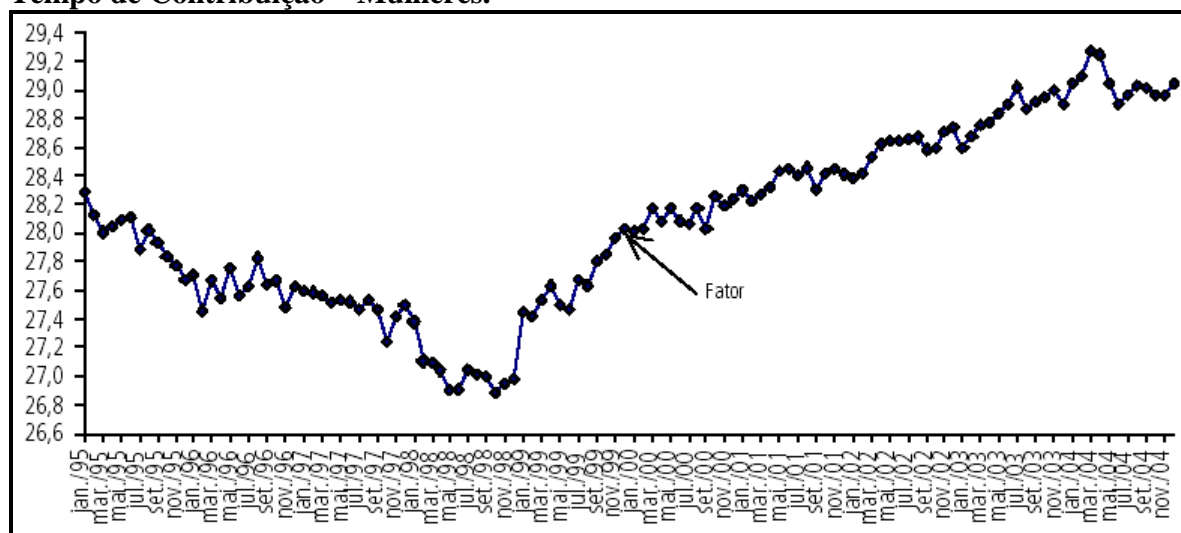


Fonte: Delgado et al. (2006); AEPS/Dataprev

O que se observa neste Gráfico 2 é que, após a instituição da Lei do Fator Previdenciário, no caso da ATC para homens, há uma considerável e contínua elevação na

média de tempo de contribuição entre janeiro/1995 e novembro/2004, sendo mais significativa a partir de novembro/1999.

Gráfico 3
Média do Tempo de Contribuição, Calculada Mensalmente, de Aposentadorias por Tempo de Contribuição – Mulheres.

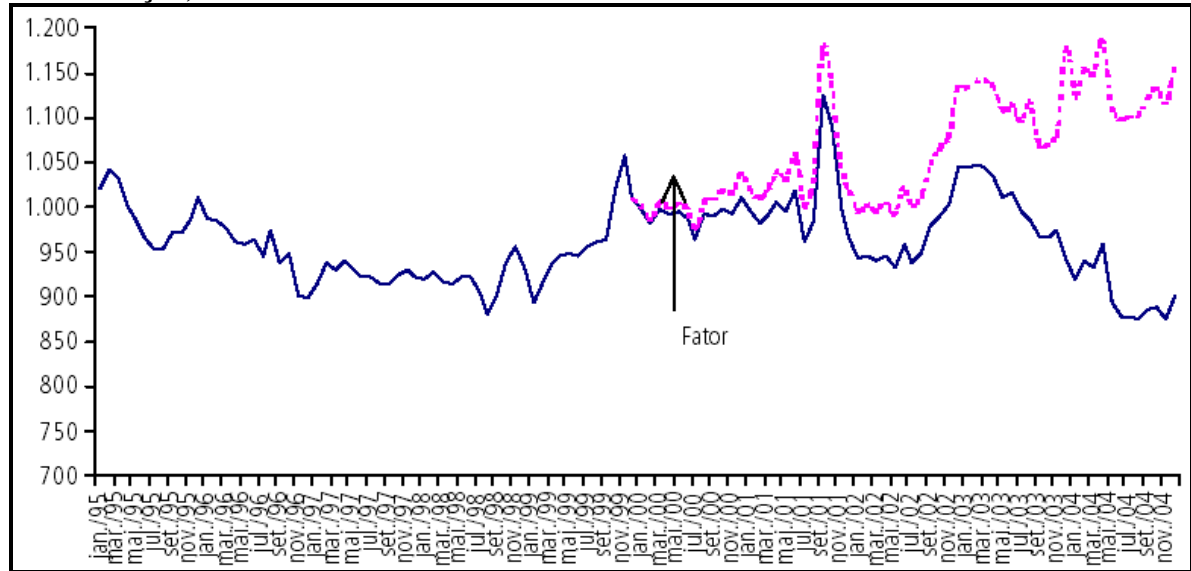


Fonte: Delgado et al. (2006); AEPS/Dataprev.

No Gráfico 3, fica claro que as médias mensais do tempo de contribuição das mulheres que se aposentaram, assim como no caso dos homens, também apresentam uma significativa elevação após a implementação da E.C. nº 20/98 e após o início da aplicação da fórmula do fator previdenciário sobre o cálculo dos benefícios. Isso significa que as mudanças implementadas pela referida emenda, no que diz respeito à ATC, foram eficazes na elevação da média do tempo de contribuição dos segurados que se aposentaram entre janeiro/1995 e novembro/2004.

Gráfico 4

Média do Valor (R\$) Inicial dos Benefícios de Aposentadoria por Tempo de Contribuição, Calculada Mensalmente – Homens



— - valores estimados com a incidência do fator previdenciário.

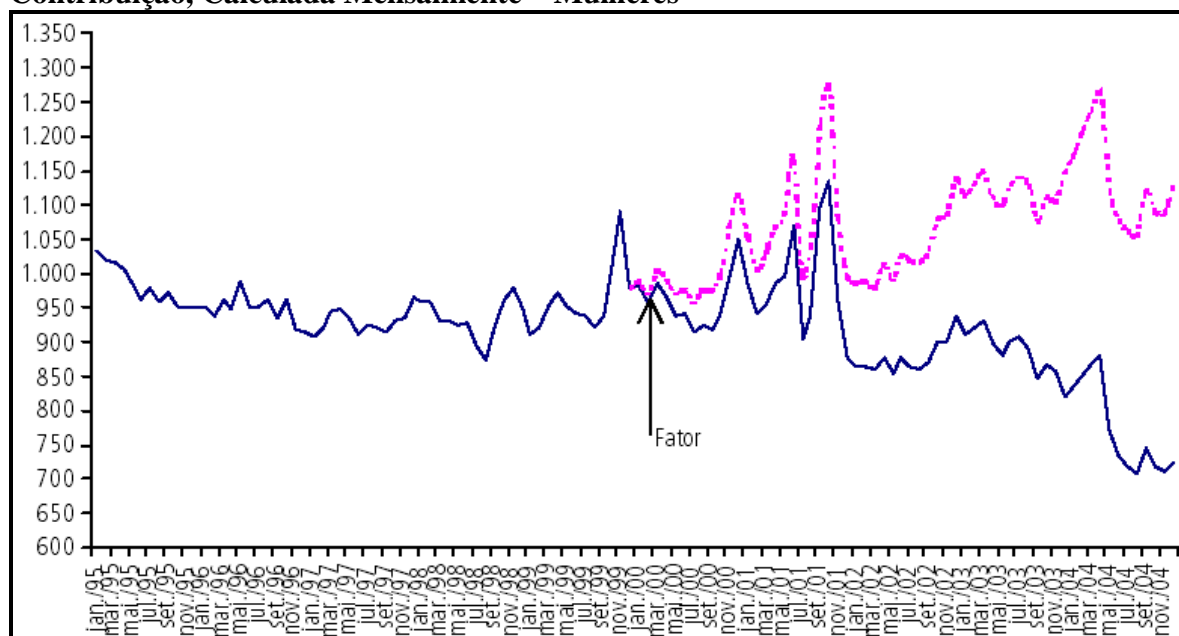
- - - - - valores estimados sem a incidência do fator previdenciário.

Fonte: Delgado et al. (2006); AEPS/Dataprev.

No que tange ao valor dos benefícios, o Gráfico 4, apresentado acima, e o Gráfico 5, abaixo, trazem a média mensal corrigida do valor dos benefícios pagos para homens e mulheres, respectivamente, entre janeiro/1995 e novembro/2004.

Gráfico 5

Média do Valor (R\$) Inicial dos Benefícios de Aposentadoria por Tempo de Contribuição, Calculada Mensalmente – Mulheres



— - valores estimados com a incidência do fator previdenciário.

- - - - - valores estimados sem a incidência do fator previdenciário.

Fonte: Delgado et al. (2006); AEPS/Dataprev.

Como mostram os gráficos, não é possível fazer muitas considerações sobre a média mensal dos benefícios para homens e mulheres, uma vez que a linha contínua do gráfico não apresenta um padrão para o período analisado. (Delgado et al, 2006) Porém, quando se observa a linha tracejada, que simula quanto seria a média mensal dos benefícios sem as mudanças trazidas pela emenda e pelo fator previdenciário, pode-se afirmar que ela representa o valor máximo que cada segurado receberia caso as mudanças não tivessem sido implementadas. Ou seja, as mudanças nas regras de concessão da ATC foram eficazes também no que diz respeito a uma redução na média do valor inicial dos benefícios concedidos.

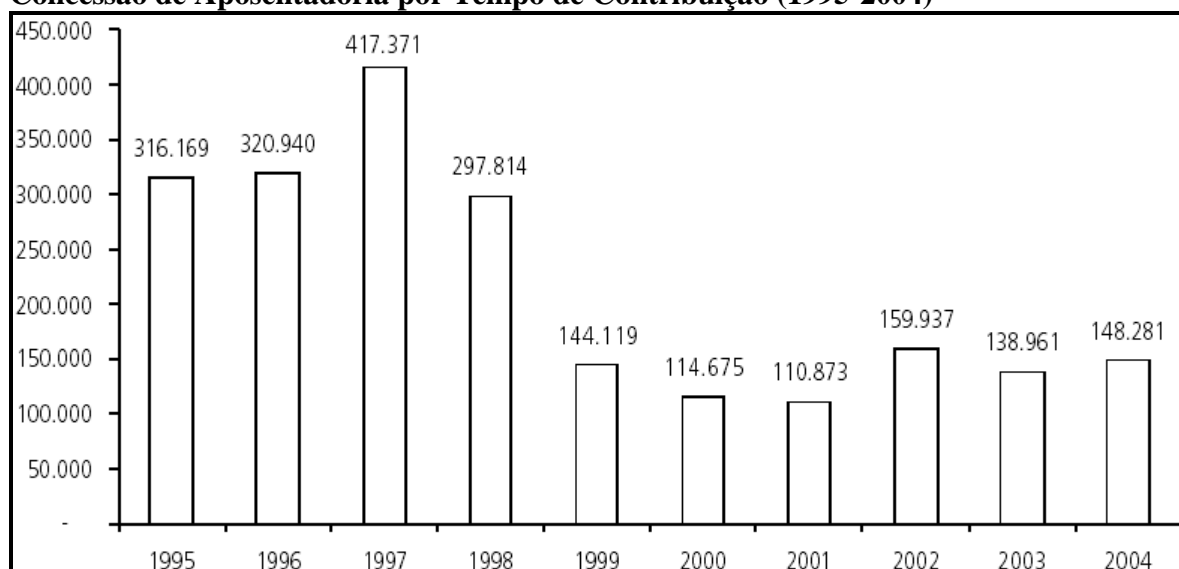
É importante frisar que, no caso da ATC para mulheres, o tempo de contribuição é reduzido em cinco anos em relação aos homens: proporcionalmente, com 25 anos de contribuição e, integralmente, com 30 anos de contribuição. Entretanto, como a idade média de aposentadoria também é cinco anos inferior à idade dos homens, o fator previdenciário

que incide no cálculo dos benefícios também tem valor inferior, já que a expectativa de sobrevida será maior, o que representa maior perda no valor do benefício para as mulheres.

O que se observou é que as mudanças advindas com a E.C nº. 20/98 foram capazes de gerar uma diminuição dos gastos com a ATC, pois há uma redução no valor dos benefícios concedidos e também uma certa desaceleração no ritmo de concessões. “... a economia acumulada após cinco anos de vigência do fator previdenciário foi estimada em 11,1% do valor potencialmente gasto com benefícios concedidos a partir de dezembro/1999”. (DELGADO G. C. et al, 2006, p. 21).

A desaceleração no ritmo de concessões pode ser observada no gráfico abaixo:

Gráfico 6
Concessão de Aposentadoria por Tempo de Contribuição (1995-2004)



Fonte: Delgado et al. (2006); AEPS/Dataprev.

Assim, pode-se afirmar que, após a E.C. nº 20/98, há uma sensível economia para as contas do INSS no que diz respeito aos gastos com Aposentadoria por Tempo de Contribuição. Economia que, entretanto, não foi capaz de reduzir ou estabilizar a situação deficitária da Previdência Social brasileira, com já se evidenciou nesta seção através do gráfico 1. Voltando a ele, vê-se que a receita previdenciária manteve-se praticamente estável, variando entre 5% e 5,8% do PIB, enquanto a despesa previdenciária só aumentou, de 5% do PIB, em 1995, para quase 8% do PIB em 2005. A redução de despesas com a Aposentadoria por Tempo de Contribuição e a aplicação do fator previdenciário, a partir de 1999, pode ter

contribuído para uma pequena variação de déficit no sentido de queda entre 1999 e 2000 – o déficit varia de -1% do PIB em 1999 para, aproximadamente, -0,9% em 2000, voltando a aumentar continuamente até 2005, quando atinge quase 2%.

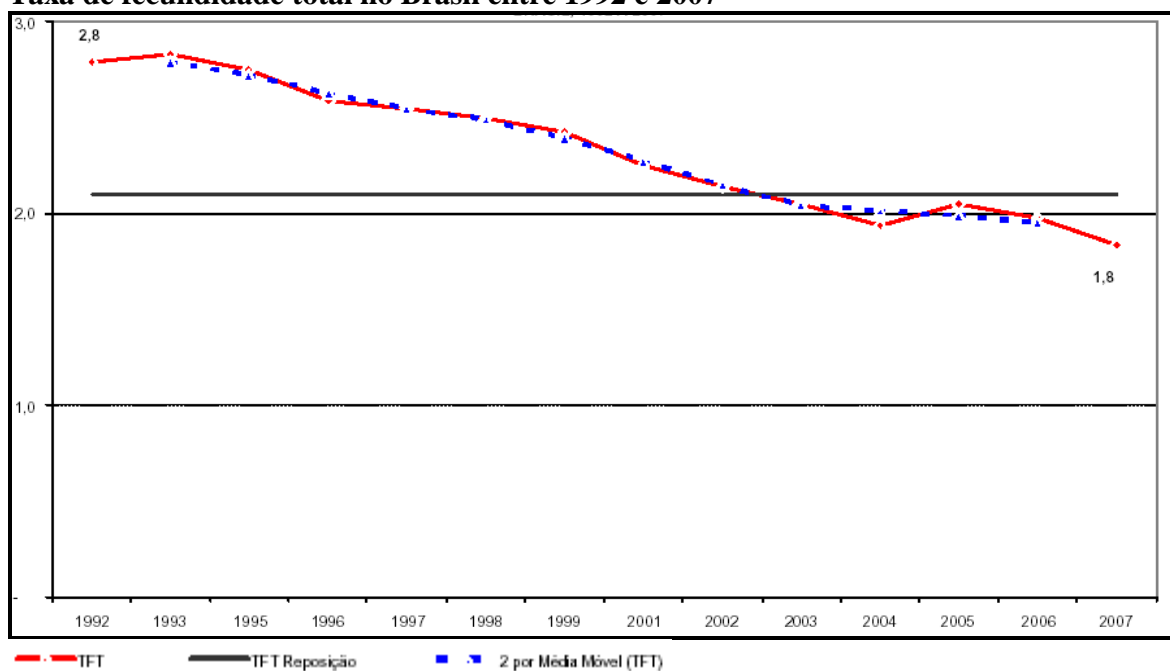
A reforma do governo Fernando Henrique Cardoso atingiu um contingente muito pequeno de pessoas incluídas no sistema ao eleger um tipo particular de benefício, sem observar a importância de inclusão previdenciária de uma massa de desprotegidos, como veremos mais adiante. Foi importante no sentido de reduzir benefícios a pessoas que anteriormente se aposentavam aos 48 ou 49 anos de idade, mas acabou afetando uma minoria muito reduzida dos futuros aposentados do INSS.

3.2. Dinâmica da População

Vimos, até aqui, que a tendência ao desequilíbrio no regime de Previdência Social brasileiro deve-se a um sistema que conteve, ao longo de sua história, e que ainda contém, desequilíbrios atuariais. Essa tendência deverá prosseguir enquanto as regras de elegibilidade e formação do valor dos benefícios não respeitarem cálculos que busquem equilibrar as contas previdenciárias e enquanto políticas voltadas para a previdência não se preocuparem com o incentivo à inclusão de mais segurados ao sistema previdenciário.

Nos últimos anos, a queda nas taxas de fecundidade e o aumento da longevidade aumentaram e continuam a aumentar o número de idosos na população, o que também significa um aumento no número de futuros beneficiários do sistema previdenciário. O fator demográfico, hoje, - e também em 1998, quando da reforma do governo FHC - é um dos componentes-chave para se pensar o rumo das reformas previdenciárias no Brasil e no mundo. Dados divulgados recentemente pelo Ministério da Saúde e pelo IBGE apontam que, atualmente, a taxa de fertilidade do país, ou seja, a quantidade de filhos que cada brasileira gera, em média, chegou a 1,8, contra 6,3 nos anos 60. Observemos o gráfico que segue:

Gráfico 7
Taxa de fecundidade total no Brasil entre 1992 e 2007



Fonte: IBGE/PNADs

A queda evidenciada pelo gráfico 7 teve início em meados da década de 1960, quando o processo de urbanização cresceu e medidas para o controle de natalidade e planejamento familiar começaram a ser implementadas. Para tamanha redução nos níveis de fecundidade também contribuíram a revolução sexual das mulheres, que passaram a não mais associar, necessariamente, sexualidade e casamento/filhos, além da conquista feminina do mercado de trabalho. Isso implicou numa desaceleração no ritmo de crescimento da população brasileira, provocando mudanças em sua estrutura etária. Para o Brasil, esta tendência fará com que após duas ou três décadas a população diminua de tamanho, como já ocorre com países desenvolvidos como os da Europa Ocidental, Estados Unidos e os países ricos da Ásia.

Além da tendência de redução das taxas de fertilidade ou fecundidade, o que se observa é um aumento na expectativa de vida do brasileiro. Desde o início do século passado, a expectativa de vida deu um salto de 120%: passou de 33 para quase 73 anos. Um outro dado importante é que os idosos que atingem uma determinada faixa etária, além dos 60 anos, vivem ainda mais, o que evidencia o envelhecimento populacional no Brasil. Atualmente, aproximadamente 10% da população tem mais de 60 anos, proporção que aumentará, chegando a 17% em 2025 e 25% em 2050. Um número grande de cidadãos que formam a

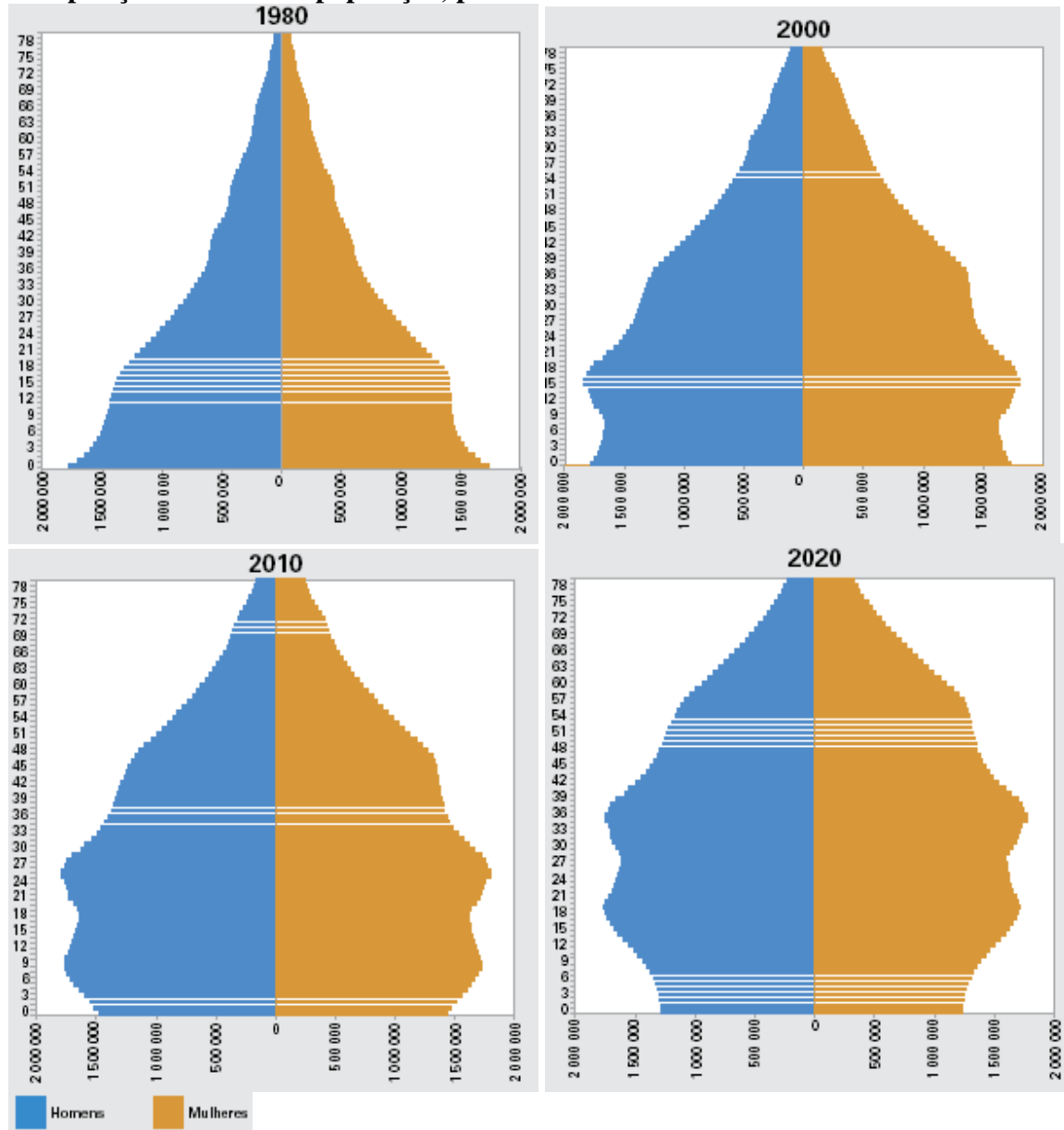
força de trabalho, hoje, passarão para o contingente de idosos e não serão substituídos em virtude da baixa natalidade do país.

Indubitavelmente, o aumento da expectativa de vida da população é uma conquista social, que reflete um avanço ou uma melhora nas condições de vida. Entretanto, o alongamento da vida é algo que leva a pensar e repensar a questão previdenciária. Afinal, o que fez surgir os sistemas previdenciários no mundo e também no Brasil foi justamente a necessidade de reposição de renda nas idades mais avançadas. A idade avançada é o critério de elegibilidade universalmente aceito para a aposentadoria.

O Brasil apresentou, nas últimas décadas, uma queda nos índices de mortalidade em todas as idades, acompanhada de uma diminuição acentuada nos índices de fecundidade. Esse processo provoca redução nas taxas de crescimento da população e, simultaneamente, mudanças na estrutura etária no sentido do envelhecimento. Há um crescimento acentuado de um segmento populacional considerado inativo e uma redução do segmento ativo ou produtivo. Além disso, há que se levar em conta, o fato de a população muito idosa (com 80 anos ou mais) aumentar a taxas elevadas. A cada ano cresce o número de aposentados no país, enquanto a quantidade de pessoas na ativa, contribuindo para o sistema previdenciário, não avança na mesma velocidade. Tal dinâmica fará com que o Brasil deixe de ser um país de jovens, como aponta o gráfico abaixo.

Gráfico 8

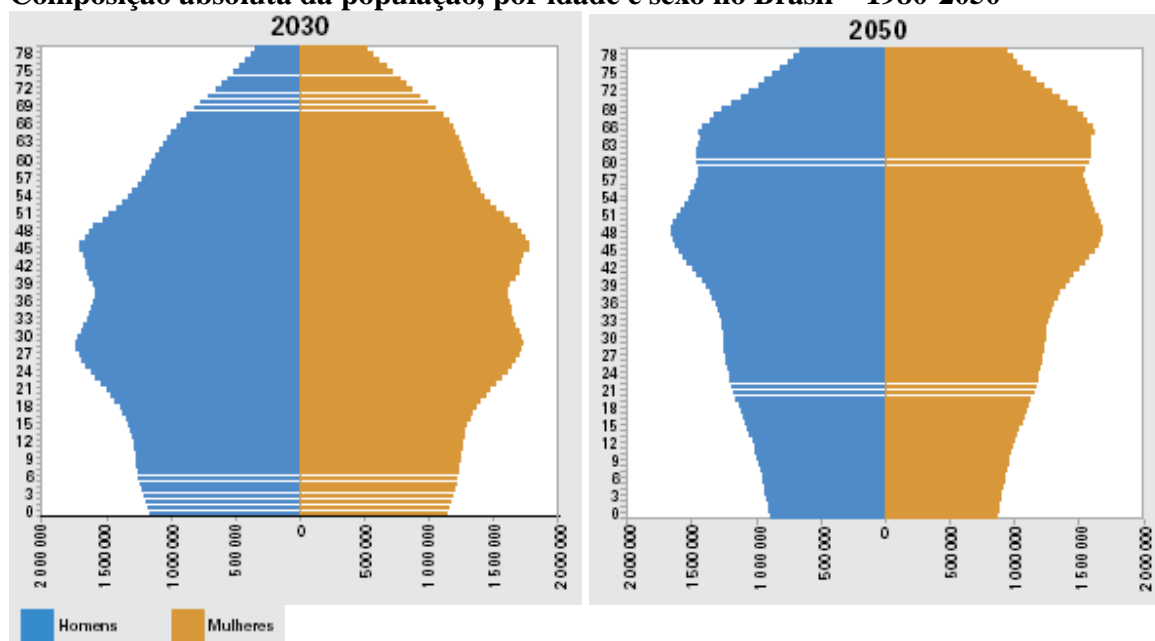
Composição absoluta da população, por idade e sexo no Brasil – 1980-2050



O que se observa entre os anos de 1980 a 2020 é um progressivo estreitamento na base das pirâmides acompanhado de um alargamento do centro para o topo. Isso revela a diminuição progressiva no número de jovens e o aumento no número de idosos.

Gráfico 8 (continuação)

Composição absoluta da população, por idade e sexo no Brasil – 1980-2050



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Projeção da População do Brasil por Sexo e Idade para o Período 1980-2050 - Revisão 2008.

As estimativas para 2030 e 2050 revelam-se preocupantes, pois há uma continuidade do processo descrito acima. O envelhecimento populacional altera a vida dos indivíduos e também a vida da sociedade, porque há uma demanda maior por políticas públicas, o que afeta a distribuição de recursos na sociedade. No caso da Previdência Social, há uma diminuição no número de contribuintes e um simultâneo aumento no número de benefícios previdenciários e assistenciais. As perspectivas que se nos apresentam são as de continuação desse processo de envelhecimento da população. Com base na atual taxa de fecundidade das brasileiras de 1,8 filho por mulher, o economista Marcelo Caetano, do IPEA, estima que, se o ritmo se mantiver estável no próximos anos, já em 2032 haverá mais gente recebendo do que pessoas contribuindo.

Dentro desse panorama apresentado, é importante levar em conta os movimentos que se processam com a População em Idade Ativa (PIA) e com a População Economicamente Ativa (PEA). Na tabela 2 é possível visualizar as taxas anuais de crescimento da PIA, comparadas às da população idosa também ativa. O que se observa é que a população maior de 60 anos é a que apresenta as taxas de crescimento mais estáveis. A menor de 15 anos teve baixo ritmo de crescimento, devido à queda da fecundidade.

Tabela 2**Taxas de Crescimento Anuais da População Brasileira segundo Grupos Etários**

	1970-1980	1980-1991	1991-2000
< 15	1,50	1,04	-0,16
15-39	3,09	2,20	1,91
40-59	2,84	2,59	3,47
60 e +	4,34	3,66	3,44
Total	2,48	1,93	1,63

Fonte: Camarano e Kanso (2007); IBGE/Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991 e 2000.

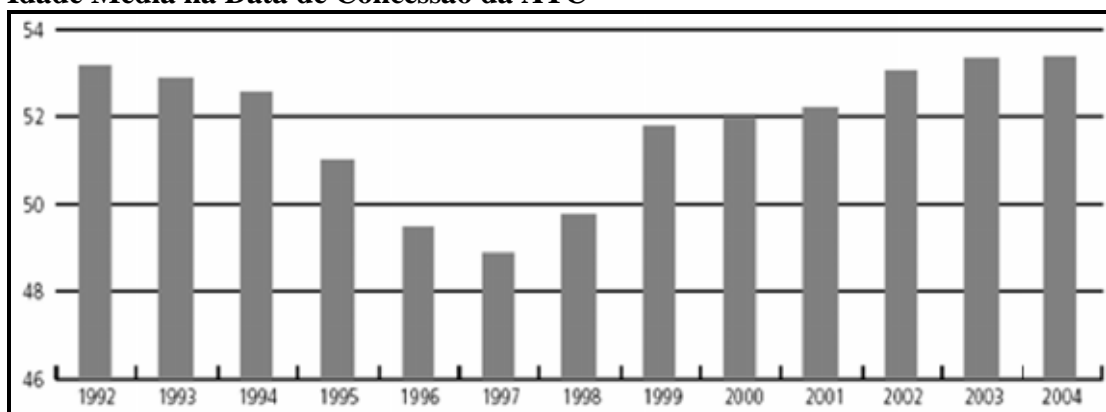
Segundo Kamarano e Kanso (2007), a questão que se coloca não é a do crescimento a taxas elevadas de um segmento considerado dependente, mas o fato de que este acontece num contexto de crescimento reduzido da PIA. Do ponto de vista de um sistema de Seguridade Social, mais do que a PIA, o que importa é a população que está realmente participando do mercado de trabalho e do mercado formal de trabalho.

Da década de 40, quando foi criada a Aposentadoria por Tempo de Serviço, para os dias atuais, a expectativa de vida do brasileiro aumentou de 42 anos para 68,9 anos. (Santos, 2006). O Gráfico 8, abaixo, aponta as idades médias na data de concessão da Aposentadoria por Tempo de Contribuição entre 1992 e 2004. Entre 1992 e 1997, a idade média cai de 53,2 anos para 49,8. A partir de 1998, o que se observa é uma elevação das idades até 2004. Isso ocorreu por conta de alterações na contagem de tempo para aposentadorias especiais (junho/1998), exigência de idades mínimas de 48 e 53 anos e “pedágio” para a aposentadoria proporcional e também aplicação do fator previdenciário⁸ a partir de novembro/1999 às

⁸ O fator previdenciário vincula o valor da aposentadoria – que corresponde a uma média dos salários de contribuição de julho de 1994 até a data de entrada no requerimento, descontados 20% dos salários mais baixos – à expectativa média de sobrevivência da pessoa que tenha cumprido o tempo de contribuição determinado. O IBGE calcula os valores da expectativa de sobrevivência para toda a população brasileira, variável utilizada no cálculo do fator previdenciário, a partir de tábuas de mortalidade baseadas no censo e de estatísticas pautadas nos registros de nascimentos e óbitos. Também são incorporadas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). As projeções de população devem ser revistas sempre que surjam informações novas, num processo contínuo de atualização. Assim, pode-se dizer que há uma incerteza por parte dos segurados ao se

Aposentadorias por Tempo de Contribuição. Isso significa que, sem as reformas, a tendência à diminuição das idades na data da aposentadoria continuaria.

Gráfico 9
Idade Média na Data de Concessão da ATC



Fonte: Cechin e Cechin (2007), AEPS/MPAS

Os argumentos que justificaram as mudanças empreendidas pela E.C. nº 20/98, no que diz respeito à Aposentadoria por Tempo de Contribuição, podem ser agrupados em três pontos principais:

- tempo de serviço/contribuição não é risco previdenciário que justifique a ocorrência de aposentadoria.
- o movimento demográfico acarretaria custos previdenciários evidentes, por manter por mais tempo benefícios adquiridos precocemente.
- esse movimento demográfico aliado à inclusão previdenciária e assistencial a partir da Constituição de 1988, elevaria o estoque de benefícios a patamares insustentáveis.

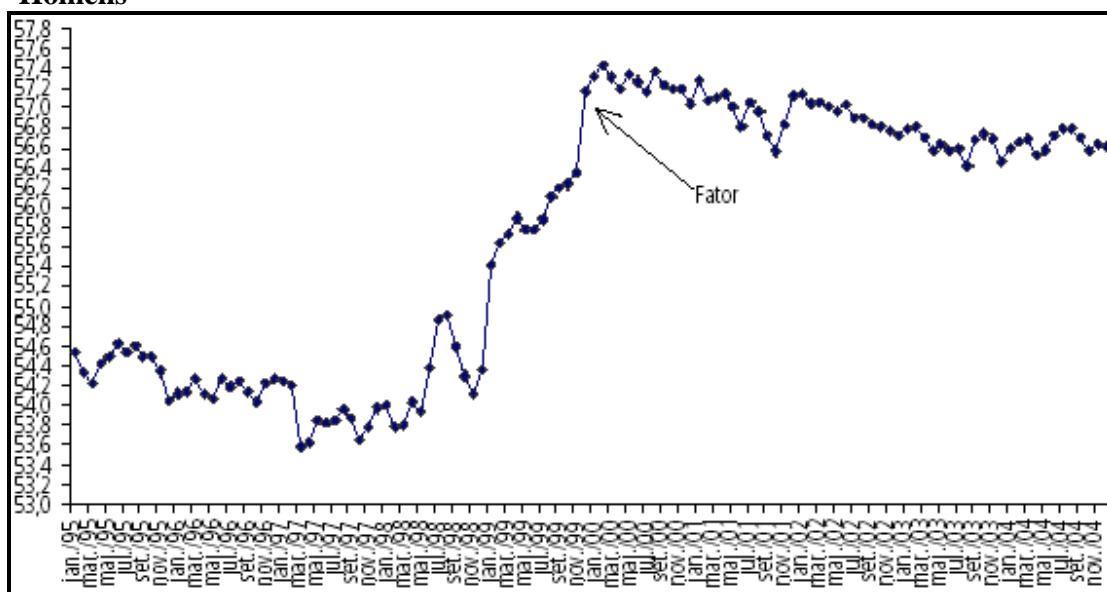
A discussão acerca da nova dinâmica da população fez parte das discussões que antecederam a promulgação da E.C. nº. 20/98, porém, a aprovação de uma idade mínima ou a

aposentarem, pois o valor do fator estará sempre sendo atualizado, o que altera o valor da aposentadoria na data de entrada no requerimento.

extinção da Aposentadoria por Tempo de Contribuição, que era a proposta original de reforma, não foram promulgadas. A ATC foi mantida e idade mínima passou a ser exigida apenas nos casos de ATCs proporcionais – homens que atingissem tempo de contribuição entre 30 e 35 anos deveriam ter, no mínimo, 53 anos de idade e mulheres que atingissem tempo de contribuição entre 25 e 30 anos deveriam comprovar, no mínimo, 48 anos de idade.

Os dois gráficos seguintes explicitam o comportamento nas médias de idade de homens e mulheres a partir de janeiro/1999, antes da lei que instituiu o fator previdenciário, quando já estavam em vigor as medidas aprovadas pela E.C. nº. 20/98, estabelecendo 30 anos de contribuição para homens e 25 para mulheres, desde que tivessem atingido idades mínimas de 58 e 43 anos, respectivamente.

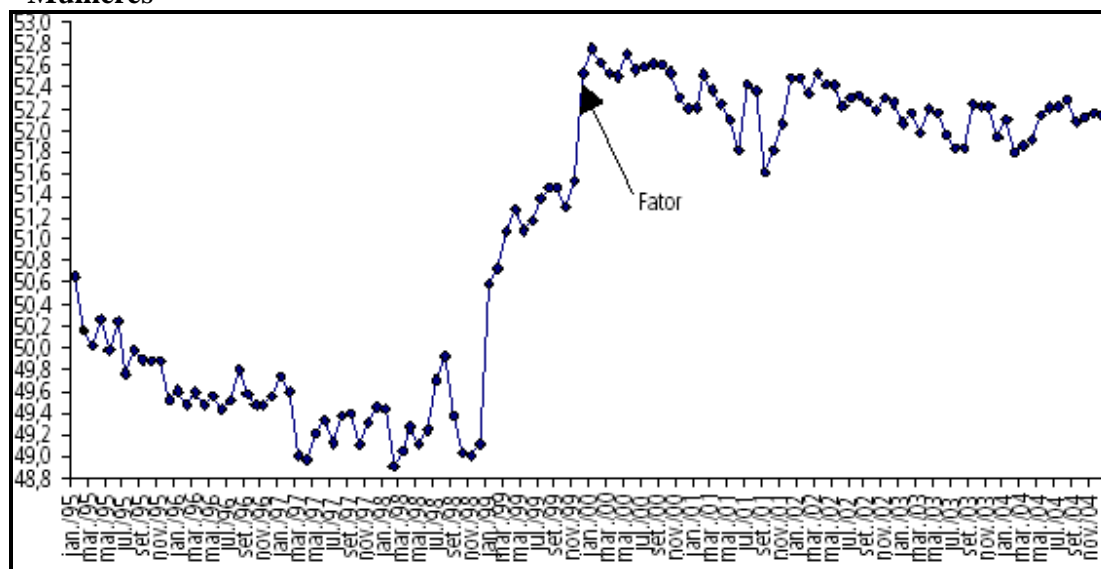
Gráfico 10
Média da Idade de Aposentadoria por Tempo de Contribuição, Calculada Mensalmente - Homens



Fonte: Delgado et al. (2006); AEPS/Dataprev

Os Gráficos 9 e 10 evidenciam que, logo após a implementação da lei do fator previdenciário, tanto para as mulheres quanto para os homens, as médias de idade para ATC sofreram um aumento, apesar das variações.

Gráfico 11
Média da Idade de Aposentadoria por Tempo de Contribuição, Calculada Mensalmente - Mulheres



Fonte: Delgado et al. (2006); AEPS/Dataprev

No que se refere a faixas específicas de idade, a Tabela 3 pode elucidar pontos que os gráficos 10 e 11 não tornam claro:

Tabela 3

Proporção das novas aposentadorias urbanas por tempo de contribuição concedidas pelo INSS, por idade na data de início do benefício, em relação ao total de novas aposentadorias urbanas por tempo de contribuição concedidas pelo INSS (%)

Idade (anos)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Até 44	8,3	13,2	21,6	25,3	21,9	12,5	12,2	9,2	6,0	3,7	3,1
Até 49	33,0	42,4	55,1	58,0	51,9	37,3	35,6	33,7	27,0	23,9	23,1
Até 54	66,5	73,0	79,2	81,6	76,8	66,7	65,5	65,7	61,3	60,5	60,5

Fonte: Giambiagi, 2007, p. 174.

Ao observar os dados acima podemos constatar que o fator previdenciário, momentaneamente, elevou as idades à data de aposentadoria por tempo de contribuição. Porém, não foi suficiente para alterar o comportamento dos agentes. A partir de 1999, o fator foi importante para diminuir o fluxo de novas aposentadorias. Em 1997, 25% das aposentadorias concedidas foram para segurados com menos de 45 anos de idade. A proporção foi seguindo uma tendência de queda constante sendo, em 2004, apenas marginal.

Porém, quando observamos faixas um pouco maiores de idade, as mudanças não foram tão significativas. É real que 82% das novas concessões de aposentadorias em 1997 foram para pessoas com menos de 55 anos e, em 2004, essa proporção caiu para 61%. Essa queda foi muito menos acentuada quando observamos a primeira linha, além do que, houve uma estabilidade nos últimos três anos da tabela.

O objetivo de se elevar a idade média para homens e mulheres que se aposentaram por tempo de contribuição a partir de janeiro/1999, foi alcançado, porém, em termos muito insatisfatórios, como elucidam os dados. O argumento demográfico-fiscal, aliado ao argumento da necessidade de redistributividade de renda, foram determinantes na forma como a E.C. nº. 20/98 foi promulgada e na forma como as mudanças incidiram sobre os segurados do RGPS.

Tais argumentos impuseram perdas a um número pequeno de segurados já inseridos no sistema, que planejaram aposentar-se por volta dos 50 anos, após contribuírem por 30 ou 35 anos, prejudicando-os, de certa maneira, porém, sem ser eficaz, efetivamente, no propósito de instituir uma idade mínima para a Aposentadoria por Tempo de Contribuição, propósito inicial da reforma.

Diante dos dados demográficos mais atuais e da não existência de idade mínima para aposentadorias – no caso das Aposentadorias por Tempo de Contribuição -, se não houver, em breve, ajustes no sistema, o rombo nas contas previdenciárias poderá assumir proporções explosivas. Segundo as projeções de Caetano⁹, sem reformas o déficit deverá quadruplicar e superar 8% do PIB dentro de quatro décadas.

3.3. Mercado de Trabalho, Informalidade e Previdência Social

O conceito de informalidade e seu significado dependem, antes de mais nada, do significado de formalidade, que pode assumir sentidos diferenciados conforme o país ou a região que se leva em conta.

A origem da expressão “trabalho informal”, segundo Silva e Barbosa (2001), deriva dos estudos realizados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) no âmbito do Programa Mundial de Emprego de 1972. Ela aparece, de forma particular, nos relatórios a

⁹ Pesquisador do IPEA, à Revista Veja Editora Abril, edição 2071 – ano 41 – nº 30, 30 de julho de 2008

respeito das condições de trabalho em Gana e Quênia, na África. Nestes países constatou-se um grande contingente de trabalhadores vivendo de atividades econômicas consideradas à margem da lei e desprovidas de qualquer proteção ou regulação pública. Segundo os mesmos autores, o ponto de partida de classificação do trabalho informal é a unidade econômica caracterizada pela produção em pequena escala, pelo reduzido emprego de técnicas e pela quase inexistente separação entre capital e trabalho. A baixa capacidade de acumulação de capital e empregos instáveis com rendas reduzidas também caracterizariam o trabalho informal, além de ausência de relações contratuais regidas por legislação trabalhista e fiscal, baixos salários, longas jornadas de trabalho e a completa falta de direitos sociais por parte dos trabalhadores.

Para alguns analistas de vertente marxista como Singer e Pochman – citados por Silva e Barbosa (2001) -, o trabalho informal é um fenômeno estrutural do modo de produção capitalista e os trabalhadores informais seriam o excedente da força de trabalho resultante das necessidades do capital, sujeitando-se à exploração em troca de remunerações ocasionais e irregulares.

Faz-se necessário, aqui, expor qual a interpretação ou qual o significado de informalidade para este trabalho. Para o nosso debate, informalidade significa também: atividade periférica, trabalho sem registro em carteira, não garantia de direitos e deveres previstos na legislação trabalhista, ausência de recolhimentos para o sistema previdenciário, o trabalho ilegal, injusto do ponto de vista do trabalhador que não tem todos os seus direitos garantidos como prevê a legislação para o trabalhador formal. Atividade não estruturada, subemprego, economia subterrânea, são todas terminações que definem o trabalho informal na perspectiva da precariedade das estruturas e relações trabalhistas.

O sentido de mercado de trabalho tal como conhecemos no Brasil, tem início no século XX e pode ser entendido como a forma predominante de produção de bens e serviços. Nas três primeiras décadas o trabalho tornou-se uma mercadoria negociada de forma livre, pois leis e contratos praticamente inexistiam. A partir de 1930, com Vargas, o corporativismo do Estado estabeleceu um amplo código de leis do trabalho. A partir daí é que as noções de formalidade e informalidade foram construídas. (Noronha, 2003). O governo Vargas, iniciou um processo, no Brasil, de formalização das relações de trabalho, sendo que a legislação trabalhista estabeleceu, pouco a pouco, as regras mínimas de relações de trabalho justas:

salário mínimo, jornada de trabalho, férias anuais, décimo terceiro salário. Aos poucos os trabalhadores de diferentes categorias foram incorporados, caracterizando o que Santos (1982) denominou de “cidadania regulada”, ou seja, determinados segmentos da sociedade obtiveram direitos de acordo com sua inserção no mercado de trabalho. Uma das últimas categorias a obter status de cidadania foi a dos trabalhadores rurais, em 1960.

É importante notarmos que, por volta dos anos 70, a maioria dos trabalhadores dos setores da indústria, comércio e serviços, já estava incorporada ao mercado formal de trabalho. Os processos de industrialização e urbanização fizeram com que o número de trabalhadores rurais caísse muito. Com o êxodo rural, grande parte dos trabalhadores, agora urbanos, foi incorporada pelo mercado formal, porém, é importante ressaltar, que uma massa de trabalhadores teve que se submeter a subempregos, ou seja, nem todos tiveram sua cidadania e seus direitos trabalhistas garantidos.

Noronha (2003) observa que até o final de 1980 a informalidade ou o subemprego eram percebidos como um problema endêmico pelos especialistas. Mas, para eles, as mudanças que se processaram em 1960-1970 fizeram acreditar numa redução dessa informalidade conforme o país fosse se industrializando e se tornando desenvolvido. A informalidade, nesse período, foi vista como algo característico de países em desenvolvimento.

O que ocorreu, no entanto, nos anos 90, foi algo contrário ao que pensava a maioria dos especialistas. O início dos anos 90 representou uma ruptura no movimento crescente de formalização do trabalho. A proporção de empregados sem carteira cresceu de 20%, em janeiro de 1991, para 28,1%, em janeiro de 2001. Ao mesmo tempo, a proporção de empregados com carteira decresceu 12,8%. (Noronha, 2003).

A década de 90 representou um período de muitas transformações para a economia brasileira, que deixa de ser fechada ao fluxo de comércio e capitais internacionais e passa de um Estado intervencionista para uma economia mais aberta, com reduzida presença do Estado como produtor de bens e serviços. É em 1990 que o processo de privatização se inicia, assim como a abertura financeira do país. (Santos, 2006).

Entre 1990 e 1992 há uma forte recessão com elevação das taxas de desemprego. Entre 1994 e 1997, ao contrário, a economia cresce devido à estabilização trazida pelo Plano Real. A partir de 1998, no entanto, a tendência de crescimento econômico é interrompida por

uma crise financeira internacional. Observa-se que a década de 90 representou um período de inovações na dinâmica econômica. As formas de trabalho e de emprego sofrem mutações nesse período, em todo o mundo, com a aplicação de novas tecnologias.

Noronha (2003) explica a informalidade em três vertentes diferentes: a “velha informalidade”, que classifica o trabalho informal, entre 1960 e 1970, como subemprego e explica o mercado de uma economia em transição, em que os informais seriam os trabalhadores vindos do campo para as cidades em processo de urbanização; a “informalidade neoclássica”, que considera o trabalho informal como resultado natural da busca por maximização de lucros por empresas em países com um extenso código trabalhista e elevados custos fiscais; e a “nova informalidade”, derivada da intensificação do comércio internacional, da abertura econômica e da redução da intervenção estatal, resultado das mudanças nos processos de trabalho, das novas concepções gerenciais e organizacionais e dos novos tipos de trabalho que não exigem tempo nem locais fixos. É uma informalidade que deriva da nova dinâmica econômica. No Brasil, todas essas concepções parecem mesclar-se, pois quando diversos segmentos ainda eram incorporados ao mercado formal de trabalho no final da década de 80, “novas informalidades” surgem a partir dos anos 90. Portanto, a informalidade brasileira é algo muito complexo e grave, uma vez que novas formas de ocupação acabam absorvendo grande parte da população excluída do mercado formal, incluindo práticas como contrabando, pirataria, prostituição, tráfico de drogas e armas, crimes, “estabelecendo uma linha muito tênue entre informalidade e ilegalidade”. (Santos, 2008).

A abertura econômica iniciada na década de 90 impôs às empresas um amplo processo de reestruturação. A terceirização¹⁰ de importantes atividades surge como estratégia para garantia de maior flexibilidade em relação aos ajustes provocados pelas oscilações do mercado. A concorrência externa ampliou as discussões sobre os elevados custos dos encargos trabalhistas ao mesmo tempo em que se observou o deslocamento dos empregos

¹⁰ Embora a terceirização e a cooperativização se constituíssem em formas legais de absorção da mão-de-obra, as brechas deixadas pela própria legislação permitiram que estas contribuíssem de forma significativa para a sonegação ou redução da contribuição previdenciária. O terceirizado contribuía como empresário e como contribuinte individual e o cooperado como contribuinte individual; a empresa que se utilizava do mecanismo de terceirização ou de cooperativização tinha a contribuição patronal de 20%, assim como as contribuições para o sistema de seguridade social e FGTS para contribuir com 15% da remuneração ou 20% do salário de contribuição do contribuinte individual, para pessoas físicas que se constituíssem como terceirizados. Em casos de empresas não havia nenhum tipo de contribuição. (Santos, 2006).

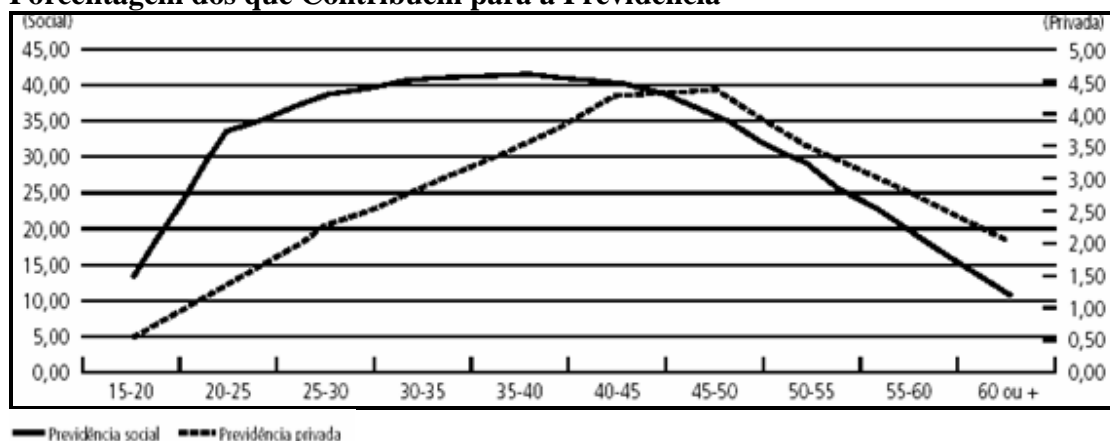
formais para a informalidade, como meio de burlar esses encargos. A fuga para a informalidade, segundo Neri (2007), não estava em encargos como o pagamento do salário mínimo, décimo terceiro e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), mas sim na contribuição previdenciária.

O aumento das alíquotas previdenciárias como instrumento de reequilíbrio financeiro da previdência tão recorrido no passado, com as mudanças ocorridas nos anos 90 torna-se o principal responsável pela evasão das contribuições e pela conseqüente redução das receitas previdenciárias. O mercado de trabalho de 1998 até o início do século XXI é marcado pelo crescimento do trabalho informal em detrimento do trabalho regulamentado e protegido por legislações específicas, o que ocasiona fortes conseqüências para o sistema de previdência social.

“Em 1980, a proporção de trabalhadores brasileiros inseridos no mercado de trabalho informal era de 24% da População Economicamente Ativa (PEA); em 1990 esse percentual cresce para 29%”. (Santos, 2006, p. 73).

Quanto aos trabalhadores formais, observemos o gráfico abaixo:

Gráfico 12
Porcentagem dos que Contribuem para a Previdência



Fonte: NERI, (2007); CPS/Ibre/FGV a partir dos microdados da Pnad de 2002.

Há evidências de que as contribuições vertidas para a Previdência Social têm taxas muito superiores às contribuições para os fundos de previdência privada. Porém, levando em conta o mesmo gráfico, pode-se inferir que, ao longo do ciclo de vida, – dos 15 aos 60 anos –

nem 50% dos indivíduos contribuem para a Previdência Social. As taxas de desproteção, portanto, são elevadíssimas.

A tabela que segue ilustra a evolução da formalidade previdenciária entre os ocupados entre 1993 e 2004:

Tabela 4

Brasil: Taxa de Contribuição para Previdência – População Ocupada – 1993-2004

(Em %)					
Ano	1993	1996	1999	2002	2004
Total	41,48	42,28	42,10	44,12	45,36
Sexo					
Mulher	38,34	40,81	41,45	44,23	45,06
Homem	43,47	43,19	42,53	44,06	45,58

Fonte: NERI, (2007); CPS/FGV, a partir dos microdados da Pnad/IBGE

Observa-se, entre a década de 90 e o início do século XXI, ao contrário do que ocorrera entre 1980 e 1990, como vimos a pouco, um aumento da formalidade que compreende quatro pontos percentuais. No geral, a formalidade previdenciária passa de 41,48% em 1993 para 45,36% em 2004, não chegando a atingir sequer metade da população brasileira.

Averiguando as taxas de contribuição previdenciária entre as diferentes posições na ocupação, observa-se, na tabela abaixo, que no grupo dos conta-própria e empregadores, cuja contribuição é voluntária, há queda nos índices de formalidade de aproximadamente 5% e 8%, respectivamente. Pode-se atribuir esses índices, sem dúvidas, à estabilização proporcionada pelo Plano Real. O aumento das alíquotas previdenciárias sem o fator amortizante das altas taxas de inflação foi um fator que provocou a evasão das contribuições para tais categorias. Entre os sem carteira, a contribuição permanece praticamente constante, enquanto cresce bastante para os empregados domésticos e agrícolas. O que ocorreu com esses dois últimos segmentos foi o fato de haver incentivos para que contribuíssem, uma vez que, após julho de 1991, a comprovação de exercício de atividade rural e doméstica, que no passado observava apenas o que estava escrito em carteira de trabalho, só passa a ter validade

observando-se a efetivação de recolhimentos em guias de previdência social para o período registrado.

Tabela 5
Brasil: Contribuição Previdenciária por Posição na Ocupação – 1993-2004

(Em %)	1993	1996	1999	2002	2004
Total	41,48	42,28	42,10	44,12	45,36
Conta-própria	18,23	18,20	15,11	13,13	13,34
Empregador	63,78	64,16	57,96	54,78	55,81
Sem carteira	5,64	6,59	5,51	5,70	5,96
Empregado doméstico	17,53	22,04	26,12	27,28	27,30
Empregado agrícola	22,76	27,90	28,89	28,75	31,54

Fonte: NERI, (2007); CPS/FGV através do processamento dos microdados da Pnad/IBGE

Apesar de alguns grupos como o dos domésticos e o dos rurais terem aumentado suas taxas de recolhimentos para a previdência social, o que os dados do Ministério da Previdência Social apontam é que seis entre dez brasileiros ainda são desassistidos. Ao mesmo tempo, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad-IBGE) mostram que 98,19% dos brasileiros que ganham até $\frac{1}{2}$ salário mínimo não contribuem para a previdência social. O percentual sofre uma redução, passando a 29,44%, quando se trata de brasileiros que ganham entre cinco e dez salários mínimos.

Abaixo, temos uma tabela que mostra um breve histórico do número de contribuintes e beneficiários entre 1923 e 2000. O que se observa é que entre 1930 e 1940 há um aumento grande tanto no número de contribuintes quanto no número de beneficiários. Nesse momento é que começa a ser pago o primeiro montante de aposentadorias das décadas iniciais do sistema. Nesse momento, a relação entre contribuintes e beneficiários ainda era satisfatória.

Tabela 6**Quantidade de Contribuintes e de Beneficiários da Previdência Social - 1923-2000**

Ano	Nº de Contribuintes	Nº de Beneficiários
1923	22.991	—
1929	—	10.797
1930	142.464	15.022
1940	1.912.972	97.795
1950	3.030.708	384.105
1960	4.422.470	1.216.114
1970	8.745.422	1.937.700
1980	23.782.220	7.850.223
1990	32.364.567	11.824.950
2000	41.699.396	12.274.130

Fonte: Santos (2006)

Entre 1960 e 1970 há uma estabilização da população previdenciária, pois o número de contribuintes e beneficiários passa a aumentar praticamente na mesma proporção, preservando uma boa relação entre ambos. Já entre 1970 e 1980 ocorre uma explosão no número de beneficiários, ocasionada pela Lei Orgânica da Previdência Social de 1966, que incluiu trabalhadores autônomos, profissionais liberais, juntamente com o trabalhador rural, em 1973, o que torna a relação contribuintes-beneficiários já complicada – 4,6 contribuintes para cada beneficiário. O déficit não se torna claro num primeiro momento, mas quando as mudanças demográficas se aliam à informalidade e à estabilização das taxas de inflação, o desequilíbrio se torna nítido. Entre 1980 e 1990 também há um salto no número de beneficiários devido à universalização trazida pela Constituição de 1988. Entre 1990 e 2000, o aumento deve-se às ameaças de reforma previdenciária iniciadas pelo Governo Collor, movimento que ocorre também durante o período de reforma da Previdência do governo Fernando Henrique.

No início do século XXI, dados do IBGE revelam que mais da metade da população ocupada no Brasil não possui seguro social.

Tabela 7**Proporção da População Ocupada que Contribui e Não Contribui para a Previdência Social - Brasil e Regiões**

Brasil e Regiões	Contribui	Não Contribui
Brasil	45,7	54,6
Norte	38,6	61,3
Nordeste	27,7	72,3
Sudeste	56,7	43,3
Sul	49,8	50,2
Centro-Oeste	44,3	55,7

Fonte: Dados calculados por Santos (2006) a partir de tabelas mais amplas o IBGE – Síntese dos Indicadores Sociais, 2002.

Observando os dados acima é possível inferir, a partir das taxas de não contribuição, que o nível de inserção da população brasileira no mercado de trabalho formal e que, obrigatoriamente, verte recursos para a Seguridade Social é muito baixo sendo a região Nordeste a que possui menor índice da população ocupada que contribui, correspondendo a apenas 27,7% de contribuintes e 72,3% de desprotegidos. As regiões Nordeste e Norte do Brasil têm uma exclusão social que é fruto das lacunas deixadas pelo sistema de trabalho escravagista, do qual o Brasil foi o último a se libertar, e pela falta de reformas agrária, tributária e social, o que pode explicar as taxas acima. Em contraposição, o Sudeste fica um pouco acima da média nacional do número de contribuintes – 56,7% - possuindo um índice de não contribuição de 43,3% , ainda assim, elevado. A região Centro-Sul, considerada zona de inclusão social, abriga formas mais sofisticadas de exclusão. (Santos, 2008). É um centro que possui trabalhadores informais instruídos e escolarizados, que não contribuem para o sistema previdenciário por motivos diferente: ou porque não conseguem inserção no mercado de trabalho, ou por opção. Estes últimos são trabalhadores autônomos incluídos no mercado, que possuem renda, mas que não se interessam em participar do sistema, fazendo a escolha de, por exemplo, pagar uma previdência privada ou investir de outras maneiras para garantir renda na velhice. Esse grupo, porém, constitui uma parcela mínima da população brasileira.

Nesse sentido, podemos afirmar que tanto quanto ou mais grave que as mudanças demográficas, que dizem respeito ao envelhecimento da população e à redução das taxas de natalidade e fecundidade, é a questão da informalidade no mercado de trabalho, que, além da

sua complexidade, que se manifesta de várias maneiras, dismantela as relações formais, traz precariedade para as relações trabalhistas, aumenta a exclusão de jovens e grupos menos escolarizados, causando um impacto diretamente prejudicial ao Sistema Previdenciário brasileiro.

A Emenda Constitucional nº. 20/98 foi aprovada após três anos de discussão a partir da PEC 33/95. As medidas inicialmente propostas visavam restaurar o equilíbrio fiscal da previdência por meio da introdução de idade mínima para aposentadoria, eliminação de aposentadorias especiais precoces, mudança no critério de cálculo de anos trabalhados para anos de contribuição, cobrança dos servidores inativos e introdução de contas privadas. Na prática, o que se aprovou foram pontos mais modestos devido à desconstitucionalização dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a afirmação do caráter contributivo do regime dos servidores e a possibilidade de os governos instituírem um teto para as aposentadorias, criando um sistema complementar para seus servidores. (Fleury e Alves, 2004).

O acesso aos benefícios tornou-se mais difícil e passou a ser necessário um maior tempo de contribuição. Na previdência complementar foi introduzida maior rigidez no controle atuarial sobre as reservas. No entanto, a proposta encaminhada pelo Executivo não modificou questões importantes como o fim da integralidade das aposentadorias dos servidores públicos ou a taxação dos inativos. Embora Fernando Henrique Cardoso, presidente do Brasil na época, possuísse, em tese, maioria no Congresso, enfrentou enormes dificuldades de coordenação parlamentar e de apoio efetivo em inúmeras matérias. A fraca disciplina partidária do país impôs a fragmentação da base política de sustentação do governo, transformando a tramitação da proposta de reforma num processo lento e complexo, onde os interesses dos grupos com maior poder de pressão delinearão as mudanças.

Fleury e Alves (2004) apontam que os principais grupos de interesse em jogo no processo reformista eram: as entidades representantes dos trabalhadores e das empresas (federações patronais, centrais sindicais, sindicato dos servidores públicos e associações de fiscais da Previdência Social); entidades representativas de aposentados e pensionistas; os fundos de pensão, grupos financeiros interessados no mercado de previdência privada e elites técnicas e burocráticas. A oposição era formada por uma coalizão que envolvia a CUT, o PT, as associações de aposentados e pensionistas, associações e sindicatos de técnicos. Apesar de

o Presidente poder enviar uma emenda constitucional ao Congresso, sua aprovação requeria uma maioria de 3/5 da Câmara e do Senado. A debilidade dos partidos políticos, sua indisciplina, além do poder dos governadores, que contrabalança as prerrogativas do Presidente no federalismo brasileiro foram elementos que dificultaram o trâmite e a aprovação da proposta original.

A reforma do governo FHC substituiu a Aposentadoria por Tempo de Serviço pela Aposentadoria por Tempo de Contribuição, introduziu idade mínima apenas para as ATCs proporcionais, desconstitucionalizou a regra de cálculo dos benefícios e instituiu o fator previdenciário. No que diz respeito ao RGPS, a principal mudança foi em relação à Aposentadoria por Tempo de Contribuição e sua forma de cálculo. A reforma do governo Cardoso atingiu trabalhadores incluídos no sistema, que contribuíram por 30 ou 35 anos e planejaram aposentar-se após atingir os requisitos impostos pela legislação vigente quando ingressaram no mercado de trabalho. Sem dúvidas, a emenda nº. 20/98 produziu impactos no que diz respeito ao volume de concessões e no valor despendido com esse tipo particular de benefício, visando a um maior equilíbrio atuarial. Não fosse tal emenda e a lei do fator previdenciário, o estoque total de benefícios e a despesa previdenciária estariam acima do que pode ser dito “normal” em termo de cobertura a riscos previdenciários.

Entretanto, diante das observações acerca da informalidade no mercado de trabalho brasileiro e do contingente populacional que está alijado do sistema de cobertura previdenciária, pode-se considerar o argumento fiscal – para a realização da reforma – e a maneira como se deu a reforma previdenciária, até então, questionáveis. Os argumentos utilizados para se fazer a reforma previdenciária, para justificar uma restrição legal às expectativas de direitos de segurados da previdência, que contribuíram por 30 anos ou mais e planejaram aposentar-se aos 50 ou 55 anos de idade, são frágeis quando se quer justificar a reforma enquanto mecanismo para promover justiça redistributiva no país.

A E.C. nº. 20/98 atinge os trabalhadores do setor formal sem prever qualquer medida de incentivo à inclusão previdenciária de um contingente enorme de trabalhadores que se encontra no setor informal. Incluir essa população é algo que, além de influir num equilíbrio financeiro maior do Sistema Previdenciário, garantiria a previdência enquanto direito de cidadania. Não há dúvidas de que, se essa sistemática das reformas previdenciárias permanecer, o que veremos, cada vez mais, é uma imensa população desassistida e a

continuidade do descontrole sobre as finanças do INSS, uma vez que, para esses desassistidos há a necessidade de se estabelecer um suporte assistencial por parte do Estado, hoje, incluído no Orçamento da Seguridade Social.

De 1997, um ano antes da reforma previdenciária do governo FHC, a 2005, observando a evolução do número de concessões de Aposentadorias por Tempo de Contribuição e, contrapondo essa evolução ao número de concessões anuais de benefícios assistenciais, o que se constata é uma visível diminuição no número de concessões de Aposentadorias por Tempo de Contribuição, enquanto os benefícios assistenciais mantêm uma certa constante no número de concessões.

Tabela 8
Quantidade de Aposentadorias e Benefícios Assistenciais Concedidos – 1997-2005

Ano	Aposentadorias T. Contribuição	Total Aposentadorias	Amparos Assistenciais ¹¹	Total Benefícios Assistenciais ¹²
1997	417.414	846.168	310.451	318.205
1998	297.857	834.270	268.160	272.563
1999	144.149	725.719	224.778	226.921
2000	114.686	671.048	215.348	216.509
2001	110.886	560.216	178.398	179.267
2002	159.961	763.411	284.051	284.743
2003	138.967	757.387	235.500	236.153
2004	148.296	849.437	458.201	459.039
2005	154.749	871.246	317.614	318.262

Fonte: MPS/Dataprev; dados tabulados pela autora.

A exposição de tais dados não significa uma crítica à política assistencial. O que se evidencia e se critica aqui é o fato de se ter direitos tolhidos de uma parcela da população, na

¹¹ Destinados a idosos acima de 65 anos de idade e portadores de deficiência física ou mental incapacitante para os atos da vida cível.

¹² Os benefícios assistenciais são concedidos independentemente de contribuições efetuadas. Entre os amparos assistenciais temos os que se destinam ao portador de deficiência e ao idoso, regulamentados pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Têm valor fixo de um salário mínimo e são concedidos mediante comprovação de idade acima de 65 anos e/ou incapacidade física ou mental para provimento e manutenção da subsistência. Considera-se que uma família é incapaz de prover a manutenção de um idoso ou inválido, se a renda mensal familiar per capita for inferior a ¼ do salário mínimo.

tentativa de buscar um maior equilíbrio nas contas previdenciárias, enquanto não há busca de inclusão de uma parcela enorme da população que continua a depender da assistência de um Estado possuidor de um Sistema de Seguridade Social deficitário, apesar das reformas que vêm sendo implementadas. As reformas têm o objetivo fiscal de reequilibrar contas, entretanto, não se supera o déficit nem se busca a inclusão e proteção da população mais pobre do país. Expor tais dados é buscar refletir sobre o perfil que vem assumindo as reformas previdenciárias no Brasil, pois através delas é que se pode remodelar ou readequar a sistemática previdenciária em benefício de toda a população brasileira.

A dinâmica assumida pela reforma da previdência social no governo Fernando Henrique Cardoso deixou de lado a reflexão sobre políticas voltadas para o incentivo à contribuição previdenciária, tornou o sistema de Previdência Social brasileiro pouco convidativo ao focar as mudanças apenas sobre os contribuintes, o que não tornou o sistema mais justo ou menos deficitário, como pretendia.

Dados recentes divulgados pelo Ministério da Previdência e que repercutiram na imprensa nacional, apontam que a arrecadação previdenciária no primeiro semestre de 2008 foi 9,9% maior, em comparação com o mesmo período em 2007. Houve também uma queda na necessidade de financiamento da ordem de 37%, sendo que a despesa com benefícios também diminuiu 0,6% em relação ao julho de 2007. Para o Ministério, o aumento da arrecadação foi resultado, principalmente, do aumento da formalização da mão-de-obra no mercado de trabalho, além do aumento no ganho real dos salários pagos no país e melhoria na gestão de benefícios previdenciários, o que mostra que o emprego formal é algo importantíssimo para as receitas previdenciárias.

O governo Lula criou, recentemente, em abril de 2007, o Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária com o intuito de incluir no sistema previdenciário os trabalhadores de menor renda como autônomos (pipoqueiros, camelôs, pedreiros, manicures) e donas-de-casa. O plano possibilita uma contribuição menor, que corresponde a 11% do salário mínimo, oferecendo ao contribuinte direito a auxílio-doença, salário maternidade e aposentadoria por idade no valor do salário mínimo, o que poderá contribuir para um aumento na arrecadação e maior inclusão da população de baixa renda.

No entanto, medidas como essa, isoladamente, não podem solucionar o problema previdenciário brasileiro. A necessidade de inclusão de um enorme contingente de

trabalhadores desassistidos, através de contribuição regular ao sistema, nos coloca diante da necessidade de implantação de políticas de criação de empregos e também de revisão da legislação trabalhista principalmente no que se refere à contribuição previdenciária, estudo de formas alternativas de financiamento da previdência social, tendo em vista o novo padrão demográfico, com revisão de benefícios socialmente descabidos. São medidas que precisam caminhar para além da redução de direitos, uma complementando a outra, para que uma melhora efetiva possa ser alcançada.

4. Conclusão

A construção do Sistema Previdenciário brasileiro deu-se a partir do conceito de “cidadania regulada”, que permitiu critérios diferenciados para contribuição e concessão de benefícios, o que gerou desigualdades sociais dentro do sistema. As intervenções do Estado, ao longo da história do Sistema Previdenciário brasileiro, universalizaram a Seguridade Social, nela incluída a Previdência, porém, não direcionaram-se para a construção de uma base atuarial sólida, pelo contrário, são marcadas por desvios dos recursos previdenciários para outros setores, pela concessão de benefícios sem reservas prévias para a sustentabilidade e concessão de benefícios que ultrapassam a realidade econômica e social do sistema.

A década de 90, marcada pela estabilização econômica com o Plano Real, evidenciou o crescente déficit previdenciário até então mascarado pelos efeitos da inflação, o que trouxe a necessidade de reestruturação do sistema.

No cenário de reforma do Estado é que se colocou a reforma previdenciária empreendida pelo Governo Fernando Henrique. A Emenda Constitucional nº. 20/98 contribuiu, no que diz respeito aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), para o estabelecimento de regras para os servidores da União, Estados e Municípios. No que tange ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), nosso objeto de estudo, esta emenda contribuiu para alteração na estrutura de concessão de um tipo particular de benefício previdenciário: a Aposentadoria por Tempo de Contribuição.

O impacto dessa Emenda Constitucional sobre o RGPS e seus desdobramentos posteriores, como a formulação da regra do fator previdenciário, provocaram alterações no fluxo de caixa previdenciário, uma vez que atuaram no sentido de mudança na forma de concessão e cálculo dos benefícios de Aposentadorias por Tempo de Contribuição.

Os dados analisados e debatidos ao longo deste trabalho evidenciam que as mudanças advindas com a E.C. nº. 20/98 foram capazes de gerar uma diminuição nos gastos com a Aposentadoria por Tempo de Contribuição, particularmente, pois houve uma redução no valor dos benefícios concedidos e também uma certa desaceleração no ritmo de concessões. Entretanto, é um equívoco afirmar que a instituição das novas regras para a concessão da Aposentadoria por Tempo de Contribuição foram capazes de eliminar desequilíbrios atuariais embutidos na estrutura do Regime Geral de Previdência Social.

A nova forma de cálculo ainda deixou os benefícios de risco (como o auxílio-doença, o auxílio-acidente de trabalho), que podem ser percebidos pelos segurados ao longo de sua vida laborativa, sem um financiamento garantido, o que significa que toda a contribuição é acumulada para formar exclusivamente o valor da aposentadoria. Além disso, ainda há contagem de tempo de contribuição diferenciada para mulheres e professores/professoras, estima-se a esperança de sobrevida para a população brasileira como um todo, sem levar em conta as fortes diferenças regionais e é uma regra aplicada compulsoriamente apenas para o cálculo da Aposentadoria por Tempo de Contribuição, não para os outros tipos de aposentadorias.

A fórmula do fator é aplicada obrigatoriamente apenas às ATCs do Regime Geral; nenhum outro benefício tem seu valor definido com base nessa fórmula, exceto as Aposentadorias por Idade, se o interessado assim o desejar. No serviço público não há aplicação do fator a nenhum benefício. Em 2005, no Regime Geral foram concedidas 871 mil aposentadorias, das quais 155 mil (17,6%) eram ATCs; além dessas, o Regime Geral concedeu 321 mil pensões, 1,86 milhão de auxílios-doenças, 397 mil salários maternidade, 308 mil auxílios-acidentários, e 11 mil outros, totalizando 3,637 milhões de concessões. As ATCs representaram apenas 4,3 % desse total.

Quando tratamos do atual movimento demográfico e a forma como a Emenda Constitucional nº. 20/98 tratou a questão da elevação na média de idade para a concessão das Aposentadorias por Tempo de Contribuição, do ponto de vista fiscal, os dados deixam claro que se não fosse adotada a fórmula do fator, a vigência da regra original para a concessão de Aposentadorias por Tempo de Serviço, levaria a uma elevação constante do estoque total de benefícios fazendo com que a despesa previdenciária ficasse acima do que é considerado “normal” para a cobertura de riscos previdenciários. Porém, o impacto foi apenas num momento específico. Posteriormente, a tendência no fluxo de concessões de Aposentadorias por Tempo de Contribuição volta praticamente ao que era antes. Isso implicou numa redução de direitos previdenciários já adquiridos, atingindo uma parcela pequena da população que planejara aposentar-se numa determinada idade, com uma renda já planejada. Para que essa redução de direitos ocorresse, além do argumento demográfico – o fato de a população estar vivendo mais e crescendo menos – aliou-se ao argumento da justiça distributiva, como se aposentar-se por tempo de contribuição fosse uma vantagem frente à imensa massa de

desassistidos. Ocorre que promover distributividade de renda num sistema de seguridade social requer recursos fiscais adicionais para atender aos excluídos do sistema. Ao que se pôde constatar, a Emenda Constitucional em questão não expandiu direitos sociais, ao contrário, apenas restringiu direitos trabalhistas e previdenciários. A E.C. nº. 20/98 e seus posteriores desdobramentos não se associaram a quaisquer benefícios redistributivos na linha da universalização da Seguridade Social. O que determinou a reforma previdenciária do governo Fernando Henrique foram questões atuariais, demográficas e fiscais. A questão social e debates sobre a inclusão de desprotegidos para contribuição efetiva ao sistema previdenciário ficou de lado.

As novas exigências impostas à Aposentadoria por Tempo de Contribuição e ao RGPS pela E.C. nº. 20/98 foram capazes de diminuir o fluxo de concessões de benefícios, o que também provocou redução de despesas entre 1998-2000. O déficit, porém, manteve-se juntamente com os desequilíbrios atuariais. A reforma de dezembro de 1998 atingiu uma parcela ínfima dos incluídos no sistema previdenciário, sem dedicar-se à discussão sobre formas de inclusão de uma imensa parcela da população que se encontra no mercado informal de trabalho.

Dados recentes divulgados pelo Governo Federal e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) mostram que de janeiro a outubro de 2007 foram abertas 1,8 milhão de vagas com carteira de trabalho assinada, um recorde em relação a 2004, último ano com forte crescimento na oferta de empregos formais. Com isso, as receitas do INSS, ao longo de 2007, tiveram forte aumento na sua arrecadação, o que, segundo o MTE fará com que o déficit de 2007 feche o ano em R\$ 44,4 bilhões, mantendo-se praticamente estável em relação ao ano de 2006, cujo déficit foi de R\$ 44,3 bilhões. Além disso, estudos recentes mostram a importância do emprego formal para as receitas da Previdência Social.

Esses últimos dados, bem como os dados apresentados na seção que tratou sobre o mercado de trabalho e a informalidade, denotam a importância de se questionar o rumo que as reformas previdenciárias vêm assumindo no Brasil. Até o momento, assistimos a uma redução de direitos daqueles que estão incluídos no sistema sem que se buscassem alternativas para a inclusão previdenciária da maioria da população brasileira. O crescimento econômico dos últimos anos, por si só, não se mostra capaz de promover a inclusão previdenciária. Há uma necessidade de inclusão e formalização que pode, com certeza,

contribuir positivamente para o sistema. Políticas de formalização e inclusão previdenciária podem aumentar efetivamente a arrecadação para o sistema de seguridade e, ao mesmo tempo, desonerar os gastos posteriores com assistência social a idosos que não tiveram condições de contribuir durante a fase laborativa de suas vidas.

A reforma da previdência no governo FHC teve o mérito de colocar em questão o regime de repartição. Entretanto, as medidas assumidas pela E.C. nº. 20/98 foram, ao que tudo nos indicou, destinadas a produzir economias tópicas, que foi o que ocorreu com a Aposentadoria por Tempo de Contribuição. Ao não se discutir em profundidade a questão deficitária do sistema, a questão demográfica e, ao não se observar o grande contingente da população excluída do sistema, a reforma do governo Cardoso acabou fadada a resultados iníquos em relação ao que propusera inicialmente. As discussões que antecederam a promulgação da Emenda Constitucional nº. 20/98 pautaram-se muito em reflexões contábeis e econômicas, deixando de lado a ótica social, a população, os cidadãos, que constitucionalmente têm direito garantido à previdência, mas, na prática, não estão incluídos neste mesmo sistema.

A forma como o sistema previdenciário se desenvolveu – inicialmente segmentado, reduzido a alguns grupos e, posteriormente, universalizado sem a participação popular, de maneira precária e sem bases sólidas de sustentação - parece ter influenciado a maneira como a reforma previdenciária se processou no governo FHC. Foi uma reforma conduzida sem reflexões quanto às reais necessidades da população, influenciada por grupos de interesses com espaço e poder de ação junto ao Estado e à administração e por diretrizes externas colocadas pelo cenário mundial naquele momento. Assim, a reforma do governo Cardoso não foi capaz de representar os interesses da maioria excluída, sem voz, sem vez e sem a proteção previdenciária.

Inicialmente, quando da apresentação da PEC nº. 33/95, mudanças de certa forma substanciais e necessárias foram planejadas, entretanto, a reforma reduziu-se a um saldo mínimo quando da promulgação da E.C. nº. 20/98, que acabou restringida a medidas para o combate ao déficit, não realizando uma reestruturação necessária do sistema de previdência para o momento.

A reforma foi influenciada por problemas históricos ainda não extirpados, como as ações de grupos de interesse junto ao Estado, que não representam a amplitude dos interesses

da sociedade. A necessidade urgente de reformas, devido a fatores como alterações no perfil demográfico, de renda, informalidade, participação feminina no mercado de trabalho, além do processo de internacionalização da economia, que obriga os países a redefinirem suas legislações trabalhistas e previdenciárias, questões que trazem a urgência da necessidade de mudanças no sistema e precisam ser discutidas em profundidade, acabaram reduzidas ao combate ao déficit.

A Proposta de Emenda Constitucional acabou sofrendo enormes efeitos políticos, deixando de ser técnica, fruto de acomodações entre legislativo e executivo, impulsionada por critérios eleitoreiros e por pressão de organismos internacionais. Com medo da aprovação de medidas que impusessem perdas imediatas a grupos de eleitores, o governo optou por enviar uma proposta mais tímida, sendo apenas paliativa. A reforma realizada pelo governo Fernando Henrique procurou tornar a Previdência Social uma política administrada pelo Estado, porém, eminentemente contributiva. O INSS (Instituto Nacional do Seguro Social e não Instituto Nacional da Seguridade Social) enfatizou essa tônica da relação necessária entre contribuições e benefícios, porém, o sistema manteve-se deficitário, com variações não muito significativas nos gastos com benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

O atual governo parece mais preocupado com a questão de inclusão previdenciária e já divulga, oficialmente, dados positivos. Segundo o Ministério da Previdência, a arrecadação previdenciária no primeiro semestre de 2008 foi 9,9% maior, em comparação com o mesmo período em 2007. Houve também uma queda na necessidade de financiamento da ordem de 37%, sendo que a despesa com benefícios também diminuiu 0,6% em relação ao julho de 2007. Para o Ministério, o aumento da arrecadação foi resultado, principalmente, do aumento da formalização da mão-de-obra no mercado de trabalho, além do aumento no ganho real dos salários pagos no país e melhoria na gestão de benefícios previdenciários, o que mostra que o emprego formal é algo importantíssimo para as receitas previdenciárias.

O governo Lula criou, recentemente, em abril de 2007, o Plano Simplificado de Inclusão Previdenciária com o intuito de incluir no sistema previdenciário os trabalhadores de menor renda como autônomos (pipoqueiros, camelôs, pedreiros, manicures) e donas-de-casa. O plano possibilita uma contribuição menor, que corresponde a 11% do salário mínimo, oferecendo ao contribuinte direito a auxílio-doença, salário maternidade e aposentadoria por

idade no valor do salário mínimo, o que poderá contribuir para um aumento na arrecadação e maior inclusão da população de baixa renda.

É possível manter o sistema de seguridade social brasileiro desde que se ajustem as regras de aposentadorias: idade mínima ainda mais elevada precisa ser exigida, tendo em vista o aumento da expectativa de vida e o aumento no número de idosos que teremos daqui a algumas décadas. Entretanto, reformar o sistema previdenciário dos que estão incluídos precisa acompanhar-se de medidas para inclusão daqueles que se encontram na informalidade e que não são poucos, como vimos. Os cidadãos precisam contribuir mais e por mais tempo para que o sistema seja mantido e incentivos à formalização devem fazer parte das discussões e reformas. O mais importante é não adiar a reforma previdenciária para quando o sistema já estiver em colapso. O debate precisa ser retomado já, pois o momento do Brasil na transição demográfica ainda é bom. Estamos numa fase de aumento da proporção da população ainda em idade ativa, que entrará na inatividade daqui a algumas décadas. Incluir essa população ao sistema, agora, pode evitar a necessidade de concessões de benefícios assistenciais no futuro. Reiniciar os debates poderá levar a mudanças graduais no sistema, sem sobressaltos.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter Kevin (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

ARRETCHE, M.T.S. *Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas*, Rio de Janeiro, n° 39, 1995, p. 3-40.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *A previdência social e a revisão constitucional*. Brasília. Cepal. Escritório no Brasil, 1993, v.1: Pesquisas, 302p.

_____. *Seminário internacional sobre previdência social e a revisão constitucional*. Brasília. Cepal. Escritório no Brasil, 1994, 200p.

_____. *A economia política da reforma previdenciária*. Brasília. Cepal. Escritório no Brasil, 2001, v.9: Coleção Previdência Social, série Traduções, 236p.

BRESSER PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In *Revista do Serviço Público*, Ano 49, vol 1, n°. 1, jan-mar. 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. K. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CAETANO, M. A. *Determinação da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais*. Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

CALDERERO, J.M. *Previdência social: crise, reforma: a proposta governamental*. Relatório, FCL, Unesp, Araraquara, 1995.

CAMARANO, A. A. e KANSO, S. Dinâmica da População brasileira e implicações para a Previdência Social. In TAFNER, P. e GIAMBIAGI, F. (Orgs.). *Previdência Social no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

CECHIN, J. e CECHIN, A. D. Desequilíbrios: causas e soluções. In TAFNER, P. e GIAMBIAGI, F. (Orgs.). *Previdência Social no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

COELHO, V. S. P.(Org.) *A reforma da previdência social na América Latina*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

COSTA, V. M. F. A dinâmica institucional do reforma do Estado: um balanço do período FHC. In ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita (Orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: MP, SEGES, 2002, 316 p.

CURI, A. Z. e MENEZES-FILHO, N. A. O mercado de trabalho brasileiro é segmentado? Alterações no perfil da informalidade e nos diferenciais de salários nas décadas de 1980 e 1990. In *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 36, out./dez., 2006.

DELGADO, G.; QUERINO, A. C.; RANGEL, L.; STIVALI, M. *Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário (1999 – 2004)*. Rio de Janeiro: Ipea, texto para discussão n° 1161, 2006.

DELGADO, I. G. *Previdência social e mercado no Brasil: a presença empresarial na trajetória da política social brasileira*. São Paulo: LTr, 2001.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 38, n° 3, 1995. pp. 385 a 415.

DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*: Brasil, Rio de Janeiro: FGV, 1999, 2 ed.

DRAIBE, S. M. & HENRIQUE, W. Welfare state, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 6, v.3, fevereiro, São Paulo, 1988.

DRAIBE, S. M. *Há tendências e tendências: com que Estado de Bem Estar Social Haveremos de conviver neste fim de século?* In Caderno de Pesquisa nº 10: NEPP: Unicamp, Campinas, 1989.

_____. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino americano. In *Lua Nova*, nº 31: Cedec, São Paulo, 1993.

_____. *O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agente recente de reformas*. In Caderno de Pesquisa nº 32: NEPP: Unicamp, Campinas, 1998.

DUARTE DE ALÉM, A. C. e GIAMBIAGI, F. *Despesa Previdenciária*. Texto para discussão nº 374 - Departamento de Economia PUC-Rio. Rio de Janeiro, set.1997.

ESPING-ANDERSEN. As três economias políticas o Welfare State. In *Lua Nova*, nº 29, 1991.

_____. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. In *Lua Nova*, nº 35: Cedec, São Paulo, 1995.

FLEURY, S. e ALVES, R. Reforma Previdenciária no Brasil em três momentos. In *RAP*, nº 38 (6), p. 979 – 1022, Rio de Janeiro, nov/dez. 2004.

GRAMSCI, A. Caderno 22 (1934): Americanismo e fordismo. In *Cadernos do Cárcere*, Ed de Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, v.4.

GIAMBIAGI, F.. *Reforma da Previdência: o encontro marcado*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2007.

GOMES, A. C. (Org.). *Trabalho e Previdência: sessenta anos em debate*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1992.

KING, D. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar. In *Novos Estudos*, Cebrap, nº 22, 1998.

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. Centro de Estudo. *Reforma Previdenciária*. Debates, nº 19, São Paulo, 1999.

LAMOUNIER, B. e FIGUEIREDO, R. (Orgs.). *FHC: A era FHC, um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

LAVINAS, L. e DAIN, S. *Proteção Social e Justiça Redistributiva: como promover a igualdade de gênero*. Rio de Janeiro: Novib, 2005.

LEITE, C. B. (Org.) *Um século de previdência social: balanço e perspectivas no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

LIMA JR., O. B. de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. In *Revista do Serviço Público*, Ano 49, nº. 2, abr-jun. 1998.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, S. P. *Direito de seguridade social*. São Paulo: Atlas, 14ª ed., 2000.

MELO, M. A. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. In *Revista do Serviço Público*, Ano 47, vol. 120, nº. 1, jan-abr. 1996.

_____. A transição incompleta: a reforma da previdência social no governo FHC. In ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita (Orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: MP, SEGES, 2002, 316 p.

NERI, M. Informalidade. In TAFNER, P. e GIAMBIAGI, F. (Orgs.). *Previdência Social no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

NOGUEIRA, M. A.. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

NORONHA, E. G. “Informal, ilegal, injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, nº. 53, outubro/2003.

PAIXÃO, F. e PAIXÃO, L. A. *A previdência social em perguntas e respostas*. Porto Alegre: Síntese, 2000.

PZEWORSKI, A. *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

ROSANVALLON, P. *A crise do Estado-providência*. Goiânia: Editora da UFG, Brasília: Editora da UnB, 1997, 160p.

SALLUM JR., B.. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº. 52, junho/2003.

SANTOS, N. O. dos. *Demografia, mercado de trabalho e Previdência Social: um estudo das regiões metropolitanas brasileiras*. Rio de Janeiro: Publit, 2006.

SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1982.

SANTOS, G. P. G. dos. Desemprego, informalidade e precariedade: a situação do mercado de trabalho no Brasil pós-1990. *Pro-posições*, v.19, n. 2 (56) – maio/ago. 2008.

SILVA, J. de S. e BARBOSA, J. L. *O sentido do trabalho informal na construção de alternativas socioeconômicas e seu perfil no Rio de Janeiro*. IETS, 2001.

SOTO, S. R. *La política social: vínculo Estado-sociedad*. São José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2000.

STEPHANES, R. *Reforma da Previdência sem Segredos*. Rio de Janeiro: Record, 1998.

TAFNER, P. *Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

TAFNER, P. Seguridade e Previdência: conceitos fundamentais. In TAFNER, P. e GIAMBIAGI, F. (Orgs.). *Previdência Social no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

TAFNER, P. e GIAMBIAGI, F. (Orgs.). *Previdência Social no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

TORRES, J. C. *O SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e a universalização da renda social mínima no Brasil: caminhos para uma reforma da seguridade social*. Tese de Doutorado em Sociologia. Araraquara: FCL, Unesp, 2006.

ULYSSEA, G. Instituições e a informalidade no mercado de trabalho. In *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 38, jul./set., 2008

VARSAÑO, K e MORA, M. Financiamento do Regime Geral de Previdência Social. In TAFNER, P. e GIAMBIAGI, F. (Orgs.). *Previdência Social no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

VIANNA, M.L.T.W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1982, 2ª ed., nov. 2000.

WEBER, M. *Conferência sobre socialismo*. São Paulo: Relume-Dumará, 1993.