

A Previdência Social no Governo Lula - os desafios de um governo democrático e popular

ROSA MARIA MARQUES*

Resumo: Este artigo trata dos principais problemas que o Governo Lula irá enfrentar em relação à Previdência Social. O primeiro deles é resgatar a concepção de proteção social prevista na Seguridade Social, não permitindo que seu superávit continue a ser utilizado como elemento do resultado primário das contas do governo exigido pelo FMI. O segundo é inverter a trajetória do mercado de trabalho dos últimos dez anos, o que determinou a redução do nível da arrecadação das contribuições. O terceiro é defender o princípio da solidariedade presente no regime de repartição da Previdência Social, e o quarto é enfrentar a complexidade que envolve qualquer proposta de reforma do regime dos servidores ou de sua aproximação ao regime dos trabalhadores do setor privado.

Abstract: This *article* *discusses* the main *problems* that *Lulas government* will face in relation to Social Welfare. The first one is to ransom the conception of social protection foreseen in the Social Security, does not allow that its surplus continues to be used as an element of the primary result of the government accounts demanded by the FMI. The second is to invert the trajectory of the work market in the last ten years which determined the reduction of the level of the collection of the contributions. The third is to defend the principle of the solidarity present in the regime of division of the Social Welfare government, and the forth is to face the complexity that involves any proposal of reform of the regime of the public servants or their proximity to the regime of the workers in the private sector.

Professora titular do Departamento de Economia. Atualmente é professora visitante na Faculte des Sciences Economiques da Université Pierre Mendes, na França, pela Capes.

Introdução

No momento em que Lula assume a Presidência do país, a situação econômica e social não se apresenta das melhores. Depois de mais de 20 anos de iniciada a crise da dívida externa, assiste-se ao produto interno bruto (PIB) registrar crescimento irrisório, o desemprego bater todos os recordes de sua história e a elevação dos preços voltar a ser alvo de preocupação, já atingindo dois dígitos. No campo do setor público, após ter sido efetuada, de forma sistemática, a redução do nível das despesas federais, vê-se o Fundo Monetário Internacional acenar com a possibilidade de exigir ainda maior "esforço" de geração de superávit no critério das contas primárias no orçamento federal (receitas menos as despesas, desconsiderando os juros). Essa exigência, que era de 3,25% do PIB em 2001, passou a 3,75%. A retração da despesa pública afetou diferentes setores, criando situações tais como o racionamento da energia elétrica e a insuficiência de recursos nas áreas sociais, que volta e meia são notícia na mídia brasileira.

Além disso, convive-se com taxas de juros proibitivas e tem-se como objetivo a geração de superávits na balança comercial, cuja perseguição é sem quartel, mesmo às custas do não-crescimento econômico, reduzindo a importação de itens fundamentais para o processo produtivo. As principais políticas governamentais são planejadas e realizadas visando à geração de excedente para dar conta dos compromissos junto aos credores da dívida externa. Os constrangimentos externos impõem-se como deuses soberanos, de forma que esse excedente é espúrio, pois é fruto do não-desenvolvimento do país, contribuindo para que a distribuição de renda torne-se cada vez mais desigual e aumentando a parcela da população abaixo da linha de pobreza absoluta. A punção de recursos realizada durante esses mais de 20 anos somente encontra paralelo nas exigências feitas à Alemanha após a Primeira Guerra Mundial (Rotta, 2002).

Essa é a situação do país que Lula assume. E por isso mesmo a população brasileira, de todos os estratos sociais, vê com esperança a ascensão, à Presidência da República, de um militante de um partido construído a partir das lutas realizadas pelos trabalhadores contra o regime ditatorial e por melhores condições de vida e trabalho, entre outras. A esperança está depositada na possibilidade de esse novo

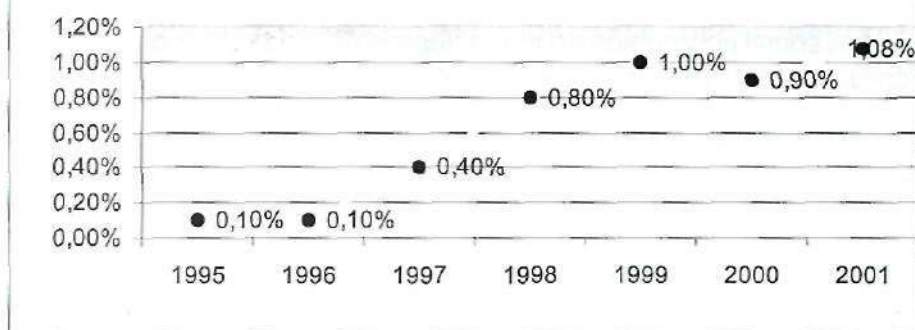
governo realizar uma inflexão na política econômica e social do país. A esperança é que o Brasil deixe de servir aos interesses do capital especulativo internacional e se preocupe em trilhar um caminho de crescimento econômico, resgatando, ao mesmo tempo, a enorme dívida social acumulada ao longo dessas décadas de submissão aos credores, ao FMI e ao Banco Mundial.

Como fica a questão previdenciária no interior desse quadro mais amplo e por que chamar sua problemática de questão? Contribuir para responder a essas perguntas é o objetivo deste artigo. Para isso, na primeira parte, é analisada a situação financeira da Previdência Social a partir de sua relação intrínseca com a Seguridade Social. Na segunda parte do artigo, o foco das atenções é o estudo dos determinantes da evolução das despesas e das receitas previdenciárias. Já a terceira aborda os motivos da não-correspondência entre os valores das contribuições e das aposentadorias, bem como os fundamentos históricos e conceituais das diferenças entre os regimes de aposentadoria dos trabalhadores do setor privado e do setor público.

Previdência Social pública e Seguridade Social

Durante a campanha dos diferentes candidatos à Presidência da República, a reforma da Previdência Social foi objeto de perguntas e questionamentos por diversos formadores de opinião e pela mídia. Com raríssimas exceções, as formulações e as proposições tinham como referência o pretenso déficit do sistema. De fato, quando se acompanha o desempenho de suas contas, verifica-se que não só a situação deficitária persiste, como ela se intensifica, mesmo depois da implantação do fator previdenciário¹. O gráfico a seguir apresenta o déficit como proporção do PIB para o período 1995 e 2001. Nesse último ano, o déficit atingiu R\$ 12,8 bilhões, o que representou 1,08% do PIB. Esse resultado não será melhor em 2002. Embora este artigo tenha sido escrito quando o ano ainda não havia terminado, as informações disponíveis até novembro confirmam essa afirmação.

¹ A fórmula de cálculo do valor da aposentadoria por tempo de contribuição é a seguinte: $FPR = (TC \times a) / Es \times [1 + (Id + TC \times a) / 100]$, onde "TC" é o tempo de contribuição; "a" é a alíquota de contribuição do segurado (incluindo a do empregado e do empregador); "Es" é a expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria; e "Id" é a idade do segurado na data da aposentadoria. Dieese (2001: 252).

Gráfico 1**O déficit da Previdência Social Pública - % do PIB**

Fonte: MPAS.

Contudo, os pressupostos subjacentes ao cálculo desse déficit estão completamente em desacordo com o conceito de seguridade social, um dos conceitos introduzidos na Constituição de 1988 que apontava para um real avanço no campo social no Brasil. Os constituintes, ao abraçarem o conceito de seguridade social, estavam incorporando uma arquitetura do social que colocava o país rumo à trajetória da construção de um sistema de proteção social nos termos dos países mais desenvolvidos. Isso porque abandonavam a meritocracia e adotavam a universalização como condição de acesso aos serviços ou benefícios.

Talvez seja preciso lembrar, para que esse ponto fique suficientemente claro e também porque, à medida que o tempo passa, algumas coisas são deliberadamente esquecidas, que a Previdência Social foi pensada pelos constituintes para ser parte integrante da Seguridade Social e que essa última foi criada enquanto rede de proteção para a sociedade brasileira. Essa rede, através 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 provinham 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. Alguns anos depois, a essas fontes de recursos veio se somar a contribuição sobre movimentação financeira (CPMF). Note-se que a cobertura dos riscos dos funcionários públicos, dos militares, entre outros, não compõe a Seguridade Social. A Previdência Social somente se dirige aos trabalhadores do setor privado da economia².

Dessa maneira, considerando o conceito de seguridade social, é absolutamente inadequado tratar isoladamente as contas da Previdência Social. Aliás, ainda em nome da memória histórica, também é importante lembrar que os constituintes resgataram, em seus grupos de trabalho, a rica discussão e experiências que se faziam na época em diversos países europeus, isto é, da necessidade de se criarem outras contribuições que não tivessem um comportamento tão cíclico como a contribuição de empregados e empregadores, calculada sobre os salários. Por isso a incorporação de contribuições com base de cálculo no faturamento e lucro líquido e, mais tarde, nas transações financeiras.

Se o conceito de seguridade social é incorporado, 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 apresentou superávit de R\$ 16,3 bilhões, correspondendo a 1,7% do PIB. Em 2001, adotando-se o mesmo critério, o superávit da Seguridade Social aumentou para R\$ 32,1 milhões, cerca de 2,6% do PIB, quando a *Previdência Social* registrou - isoladamente - déficit de 1,08% do

² Para uma análise mais detalhada do período de discussão do conceito de seguridade social e da sequência de desmandos realizados pelo governo federal brasileiro com relação aos recursos sociais, ver MARQUES, 1997.

PIB. Note-se que o superávit da Seguridade Social, nesse ano, foi superior aos gastos federais com saúde em mais de R\$10 bilhões! A Tabela 1 apresenta o resultado da Seguridade Social no ano de 2001.

Como se explica a ausência de qualquer referência a esse resultado no debate público? Talvez agora, no momento em que ainda se discute o orçamento da União de 2003, os motivos de tal ausência comecem a ficar mais claros para um número mais amplo de pessoas. Segundo o informativo da liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, de 6 de dezembro de 2002, foi relatado na Comissão de Orçamento que, dos R\$ 16,1 bilhões previstos para o FAT em 2003, R\$ 4,2 bilhões estão reservados para compor o superávit orçamentário exigido pelo FMI (PT, 2002). Dado esse contingenciamento, o FAT deixará de dispor de um pouco mais que 25% de seus recursos, os quais poderiam ser utilizados para a geração de emprego, treinamento e qualificação dos trabalhadores, além de ampliar a cobertura do seguro-desemprego.

É importante lembrar que, desde 1994, quando surgiu o real (a moeda), o governo de Fernando Henrique Cardoso preocupou-se em criar mecanismos que rompessem com a idéia de uso exclusivo pela Seguridade Social dos recursos mencionados anteriormente, quando descritas as fontes de seu financiamento. Na época, foi criado o Fundo Social de Emergência, para o qual 20% dos recursos das contribuições eram destinados. Esse fundo, que de social não tinha nenhuma atividade prevista, teve o nome alterado duas vezes. Primeiro para Fundo de Estabilização Fiscal e depois, finalmente, para expressar seu verdadeiro caráter, DRU - Desvinculação das Receitas da União. O nome *atual do fundo contempla, de maneira exemplar, a idéia que o governo FHC tinha sobre os recursos da Seguridade Social, isto é, mais uma fonte para financiar o excedente* a ser transferido para os credores de nossa dívida impagável.

A preocupação em acentuar o déficit da Previdência Social e em omitir a existência de um superávit significativo na Seguridade Social tem por determinação o fato de o país estar voltado unicamente para a produção desse excedente. Vale destacar, além disso, que esse martelar constante sobre o déficit previdenciário já teve suas conseqüências. Atualmente, até mesmo políticos de partidos de

esquerda consideram que o sistema é deficitário e que precisa ser realizada uma reforma. Tal compreensão, como visto anteriormente, contraria o ideário de tratar o social como um todo, no interior da Seguridade Social.

Tabela 1
RECEITAS E DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL
2001 - R\$ bilhões

I - RECEITAS	
Receita Previdenciária Líquida	62,491
Outras Receitas do INSS	0,618
Cofins	46,704
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	9,067
Concurso de Prognóstico	0,521
Receita Própria do Ministério da Saúde	0,962
Outras Contribuições Sociais	(nd)
CPMF	17,157
TOTAL DAS RECEITAS	137,520
II - DESPESAS	
Pagamento Total de Benefícios	78,697
1. Benefícios Previdenciários	73,692
* Urbanos	59,383
* Rurais	14,309
2. Benefícios Assistenciais	4,323
*Renda Mensal Vitalícia	1,636
*Loas	2,687
3. Epu - Legislação Especial	0,682
Saúde	21,111
Assistência Social Geral	1,5875
Custeio e Pessoal do MPAS	3,497
Ações do Fundo Combate à Pobreza	0,233
TOTAL DAS DESPESAS	105,413
SALDO FINAL	32,107

Fonte: SIAFI e Fluxo de Caixa do INSS. Elaboração: Anfip.

Os motivos dos resultados negativos da "conta" Previdência Social³

Em termos contábeis, qualquer resultado de uma conta é influenciado tanto pelo comportamento das despesas quanto das receitas. As declarações que encontramos na mídia, no entanto, destacam apenas o comportamento da despesa, esquecendo-se do outro lado que co-determina o resultado da Previdência Social pública. Mesmo assim, as análises que fundamentam essas declarações deixam de levar em conta uma série de fatores que condicionaram o desenvolvimento recente da despesa com benefícios.

A evolução da despesa previdenciária no período recente

O comportamento do gasto com benefícios previdenciários, largamente destinado às aposentadorias (Tabela 1), pode ser considerado atípico para a maioria dos anos compreendidos no período que antecede a promulgação da Constituição de 1988 até 1999, quando foi aprovada a adoção do fator previdenciário. Isto porque esse período caracterizou-se por exacerbar as expectativas em relação às mudanças das regras da Previdência Social.

Nos anos imediatamente anteriores à Constituição, a expectativa favorável em relação aos trabalhos dos constituintes determinou que muitos trabalhadores, já com tempo de serviço⁴ suficiente para requerer aposentadoria, postergassem a entrada dos papéis a fim de se beneficiarem das novas regras, em especial com relação ao cálculo do valor do benefício. No entanto, a concessão de aposentadorias sob essas novas regras será somente efetuada especialmente a partir de 1993. Isto porque, em primeiro lugar, era necessário esperar sua regulamentação - o que irá acontecer somente em 1991 - e, em segundo, porque o governo da época promoveu o que foi chamado de "represamento" dos benefícios, isto é, postergou ao máximo a realização dos pagamentos. Quase que

³ Estudo mais completo sobre os determinantes do resultado deficitário da Previdência Social brasileira pode ser encontrado em MARQUES *et alii*, 2002.

⁴ Na época, o trabalhador podia se aposentar aos 35 anos de serviço, se fosse homem, e aos 30 anos, se mulher.

ao mesmo tempo em que as novas aposentadorias começam a ser pagas, outro aumento da demanda por novas concessões se sobrepôs devido ao início dos debates por outra reforma e também pela tentativa de realização de uma nova constituinte. Embora essa tentativa tenha sido frustrada, no que se refere à Previdência Social, os debates se acirraram e se manifestava a defesa explícita, principalmente por parte do governo federal, da eliminação do tempo de serviço como critério de acesso à aposentadoria e a introdução do critério de idade, entre outras proposições. Nesse caso, ao contrário do que se observou durante os anos imediatamente anteriores à Constituição, houve uma antecipação de demanda. Aqueles que podiam solicitar aposentadoria, mesmo se não tivessem ainda direito ao seu valor integral.

Dessa forma, a evolução da despesa com benefícios nesse período não pode ser considerada dentro de sua normalidade, isto é, correspondendo à sua taxa "natural" de crescimento. Essa taxa "natural" de crescimento expressa o crescimento anual da quantidade de trabalhadores brasileiros do mercado formal do trabalho, junto ao setor privado, que atingiam o tempo necessário para requerer a aposentadoria. Em outras palavras, o mercado de trabalho assalariado dos tempos do "milagre" - quando de fato aumentou a proporção de trabalhadores com carteira assinada em relação ao total dos ocupados - manifestou sua demanda por aposentadoria nos anos 90.

O Gráfico 2 e a Tabela 2, a seguir, apresentam a evolução das despesas e das receitas previdenciárias para o período 1986/2001 e o comportamento da quantidade de concessões de novas aposentadorias nos anos 1991 a 2001, respectivamente. Neles pode-se verificar⁵ que, em 1992 e 1993, a concessão de novas aposentadorias atingiu números nunca antes vistos, pois se tratava do impacto da implantação das regras de acesso e de cálculo da aposentadoria introduzidas na Constituição de 1988 e regulamentadas em 1991. Por sua vez, a baixa ocorrida em 1991 deveu-se ao fato de todos estarem esperando a regulamentação dos novos direitos.

⁵ Embora o gráfico apresente a despesa com benefícios em manutenção, a taxa de crescimento anual é o resultado do aumento das novas concessões menos os benefícios findos, por diferentes motivos previstos na lei. A Tabela 2 apresenta a quantidade de novas concessões.

Nos anos seguintes, a quantidade de benefícios concedidos manteve-se alta, embora em queda. Como mencionado anteriormente, parte dessa demanda era animada pelas novas expectativas - agora negativas - de que as regras iriam mudar, dificultando o acesso principalmente à aposentadoria. Pode-se dizer que o aumento da demanda verificado em 1997 correspondeu à "raspa do tacho" *daqueles que* podiam antecipar a aposentadoria. Passado esse momento, o crescimento da demanda de novos benefícios ocorreu a taxas decrescentes, aproximando-se, em 2001, do comportamento de 1991. Dessa forma, a despesa com benefícios registrou queda de 1,63% em 1999 e de 1,04% em 2000.

Em 2001, no entanto, a despesa com benefícios voltou a subir, aumentando 2,84% em relação ao ano anterior, embora a quantidade de novas concessões tenha apresentado queda importante. Certamente a greve dos servidores do Instituto Nacional da Seguridade Social - INSS, realizada *no período de* agosto a novembro, contribuiu para a redução da quantidade de benefícios concedidos no ano de 2001.

De qualquer forma, para se saber a taxa "natural" da demanda por benefícios sob a regra do fator previdenciário, somente com o acompanhamento da evolução das concessões nos próximos anos. Como foi visto, durante todo o período analisado, as taxas de crescimento foram alteradas ou pelas postergações ou pelas antecipações de requerimento das aposentadorias. Como seria de esperar, as postergações resultaram em elevações acima do normal nos anos seguintes, e as antecipações, em declínio.

O desempenho das contribuições

O estudo da evolução das contribuições previdenciárias não enfrenta dificuldades tais como as apresentadas para a análise do desempenho da despesa com benefícios. Ao longo do período, houve poucas mudanças no tocante a alíquotas, por exemplo. O Gráfico 2, a seguir, indica claramente que a Previdência Social apresenta um grave problema no plano de sua arrecadação. Para isso, é suficiente

constatar que a arrecadação efetuada no ano de 2001 foi inferior a de 1986 em 3,2-%. Isso significa que, passados 15 anos, quando o PIB brasileiro ampliou-se em 34,5%, a receita de contribuições declinou.

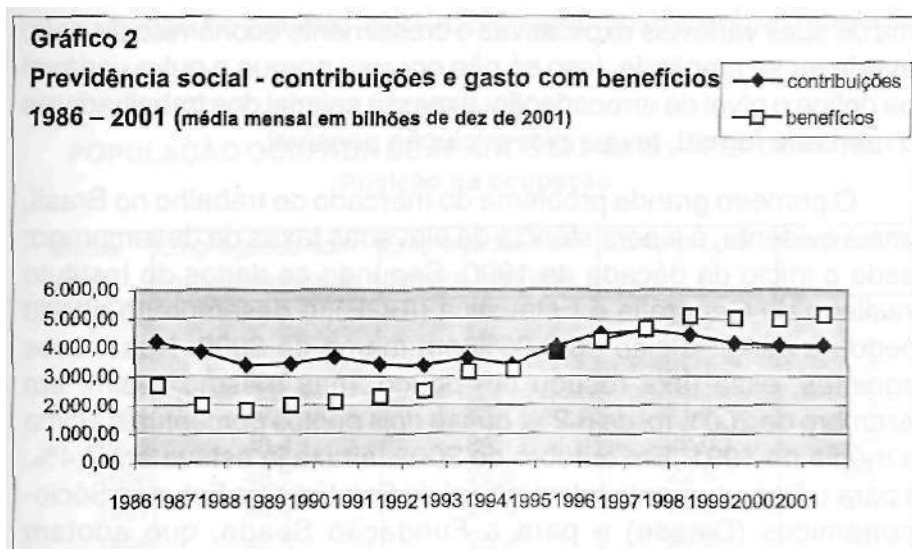


Tabela 2
APOSENTADORIAS CONCEDIDAS
BRASIL E URBANAS

TOTAL BRASIL					URBANAS			
	Todos os Tipos	Crescimento anual	Tempo de contribuição*	Crescimento anual	Todos os tipos	Crescimento anual	Tempo de contribuição*	Crescimento anual
1991	455.533	-	118.573	-	314.835	-	118.573	-
1992	1.093.942	140,1	221.899	87,1	414.563	31,7	221.837	87,1
1993	1.417.905	29,6	251.700	13,4	481.527	16,2	251.495	13,4
1994	894.954	-36,9	222.369	-11,7	459.534	-4,6	222.061	-11,7
1995	678.976	-24,1	316.383	42,3	545.655	18,7	315.739	42,2
1996	650.747	-4,2	320.242	1,2	502.319	-7,9	319.278	1,1
1997	846.168	30,0	417.414	30,3	629.187	25,3	416.235	30,4
1998	834.270	-1,4	297.857	-28,6	520.075	-17,3	296.657	-28,7
1999	725.719	-13,0	144.149	-51,6	391.726	-24,7	143.334	-51,7
2000	671.048	-7,5	114.686	-20,4	331.049	-15,5	113.998	-20,5
2001	560.212	-16,5	110.886	-3,3	nd	-	nd	-

Fonte: MPAS * tempo de serviço até 1998.

É claro que esse *crescimento* da *economia* brasileira foi extremamente fraco, ficando longe das taxas apresentadas no período do chamado "milagre". Durante todo esse período, houve decréscimos e ampliações do PIB significativos, como a queda de 4,35% em 1990 e a expansão de 5,85% em 1994. De qualquer forma, como o desempenho da arrecadação da Previdência Social tem como uma de suas variáveis explicativas o crescimento econômico do país, deveria ter se ampliado. Isso só não ocorreu porque a outra variável que define o nível de arrecadação, a massa salarial dos trabalhadores do mercado formal, teve a pior evolução possível.

O primeiro grande problema do mercado de trabalho no Brasil, e mais evidente, é a persistência de elevadas taxas de desemprego, desde o início da década de 1990. Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o desemprego aberto chegou a atingir o pico de 8,06% em março de 2000. Nos meses seguintes, essa taxa recuou um pouco, mas mesmo assim, em dezembro de 2001, foi de 6,2%, quase dois pontos percentuais acima da média de 1991. Em outubro de 2002, a taxa já estava em 7,4%. Já para o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (Dieese) e para a Fundação Seade, que adotam metodologia diferente daquela utilizada pelo IBGE, o desemprego aberto na região metropolitana de São Paulo foi de 11% em 2000, atingindo 11,3% em 2001. A taxa de desemprego total, neste último ano, foi de 17,6% segundo o Dieese e o Seade. Fica evidente que, independentemente das taxas de desemprego que se utilizem, a ampliação do nível do desemprego foi brutal na última década.

O impacto do desemprego sobre a estrutura do mercado de trabalho foi imediato, aumentando sensivelmente a precarização da ocupação. Segundo a Pesquisa Mensal de Emprego realizada pelo IBGE, a participação dos trabalhadores assalariados sem carteira assinada no total dos ocupados aumentou mais de seis pontos percentuais entre janeiro de 1991 e dezembro de 2001. No mesmo período, os chamados "conta-própria" ampliaram sua importância relativa em três pontos percentuais e a categoria empregador diminuiu meio ponto percentual. Esta realidade somente tem uma leitura, a de que o tamanho relativo do mercado formal de trabalho, isto é, daquele regulamentado pelas leis trabalhistas e integrado à

Previdência Social, diminuiu significativamente entre 1991 e 2001. A trajetória de ampliação do assalariamento coberto pelo sistema de proteção social há muito foi rompida no país. Dada essa brutal realidade, não é de se estranhar que a arrecadação das contribuições de empregados e empregadores tenha sido, em 2001, 3,2% inferior a de 1986, como mencionado. As informações relativas à posição na ocupação no período 1991 a 2001 são mostradas na Tabela 3.

Tabela 3
POPULAÇÃO OCUPADA DE 15 ANOS OU MAIS — PERCENTUAL
Posição na ocupação

Média anual	Empregados com carteira assinada	Empregados sem carteira assinada	Conta-própria	Empregador
1991	53,7	20,8	20,1	4,4
1992	51,4	22,2	21,0	4,4
1993	50,5	23,1	21,1	4,3
1994	49,3	23,7	21,8	4,2
1995	48,4	24,1	22,0	4,5
1996	46,7	24,8	22,8	4,6
1997	46,4	24,8	23,3	4,5
1998	45,3	25,2	24,0	4,5
1999	44,1	26,9	23,7	4,3
2000	44,5	26,9	23,5	4,3
2001	45,2	27,1	23,1	3,9

Fonte: IBGE — PME.

Observação: Os percentuais não totalizam 100% devido ao arredondamento.

Valor da aposentadoria, regime de capitalização e privilégios dos servidores

Viu-se, até o momento, que a Seguridade Social registra superávit não-desprezível e que os problemas financeiros da Previdência Social são fundamentalmente reflexo da política econômica desenvolvida ao longo de todo esse período em que o país é refém da dívida externa. É necessário, ainda, que se abordem outros pontos, extremamente polêmicos e em geral ligeiramente discutidos. São eles: o fato de os valores dos benefícios recebidos pelos trabalhadores do setor privado da economia, a título de

aposentadoria, não corresponderem às contribuições pagas por eles; de existirem diferenças entre o regime dos trabalhadores do setor privado e dos servidores públicos; e as recorrentes proposições que versam sobre a necessidade de se substituir o regime de repartição pelo regime de capitalização. Em particular essa última questão era defendida, durante a campanha eleitoral, pelo candidato Ciro Gomes, do Partido Popular Socialista (PPS).

Para se responder a essas questões, é preciso resgatar os fundamentos que deram origem à construção da proteção previdenciária no Brasil e em outros países e, ao mesmo tempo, especialmente em relação aos funcionários públicos, verificar como sua proteção é organizada. Antes de tudo, porém, uma observação. Não há aqui nenhum propósito de se fazer uma análise exaustiva sobre esses aspectos da discussão da organização e da cobertura da proteção previdenciária. O objetivo desta parte do artigo é levantar aspectos das questões em discussão que auxiliem a reflexão.

O valor dos benefícios e os regimes de capitalização

O primeiro aspecto que precisa ficar claro é o que diferencia a proteção social previdenciária dos demais regimes, de tipo seguro. A principal diferença reside no fato de ela ser financiada por contribuições obrigatórias que são definidas como coletivas na sua natureza. Essa diferença implica que não há, portanto, correspondência direta ou imediata entre o esforço contributivo do trabalhador (o que ele paga ao longo da vida ativa) e o que ele irá receber quando, por exemplo, se aposentar. A proteção organizada pelo Estado, da qual a Previdência Social brasileira é um exemplo, constitui um sistema de solidariedade coletiva, não mais e não menos do que isso (Euzéby, 1997). Contudo, para os críticos desse sistema, a não correspondência entre as contribuições e o benefício é •suficiente motivo para justificar sua substituição por qualquer outra forma de poupança privada ou de seguro, que obedeçam às leis de mercado. Eles não compreendem, ou não consideram relevante, que a proteção social pública é um mecanismo de solidariedade baseado no princípio da distribuição de renda.

O fato de esse mecanismo ser imposto pelas autoridades públicas aos indivíduos e famílias é outro alvo de crítica e justificativa para sua eliminação. No passado, quando os sistemas públicos estavam para ser implantados, o debate foi intenso e prevaleceu, tendo em vista o peso dos sindicatos e dos partidos vinculados aos trabalhadores, a concepção solidária obrigatória⁶. Sem querer retomar essa discussão, registre-se apenas que a poupança privada, realizada livremente pelo indivíduo, tem alguns "inconvenientes", tais como: a) é baseada na responsabilidade individual, em que cada um atua conforme vê e compreende sua situação, portanto de acordo com sua visão sobre a que riscos está exposto; b) a poupança somente é possível entre os indivíduos e famílias com suficiente renda disponível; c) faz parte da natureza humana, em uns mais do que outros, ter forte preferência para viver o presente e não se precaver com relação a futuras necessidades ou vicissitudes que possam ocorrer. Dessa compreensão derivou a construção de uma proteção social obrigatória e solidária. É interessante lembrar, pois auxilia a compreender melhor a extensão dessa concepção, que o direito à renda, em caso de perda de capacidade laboral (seja por velhice, invalidez, doença e desemprego), está inscrito na Declaração dos Direitos Humanos, aprovada em 1948 pela Assembléia Geral das Nações Unidas (Euzéby, 1997).

É essa forma de pensar a proteção aos riscos que explica porque, no interior de um sistema solidário, é possível o pagamento de um piso acordado na sociedade mesmo àqueles que, através de seu esforço contributivo, não teriam "direito" a ele, se fosse levada em consideração a lógica do mercado e o cálculo atuarial. No Brasil, o piso de um salário mínimo, de que se beneficiam principalmente os trabalhadores do setor rural da economia (mas não somente esses), é um caso exemplar da distribuição de renda realizada pela proteção social organizada sob o princípio da solidariedade. Em 2000, por exemplo, a Previdência Social pagou 7.028.638 benefícios rurais.

Seria desnecessário dizer, mas é sempre importante reafirmar, que em políticas públicas um regime solidário é por princípio, um

⁶ A literatura é extensa sobre essa época. Para quem quiser se aprofundar sobre o processo de formação dos sistemas de proteção social nos principais países desenvolvidos, sugere-se a leitura de ESPING-ANDERSEN (1991). Esse artigo, embora pequeno, resume bem o processo.

regime de *repartição*. A solidariedade *ocorre entre* gerações e *entre* os integrantes de uma mesma geração.

Os regimes dos funcionários públicos

No Brasil, a idéia de os funcionários públicos serem privilegiados no momento da aposentadoria é bastante difundida. Entre algumas lideranças do Partido dos Trabalhadores há, inclusive, a preocupação de promover a unificação entre os regimes dos trabalhadores do setor privado e do setor público, isto é, de criar um regime geral.

Contudo, o fato de os *funcionários* públicos terem um regime próprio não é uma realidade apenas brasileira. Quando se volta o olhar para outras experiências fora do Brasil, verifica-se que isso não é uma formação institucional única, característica do processo histórico do país. *Constata-se, por exemplo*, que a maioria dos países membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os funcionários federais são cobertos por regimes de aposentadoria particulares e especialmente concebidos. Esses regimes são totalmente independentes ou complementares ao regime geral nacional. Eles concedem vantagens, em relação ao sistema dos trabalhadores do setor privado, que variam de país a país. Há casos em que, em um mesmo país, coexistem vários regimes, que cobrem as diferentes categorias de funcionários e empregados do Estado.

Na maioria deles consistem de regimes de repartição, financiados pelo orçamento do Estado e, em todos eles, os regimes dos funcionários públicos são anteriores aos dos trabalhadores do setor privado da economia. Aliás, é interessante notar que tanto os sistemas de aposentadorias legais de base quanto os complementares derivam do sistema de aposentadoria profissional do setor público. Isto porque o Estado foi o primeiro empregador a organizar a cobertura das necessidades de seus funcionários e dependentes, desenvolvendo *sistemas para o caso* de velhice e invalidez, entre outras situações.

Segundo relatório divulgado pela OCDE (1997), a maioria de seus países membros construiu a proteção social dos funcionários

do Estado considerando que as aposentadorias são rendas prolongadas, mas reduzidas, pagas pelo orçamento do Estado, assim como são os proventos dos funcionários. Nesse caso, os funcionários, que tinham sido agentes do Estado na vida ativa, continuavam a ser assim considerados quando aposentados. Isso não implica que os funcionários do Estado não contribuam para o financiamento de sua proteção. O que se quer aqui destacar é o fundamento que originou o tratamento concedido aos funcionários públicos, a de que seus trabalhadores permanecem funcionários públicos por toda a vida, enquanto ativos e enquanto inativos.

Conforme é destacado nesse relatório, as regras que governam a função pública diferem em tudo daquelas que regem as relações entre empregadores e empregados no setor privado. Para começar eles exercem a autoridade pública, mais do que simplesmente representá-la. Isso acarreta uma série de obrigações e sacrifícios, entre os quais o fato de os salários serem geralmente mais baixos, quando comparados ao do setor privado, para igual nível de qualificação e responsabilidade. Para compensar essa situação, o Estado se comprometeu a cobrir as necessidades dos funcionários pelo resto de suas vidas. Nesse sentido, a estabilidade, tão falada como um privilégio dos funcionários públicos, se estende para a vida toda do funcionário público e deriva, historicamente, do caráter da função exercida pelo servidor. Isto é, as condições de emprego e os regimes de aposentadoria correspondentes fazem parte integrante das regulamentações aplicáveis às suas funções.

Na medida em que o benefício de aposentadoria é considerado uma renda que se prolonga para o período de inatividade do funcionário público, a base de cálculo é, geralmente, o provento de fim de carreira, e seu valor corresponde, em média, a 75 - 80 % desse provento. Dessa forma, enquanto renda prolongada, a aposentadoria lhe garante um nível de vida similar àquele de quando na ativa. Vale dizer que, quando os funcionários públicos contribuem para o financiamento de seu regime de aposentadoria, os valores aportados consistem somente em aproximações, pois não há nenhuma relação com o valor da aposentadoria, dado que essa é considerada uma renda prolongada.

Considerando esses princípios e realidades dos países da OCDE, verifica-se o quão complexo é propor modificações no regime de aposentadoria dos servidores brasileiros e, ainda mais complexo, quando o horizonte é a criação de um sistema único, que não faça distinção entre os trabalhadores do setor privado e do setor público.

Proposições desse tipo necessitam, antes de tudo, explicitar sobre quais princípios estaria sendo estruturado o novo sistema. A simples idéia de igualdade de tratamento não parece adequada, pois deixa de considerar que as situações de inserção são verdadeiramente diferentes, isto é, não há como tratar de forma igual, situações desiguais. Seria necessário que, concomitantemente, fosse mudado o *estatuto* do funcionário público, que suas obrigações e deveres fossem iguais aos do trabalhador do setor privado. Enfim, que o funcionário público deixasse de ser funcionário público dentro dos termos anteriormente explicitados. Resta saber se isso é possível de ser feito e mesmo desejável.

Notas conclusivas

Certamente as questões aqui mencionadas não esgotam todos os problemas da Previdência Social brasileira. Não foi aqui contemplada, por exemplo, a importância do processo de envelhecimento na evolução das despesas. Sabe-se, desde a divulgação dos resultados do censo de 1991, quando pela primeira vez ficou evidente que a população brasileira estava ficando mais velha e crescendo mais lentamente, que os reflexos sobre as despesas com benefícios em manutenção se farão sentir, pois o tempo de permanência do aposentado no sistema, recebendo aposentadoria, tende a aumentar.

Contudo, esse processo de envelhecimento - que se manifesta na queda da taxa de fecundidade de 4,3, em 1980, para 2,2, em 2000; no aumento da esperança de vida ao nascer de 8,52 anos de 1970 a 2000 e no aumento da participação das pessoas com mais de 65 anos no total da população de 3,1% para 4,8%, no mesmo período - não é de todo negativo para a Previdência Social nesse momento. Isso porque esse processo, embora esteja ocorrendo de

forma mais rápida do que ocorreu em países europeus, somente iniciou, e isso significa que ampliou significativamente a população em idade de trabalho. Dessa forma, caso a economia brasileira estivesse crescendo e gerando emprego - e emprego junto ao mercado formal de trabalho -, a Previdência Social somente estaria se beneficiando desta fase demográfica, aumentando o volume de sua arrecadação.

Também não foi abordada neste artigo a controvérsia sobre o custo que as contribuições representariam. Na visão de alguns, as contribuições representam obstáculo à contratação de trabalhadores e constituem fator de perda de competitividade. Aqueles que assim pensam esquecem que o custo da força de trabalho não é constituído apenas de contribuições. Essas são somente uma alíquota que incide sobre o salário-base, que no caso brasileiro, é dos mais baixos do mundo. Segundo Euzéby (1997), isto constitui um falso problema, pois "contrariamente ao que é seguidamente dito, o tamanho das contribuições dos empregadores não explica a diferença nos custos do trabalho em vários países do mundo... Essas diferenças parecem ser ligadas muito mais às diferenças nos níveis de desenvolvimento econômico e do padrão de vida do que a métodos de financiamento da proteção social".

O que o artigo procurou destacar é como a realidade financeira da Previdência Social foi distorcida pelo Governo FHC, mostrando que a Seguridade Social brasileira é superavitária, que esse resultado tem sido usado para elevar o resultado primário das contas do governo e que a evolução da receita das contribuições tem sido uma das maiores vítimas, além dos trabalhadores, do fraco crescimento da economia brasileira.

Isso significa que, mesmo do ponto de vista "contábil / financeiro", não há razões para as campanhas que clamam por reformas. Porém, mais do que isso, o artigo buscou resgatar os princípios que fundamentam o sistema de repartição, mostrando como ele foi desenhado para ser um instrumento de distribuição de renda. Também, para auxiliar no debate acerca da existência ou não de privilégios dos funcionários públicos, destacaram-se as razões históricas e conceituais da formação de regimes próprios para os

servidores. Nesta última parte, que está longe de ter sido esgotada, espera-se ter podido demonstrar que o tema é complexo e que envolve vários ângulos sobre a relação e a idéia de público e privado.

Referências Bibliográficas

- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS - Dieese. *A Situação do Trabalho no Brasil*. São Paulo, Dieese, 2001.
- ESPING-ANDERSEN, G - "As Três Economias Políticas do Welfare State". In *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n 24, setembro, 1991.
- EUZÉBY, Alain. Social security: indispensable solidarity. In: *International Social Security Review*, vol. 50, n. 3. Genebra, International Social Security Association, 1997.
- LIDERANÇO PARTIDO DOS TRABALHADORES NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. In: *Informes*, nº 2.681, Ano XII, 6 de dezembro de 2002. Brasília, PT, 2002. www.informes.org.br- Fechamento: 05/dez/2002 - 20h00.
- MARQUES, R. M., BATICH, M. e MENDES, A. "Previdência Social Brasileira: um balanço da reforma". In: *Anais do VII Encontro Nacional de Economia Política*. SEP, Curitiba, 2002.
- MARQUES, R. M. *A proteção social e o mundo do trabalho*. Editora Bial, São Paulo, 1997.
- OCDE. Regimes de pension de lafonction publique. *Documents Sigma*, n. 10. Paris, OCDE, 1997.
- ROTTA, J. H. Les effets de la politique d'ajustement structurel au Brésil: crise de la dette, financiarisation et entrave au développement. Tese de doutorado defendida na Université de Montpellier I - Faculté des Sciences Economiques, 2002.