

PREVIDÊNCIA DO TRABALHADOR uma trajetória inesperada

MARIANA BATICH

Resumo: Este texto apresenta a trajetória da previdência social administrada pelo INSS e os motivos que influenciaram sua evolução até a promulgação da Constituição. Destaca também, a influência dos contextos internacional e nacional, político e econômico do período pós-constituente sobre as possibilidades da aplicação dos princípios de proteção social, estabelecidos em 1988.

Palavras-chave: previdência; proteção social; seguridade social.

Abstract: This text deals with the course of the social welfare management process administered by the National Institute of Social Security and describes the facts that influenced its development until the Constitution promulgation. It also shows up the influences of the international and national, political and economical context of the post Constitution period on the principles of social protection established in 1988.

Key words: social welfare; social protection; social security.

Os sistemas previdenciários podem diferir de uma sociedade para outra, pois fatores de ordem política, econômica, social e cultural interferem na história de sua formação e desenvolvimento, mas em todas possuem uma função comum: assistir com recursos financeiros a população adulta quando afastada do mercado de trabalho, por motivos alheios à sua vontade, como doença, invalidez e idade avançada.

No Brasil o seguro social, que protege a maior parte da população inserida no mercado de trabalho do setor privado, é administrado pelo Estado, todavia, surgiu graças à iniciativa dos trabalhadores. Nas primeiras décadas do século XX, empregados de uma mesma empresa, sem a participação do poder público, instituíam fundos de auxílio mútuo, nos quais também o empregador colaborava, de forma a garantirem meios de subsistência quando não fosse possível se manterem no trabalho por motivos de doença ou velhice.

A assunção do Estado na gerência do sistema previdenciário brasileiro foi lenta e gradual. O primeiro ato go-

vernamental de intervenção nesta área ocorreu em 1923, com a promulgação da Lei Eloy Chaves, determinando a criação de uma Caixa de Aposentadorias e Pensões – CAP, para os trabalhadores de ferrovias. Entretanto, eram sociedades civis em que a ingerência do setor público era mínima, cabendo sua administração a um colegiado composto de empregados e empregadores.

As CAPs expandiram-se para outras categorias funcionais assalariadas, chegando a serem instaladas cerca de 180 caixas de aposentadorias no Brasil. A ordem de criação deste tipo de instituição previdenciária sempre foi determinada pela capacidade de mobilização e reivindicação dos trabalhadores por melhores condições de trabalho. Assim, o fato de os trabalhadores de ferrovia terem inaugurado o sistema deve-se menos à importância, para a economia nacional das atividades que desenvolviam, baseadas na exportação de produtos primários, do que à sua capacidade de mobilização para reivindicações de natureza trabalhista. Por este motivo, a previdência para o trabalhador rural não era cogitada, embora fosse ele-

mento fundamental na produção do café, principal produto de exportação do país.

Com as transformações econômicas da década de 30 e a crise no mercado internacional do setor de exportação cafeeira, toma corpo um processo de crescimento industrial intenso, em que é marcante a presença das classes assalariadas urbanas reivindicando melhores condições de vida, o que levou o Estado a iniciar um processo de interferência nas relações trabalhistas, de forma a conciliar conflitos entre capital e trabalho. Nesse contexto, o poder público expandiu sua interferência como responsável pela proteção social dos trabalhadores, determinando que as CAPs, baseadas em vínculos de trabalhadores por empresa, fossem substituídas por outro tipo de instituição, aglutinando categorias profissionais e abrangendo todo o território nacional.

A administração previdenciária deixou de ser então de responsabilidade de cada CAP, passando para a alçada do Estado, que instituiu, pela primeira vez na história do seu orçamento de custeio,¹ os recursos necessários para desempenhar as novas tarefas, tornando necessária e legítima sua intervenção sobre os mecanismos de arrecadação e gestão das entidades previdenciárias.

A primeira instituição desse tipo, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos – IAPM, surgiu em 1933 e destinava-se a agregar as CAPs dos marítimos. Ao longo da década, foram criados outros institutos para as categorias dos comerciários (1934), bancários (1935), industriários (1938) e os empregados em transportes e cargas (1938).

Os tipos e valores dos benefícios previdenciários dos IAPs não eram uniformes. Cada categoria de atividade os estabelecia livremente e eram dependentes do percentual de contribuição que os participantes pagavam ao instituto durante sua vida ativa. As categorias com salários mais elevados tinham mais recursos para as provisões previdenciárias e incluíam até serviços de assistência médica. E tal como acontecia com as CAPs, os participantes dos IAPs conduziam-se pautados por laços de solidariedade, uma vez que as contribuições dos trabalhadores da ativa eram utilizadas para a cobertura de quem se afastava do trabalho por doença ou velhice, porém, agora, além de contarem com a contribuição dos empregadores, passavam a ser financiados também pelo Estado, que cuidaria principalmente das despesas com a administração. Entretanto, como se verá adiante, os recursos dos IAPs eram capitalizados pelo governo.

Os recursos dos IAPs não eram poucos, porque tratava-se de instituições previdenciárias jovens, inseridas numa

sociedade em que era recente a utilização da mão-de-obra operária em larga escala e crescente a arremontagem de novos trabalhadores, graças ao crescimento do parque industrial. Nestas condições, poucos trabalhadores haviam atingido o direito de se aposentarem, o que permitia que a receita dessas instituições fosse superior às despesas. O montante das reservas financeiras, para se ter uma idéia, entre 1930 e 1949, representava em média 67% da arrecadação, pois os gastos com benefícios atingiam 43%, segundo Andrade (2003).

Os recursos não utilizados pelos IAPs foram largamente utilizados pelo governo, para aplicação em investimentos diretos em vários setores da economia, beneficiando os empreendimentos industriais com tamanha amplitude que, segundo Eli Gurgel Andrade (2003), transformaram “a Previdência no principal ‘sócio’ do Estado no financiamento do processo de industrialização do país”.

Esta afirmação não é gratuita. Vários decretos governamentais impuseram aos IAPs a subscrição de ações preferenciais de empresas, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF), a Companhia Nacional de Alcalis (CNA) e a Fábrica Nacional de Motores (FNM). O decreto de criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (DL 1.628/52), em seu artigo 7º, obrigava as instituições previdenciárias a concederem empréstimos em montantes fixados pelo Ministério da Fazenda.

As instituições previdenciárias dos assalariados, por um lado, atendiam aos interesses dos trabalhadores, dando-lhes garantias de recursos para a subsistência no momento em que eram obrigados a se afastarem do trabalho, e, por outro, respondiam também aos interesses do empregado, quer atendendo uma reivindicação dos empregados, tornando a situação assalariada atraente e mais tranquila, quer pela obtenção de poupança destinada a investimentos em setores fundamentais para implementação do processo industrial.

Em 1960, depois de 14 anos de discussão, o Congresso Nacional promulgou a Lei Orgânica da Previdência Social – Lops, instituindo um sistema previdenciário único para todos os trabalhadores do setor privado, por meio da unificação da legislação que regia os IAPs e da eliminação das disparidades quanto ao valor e tipos de benefícios existentes entre eles. Isto ocorreu, saliente-se, mesmo a despeito da resistência de certas categorias profissionais, que sofreram diminuição na quantidade e no valor dos benefícios previdenciários.

Em 1966, consolidou-se a unificação do sistema previdenciário, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, agregando todos os IAPs e deixando definitivamente de existir diferenças entre os segurados do setor privado da economia quanto à instituição previdenciária que os assistia. Lembra-se que, naquele ano, o país era dominado por uma ditadura militar, iniciada em 1964, quando foram suprimidos os direitos políticos e civis dos cidadãos, perdurando até 1985.

Nos anos 70, foram instituídos novos tipos de benefícios previdenciários, como o salário-família² e o salário-maternidade,³ e incluída no sistema categorias que antes não tinham nenhuma cobertura, como o jogador de futebol profissional, os trabalhadores autônomos e temporários, a empregada doméstica e o trabalhador rural. Quanto a este último, saliente-se que passou a ter direito de receber o benefício do seguro social mesmo sem ter contribuído para o sistema, quebrando-se assim o padrão vigente que garantia a cobertura previdenciária somente para quem fosse contribuinte. Desta forma, a previdência tornou-se um instrumento oficial de redistribuição de renda entre trabalhadores, uma vez que todos os contribuintes urbanos deviam pagar essa nova despesa.

Na década de 70, foi criado, ainda, um benefício de natureza assistencial, à custa dos recursos da previdência, pois, para recebê-lo, não havia a necessidade de ter contribuído para a manutenção do sistema,⁴ mas sim ter idade superior a 70 anos ou ser inválido, desde que fosse comprovado que o solicitante não tinha recursos para sua subsistência. Além disso, a previdência assumiu a responsabilidade pela prestação da assistência médica, primeiro para os trabalhadores contribuintes do INPS e depois para os trabalhadores não contribuintes em casos de urgência, utilizando largamente a rede privada.

A ampliação inusitada do sistema de proteção social por parte do Estado ditatorial ocorreu para aliviar tensões presentes na sociedade brasileira, algumas das quais eram provenientes do período anterior ao golpe militar e que este havia contido, como os conflitos no campo, enquanto outras decorriam da política econômica adotada, que privilegiava o crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento social, exigindo alguma atenção paliativa por parte do governo militar que impedia qualquer tipo de reivindicação trabalhista ou popular.⁵ Entretanto, lembra-se que as medidas de expansão da proteção social, citadas anteriormente, também foram facilitadas pelo crescimento da economia nacional no período, favorecida pelo bom desempenho do comércio mundial e dos fluxos

financeiros internacionais que se dirigiam ao país, por meio de empréstimos com juros atraentes, largamente utilizados em investimentos diretos.

Os recursos previdenciários, que na primeira metade do século XX já haviam sido largamente utilizados em investimentos que favoreciam o empresariado industrial brasileiro, durante a ditadura também serviram para alimentar o ideal de construção de um “Brasil grande”. Assim, a previdência financiou a construção da Usina Hidroelétrica de Itaipu, Ponte Rio-Niterói, Transamazônica e usinas nucleares de Angra dos Reis. Estes empreendimentos, somados aos recursos da previdência que foram utilizados inclusive para a construção de Brasília, segundo cálculos da professora da UFMG, Eli Gurgel, equivaliam a 69,7% do PIB, em 1997 (UNAFISCO–SINDICAL, 2003). E, como ocorreu com os recursos utilizados no início do século para propiciar a industrialização do país, o dinheiro utilizado nunca voltou para os cofres da previdência.

Entretanto, foi na década de 70, quando o Brasil ocupava o 8º lugar entre as economias capitalistas do mundo e se propalava sobre o “milagre brasileiro”, que os recursos previdenciários começaram a sofrer reduções, quer porque o sistema tinha alcançado níveis de maturidade que elevavam as despesas com aposentados, quer porque o volume de gastos com a assistência médica por meio de redes privadas⁶ eram muito altos, a ponto de se permitir que fossem estruturados no país grandes complexos de serviços médicos particulares.

A expansão do campo da proteção social tornou necessária a existência de um órgão específico para administrá-la. A área da previdência, que desde o período das CAPs estava ligada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, passou então a ser organizada de forma independente. Assim, em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social. Em 1977, a fim de diminuir gastos e racionalizar a administração das várias instituições⁷ sob sua responsabilidade, foi organizado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência – Sinpas, que, entre outras medidas, restringiu as atribuições do INPS a gerência do sistema de benefícios previdenciários e criou o Instituto Nacional de Assistência Médica – Inamps, para cuidar exclusivamente dos assuntos relativos à assistência médica.

O estabelecimento de diretrizes mais amplas para a proteção social, na sociedade brasileira, ocorreu na década de 80, graças ao término do regime ditatorial em 1984, tornando possível a abertura do Congresso Nacional e a

elaboração de nova Constituição para o país, em 1988, pautada por princípios de cidadania segundo os quais todo cidadão tem garantido direitos de bem-estar social e segurança, independentemente de qualquer mérito. Assim, por determinação constitucional, a assistência social, pela primeira vez na história, passou a ser reconhecida como um direito da cidadania e os serviços de saúde, que antes se destinavam especialmente a quem estivesse no mercado formal de trabalho, foram estendidos para toda a população. Na área da previdência, os trabalhadores rurais passaram a ter o mesmo tratamento concedido aos urbanos, independentemente de terem contribuído para o sistema, estabelecendo-se ainda o salário mínimo como piso dos benefícios, previdenciário e assistencial.

Os constituintes consideravam a previdência, ao lado da saúde e assistência, um conjunto integrado, e colocaram as três áreas em um mesmo capítulo da Carta Magna, denominado da Seguridade Social. E ainda, para garantir a execução do aparato de proteção social instituído, estabeleceram nos dispositivos constitucionais os recursos do orçamento, que em conjunto deveriam financiar a seguridade social, a saber: as contribuições de empregados e empregadores; o faturamento e o lucro líquido das empresas; e a receita de concursos e prognósticos. Destaca-se, porém, que o artigo 195 da Constituição, que estabelece estes recursos orçamentários para a seguridade social, determina ainda que “ela será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

A FASE PÓS-CONSTITUINTE

As forças democráticas presentes na elaboração da Constituição, seguindo os princípios da Declaração dos Direitos do Homem, elaborada em 1948 pela Organização das Nações Unidas, e os modelos de Estados de Bem-Estar Social, construídos após a Segunda Guerra Mundial nos países desenvolvidos, procuraram assegurar ao povo brasileiro uma gama de direitos sociais respeitados em outras sociedades construídas nos moldes das economias de mercado, tal como a brasileira.

Quanto à proteção social, os constituintes tinham concordado que ela deveria abranger as áreas da previdência, saúde e assistência social, definindo no capítulo da Seguridade Social não só os princípios que deveriam pautar as ações a serem desenvolvidas pela sociedade brasileira sobre esses aspectos, mas também os recursos financeiros

a serem utilizados, de forma a garantir que estivessem a salvo de restrições de possíveis opositores a sua aplicação e que também não fossem afetados por variações cíclicas da economia.

No período pós-constituente, entretanto, surgiram inúmeros obstáculos para aplicação dos pilares econômicos destinados à Seguridade Social, muitos dos quais originados fora de suas fronteiras. Ventos soprados da Inglaterra e Estados Unidos, originados, respectivamente, nos governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, desde o início de 1980, chegaram ao Brasil, apregoando os benefícios dos princípios neoliberais. Os cânones desta ideologia apregoavam a globalização da economia, gerando um mercado único, com a queda de barreiras comerciais entre nações, a redução geral de tarifas e permissão de livre acesso de bens e serviços, a privatização do setor público e a redução da presença do Estado em todos os setores. Na área social, as interferências governamentais caberiam somente sobre as populações de mais baixa renda, utilizando-se o termo focalização para expressar a direção a ser seguida nessa área, excluindo-se, portanto, medidas de proteção social de caráter universal.

A propagação da filosofia sintetizada na frase do presidente Reagan “o Estado não é a solução é o problema” foi reforçada por mudanças na correlação de forças sociais no plano internacional, iniciadas com a queda do muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989, e o colapso do sistema comunista do Leste Europeu, em 1991, consagrando os Estados Unidos como nação hegemônica e, portanto, os princípios do figurino neoliberal propiciadores de novos meios para o processo de acumulação e concentração capitalista.

Em 1990, depois de praticamente trinta anos sem eleições diretas, foi eleito, para a Presidência da República do Brasil, Fernando Collor de Mello, representante das forças conservadoras do país, que, apesar de ter sido deposto após um ano e nove meses de mandato, implantou o ideário neoliberal na política econômica brasileira. Assim, foram quebradas as barreiras que protegiam o mercado nacional contra a concorrência estrangeira, tal como havia ocorrido em outros países da América Latina, acreditando-se que assim seria possível promover a superação de problemas nacionais gerados pela presença de altas taxas de inflação, estagnação econômica e aumento do desemprego, presentes na sociedade brasileira durante os anos 80, a chamada *década perdida*.

A internacionalização da economia brasileira pode ter trazido algumas vantagens para os consumidores, que

puderam contar com produtos de melhor qualidade e preços mais baixos que os nacionais, porém, provocou crise em vários setores da indústria nacional, que, se não fecharam, tiveram que passar por um processo de profunda reestruturação industrial, o que acarretou grande redução de postos de trabalhos, agravando ainda mais o problema do desemprego, que já era grave no país desde os anos 80, quer por motivos econômicos, quer pela introdução de inovações tecnológicas, que substituem homens por máquinas.

Todos estes componentes de ordem política e econômica afetaram sobremaneira a previdência, caso se considere que ela deva contar somente com os recursos provenientes das contribuições de empregados, calculadas sobre o salário, e dos empregadores, que incidem sobre o total da folha de salários. Tome-se como exemplo o decréscimo de 4,5% do valor da receita real⁸ das contribuições previdenciárias entre 1996 (R\$ 72,04 bilhões) e 2002 (R\$ 68,84 bilhões), enquanto as despesas com benefícios, no período, aumentaram 24%.

Assim, enquanto reduziam-se os postos de trabalho, como consequência da conjuntura econômica e das contribuições previdenciárias, o número de benefícios previdenciários aumentava sobremaneira. Entre 1988 e 2000, para se ter uma idéia, todas as espécies de benefícios previdenciários em manutenção, excluindo-se as aposentadorias, aumentaram 66%, passando de 5.585.817 para 8.461.016. Considerando-se um único tipo de benefício, o da aposentadoria – o mais numeroso⁹ e de maior peso no orçamento da previdência – entre aqueles dois anos, o aumento foi da ordem de 87%, passando de 6.100.746 para 11.413.959.

O aumento do número de pessoas que entram para a aposentadoria, deve-se em parte, à trajetória dos sistemas previdenciários. Isto porque, nos primeiros anos de sua existência, o número de contribuintes é crescente e são poucos os segurados que atendem aos requisitos para se aposentarem, a não ser alguns por invalidez ou doença, como aconteceu nos primeiros tempos das CAPs e dos IAPs. Na maturidade do sistema, ao contrário, é grande o número dos que atingiram as condições para requerer o direito da aposentadoria por idade ou tempo de serviço. Assim, o crescimento do número de aposentados entre 1988 e 2000 deve-se ao nível de maturidade do sistema previdenciário brasileiro, pois a população que entrou no mercado de trabalho entre 1950 e 1960 – período de expansão da economia brasileira – já podia responder à exigência legal para se afastar de suas atividades.

Outro fator responsável pelo aumento das aposentadorias no período pós-constituente refere-se ao fato de terem sido colocados em discussão no Congresso Nacional, logo no início dos anos 90, projetos de lei visando a reforma da previdência, que foram largamente noticiados pelos meios de comunicação de massa. Diante do perigo de serem alteradas as regras estabelecidas para a obtenção da aposentadoria, foi grande o número de pessoas que procuraram obter este benefício, pois já tinham tempo de serviço necessário para se aposentarem.

A redução das contribuições previdenciárias, provocada por elevadas taxas de desemprego ao lado do aumento do número de aposentados, agravou a relação entre contribuintes e segurados da previdência, uma vez que aqueles constituem uma das principais fontes de recursos destinados ao pagamento dos benefícios. Segundo estudo do Ministério da Previdência Social, na década de 50, oito contribuintes financiavam um aposentado. Na de 70, essa relação era de 4,2 para um e, nos anos 90, baixou para 2,3 pessoas trabalhando para um aposentado (BRASIL, 1997).

Além dos problemas derivados da conjuntura interna, o Brasil pós-constituente, devido ao cenário político internacional, defrontou-se com imposições de organismos internacionais, dominados pela nação hegemônica (Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio – OMC), no sentido de aplicar medidas de política econômica, visando o ajuste fiscal e de tal forma que as despesas não superassem as receitas, obtendo-se assim um superávit que permitisse ao país cumprir o compromisso de pagar dívidas assumidas pelo governo brasileiro no exterior, inclusive em períodos anteriores à Assembléia Constituinte, como condição para a obtenção de novos créditos, quando o país precisasse. A estas medidas somavam-se pressões externas agravadas pelas internas, em favor da estabilidade da moeda, a fim de evitar o descontrole da economia causado por altas taxas de inflação, durante os anos de 80, e só estancado em 1994, graças ao Plano Real.

Se as determinações constitucionais fossem obedecidas, os recursos destinados à Seguridade Social, em 2001, seriam da ordem de R\$ 137,52 bilhões e a despesa, R\$ 105,41 bilhões, restando um saldo de R\$ 32,11 bilhões. Considerando-se somente as receitas previdenciárias líquidas, advindas das contribuições obrigatórias (R\$ 62,49 bilhões) *versus* o total de pagamento de benefícios (R\$ 78,70), a previdência, entretanto, passa a apresentar um déficit da ordem de R\$ 16,21 bilhões (MARQUES et al., 2002), pois os recursos da Seguridade Social são uti-

lizados pelo governo para cobrir outros tipos de compromissos, como o de gerar superávit no critério das contas primárias no orçamento federal (receitas menos as despesas, desconsiderando os juros) para atender exigências do FMI.

Entretanto, ao tratar da previdência, afora as variáveis de natureza sociopolítico e econômica, é preciso observar que ela também sofre influências derivadas das transformações em curso na estrutura demográfica do país. Uma delas refere-se ao aumento da expectativa de vida da população, reflexo do desenvolvimento técnico científico que atinge todos os povos, independentemente do seu grau de desenvolvimento, permitindo o prolongamento, cada vez maior, do número de anos de vida da população adulta. A outra refere-se à queda da taxa de crescimento da população, provocada pela diminuição da taxa de fecundidade, devido às transformações econômicas e sociais do mundo moderno e ao avanço de métodos contraceptivos. Assim, os estudos demográficos mostram que a composição da estrutura etária da população mudará substancialmente. No lugar de predominarem os jovens (idades inferior a 15 anos) passará a se destacar, de maneira crescente, a população em idade ativa (15 a 64 anos) e será cada vez maior a participação dos idosos na população total.

Ilustram esse comportamento demográfico os resultados dos dois últimos censos. Em 1991, a taxa de crescimento anual da população brasileira era de 1,9% e, em 2000, passou para 1,6%. O segmento de crianças de 0 a 14 anos no total da população diminuiu de 34,73%, em 1991, para 29,60%, em 2000, e o grupo com mais de 65 anos aumentou de 4,83% para 5,85%, no mesmo período (IBGE, 1994; 2001).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No período pós-constituinte o Estado, por meio do poder que lhe confere a lei, tem criado vários expedientes legais, que lhe permitem utilizar o superávit da Seguridade Social para fins diversos daqueles para os quais legisladores de um período recente da nossa história haviam destinado.

Assim, enquanto o número de contribuintes não crescer – porque a economia não cresce e, conseqüentemente, o mercado de trabalho não tem vagas suficientes para oferecer à população que procura emprego –, a previdência apresentará déficits. É preciso, entretanto, lembrar a história desse sistema de proteção social do trabalhador. Foi por determinação do Estado que o gerenciamento do se-

guro social passou para suas mãos, pois era extremamente vantajoso, para ele, poder dispor dos enormes recursos financeiros que apresentava. Assim, como a previdência passou a fazer parte do orçamento do Estado, no momento em que esta apresenta déficit, seja quem for o governante, ele é obrigado a lhe repassar recursos para cobri-lo. Neste momento, então, o governo afirma que é preciso alterar as regras estabelecidas. Como? Propondo reformar a previdência.

As primeiras propostas de reformar a previdência foram elaboradas em 1990, no Executivo, sob o comando do presidente Fernando Collor, antes mesmo de estar concluído o processo de regulamentação dos preceitos constitucionais visando sua regulamentação (COELHO; SCHATAN, 1999).

Em 1992, mal haviam sido promulgadas as Leis nºs 8.212 e 8.213, de dezembro de 1991, regulamentando, respectivamente, o custeio e os benefícios previdenciários, de modo a permitir a operacionalização das determinações constitucionais, formou-se no Congresso Nacional uma comissão especial para estudo do sistema previdenciário. Em 1995, o Executivo, agora sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, apresentou proposta de emenda Constitucional, a fim de modificar os preceitos que impediam a reforma da previdência.

Em 1998, depois de um longo processo de tramitação no Congresso Nacional, foi obtido acordo para a aprovação da proposta de alteração da Constituição, a Emenda Constitucional n. 20, que permite a elaboração de leis possibilitando mudanças para atingir, especialmente, o benefício da aposentadoria. O piso de um salário mínimo, para todos os benefícios, não sofreu alteração. As modificações, certamente mais significativas, ocorreram com a desvinculação do valor do teto com o salário mínimo, que os constituintes de 1988 haviam determinado, e as mudanças introduzidas na fórmula de cálculo do valor da aposentadoria, que deixou de ser calculada pela média das contribuições dos últimos trinta e seis meses, passando a se considerar a média correspondente a 80% de todo o período contributivo e ainda a idade e a expectativa de vida de quem a requisita, de forma a diminuir seu valor, dependendo da estimativa do número de anos que o segurado irá sobreviver dentro do sistema de benefício.

É preciso salientar, ainda, que alterações dos benefícios da previdência do trabalhador, que não dependiam de mudanças na Carta Magna, também foram realizadas. Assim, entre 1994 e 1996, foram extintos alguns tipos de

benefícios, como o abono, o pecúlio,¹⁰ os auxílios natalidade e funeral¹¹ e limitada a concessão das aposentadorias especiais.¹²

Enfim, o governo, utilizando os argumentos relacionados com o desempenho das contas governamentais, a situação da economia e seus reflexos sobre o mercado de trabalho e a evolução demográfica do país, tem conseguido, senão destruir, pelo menos reduzir os propósitos de construção do sistema de proteção social, que a Constituição de 88 havia estabelecido.

As modificações legais do sistema de previdência dos trabalhadores, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, que desde 1990 substituiu o INPS, apesar de tudo continua a se estruturar segundo o modelo construído pelos trabalhadores, isto é, baseia-se em laços de solidariedade entre gerações. Assim, a população ocupada, que contribui para sua manutenção, é a principal responsável pelos recursos destinados ao pagamento dos benefícios atuais, e tem por isso garantido o direito de também utilizar o sistema quando for se retirar do mercado de trabalho.

O Estado Brasileiro, contudo, além de tornar a velhice do trabalhador mais sofrida e pobre, continua a utilizar os recursos da sua previdência para outros fins. Tal como já aconteceu em épocas passadas, o caixa da previdência serve para financiar as atividades econômicas do país. Em maio de 2004, a dívida ativa¹³ de empresas e bancos que não pagaram o que é legalmente devido ao INSS era da ordem de R\$ 78,7 bilhões (MPS, 2004). Desta importância, excluem-se as empresas que estão questionando seus débitos na justiça e os devedores que estão pagando em parcelas o que devem à previdência.¹⁴ Em fevereiro de 2004, o jornal *Folha de S.Paulo* noticiava em manchete que o conjunto de empresas em débito com a previdência terão 8.900 séculos para quitarem suas dívidas.

O artigo 88 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, determina a divulgação da lista de devedores do INSS. Essa exigência foi cumprida, pela primeira vez, em junho de 2003, permitindo que a sociedade tomasse conhecimento do tamanho da prodigalidade do Estado brasileiro. Esta atitude seria uma indicação de mudança de rumos em relação à previdência que assiste o trabalhador?

Não há respostas imediatas sobre o caminho que a previdência seguirá. Entretanto, teme-se que as manifestações de Alan Greenspan, presidente do Federal Reserve, o banco central dos Estados Unidos – diante do crescente déficit público americano, recomendando ao Congresso norte-americano que corte os gastos sociais do país,

principalmente da previdência e da assistência médica, como forma de evitar riscos para as atividades econômicas, caso tenham que sofrer aumento de impostos –, constituam um norte para a política social de outros países, como o Brasil.

NOTAS

1. A participação do Estado era correspondente a 2% de um imposto obtido da taxação de produtos importados, constituindo um incentivo direto à transformação das Caixas em Institutos (ANDRADE, 2003).

2. O salário-família é um valor mensal dado a cada filho de segurado (de até 14 anos de idade, ou de qualquer idade se inválido) ativo ou aposentado, exceto dos empregados domésticos e trabalhadores avulsos.

3. O salário-maternidade é concedido a todas as seguradas da previdência social, para se ausentarem do trabalho vinte e oito dias antes do parto e noventa e um dias depois, sem prejuízo de vencimentos.

4. Inicialmente era necessário que o beneficiado comprovasse ter contribuído para a previdência durante cinco anos seguidos ou não, porém, posteriormente, esta exigência foi eliminada.

5. Sob a ditadura militar, foram cerceadas as atividades política e sindicais, impedindo manifestações contra a manutenção do salário mínimo abaixo dos índices de inflação. Segundo dados do Departamento de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos – Dieese, entre 1964 e 1974, a perda do poder aquisitivo do salário mínimo foi de 42% (DIEESE, 2001; REGO; MARQUES, 2000, p. 262).

6. De acordo com Braga e Paula (1986 apud ANDRADE, 2003), “entre 1969 e 1976, os gastos do INPS com assistência ambulatorial cresceram 400%, enquanto na área hospitalar a expansão foi de 184,7%”.

7. Subordinavam-se ao MPAS, entre outros, o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – Funrural, a Legião Brasileira de Assistência – LBA e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – Funabem.

8. Valores a preços constantes de 2002, corrigidos pela média anual do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

9. Em 2002, as aposentadorias em manutenção representavam 66% do total de benefícios em manutenção.

10. O abono era um auxílio financeiro que beneficiava quem tivesse direito à aposentadoria por tempo de serviço, mas optava por continuar trabalhando. O pecúlio era pago de uma única vez para o segurado que se incapacitasse para o trabalho, antes de ter completado o período de contribuição necessário para ter direito à aposentadoria por invalidez e, ainda, quando o aposentado que continuava a trabalhar e contribuir para a previdência pública se afastava definitivamente do trabalho.

11. Os auxílios natalidade e funeral transformaram-se em benefícios assistenciais, isto é, são concedidos apenas às famílias com renda mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo.

12. As aposentadorias especiais permitem entrar para a inatividade com tempo de serviço menor do que o exigido para os demais trabalhadores. Era concedida para todos aqueles que trabalhavam em empresas cujas atividades são nocivas à saúde, como também para certas categorias de trabalhadores, como jornalistas e aeronautas. A aposentadoria especial foi mantida exclusivamente para os trabalhadores que comprovadamente exercem atividade insalubre e/ou de risco.

13. Débitos contraídos pelos contribuintes junto ao governo e aptos à cobrança judicial ou à execução fiscal.

14. Em novembro de 2004, o total da dívida ativa era da ordem de R\$ 119 bilhões (FOLHA DE S.PAULO, 20 nov. 2004).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, E.I.G. Estado e Previdência no Brasil: uma breve história. *A previdência social no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 69-84.
- AVELINO, G.F. *Política e políticas sociais no Brasil: um estudo sobre a previdência*. 1991. 116 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. *Por que reformar a Previdência?* Livro Branco da Previdência Social. Brasília, DF: 1997.
- COELHO, V.; SCHATTA, P. A reforma da previdência e o jogo político no interior de Executivo. *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, n. 55, p. 121-142, nov. 1999.
- COHN, A. A reforma da previdência social: virando a página da história? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 9, n. 4, p. 55-59, out./dez. 1995.
- _____. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna Ltda., 1981.
- DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: 2001. 352p.
- DUPAS, G. *Hegemonia, Estado e governabilidade: perplexidades e alternativas no centro e na periferia*. São Paulo: Senac, 2001. p.143.
- FOLHA DE S.PAULO. São Paulo, 20 nov. 2004, p. B-2.
- _____. São Paulo, 26 fev. 2004, p. A-8.
- _____. São Paulo, 1 fev. 2004, p. A-8.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro, 2001.
- _____. *Censo Demográfico 1991*. Rio de Janeiro, 1994.
- MARQUES, R.M. *A proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo: Biental, 1997.
- _____. Mudanças do mundo do trabalho e proteção social. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 9, n. 4, p. 55-59, out./dez. 1995.
- _____. *A previdência no governo Lula – Os desafios de um governo democrático e popular*. Mimeografado.
- MARQUES, R.M.; MENDES, A. O governo Lula e a contra-reforma previdenciária. In: III Colóquio de Economistas Políticos da América Latina. *Anais...* Buenos Aires, 2003.
- MARQUES, R.M.; BATICH, M.; MENDES, A. Previdência social brasileira: um balanço da reforma. In: VII Encontro Nacional de Economia Política. *Anais...* Curitiba, SEP, 2002.
- MPS – MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Dívida Ativa do INSS*. Brasília, DF: 2004. Disponível em: http://www.mps.gov.br/14_03_02.asp. Acesso em: 3 maio 2004.
- _____. *Anuário Estatístico da Previdência Social, 1992 a 2001*. Brasília, DF: 1993 a 2002.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Por que reformar a previdência? Livro Branco da Previdência Social*. Brasília: DF, Secretaria de Comunicação Social, 1997.
- REGO, J.M.; MARQUES, R.M. (Orgs.). *Economia brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- SOARES, L.T.R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes 2001.
- UNAFISCO-SINDICAL – SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL. *A reforma da previdência – A verdade nua e crua*. Brasília, DF: maio 2003.
- _____.

- MARIANA BATICH: *Socióloga, Analista da Fundação Seade.*