

A Previdência Social em pauta: notas para reflexão

Social Security on the agenda: notes for reflection

*Rosa Maria MARQUES**

*Áquilas MENDES***

*Camila Kimie UGINO****

Resumo: Este artigo discute se os objetivos dos constituintes – de fazer da Previdência um instrumento de diminuição da desigualdade do país e de universalizá-la – foram ou não alcançados, depois de mais de duas décadas da promulgação da Constituição de 1988. Além disso, o artigo trata de temas sempre presentes nas propostas de reforma, tais como o déficit da Previdência, o regime único e a extinção das contribuições.

Palavras-chave: Previdência Social. Seguridade Social.

Abstract: This article discusses whether the goals of constituents - to make Providence a tool for reducing inequality in the country and to universalize it - have been achieved after more than two decades of the promulgation of the 1988 Constitution. Furthermore, the article focuses on issues always present in the reform proposals, such as social security deficits, the single system and the extinction of contributions.

Abstracts: Social Providence, Social Security

* Economista. Pós-doutora pela Faculté des Sciences Economiques da Université Pierre Mendes France. Professora do Departamento de Economia da PUCSP e líder do Grupo de Pesquisa Políticas para o Desenvolvimento Humano (PDH) dessa instituição. E-mail: rosamkmarques@gmail.com.

** Economista. Doutor em Ciências Econômicas pela Unicamp. Professor de Economia da Saúde da Faculdade de Saúde Pública da USP e do Departamento de Economia da PUCSP. Presidente da Associação Brasileira de Economia da Saúde (ABRES) e integrante do PDH. E-mail: aquilasn@uol.com.br.

*** Economista. Mestranda do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUCSP e integrante do PDH. E-mail: camila.ugino@gmail.com.

Introdução

Faz 21 anos que a Constituição Cidadã foi promulgada. Naquele momento, a esperança de quem tratava da questão previdenciária era a de que o novo texto constitucional seria, ao mesmo tempo, um instrumento de resgate de dívida social acumulada durante o período ditatorial e de construção de um país mais equânime. Contudo, depois desses anos todos, seria possível dizer que a Previdência Social foi um instrumento de diminuição da desigualdade no país e que ela cumpriu com seu objetivo de garantir uma renda de substituição ao trabalhador que se retira do mercado de trabalho? Responder a essa pergunta é o objetivo principal deste artigo. No entanto, para respondê-la, não se pode deixar de considerar que esses anos de democracia – parcial ou plena – equivalem exatamente àqueles em que os fundamentos da Previdência Social foram mais questionados, o que, por sua vez, foi feito mediante proposições de um novo arranjo institucional e revestido de propostas de *resolução* de problemas, novos ou velhos, da esfera previdenciária ou para além dela, priorizando seu impacto nas contas públicas ou na poupança nacional, por exemplo.

Este artigo está dividido em duas partes. A primeira discute em que medida a implantação do texto constitucional auxiliou na diminuição da desigualdade do país e cumpriu com sua vocação de garantir uma renda de substituição para

todos os trabalhadores. A segunda parte trata dos temas recorrentes na discussão de sua reforma, com o objetivo explícito de salientar que a Questão Previdenciária não está resolvida e que o desenho institucional pensado no momento da elaboração da Constituição de 1988 está em constante perigo.

1 Dos objetivos do texto constitucional

1.1 Previdência Social e desigualdade

O texto constitucional e a Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispunha sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, introduziram importantes mudanças no plano de benefícios dos trabalhadores segurados do mercado formal de trabalho. Dentre essas mudanças, salienta-se o fato de os riscos cobertos pela Previdência e os valores mínimos e máximos dos benefícios tornarem-se iguais para todos os segurados e de haver a introdução de um piso não inferior ao salário mínimo¹. A primeira mudança – de tratamento igual dos segurados – representou a eliminação de uma das maiores distorções evidenciadas, até então, no campo previdenciário, pois dava fim às desigualdades decorrentes da existência de um plano voltado para a população urbana e outro para a rural. Ao mesmo tempo, sua formulação assegurava a universalidade da cobertura para o conjunto da população, o que colocava potencialmente a Previdência Social brasileira no mesmo patamar dos sistemas universais dos países europeus.

¹ Para uma análise detalhada de todas as mudanças realizadas pela Lei 8.213 no plano de benefícios, ver Marques (1992).

Como será visto adiante, a universalização da cobertura não se concretizou, visto que o texto constitucional e a Lei 8.213 não tinham como alterar os determinantes de acesso dos trabalhadores ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

A segunda mudança, de um piso não inferior a um salário mínimo (na prática, igual a um salário mínimo), significou, de certa forma, a adoção de uma renda de base no interior do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). A garantia de uma aposentadoria de base apresenta uma certa relação com o conceito de cidadania, mas apenas em seu entendimento restrito, que reconhece a cidadania a partir do exercício do trabalho. Seu fundamento é o de que todo cidadão, independentemente de sua trajetória no mercado de trabalho, tem direito a uma mesma renda de substituição no momento em que sua capacidade para o trabalho diminui, isto é, quando da velhice.

O montante pago a título dessa renda de substituição, chamado de valor da aposentadoria, reflete a percepção da sociedade em relação ao que seja o adequado para um indivíduo viver dignamente quando aposentado. A partir da experiência de outros países, vê-se que a aposentadoria de base pode ser financiada mediante contribuições de empregados e empregadores ou aporte de recursos fiscais. Contudo, como a aposentadoria de base está associada ao conceito restrito de cidadania, entendendo o valor a ser recebido como uma renda de substituição (isto é, que está associada a trabalho anterior), não há justificativa para que seja financiado por toda a sociedade

quando há contribuição. O financiamento mediante contribuições é tanto mais reforçado quanto maior for a exigência que o trabalhador contribua, para que tenha garantido, no futuro, a aposentadoria de base.

Disto se depreende que os fundamentos subjacentes ao direito à aposentadoria de base são a sociedade salarial, ou seja, a do trabalho e a justiça social. A sociedade salarial constitui o fundamento primeiro, pois o acesso ao benefício pressupõe a perda de capacidade laboral. A justiça social é realizada por meio do exercício da solidariedade, na medida em que o conjunto dos trabalhadores financia a aposentadoria de base. Dessa maneira, os trabalhadores de mais baixa renda não são estigmatizados, como pode ocorrer quando o valor leva em consideração a capacidade contributiva. É preciso chamar a atenção para o fato de que o conceito de justiça social, tal como o da cidadania presente na aposentadoria de base, também é restrito, pois se resume a considerar um valor base de aposentadoria para todos, desde que tenham previamente trabalhado e, no caso, se inscrito no sistema de proteção. A introdução do piso igual ao salário mínimo – mantido nas reformas realizadas por Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luis Inácio Lula da Silva – guarda, então, uma certa relação com a concepção de uma aposentadoria de base.

Não é desprezível o número daqueles que recebem o piso correspondente a um salário mínimo sem que sua participação no financiamento do RGPS, isto é, sua contribuição ao longo da vida ativa, permitisse, em termos atuariais, uma aposentadoria de valor igual ao salário

mínimo. Entre eles encontram-se trabalhadores rurais que nunca contribuíram², mas também trabalhadores urbanos com baixos salários. Em dezembro de 2008, do total de aposentadorias pagas de valor igual ao salário mínimo (9.087.261), 60,8% foram rurais. Dentre as aposentadorias rurais (por tempo de contribuição, idade e invalidez), aquelas de valor igual ao salário mínimo representam 99,2% do total, enquanto que em 2000 esse percentual representava 98,9%.

Para efeito de dimensão dos valores apresentados anteriormente, vale atentar para o tamanho da Previdência Social (RGPS), pois, em dezembro de 2008, o regime pagou 22.776.205 benefícios, entre previdenciários e relativos a acidente de trabalho. Dos benefícios previdenciários, 14.453.455 referem-se às aposentadorias, que são compreendidas pelas aposentadorias por tempo de contribuição, por idade e por invalidez. E entre as aposentadorias, 38,5% estão distribuídas no meio rural, com uma concentração regional de 39,7% entre os estados de Bahia, Minas Gerais, Ceará e Rio Grande do Sul.

O impacto da introdução do piso igual ao salário mínimo sobre a diminuição da pobreza e sobre a desigualdade foi bastante significativo, particularmente entre os rurais, o que talvez seja um dos motivos de nenhuma proposta de reforma considerar sua eliminação. Um dos primeiros trabalhos que tentou avaliar o impacto das mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 e pela Lei 8.213, de

1991, foi realizado por pesquisadores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nele, Beltrão, Pinheiro e Oliveira (2000) compararam a situação da população rural antes da implantação dos novos direitos (1988) com aquela de 1996, buscando saber se havia melhorado a cobertura do sistema previdenciário rural, se os dispositivos da constituição de 1988 haviam permitido a redução da pobreza e da desigualdade no meio rural e se os novos direitos haviam afetado diferentemente homens e mulheres.

Das diferentes conclusões a que chegou a pesquisa, destacaram-se: o aumento do número relativo de aposentados em função da extensão do direito à aposentadoria por idade aos rurais, com redução da idade de elegibilidade³; e o crescimento da participação da renda do idoso na renda familiar (do aumento de 17% verificado entre 1988 e 1996, 9% deve-se ao envelhecimento da população e 5% às novas condições de elegibilidade e ao valor do benefício recebido). Os autores concluíram dizendo que:

Ainda que benefícios previdenciários tenham uma função específica de servir como seguro contra perda de capacidade laborativa, é inegável o papel social que a previdência rural tem desempenhado na elevação da renda do campo e, neste sentido, colaborado com a erradicação da pobreza (BELTRÃO; PINHEIRO; OLIVEIRA, 2000, p. 14).

² Em 2008, a receita de contribuições rurais representou apenas 13% do gasto com benefícios rurais (BRASIL, 2009).

³ De 65 anos para 60 anos, no caso de homem, e de 60 anos para 55 anos, se mulher. Para os rurais, foi mantida a idade de 65 anos (homens) e 60 anos (mulher).

A esse estudo, seguiram-se vários outros. Brant (2001) analisa que os benefícios previdenciários, particularmente o piso de um salário mínimo, eram responsáveis por deixar fora da linha de pobreza absoluta 18,1 milhões de pessoas, em 1999. Segundo sua análise, sem os benefícios previdenciários, o percentual de pessoas abaixo da linha de pobreza aumentaria de 34% para 45,3%. Mais recentemente, um levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) calculou que a população indigente (renda inferior a 25% do salário mínimo) passaria de 12,6% para 23,4% da população brasileira, caso os benefícios rurais não existissem. No caso da população em situação de pobreza (renda menor do que meio salário mínimo), o percentual aumentaria para 43,7% (SIMÃO, 2010).

Esse conjunto de informações leva a concluir que não há dúvida sobre o papel importante exercido pela Previdência Social na diminuição da pobreza e da desigualdade. Esse papel se deve à existência do piso de um salário mínimo, recebido pela quase totalidade de aposentados do meio rural. A partir de 1998, com a recuperação do valor do salário mínimo, essa importância foi ainda mais

potencializada: durante o governo FHC, o salário mínimo aumentou em termos reais em 15,94%; no governo Lula, de 2003 a 2009, a valorização do salário mínimo acelerou-se, acumulando um ganho de poder aquisitivo de 53,45%.

1.2 A Previdência Social e sua universalidade

No momento da promulgação da Constituição de 1988, os analistas entenderam que a eliminação dos diferenciais até então praticados entre os segurados urbanos e rurais apontava para a universalização da sua cobertura. Contudo, passado o período de mais de duas décadas, a realidade do mercado de trabalho brasileiro indica que ainda é significativo o contingente de trabalhadores que não contribuem para a Previdência Social. Embora o percentual de trabalhadores que não contribuem no total dos ocupados tenha melhorado de 2003 a 2009 em 5,7 pontos percentuais, ainda 33,1% dos ocupados das seis Regiões Metropolitanas não contribuem para nenhum tipo de Previdência (Tabela 1). Entre esses, a larga maioria se constitui de trabalhadores assalariados, sem carteira assinada.

Tabela 1: Distribuição das pessoas ocupadas segundo a contribuição para a previdência em qualquer trabalho, por região metropolitana (em %)*

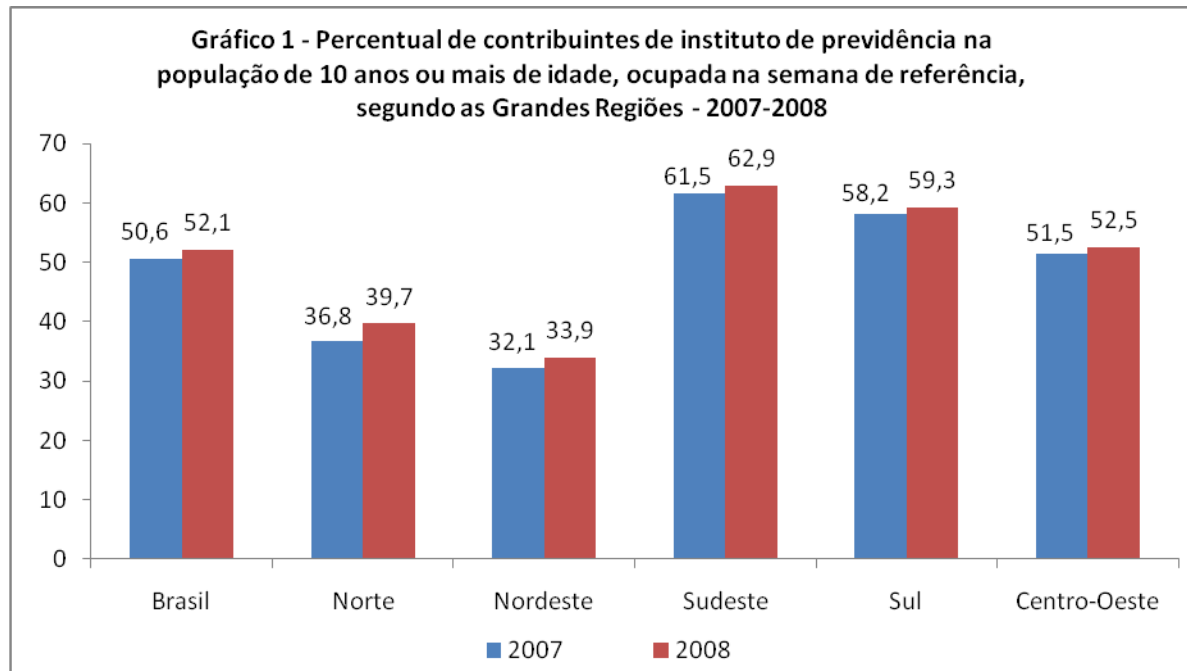
	Total	Recife	Salvador	Belo Horizonte	Rio de Janeiro	São Paulo	Porto Alegre
Contribuintes							
2003	61,2	50,2	56,0	61,7	61,4	62,5	66,9
2004	60,4	50,2	54,5	61,1	60,7	61,3	67,2
2005	62,3	53,5	55,5	64,0	61,7	63,4	67,9
2006	63,1	54,1	56,5	65,7	62,5	64,3	67,9
2007	64,2	56,4	56,8	65,9	64,4	65,3	68,5
2008	65,8	57,4	57,7	68,2	65,1	67,3	70,0
2009	66,8	58,8	60,3	70,2	65,7	68,0	71,8
Não contribuintes							
2003	38,8	49,8	44,0	38,3	38,6	37,5	33,1
2004	39,6	49,8	45,5	38,9	39,3	38,7	32,8
2005	37,7	46,5	44,5	36,0	38,3	36,6	32,1
2006	36,9	45,9	43,5	34,3	37,5	35,7	32,1
2007	35,8	43,6	43,2	34,1	35,6	34,7	31,5
2008	34,2	42,6	42,3	31,8	34,9	32,7	30,0
2009	33,2	41,2	39,7	29,8	34,3	32,0	28,2

FORNTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Mensal de Emprego

* Médias das estimativas mensais

Para o Brasil como um todo, os dados da Pesquisa por Amostra de Domicílio (PNAD) também indicam melhora, como pode ser visto no Gráfico 1. Entretanto, a realidade é bastante diferente daquela captada pela PME para as seis principais regiões metropolita-

nas do país: o percentual dos ocupados, em 2008, sobe de 34,2% para 47,9%. Mesmo assim, entre 2007 e 2008, houve melhora em todas as regiões do país, com destaque para uma maior evolução positiva na Região Norte (Gráfico 1).



Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007-2008.

Na verdade, era equivocado o entendimento de que o tratamento igual (em termos de benefícios e valores) e a permissão de que qualquer pessoa pudesse (mediante contribuição) se filiar à Previdência Social seriam instrumentos da universalização. Se o foi, efetivou-se na medida em que incorporou segmento importante dos rurais, quando, a estes trabalhadores, foi estendida a aposentadoria por velhice e diminuído o número de anos de elegibilidade – mas a isso ficou restrito. De fato, tal configuração somente foi possível porque a concessão de aposentadoria aos rurais não exige prévia contribuição.

No caso dos trabalhadores urbanos, a contribuição ao RGPS constitui condição para que, no futuro, lhes seja concedida uma aposentadoria, mesmo ao valor mínimo. Não havendo contribuição, não

há como receber aposentadoria⁴. Somente aqueles com 65 anos ou mais⁵, e que comprovarem uma renda *per capita* familiar inferior a 25% do salário mínimo, terão direito ao recebimento de um benefício de valor igual ao salário mínimo sem que lhes seja exigida a comprovação de contribuições anteriores. Esse benefício, indevidamente chamado de Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁶, é pago pela Assistência Social, com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), isto é, não tem nenhuma relação com o RGPS, embora o reconhecimento do direito seja realizado pelo Instituto Nacional de Seguro Social

⁴ Em 1998, foi extinta a aposentadoria por tempo de serviço e, em seu lugar, introduzida a aposentadoria por tempo de contribuição.

⁵ Portanto, com cinco anos a mais do que os trabalhadores rurais.

⁶ Em 2008, foram concedidos 1,5 milhão de Benefícios de Prestação Continuada a idosos.

(INSS), do Ministério de Previdência Social. Existe, portanto, um segmento de trabalhadores que não tem direito nem à aposentadoria previdenciária nem ao BPC.

Assim, mantidas as regras de acesso à aposentadoria por idade, isto é, de comprovação de, pelo menos, 180 contribuições mensais para os trabalhadores urbanos e de 180 meses de trabalho no campo para os rurais, a única maneira de se ver a universalidade reinar é imaginar que, em algum momento, todo o mercado de trabalho brasileiro seja formalizado. Por mais desejada que seja, essa perspectiva dificilmente encontra eco na realidade. A presença de um mercado informal constitui traço estrutural das economias latino-americanas e a acumulação do capital no Brasil é fundada em trabalhadores com direitos e sem direitos.

2 Duas questões recorrentes nas propostas de reforma previdenciária

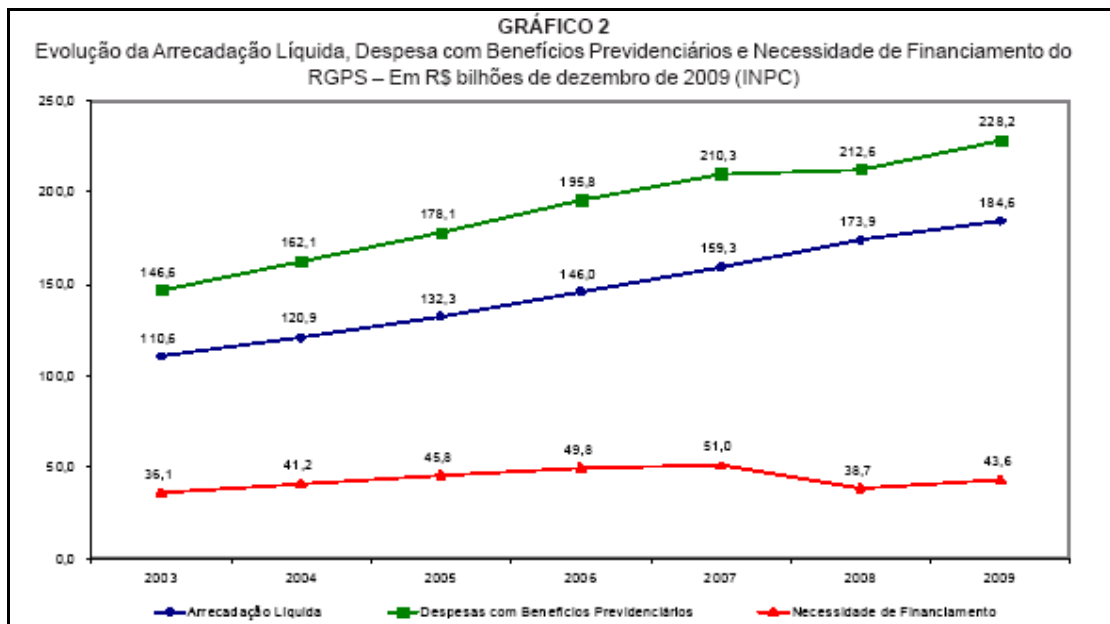
2.1 Previdência Social e Seguridade Social⁷

A reforma da Previdência Social nunca deixou de estar em pauta. Tendo em vista o conjunto de propostas já encaminhadas – de Collor a Lula – verifica-se que, recorrentemente, seu déficit é utilizado como justificativa primeira para a urgência da reforma. O que de verdadeiro há a respeito disso? Quais as consequências em se analisar a Previdência Social somente a partir dos resultados de

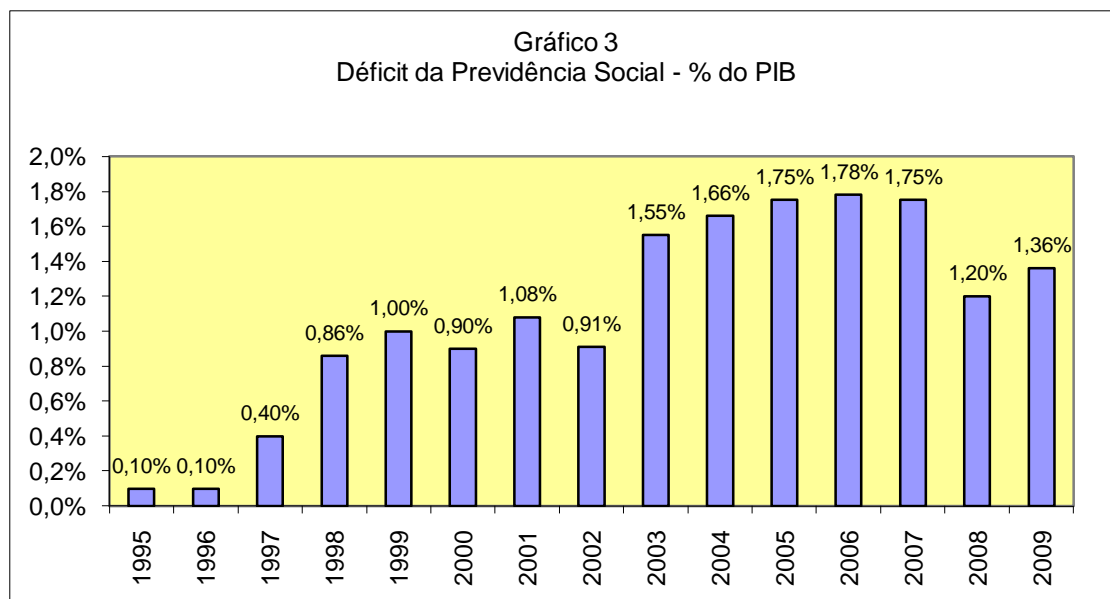
suas contas? Que interesses isso representa?

De fato, o desempenho das contas previdenciárias indica uma situação deficitária persistente, mesmo depois da implantação do fator previdenciário. O Gráfico 2 registra a evolução da Arrecadação Líquida e da Despesa com Benefícios Previdenciários, destacando a necessidade de financiamento para o período de 2001 a 2009. Já o Gráfico 3 apresenta o déficit como proporção do PIB para o período de 1995 a 2009. Neste último ano, o déficit atingiu R\$ 42,6 bilhões, o que representou 1,36% do PIB.

⁷ Parte deste texto se beneficiou de MARQUES (2002).



Fonte: BRASIL (2010).



Fonte: Ministério da Previdência Social. Informe da Previdência Social, vários números.

O cálculo do déficit da Previdência Social tem sido apurado desde que as contribuições sociais calculadas sobre os salários foram a ela vinculadas, na reforma promovida por FHC. Isso foi ainda mais reforçado com a aprovação da Lei de

Responsabilidade Fiscal, em 2000. Esse cálculo, no entanto, está em completo desacordo com o conceito de Seguridade Social, contemplado na Constituição de 1988.

Os constituintes pensaram a Previdência Social para ser integrante à Seguridade Social, a qual constituiria a rede de proteção social no país. Essa rede, por intermédio de seus ramos, formados pela Previdência Social, Saúde, Assistência Social e pelo Programa de Seguro-Desemprego, seria responsável pela concessão de benefícios no caso de aposentadoria, desemprego, perda de capacidade laboral ou doença, e necessidade de complementação de renda, assim como pela realização de ações e serviços preventivos e curativos relacionados ao risco doença. Os recursos necessários para esse conjunto de ações deveriam provir do resultado da arrecadação das contribuições incidentes sobre a folha de salários, faturamento, lucro, concursos e prognósticos, além de estar prevista a participação do governo federal, dos estados e dos municípios – o que veio acontecer mais tarde especialmente na área da saúde. Os constituintes consideraram o uso desses recursos exclusivo da Seguridade Social e não estabeleceram nenhum tipo de vinculação no seu interior, com exceção dos recursos do PIS/PASEP, com base no faturamento, que sempre foram destinados ao financiamento do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), responsável pela concessão do seguro desemprego e do abono PIS/PASEP. Alguns anos depois, a essas fontes de recursos veio se somar a contribuição sobre movimentação financeira (CPMF), que foi extinta a partir de 2008. Observe-se que a cobertura dos riscos dos funcionários públicos, dos militares, entre outros, não compõe a Seguridade

Social e, portanto, também não integra o RGPS.⁸

Assim, se o conceito de Seguridade Social é adotado no lugar da *leitura técnica* das contas de apenas um ramo, o resultado deficitário antes apresentado se transforma no seu contrário. Em 1999, por exemplo, a Previdência Social – isoladamente – registrou déficit equivalente a 1% do PIB, mas a Seguridade Social (considerando todas as suas ações, com exceção do seguro desemprego e do abono, bem como sua arrecadação) apresentou superávit de R\$ 16,3 bilhões, correspondendo a 1,7% do PIB. Em 2001, adotando-se o mesmo critério, o superávit da Seguridade aumentou para R\$ 32,1 bilhões, cerca de 2,6% do PIB, ao passo que a Previdência registrou – isoladamente – déficit de 1,08% do PIB. Para 2008, esses resultados foram, respectivamente, de R\$ 42,9 bilhões e R\$ 42,6 bilhões⁹ (ANFIP, 2009). Desse modo, mesmo quando a crise econômica já havia começado a se manifestar, a Seguridade apresentou elevado superávit.

Qual o motivo da ausência dessa informação no debate público? Certamente, pelo fato de que os formuladores da política econômica brasileira ainda não desistiram da idéia de desindexar todos os recursos das contribuições à Seguri-

⁸ Para uma análise mais detalhada do período de discussão do conceito de Seguridade Social e da seqüência de desmandos realizados pelo governo federal brasileiro com relação aos recursos sociais, ver Marques (1997).

⁹ Os valores aqui apresentados são todos correntes. Isso não compromete a análise, pois o que se quer evidenciar é a comparação entre os resultados da Seguridade e da Previdência Social, quando vista isoladamente.

dade Social. Como é sabido, em 1994, quando FHC criou o então Fundo de Solidariedade Fiscal, hoje Desvinculação das Receitas da União (DRU), foram desvinculados 20% da arrecadação das contribuições e impostos, o que permite sua livre aplicação ou uso. Vários analistas e organizações de trabalhadores entendem que esses recursos são utilizados para o pagamento do serviço da dívida pública (AUDITORIA..., 2009).

2.2 Um regime único e o fim das contribuições sobre os salários.

Desde 1991, quando foi aberta a discussão em torno da reforma previdenciária¹⁰, em várias oportunidades, foram apresentadas propostas orientadas no sentido da criação de um regime único, que abarcasse os trabalhadores do setor privado e os funcionários públicos. O maior defensor dessa proposta é o atual governo federal. Isto, por seus aspectos, já estava explícito em seu Programa de Governo (COMISSÃO..., 2002) e foi reafirmado pela executiva do Partido dos Trabalhadores (PT), em 23 de maio de 2003, bem como na Exposição de Motivos de seu projeto de reforma encaminhado em 2003 (o qual deu origem à reforma da previdência dos servidores públicos, com efeitos sobre o RGPS). Essa

¹⁰ Em 1991, praticamente no momento em que sancionavam as leis relativas aos benefícios previdenciários e ao custeio da Seguridade Social, Collor encaminhou, entre outras, a proposta de reforma da Previdência. A partir daí, seguiram-se várias outras. Pode-se dizer que, com raras exceções, desde 1991 não houve ano em que a questão previdenciária não fosse tratada pela mídia e por políticos; uns e outros alimentados por propostas de reforma de diferentes origens.

idéia de regime único caminhava (e caminha) junto com a defesa dos Fundos de Pensão capitalizados, que complementaríamos a aposentadoria. Em junho de 2003, assim dizia o *site* da Presidência da República sobre os fundos de pensão:

[...] a criação de fundos de pensão por sindicatos e entidades de classe faz parte do Programa do atual Governo e representa a deflagração de um novo ciclo de crescimento da poupança previdenciária brasileira, considerada pequena, se levado em conta o potencial existente... Trata-se de uma modalidade de fundo de pensão reivindicada há muitos anos no Brasil por *lideranças sindicais* [...] (BRASIL, 2003, grifo nosso).

Em tempos de crise, ocasião em que sua fase financeira é mais evidente, pouco é preciso dizer sobre os fundos de pensão. É suficiente lembrar que a busca por melhor rentabilidade, a que são incentivados seus administradores, resulta em colocar a renda futura dos trabalhadores (aposentadoria) na dependência de resultados incertos, os quais podem dilapidar totalmente o *patrimônio* acumulado. Talvez por isso, as propostas de criação de fundos de pensão são sempre acompanhadas por definirem as contribuições e não o valor da aposentadoria a ser pago. Assim, não havendo patrimônio, não há aposentadoria a ser paga. Essa situação, por mais estranha que possa parecer, foi a vivida por trabalhadores que viram seus fundos de pensão literalmente quebrarem, fruto de *más* aplicações ou de crises financeiras.

Em relação ao regime único, vigorava como objetivo de governo: “[...] a criação de um sistema *previdenciário básico universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público*

e privado. O sistema deve ter caráter contributivo, com benefícios claramente estipulados e o valor do piso e do teto de benefícios de aposentadoria claramente definido” (COMISSÃO..., 2002, § 47, grifo nosso).

E esse mesmo documento ainda complementava:

Quanto ao terceiro pilar do atual sistema previdenciário brasileiro, a previdência complementar, que pode ser exercida através de fundos de pensão patrocinados por empresas ou instituídos por sindicatos (conforme a Lei Complementar 109), voltada para aqueles trabalhadores que querem renda adicional além da garantida pelos regimes básicos, *deve ser entendida também como poderoso instrumento de fortalecimento do mercado interno futuro e fonte de poupança de longo prazo para o desenvolvimento do país*. É necessário crescimento e fortalecimento dessa instituição por meio de mecanismos de incentivo (COMISSÃO..., 2002, § 57: grifo nosso).

Embora a idéia de um regime único fizesse parte da agenda do Banco Mundial, esta concepção foi levantada pela primeira vez no Brasil na metade dos anos 1990, pelo então deputado federal do PT, Eduardo Jorge. Seu objetivo, no campo previdenciário, consistia em conceder tratamento igual para todos os trabalhadores, independentemente do gênero, da atividade exercida pelo indivíduo e de sua inserção no setor privado ou no setor público (PROPOSTA..., 1999).

Havia pelo menos três problemas na proposta de Eduardo Jorge. O primeiro, a crença de que um regime único garantiria um valor básico de aposentadoria para todos os trabalhadores; o segundo, o de considerar que a garantia desse va-

lor estava relacionado ao conceito de cidadania; e, o terceiro, o de desconsiderar a especificidade da atividade exercida pelos funcionários públicos. A renda que derivaria do conceito de cidadania – e que seria garantida a todos os cidadãos, e não apenas aos trabalhadores – necessariamente deveria ser financiada por recursos de impostos e não, tal como considerava Eduardo Jorge, por contribuições calculadas sobre o salário¹¹. Essa proposta, mesmo com algumas modificações, rapidamente passou a ser contemplada pela Central Única dos Trabalhadores e, mais tarde, pelo PT.

Contudo, o projeto de reforma da previdência dos servidores públicos apresentado pelo governo Lula, em 2003, não explicita o regime único. É de suas inúmeras comparações (muitas vezes espúrias) entre a situação dos servidores, dos trabalhadores do mercado privado formal e da instituição de igual piso e teto para suas contribuições que se depreende o objetivo de construir, mesmo que no médio ou longo prazo, um regime único. Não é preciso lembrar que esse foi um duro golpe desferido nos funcionários públicos, ficando sua situação mais distante daquela que seria desejável para preservar uma burocracia (no bom sentido) representante do Estado e a serviço dos cidadãos¹².

Tal perspectiva, embora não consiga dar conta das diferentes situações do mercado de trabalho brasileiro, constitui-se

¹¹ Os trabalhadores do mercado informal estariam, portanto, excluídos da cobertura.

¹² Para uma análise da reforma da previdência dos servidores públicos, promovida pelo governo Lula em 2003, ver Marques e Mendes (2004).

numa referência a ser, por certo, aprimorada e não destruída e substituída por algum *desenho* institucional e de direitos que não tenha sido explicitamente discutido pelos diferentes segmentos da sociedade brasileira, em especial pelos seus principais interessados, os trabalhadores.

Considerações finais

A Constituição Federal de 1988 representou um marco na história da conquista social no Brasil. Intensas lutas políticas, sociais e econômicas marcaram o fim de um longo período de ditadura militar e desembocaram em um regime democrático, o que auxiliou na concretização dos avanços constitucionais em matéria de proteção pública e universal. Contudo, logo após a promulgação da Constituição, os debates acerca da organização, das bases de financiamento e dos riscos cobertos pela Previdência Social tomaram vulto, e diversas propostas de reforma foram apresentadas.

A partir das reflexões levantadas, evidenciou-se que a Constituição de 1988 e a Lei 8.213, de 1991, conseguiram introduzir diversas medidas que auxiliaram na diminuição da desigualdade de renda e na garantia de renda de substituição para os trabalhadores do setor formal do mercado de trabalho. Dentre essas mudanças, pode-se destacar o tratamento igual entre os segurados do meio urbano e rural, por intermédio da eliminação de distorções entre os planos diferenciados. Ademais, a aposentadoria de base (com piso não inferior a um

salário mínimo) representou uma conquista em termos de manutenção de renda para o período, quando a capacidade laboral se extingue, ou seja, no momento da velhice. Este ganho social configurou-se em direito social, depreendido de uma sociedade salarial e de uma justiça social, guardando, entretanto, limitações, pois, no sistema de seguridade brasileiro, a universalidade somente é garantida aos que pertencem ao mercado formal de trabalho e/ou que tenham inscrição no sistema de proteção social.

Vale aditar que, apesar das reformas previdenciárias dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, o fato de ter sido mantido o piso igual a um salário mínimo foi importante, pois constitui um instrumento de diminuição da pobreza e da desigualdade, principalmente, para os trabalhadores do meio rural, que, em sua maioria, recebem esse benefício. Neste sentido, o papel social da previdência rural continua bastante importante para a elevação da renda no campo. Isso fica ainda mais evidente quando nos atentamos aos ganhos reais acumulados do salário mínimo, pois a recuperação do valor do salário mínimo representou um ganho em poder aquisitivo de 69,39% durante os governos FHC e Lula.

Quando se analisa a questão da universalidade da previdência social, os estudos mostram que o conceito é restrito. Mesmo com a inclusão dos trabalhadores rurais – que por si só foi uma enorme conquista –, a previdência ainda não contempla a universalização. Dados da PNAD (IBGE, 2008), mostram que, apesar da melhora de 2007 para 2008, apenas

52,1% da população de 10 anos ou mais contribuem ao instituto de previdência.

No debate das reformas, o recorrente discurso de déficit previdenciário é colocado em pauta. Porém, esquece-se de que, constitucionalmente, a previdência não pode ser vista isoladamente, pois os recursos constituem um todo chamado Seguridade Social, que por sua vez, está longe de registrar déficit. A partir desse fato, propostas de reforma não deixam de ser apresentadas, movidas pelo interesse do capital financeiro na expansão dos fundos de pensão e apoiadas por órgãos internacionais, como o Banco Mundial.

A discussão sobre a reforma da Previdência Social ainda não terminou. Certamente, novas propostas ainda serão apresentadas, camufladas em projetos de reforma tributária ou não.

Referências

ANFIP. **Análise da Seguridade Social 2008**. Brasília: ANFIP, 2009.

AUDITORIA cidadã da dívida. **Boletim**, abril de 2009. Disponível em: <<http://www.divida-auditoriacidadada.org.br>>. Acesso em: 7 maio 2010.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami; PINHEIRO, Sonoê Sugahara; OLIVEIRA, Francisco Barreto de. **A população rural e a previdência social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais**. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão, n. 759).

BRANT, Roberto. Desenvolvimento social, Previdência e pobreza no Brasil. **Conjuntura Social**, Brasília, v.12, n. 2, abr./jun., 2001.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Regime Geral de Previdência Social: Balanço do Ano de 2008. **Informe da Previdência Social**, Brasília, v.21, n.1, jan. 2009. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_090227-152257-667.pdf>. Acesso em: 7 maio 2010.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Regime Geral de Previdência Social: Balanço do Ano de 2009. **Informe da Previdência Social**, Brasília, v.22, n.1, 2010. Disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/4_100419-173347-539.pdf>. Acesso em: 7 maio 2010.

BRASIL. Presidência da república. Em Questão, 25 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/nucleo-de-comunicacao-publica/copy_of_em-questao-1/em-questao-do-dia>. Acesso em: 26 jun. 2003.

COMISSÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO (Brasil). **Programa de governo 2002: Coligação Lula presidente: um Brasil para todos**. São Paulo: Comitê Nacional Lula Presidente, 2002.

EMI – Exposição de Motivos I do projeto de reforma previdenciária n. 29. Brasília: MPS/C.CIVIL-PR, 29 de abril de 2003.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD): comentários**.

2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/default.shtm>>. Acesso em: 11 maio 2010.

<http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=13721>. Acesso em: 7 maio 2010.

MARQUES, Rosa Maria. **Previdência Social**: a nova legislação e as propostas de reforma de governo. São Paulo: Instituto de Economia do Setor Público / Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), 1992. (Texto para discussão, n. 4).

_____. A Previdência Social no Governo Lula: os desafios de um governo democrático e popular. **Ser Social**, Brasília, n. 11, 2002.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O Governo Lula e a Contrarreforma Previdenciária. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n.3, p. 3-15, jul./set., 2004.

PROPOSTA de Emenda Constitucional 233/2008. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. 2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=384954>. Acesso em: 13 maio 2010.

PROPOSTA de Emenda Constitucional 166/1999. Apresentada em 24 de novembro de 1999 pelo então deputado federal Eduardo Jorge. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=14487>. Acesso em: set. 2004.

SIMÃO, Edna. O Estado de S. Paulo (SP): Bolsa-Família ainda fica aquém da Previdência Rural. 2010. Disponível em: