

SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL (1988/2006): LONGO CALVÁRIO E NOVOS DESAFIOS ¹

*Eduardo Fagnani*²

Apresentação

O primeiro objetivo desse texto é contribuir para o debate atual sobre a reforma da Previdência Social. Em primeiro lugar, procura analisar a trajetória da Seguridade Social nas últimas décadas, reconstruindo suas penosas vicissitudes, de marchas e retrocessos. Apresentam-se, de início, as características da intervenção governamental na Previdência Social durante o regime militar. Em seguida, aborda-se o processo que emerge a partir de meados dos anos 70 – impulsionado pelas forças que lutavam pela redemocratização do país – voltado, dentre outras bandeiras, para a estruturação das bases institucionais e financeiras características do Estado de Bem-Estar Social em nosso país. Como se sabe, esse movimento desaguou na Constituição de 1988 que, entre tantos avanços, instituiu a Seguridade Social. No tópico seguinte estuda-se o outro movimento que caminha no sentido oposto: o da tentativa de desestruturar essas bases institucionais e financeiras recém conquistadas. Após as *primeiras contramarchas* (nos últimos anos da transição para a democracia), esse movimento ganhou vigor a partir de 1990, quando se abre um novo ciclo de reformas liberais e conservadoras. O ápice desse processo foi a Emenda Constitucional (EC) n. 20/98, que eliminou parcela significativa do legado de 1988, tornando as regras brasileiras exigentes e semelhantes às dos países desenvolvidos.

Creio que muitos dos mitos que têm sido introduzidos no debate atual, por setores da ortodoxia econômica, para justificar uma nova rodada de reformas podem ser desnudados se se compreendem melhor a difícil trajetória da Seguridade Social até a Constituição de 1988; o que (ainda) está inscrito na Constituição da República; e as reformas que já foram levadas a cabo nos anos 90 – que destruíram parte significativa do legado de 1988 –, com destaque para a EC 20/98.

O segundo objetivo do texto é contribuir para o debate que vem sendo travado no Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS), instituído pelo Executivo federal em março de 2007, e que visa a propor, pelo diálogo social, as bases de uma nova reforma. Entendemos que a questão central que se coloca nesse debate – a qual, não obstante, não tem sido privilegiada – é: “como incluir os excluídos?” Hoje, quase metade da População Economicamente Ativa (PEA) é composta de desempregados ou trabalhadores informais que não contribuem para a previdência e não terão proteção satisfatória na velhice.

Na perspectiva do crescimento econômico – que, após 26 anos, retornou à agenda econômica –, parcela desse contingente poderia ser incorporada pelo mercado de trabalho formal. Isso tornaria possível assegurar proteção na velhice a esse contingente e, ao mesmo tempo, geraria fontes de financiamento para a Seguridade Social.

¹ Baseado em Fagnani (2005) e preparado como material didático para a Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª Região – EMAGIS, Módulo III – Direito Previdenciário, setembro de 2007.

² Professor doutor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP) e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (CESIT)

Da mesma forma, com crescimento econômico, o “ônus” demográfico decorrente do envelhecimento da população poder-se-ia transformar num “bônus” – caso a “janela de oportunidade” demográfica aberta até 2050 (crescimento da proporção de pessoas em idade ativa) não continue a ser desperdiçada. Em consequência das opções macroeconômicas, o Brasil experimenta mais de um quarto de século de crescimento medíocre do seu Produto Interno Bruto (média de 2,5% ao ano). O PIB *per capita* cresceu um pouco acima de 6,5 % entre 1980 e 2005. Esse é o pano de fundo para se entender as verdadeiras razões da questão financeira da Seguridade Social. Ao mesmo tempo, ele aponta alternativas para que se enfrentem essas questões que não têm sido privilegiadas no debate proposto pelos setores conservadores.

1 A Previdência Social no Regime Militar (1964-85)

A estratégia para as políticas sociais adotada pelo regime militar (1964-85) potencializou a capacidade de intervenção do Estado neste campo. A reforma dos mecanismos institucionais e burocráticos ampliou o alcance da gestão governamental. Da mesma forma, os novos mecanismos de financiamento alargaram as possibilidades do gasto público nessa área. A análise dos resultados da política social implementada ao longo desse ciclo revela, por um lado, que houve expansão da oferta de bens e serviços. De outro lado, a análise também revela que, via de regra, seus frutos não foram direcionados para a população mais pobre e tiveram reduzido impacto na redistribuição da renda.

No caso da previdência social, a “modernização conservadora” é percebida inicialmente pela unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) materializada, inicialmente, na criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1967. A insuficiência das bases financeiras da previdência social pôde ser superada a partir de 1968 pelo crescimento econômico. O Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), incidente sobre a massa de salários do mercado formal urbano, sensível aos ciclos econômicos, expandiu-se de forma substancial.

A partir de meados dos anos 70, foram dados novos passos na modernização institucional do complexo previdenciário (previdência social, atenção médica previdenciária e assistência social). Destaca-se a reorganização administrativa, iniciada com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, e concluída com a formação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), em 1977. Nesse esforço de reorganização, merece destaque a criação do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), com a competência de cuidar especificamente da assistência médica previdenciária. Desde 1967, o INPS era responsável tanto pela administração do sistema de benefício como pela assistência médica.

A análise dos resultados da política previdenciária implementada entre 1964 e 1985 aponta para dois aspectos principais. De um lado, a cobertura expandiu-se de forma considerável. A expansão da previdência social pode ser atestada pela evolução do número de segurados inativos urbanos, que passou de 2,3 para 5,3 milhões de pessoas, entre 1971 e 1980. O número de segurados ativos também cresceu. Entre 1970 e 1980, passou de 8,7 para 23,8 milhões de pessoas. A participação dos segurados ativos em relação à população urbana evoluiu de 17% para 30% e, em relação à PEA, de 29% para 54% (Silva, 1984).

De outro lado, essa expansão teve reduzido impacto na redistribuição da renda. A primeira evidência disso era a cobertura residual para o trabalhador rural, se comparada à cobertura para a população urbana. A segunda evidência era o baixo valor dos benefícios urbanos: em 1985, 76% dos

benefícios pagos pela Previdência Social tinham valor igual ou inferior a um salário mínimo e 92% eram iguais ou inferiores a três salários mínimos. A terceira, era a constante perda real do valor dos benefícios, pela aplicação de índices de correção inferiores à taxa de inflação. A quarta evidência era o baixo valor da aposentadoria, em relação à contribuição na ativa, devido à sistemática de cálculo que computava a média dos salários dos últimos 36 meses de atividade, deixando de aplicar a correção monetária nos últimos doze meses. Outro indicador era o fato de que o acesso ao benefício era dependente da contribuição: até 1971, o acesso era restrito aos contribuintes do mercado formal urbano; nesse ano, permitiu-se a inclusão dos contribuintes autônomos, empregados domésticos e de trabalhadores rurais, mediante contribuição. Finalmente, destaca-se a regressividade do plano de contribuição, dada a fixação do teto de vinte salários mínimos.

2 Rumo à Seguridade Social (1975-1988)

A partir de meados dos anos 70, emerge um movimento liderado pela oposição ao regime militar que formula um amplo projeto de reformas progressistas apoiado em três núcleos: a restauração do Estado Democrático de Direito; a construção das bases de um sistema de proteção social inspirado nos princípios do Estado de Bem-Estar Social, construído nos países capitalistas centrais nos chamados “trinta anos de ouro” (1945-75); e a concepção de uma nova estratégia macroeconômica, plenamente direcionada para o crescimento econômico com distribuição de renda.

Observam-se três etapas e frentes de luta visando à efetivação desse projeto: formação da agenda de reformas (1975-84); iniciativas do Executivo Federal (1985-86); e a Assembléia Nacional Constituinte (1987-88).

2.1 Formação da Agenda de Reformas

O Movimento Democrático Brasileiro (MDB), principal frente de oposição democrática ao regime militar, teve papel destacado na construção dessa agenda. Uma primeira versão desse projeto encontra-se no documento “Esperança e Mudança: uma Proposta de Governo para o Brasil” (PMDB, 1982). A importância desse documento deve-se a três fatores. Primeiro, ele apresentou uma primeira consolidação das diversas agendas setoriais de reforma progressista que estavam sendo formuladas pelas forças democráticas; segundo, porque as diretrizes políticas, econômicas e sociais manifestadas nesse documento serviram de fio condutor para as forças progressistas no longo processo que desaguou na Assembléia Nacional Constituinte (ANC); terceiro, porque algumas de principais bandeiras postuladas nesse documento foram inscritas na Constituição de 1988.

No caso da previdência social, o documento apresenta diretrizes para a reforma dos mecanismos de financiamento, da gestão institucional, do plano de benefícios e da assistência médica. O diagnóstico destaca que o financiamento do complexo previdenciário padecia de dois “defeitos fundamentais”: de um lado, seu caráter regressivo e injusto socialmente, na medida em que “onera mais o trabalhador pobre do que os demais”; de outro lado, “penaliza as empresas que empregam mais por unidade de produção”, dado que era quase exclusivamente baseado em contribuições sobre salários, o que representava desestímulo a absorção de mão-de-obra.

Com vistas à superação desses problemas, o documento propõe a realização de “estudo cuidadoso de alternativas de financiamento”. Esse estudo deveria ser orientado por duas diretrizes

principais. A primeira envolvia a **“conversão parcial das contribuições de responsabilidade dos empregados” para outras bases de financiamento não incidentes sobre a massa dos salários**. Nessa perspectiva, propõe duas novas fontes de financiamento: a “Contribuição sobre o valor adicionado em esquema progressivo de incidência”; e a “Contribuição adicional sobre a renda, especialmente renda de capital”. Observe-se que parte dessas propostas resultaram, em 1982, no Fundo de Integração Social (Finsocial) – considerada uma “distorção autoritária da proposta do PMDB” (Lessa, 1982) que, posteriormente, na Constituição de 1988, passou a ser denominado Contribuição para o Financiamento da Seguridade (Cofins). Da mesma forma, a Constituição de 1988 instituiu a Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL). Essas duas novas contribuições passaram a integrar o Orçamento da Seguridade Social, como veremos à frente.

A segunda diretriz envolvia a supressão do teto de contribuições de modo a tornar o sistema mais progressivo. Como já se salientou aqui, o teto de contribuições era uma das faces do caráter regressivo do financiamento da previdência social. No tocante à reforma do plano de benefícios, a oposição ao regime militar propõe uma ampla discussão sobre a natureza e a função social da Previdência. O documento recomenda medidas visando a aumentar a justiça social, pela maior seletividade do plano de benefícios e pelo aumento dos valores pagos. Outro aspecto essencial contido no documento era o atendimento aos trabalhadores rurais, cuja inclusão no pós-64 foi precária e residual.

2.2 Iniciativas do Executivo Federal (1985-86)

A segunda frente de luta no rumo da estruturação das bases do Estado de Bem-Estar Social deu-se no âmbito do Governo da Nova República (1985-1990); e seus principais protagonistas foram algumas das lideranças da oposição ao regime militar, com políticos e quadros técnicos que, a partir de 1985, passaram a ocupar postos de comando na burocracia federal e no legislativo. No biênio 1985-1986, essas forças lideraram os esforços para implementar o referido projeto de reformas no âmbito do governo federal.

No caso da Reforma da Previdência Social, evidencia-se a instituição, em 1986, do Grupo de Trabalho para a Reformulação da Previdência Social (GT-RPS), com o objetivo de elaborar estudos técnicos que servissem de subsídio para a Assembléia Nacional Constituinte. O GT-RPS era integrado por diversos membros do Movimento Sanitarista, setores da oposição ao regime militar, especialistas em questões previdenciárias, dirigentes sindicais, representantes de entidades patronais, dos aposentados e pensionistas e do governo. Em novembro de 1986, os trabalhos foram concluídos. A seguir, destacarei alguns dos aspectos centrais da proposta. Como mostrarei posteriormente, *parte substancial destas recomendações foi inscrita na Constituição de 1988*.

a) Introdução do Princípio da Seguridade Social

A introdução do princípio da “seguridade social” foi recomendada pelo GT-RPS. O relatório enfatizou a necessidade de transitar-se, de um modelo de proteção baseado “estritamente em uma concepção contratualista”, para um “sistema amplo de bem-estar social”. A concepção contratual de seguro discriminava o acesso aos benefícios. Ele dependia da obtenção e da manutenção do emprego e da contribuição durante um período de carência, perdendo-se o direito quando se passavam doze meses sem contribuição. A seguridade social, ao contrário, compreendia um conjunto de ações integradas destinadas a

assegurar direitos sociais universais nos campos da Previdência, Saúde e Assistência Social, independentemente da contribuição individual para o financiamento dessas ações.

A lógica contratual de seguro (a garantia da renda de acordo com a capacidade contributiva do segurado) seria substituída pela lógica de solidariedade entre os contribuintes. O direito coletivo decorrente da cidadania prevaleceria sobre o direito individual associado à contribuição. Com a seguridade, esse direito individual seria abandonado em favor de direito coletivo decorrente da incidência dos encargos financeiros sobre o conjunto da sociedade.

De acordo com o GT, a seguridade social era portadora de duas premissas fundamentais de um embrionário sistema de bem-estar social: primeira, todo cidadão brasileiro é titular de um conjunto mínimo de direitos sociais independentemente de sua capacidade de contribuição para o financiamento dos benefícios e serviços implícitos nesses direitos; segunda, é da responsabilidade da sociedade diretamente, ou por intermédio de adequada estrutura tributária da União, prover os recursos para assegurar o cumprimento do enunciado acima (MPAS, 1986).

b) Reforma do Plano de Benefícios

O segundo foco das propostas do GT-RPS era a reforma do plano de benefícios. As recomendações pressupunham a introdução do princípio da seguridade social. O objetivo das medidas era corrigir as principais iniquidades. Em termos específicos, destacavam-se:

- **Universalização da cobertura** – a existência de planos de benefício diferenciados para o trabalhador rural e o trabalhador urbano era vista como uma das principais iniquidades da previdência. O documento propõe um Regime Único para trabalhadores rurais e urbanos.

- **A correção dos critérios de cálculo do valor do benefício** – Dentre as distorções mais gritantes, destacava-se a não-aplicação da correção monetária sobre os últimos doze salários de contribuição para fins de apuração do valor do benefício. A adoção desses critérios acarretou expressiva perda real para o conjunto dos segurados, sobretudo no período 1979-84, quando a inflação cresceu substancialmente. O GT propôs a correção integral dos últimos 36 meses.

- **Estabelecimento do piso e da correção atrelada ao salário mínimo** – O aviltamento do valor dos benefícios era um dos exemplos do reduzido impacto da previdência na redistribuição da renda. O GT-RPS propôs o **estabelecimento do piso** equivalente a um salário mínimo. Da mesma forma, propôs que a correção dos benefícios superiores ao piso também fosse feita pelo mesmo índice que corrigia o salário mínimo. Como veremos, o piso previdenciário e o princípio da “irredutibilidade do valor dos benefícios” foram incluídos na Constituição de 1988.

- **Seletividade do plano de benefícios** – A introdução do princípio da seletividade, priorizando os benefícios associados aos riscos não programáveis (doença, invalidez e morte) em detrimento dos programáveis (salário-família, auxílio-natalidade etc.) foi outra recomendação do GT-RPS.

- **Aumento da cobertura do benefício Renda Mensal Vitalícia** – Esse benefício tinha valor equivalente a meio salário mínimo e era assegurado aos idosos com mais de 70 anos e aos inválidos que comprovassem condição de pobreza. Além disso, era exigida contribuição financeira durante doze meses. O GT-RPS recomendou a redução da idade de 70 para 65 anos; a ampliação do valor do benefício para o piso de um salário mínimo; e a concessão do benefício, independentemente de contribuição individual, a todos os

cidadãos sem capacidade contributiva. Como veremos, esse benefício, incorporado na Constituição de 1988, foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) com o nome de Benefício de Prestação Continuada (BCP).

▪ **Fixação de Idade Mínima** – Não houve consenso em relação ao estabelecimento da idade mínima para a aposentadoria. Segundo o relatório, a representação sindical e dos aposentados adotou “firme posicionamento” contrário a esse ponto, desde o início dos trabalhos. A manutenção da aposentadoria por tempo de serviço (35 anos para homem e 30 para mulher), sem o estabelecimento da idade mínima, representava para esses atores um importante mecanismo de proteção, sobretudo em virtude da entrada precoce no mercado de trabalho e da alta rotatividade. Criou-se importante lacuna na reforma constitucional consumada em 1988, por não se ter enfrentado essa questão.

c) Reforma dos Mecanismos de Financiamento

O terceiro foco das propostas do GT-RPS era a reforma dos mecanismos de financiamento. A reforma proposta visava a dois objetivos: diversificar a base de financiamento e corrigir iniquidades estruturais, com destaque para:

▪ **Cumprimento das Obrigações Financeiras da União** – O Grupo reafirmou que “a obrigação da União permanece imperiosa, insubstituível e absoluta, não sujeita de forma alguma ao fato de ela exercer, ou não, a faculdade legal de prover os meios de financiamento” (MPAS, 1986). Essa afirmação baseava-se na experiência internacional e brasileira; a contribuição da União integrava o compromisso de cobertura do seguro social, juntamente com contribuições de empregados e dos empregadores. Tratava-se de obrigação constitucional em vigência desde 1934.

▪ **A Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL)** – O GT propôs a diversificação da base de financiamento da Previdência, acrescentando à contribuição sobre folha de salários nova contribuição incidente sobre o lucro das empresas. Essa medida tinha como objetivo não só estabilizar a receita da Previdência como também ampliar sua incidência nos setores tecnologicamente mais avançados. Como já mencionei, a CSLL foi instituída pela Constituição de 1988, como fonte de financiamento vinculada ao Orçamento da Seguridade Social (OSS). Já realcei que, além da contribuição sobre o lucro líquido, o PMDB (1982) defendia a contribuição sobre o faturamento como fonte de financiamento da previdência social. A Constituição de 1988 também instituiu a Cofins como fonte de financiamento do OSS.

▪ **Revisão da Regressividade das Fontes de Financiamento** – Dentre as possibilidades, duas foram consideradas. A primeira era a eliminação do teto de contribuição das empresas; a segunda era a ampliação e a diversificação das alíquotas de contribuição dos empregados sobre a folha de salário, reduzindo as alíquotas incidentes sobre as faixas salariais de até três salários mínimos, de modo a aumentar a progressividade da cobrança e viabilizar a universalização do plano básico.

Após a conclusão dos estudos do GT-RPS, a estratégia do MPAS compreendeu duas táticas complementares. A primeira visava a obter apoios políticos mais amplos, aplainando o caminho para a ANC, via a instituição do Conselho Superior da Previdência Social.³ A segunda era a elaboração, em conjunto com os parlamentares comprometidos com a reforma, de um Anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases da

³ O Conselho Superior da Previdência Social foi instituído em maio de 1986 (Decreto n. 92.701/85). Na oportunidade, também foram criados os Conselhos Comunitários da Previdência Social (Decreto n. 92.701/86) e instituída a função de Ouvidor da Previdência Social (Decreto n. 92.700/86).

Previdência Social (LDBPS) voltado para a ANC. Este anteprojeto traduzia a linguagem técnica do GT-RPS para a linguagem do Legislativo. Observe-se que essa iniciativa foi o eixo da estratégia levada a cabo, com êxito, no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte (ANC).

2.3 A Assembléia Nacional Constituinte (1987-88)

A terceira frente de luta visando à estruturação das bases do Estado de Bem-Estar ocorreu na Assembléia Nacional Constituinte (ANC), no biênio 1987-88. Após uma “longa travessia”, as principais bandeiras da luta pelas reformas progressistas foram inscritas na Constituição (exceto a Reforma Agrária). A Constituição inovou ao reconhecer, pela primeira vez na história do Brasil, que educação, saúde, trabalho, previdência, proteção à maternidade e à infância e assistência social são direitos sociais próprios da cidadania. Esses direitos sociais passaram a ser universais e inspirados nos princípios da seguridade social. As conquistas nos direitos trabalhistas foram expressivas. Quanto aos direitos trabalhistas, observa-se avanço no campo da organização sindical, sobretudo na questão da autonomia dos sindicatos e no direito de greve. No setor da educação, os “defensores da escola pública” também obtiveram importantes conquistas. A Carta Magna também incorporou garantias aos segmentos mais vulneráveis da sociedade, especialmente os idosos, os deficientes, as crianças e os adolescentes. O planejamento urbano ganhou instrumentos reivindicados pelos movimentos sociais e por urbanistas desde os anos 60.

2.3.1 A Seguridade Social

Um dos mais expressivos legados foi a instituição da Seguridade Social. Ancorada na solidariedade social, a seguridade transcendeu o modelo regressivo do “seguro social” vigente no pós-64. O art. 194 estabeleceu que a seguridade social compreendia “um conjunto integrado de ações e iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. A seguridade também incorporava o seguro-desemprego, dada sua inclusão como benefício previdenciário (art. 201, IV).

O acesso independia da contribuição. Essa regra era absoluta nos caso da saúde e da assistência social e parcial no caso da previdência e do seguro-desemprego. A proteção à saúde era “direito de todos e dever do Estado”, cujo acesso era “universal e igualitário”. A assistência social passou a ser “prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social.” Por outro lado, na previdência o acesso se daria “mediante contribuição” (art. 201), embora o direito à aposentadoria não estivesse vinculado ao “tempo de contribuição”, mas ao “tempo de serviço”. Estabelecia-se assim uma clara diferenciação entre previdência social e assistência social. A previdência era destinada à manutenção de renda no caso de perda temporária ou permanente por indivíduos *com capacidade contributiva*. O acesso à assistência social, por sua vez, não dependia de contribuição. O sistema era dirigido aos indivíduos *sem capacidade contributiva, vulneráveis ou em situação de necessidade*.

2.3.2 O Orçamento da Seguridade Social

Para financiar a Seguridade Social (saúde, previdência, assistência e seguro-desemprego) a Constituição introduziu o Orçamento da Seguridade Social (OSS), integralizado pelas seguintes fontes (art. 195):

- Recursos provenientes dos orçamentos da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios.

- Contribuições dos trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários, que integralizam o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS). A Constituição ampliou a base dessas contribuições ao incorporar o trabalhador rural assalariado.

- Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL).

- Contribuição sobre o faturamento das empresas, referente ao Programa de Integração Social (PIS) e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). A arrecadação decorrente das contribuições do PIS-Pasep, descontados 40% destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES, passou a financiar o programa do seguro-desemprego (art. 239).

- Recursos provenientes do Fundo de Integração Social (Finsocial), criado em 1982, como vimos. De acordo com o art. 56 das Disposições Constitucionais Provisórias, até que a legislação complementar regulamentasse a contribuição sobre o lucro (previsto no art. 195, I), a arrecadação decorrente de, no mínimo, cinco dos seis décimos percentuais correspondentes à alíquota do Finsocial passariam a integrar a receita da seguridade social. Posteriormente esta fonte passou a ser denominada Contribuição sobre o Faturamento das Empresas (Cofins).

- Recursos decorrentes da receita dos concursos de prognósticos, que integralizavam o do Fundo de Ação Social (FAS), implicando completa reorientação das regras de aplicação desse fundo.⁴

Destaque-se que, como mencionado, a utilização de fontes de financiamento que incidissem sobre o faturamento (Cofins) e o lucro das empresas (CSLL) nessa área era uma das bandeiras da agenda reformista progressista. Como vimos, essa diretriz foi explicitada, por exemplo, no referido documento do PMDB (1982) e no relatório do Grupo de Trabalho para a Reforma da Previdência Social (MPAS, 1986).

O OSS foi inspirado no padrão universal clássico, baseado na contribuição tripartite (empregados, empregadores e governo): recursos dos empregados e empregadores (sobre a folha de salários para a previdência) e do governo (contribuições das empresas sobre o lucro, sobre o faturamento e sobre parte do Pis-Pasep, dentre outras). O quadro abaixo (IPEA, 2005) mostra que ao instituímos o OSS, não inventamos a roda. Para um conjunto de países europeus a seguridade é financiada, em média, por 38% da contribuição dos empregadores; 22% pela contribuição dos empregados; e 36% da contribuição do governo (impostos).

⁴ Além dessas fontes principais, o art. 195 também previa a instituição de fontes adicionais "destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social". O mesmo artigo estabeleceu que as pessoas que exerciam atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes (o produtor, o parceiro, o meeiro e os arrendatários rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal e os respectivos cônjuges), poderiam contribuir para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção.

Quadro 1
 União Européia: Financiamento das Transferências de Renda da Seguridade - 2000

Países	Composição das despesas - %				Total	% PIB
	Empregadores	Empregados	Impostos	Outras		
Alemanha	36,9	28,2	32,5	2,4	100,0	29,5
Áustria	37,1	26,8	35,3	0,8	100,0	28,7
Bélgica	49,5	22,8	25,3	2,4	100,0	26,7
Dinamarca	9,1	20,3	63,9	6,7	100,0	28,8
Espanha	52,7	16,4	26,9	4,0	100,0	20,1
Finlândia	37,7	12,1	43,1	7,1	100,0	25,2
França	45,9	20,6	30,6	2,9	100,0	29,7
Grécia	38,2	22,6	29,1	10,1	100,0	26,4
Irlanda	25,0	15,1	58,3	1,6	100,0	14,1
Itália	43,2	14,9	39,8	2,1	100,0	25,2
Luxemburgo	24,6	23,8	47,1	4,5	100,0	21,0
P. Baixos	29,1	38,8	14,2	17,9	100,0	27,4
Portugal	35,9	17,6	38,7	7,8	100,0	22,7
Reino Unido	30,2	21,4	47,1	1,3	100,0	26,8
Suécia	39,7	9,4	46,7	4,2	100,0	32,3
Europa dos 15	38,3	22,4	35,8	3,5	100,0	27,3

Fonte: Eurostat.

In: Brasil – o estado de uma nação. Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

Observe-se que a ortodoxia fiscal renega a Constituição da República quando considera que existe “déficit” sempre que a contribuição dos empregados e empregadores para a previdência social não é suficiente para bancar os gastos da seguridade. Na verdade, nesse caso, o governo não está cobrindo o “déficit” e sim cumprindo com suas obrigações constitucionais. Diversos trabalhos mostram que as contas da Seguridade Social sempre foram superavitárias, mesmo com a captura dos recursos da Desvinculação das Receitas da União (DRU) como veremos posteriormente (ver, especialmente, Gentil, 2006).

O OSS passou a ser parte da “Lei Orçamentária Anual”. O Título VI (“Da tributação e do Orçamento”) instituiu como “leis de iniciativa do Poder Executivo”, o “Plano Plurianual”, as “Diretrizes Orçamentárias” e a “Lei Orçamentária Anual”. A “Lei Orçamentária Anual” compreendia o “Orçamento Fiscal”, o “Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais” e o “Orçamento da Seguridade Social”. Portanto, anualmente o Executivo federal deveria ser obrigado a apresentar para apreciação do Congresso Nacional essas três peças que integravam “Lei Orçamentária Anual”. O “Orçamento da Seguridade Social” abrangia todas as entidades e órgãos vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (art. 165, §5º).

Um dos argumentos em defesa do OSS era que ele proporcionaria maior controle social sobre recursos que financiavam as políticas sociais. Em tese, a consolidação dessas fontes e dos respectivos usos numa única peça orçamentária, sujeita ao acompanhamento do Congresso Nacional, proporcionaria maior controle social sobre o uso dos recursos destinados à Seguridade.

Com o OSS, procurava-se assegurar fontes vinculadas de recursos e ao mesmo tempo, garantir que esses recursos não fossem capturados pela área econômica do governo e desviados para outras atividades, prática recorrente na história da política social brasileira. Como mostrarei posteriormente, essa prática teve seqüência, a partir de 1989 e posteriormente, nos anos 90, com destaque para a instituição do Fundo Social de Emergência, atual Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Tendo em vista os setores que integravam a Seguridade Social, o texto constitucional determinava que o OSS deveria ser formulado de maneira *integrada e articulada pelos ministérios envolvidos*: “A

proposta de Orçamento da Seguridade Social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, pela previdência social e pela assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus respectivos recursos” (art. 195, §2º). Todavia, como mostrarei mais à frente, esta determinação constitucional jamais foi cumprida.

A organização da seguridade social era competência do Poder Público (parágrafo único do art. 194). Assim, a Carta Constitucional estabeleceu prazos objetivos para a “organização da seguridade social”, para sua aprovação pelo Congresso e para o início da sua vigência. A responsabilidade pela execução dessas tarefas e pelo cumprimento dos respectivos prazos foi delegada ao Poderes Executivo e Legislativo. O art. 59 dos Atos das Disposições Constitucionais Provisórias era claro nesse sentido: “Os projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício *serão apresentados no prazo máximo de seis meses da promulgação da Constituição ao Congresso Nacional, que terá 6 meses para apreciá-los*”. O parágrafo único complementa: “Aprovados pelo Congresso Nacional, *os planos serão implantados progressivamente nos 18 meses seguintes*”. Entretanto, destacarei mais adiante que todos esses prazos também foram descumpridos. Da mesma forma, o OSS nunca foi implantado: as fontes de recursos criadas para financiar a seguridade social foram desviadas para financiar a economia, levando ao paroxismo uma prática recorrente da ditadura. São exemplares os casos da Cofins e da CSLL.

2.3.3 Previdência Social

A conquista de direitos previdenciários também foi expressiva. Observe-se que muitas das recomendações do Grupo de Trabalho para a Reformulação da Previdência Social foram inscritas no texto constitucional. Dessa forma, algumas das principais desigualdades do sistema previdenciário foram corrigidas, conforme sublinharei a seguir:

- **Uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos** – A Constituição acabou com as diferenças do regime urbano e rural. A criação do Regime Geral da Previdência Social, uniformizando e equiparando os benefícios às populações urbanas e rurais, reparou uma das injustiças históricas mais gritantes do sistema brasileiro de proteção social.

- **Alteração das regras de cálculo do valor o benefício** – A Constituição assegurou que “todos os salários de contribuição considerados no cálculo do benefício serão corrigidos monetariamente” (art. 201, §3º). Portanto, o cálculo do valor do benefício inicial passou a ser feito “sobre a média dos 36 últimos salários de contribuição corrigidos monetariamente, mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição, de modo a preservar seus valores reais” (art. 202).

- **Estabelecimento de piso** – De acordo com o texto constitucional, “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo” (art. 201, §5º). Como mostrei anteriormente, uma das iniquidades do sistema anterior era o baixo valor dos benefícios que, no caso dos trabalhadores rurais, correspondia a 50% do salário mínimo.

- **Preservação do valor real dos benefícios** – A “irreduzibilidade do valor dos benefícios” era um dos objetivos da seguridade social estabelecido no art. 194. Esse objetivo foi reafirmado na Seção III (Da Previdência Social). O art. 201 estabeleceu que “é assegurado o reajustamento dos benefícios para

preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei”. Como vimos, na ausência desse amparo legal, os benefícios eram reajustados abaixo da inflação, perdendo poder aquisitivo.

- **Manutenção do poder aquisitivo em salários mínimos** – Com o mesmo objetivo, o art. 58 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que o poder aquisitivo dos benefícios em manutenção, expresso em salários mínimos, deve se igualado ao valor que tinham na data da sua concessão.

- **Condições de habilitação** – Outro conjunto de dispositivos diz respeito às regras de habilitação (art. 202). A aposentadoria era assegurada em três situações: por “tempo de trabalho”, por “velhice” e “proporcionalmente ao tempo de serviço.” Em nenhuma das alternativas exigia-se “tempo de contribuição”. A inexistência de vinculação contributiva era positiva. Contudo, ela deveria ter vindo acompanhada *pele estabelecimento da idade mínima* para aposentadoria (55 anos). Todavia, como mencionei anteriormente, não houve consenso nas hostes reformistas, para fixar o limite da idade.

- **Aposentadoria por tempo de trabalho** – As regras vigentes foram mantidas. A aposentadoria era assegurada, “após 35 anos de trabalho, ao homem; e após 30 anos, para a mulher; ou em tempo inferior, se sujeitos ao trabalho sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei”. Note-se que o texto estabelece como requisito para a aposentadoria a comprovação de “tempo de trabalho”, independentemente da contribuição. Esta regra, no entanto, resultava muito pródiga, dado que não se exigia idade mínima para a aposentadoria.

- **Aposentadoria por velhice** – A regra anterior também foi mantida. A aposentadoria por velhice era concedida ao homem aos 65 anos de idade; e à mulher, aos 60 anos. A novidade foi a introdução de uma diferenciação positiva entre trabalhadores rurais e urbanos. O texto reduziu esse limite em cinco anos, “para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal” (art. 201).

- **Aposentadoria proporcional** – A aposentadoria proporcional ao tempo de serviço passou a ser facultada após 30 anos de trabalho ao homem e, após 25, à mulher (art. 202). A legislação anterior vedava essa possibilidade à mulher.

- **Contagem recíproca** – Com a Carta de 1988, foi assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana (art. 202). Essa medida foi particularmente benéfica aos trabalhadores rurais que, pela legislação anterior, estavam impedidos de poder incluir o tempo trabalhado em regime rural para obtenção de aposentadoria urbana.

2.3.4 Sistema Único da Saúde (SUS)

O SUS, outra bandeira do projeto reformista, foi inscrito na Constituição. Com o SUS, a saúde passou a ser um “direito universal” e gratuito –, um avanço e tanto, ante a política implementada pelo regime militar. Nesse sentido, a Constituição estabeleceu que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196). O texto também atribuiu um leque de competências ao SUS, em consonância com as diretrizes do Movimento Sanitarista. A fonte de financiamento do SUS era o Orçamento da Seguridade Social (art. 195). O art. 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabeleceu a vinculação

mínima de 30% dos recursos do Orçamento da Seguridade Social (excluídos os recursos do seguro-desemprego) ao setor de saúde, até que fosse aprovada a lei de diretrizes orçamentárias.

2.3.5 Assistência Social

Com a Constituição de 1988, a assistência social deixou de ser caridade e passou a ser um direito. A cobertura era universal e, portanto, seria “prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social” (art. 203).⁵ Outro progresso foi o aperfeiçoamento e a ampliação do benefício “Renda Mensal Vitalícia” (RMV). O valor e as condições de acesso foram melhorados. Pela legislação anterior, o valor desse benefício era de meio salário mínimo, sendo acessível apenas aos maiores de 70 anos ou inválidos que tivessem contribuído para o sistema durante doze meses consecutivos ou não. Com a nova Carta, o valor do benefício subiu para um salário mínimo. A RMV deixa de ser benefício da previdência social e passa a ser da assistência social. De acordo com o art. 202, o objetivo do RMV era conceder “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”. Como veremos posteriormente, após a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o RMV passou a ser nomeado como Benefício de Prestação Continuada (BCP).

2.3.6 Seguro-desemprego

O Programa do Seguro-desemprego foi instituído em fevereiro de 1986, mas sem base financeira definida. O financiamento do seguro-desemprego foi estabelecido pelo art. 239. De acordo com esse dispositivo, “pelo menos” 40% dos recursos do PIS-Pasep continuariam a ser “destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do BNDES, com critérios de remuneração que lhes preserve o valor”. Dos 60% restantes, parte passaria “a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego” e outra parte passaria a financiar o “abono anual” aos empregados de baixa renda participantes do PIS-Pasep. O texto também incorporou a proposta de instituir-se uma contribuição adicional para o financiamento do seguro-desemprego, baseada na taxa de empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio do setor, “na forma estabelecida por lei” (art. 239).

3 As Primeiras Contramarchas da Seguridade (1987-1990)

As forças conservadoras jamais engoliram a derrota sofrida em 1988. Desde os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte (ANC) recorrem sempre ao falso argumento de que o “déficit” da seguridade é um tsunami devastador das contas públicas.

Durante a acirrada disputa na ANC, Delfim Neto, deputado constituinte pelo PDS, por exemplo, chegou a afirmar que o benefício assistencial ao deficiente físico seria “capaz até de estimular a autoflagelação, sobretudo entre as camadas mais pobres da população, como forma de sobreviver pelo resto da vida sem necessidade de trabalhar, em troca, por exemplo, de um dedo da mão ou do pé, o que é suficiente para caracterizar a situação de deficiente físico” (Delfim Neto. Entrevista. Novo valor eleva a contribuição. *O Estado de S.Paulo*, 22/5/1988).

⁵ Os direitos no campo da assistência social compreendiam a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; e a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência e promoção de sua integração à vida comunitária (art. 203).

Visões deste tipo eram rebatidas pelos defensores, à época, das conquistas sociais. O senador Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, afirmou que os benefícios aprovados representavam “o mínimo” e sublinhou o fato positivo de que o projeto de Constituição implicaria uma reorientação do gasto estatal, pois “o Estado deve parar de arrecadar de todos e dar aos ricos, pela via do subsídio” (Governo poderá gastar até CZ\$ 1,6 tri com previdência. *Folha de S.Paulo*, 1/7/1988). Depois, como presidente, esqueceu o que havia dito.

Mas nada se compara a um ato emblemático do presidente José Sarney. Quando teria início a votação da última fase dos trabalhos da ANC, numa derradeira tentativa para modificar os rumos da ANC, Sarney convocou cadeia nacional de rádio e televisão para “alertar o povo e os constituintes” para “os perigos” que algumas das decisões contidas no texto aprovado no primeiro turno representavam para o futuro do país. A principal tese defendida era que o país tornar-se-ia “ingovernável”. O inimigo da governabilidade era a seguridade que causaria uma “explosão brutal de gastos públicos” (Sarney vai à TV criticar o projeto. *Gazeta Mercantil*, 27/7/1988).

Ainda mais radical, o líder do PFL, deputado José Lourenço, chegou a pregar o fechamento da Constituinte por um ato de força do governo. Esse apelo golpista, todavia, não chegou a preocupar o deputado Ulysses Guimarães, presidente da ANC, que rebateu bem-humorado: “José Lourenço é a sogra implicante da nova Constituição. Quando se tira dinheiro de alguém, a pessoa grita, estrala, faz críticas furiosas” (Matemática confusa. *Veja*, 27/7/1988).

O discurso de Sarney provocou a imediata e memorável defesa da ANC feita pelo deputado Ulysses Guimarães. A Constituição será a “guardiã da governabilidade”, sentenciou. Reportou-se a um conjunto de aspectos “inaugurais” do texto que seria submetido ao crivo da revisão constituinte. Em seguida, concluiu seu discurso fulminando, magistralmente, a tese do ‘desgoverno’:

Senhores constituintes: a Constituição, com as correções que faremos, será a guardiã da governabilidade. A governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis. A injustiça social é a negação do governo e a condenação do governo (...) Repito: esta será a Constituição Cidadã, porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros. Cidadão é o usuário de bens e serviços do desenvolvimento. Isso hoje não acontece com milhões de brasileiros segregados nos guetos da perseguição social. Esta Constituição, o povo brasileiro me autoriza a proclamá-la, não ficará como bela estátua inacabada, mutilada ou profanada. O povo nos mandou aqui para fazê-la, não para ter medo. (...). (Ulysses Guimarães. Esta constituição terá cheiro de amanhã, não de mofo. *Folha de S. Paulo*, 28/7/1989).

Após quase 20 anos, não se pode afirmar que a seguridade tenha quebrado o país ou que ela seja a principal vilã do ajuste fiscal e do desgoverno. Por outro lado, ela é, sem dúvidas, um dos principais pilares da governabilidade, como profetizou Ulysses Guimarães. Entre 1988 e 2006, o número de benefícios o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) aumentou de 11 para 25 milhões, entre trabalhadores urbanos (INPS Urbano), trabalhadores rurais (Previdência Rural) e benefícios assistenciais (LOAS). Seu formidável efeito distributivo fica mais evidente se também contabilizarmos os seus *beneficiários indiretos*. Segundo o IBGE, para cada beneficiário direto há 2,5 beneficiários indiretos, membros da família. Dessa forma, a seguridade beneficia, *direta e indiretamente, cerca de 87 milhões de pessoas. Quase 70% dos benefícios são equivalentes ao piso de um salário mínimo*. Sem ela população em situação de pobreza seria 11% maior. Hoje, mais de 80% dos idosos recebem aposentadoria ou pensão. Por conta disso, a taxa de

incidência da pobreza nos grupos etários com mais de 65 anos é de apenas 10%. Sem os benefícios mais de 70% dos idosos estariam abaixo da linha de pobreza.

Após a vitória obtida pelos setores comprometidos com esse projeto no processo constituinte, os setores retrógrados deslocaram suas baterias para embaraçar o processo de regulamentação da legislação constitucional complementar. Diversas manobras foram utilizadas com o propósito de retardar a efetivação desses direitos e desvirtuar o espírito de alguns dispositivos.

3.1 Projeto de Lei de Organização da Seguridade Social

A tentativa de desfigurar a Seguridade Social foi um dos focos da investida conservadora. Como mencionei, a Constituição estabeleceu que a organização da seguridade social era competência do Poder Público. A Carta definiu prazos para que essa organização se fizesse. O art. 59 dos Atos das Disposições Constitucionais Provisórias é claro nesse sentido. Entretanto, esse artigo da Constituição Federal foi olímpicamente descumprido. O Executivo não formulou o Projeto de Lei de Organização da Seguridade Social. Optou por formular projetos de lei setoriais (saúde, previdência, assistência social e seguro-desemprego), separados e desarticulados, fragmentando a Seguridade Social.

Por sua vez, o Orçamento da Seguridade Social (OSS) foi incluído entre as três peças que integravam a “Lei Orçamentária Anual”, que o Executivo Federal é obrigado a submeter ao Congresso Nacional. O texto constitucional também determinou que o OSS fosse elaborado de forma integrada pelos ministérios das quatro áreas envolvidas. Entretanto, o Executivo também não formulou uma Proposta de Orçamento da Seguridade Social. Em adição, e igualmente de forma inconstitucional, a área econômica caminhou exatamente na posição contrária, visando a capturar os recursos vinculados ao OSS. Nesse sentido, destacam-se as seguintes práticas adotadas nos orçamentos da União em 1989 e 1990 (Azeredo, 1989 e 1990; e Teixeira, 1991).

- **Centralização das Receitas do OSS** – Todas as fontes de financiamento da Seguridade Social foram centralizadas em um “caixa único”, controlado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Num contexto de inflação elevada, a centralização impôs perdas expressivas ao financiamento da Seguridade Social, dado que o atraso no repasse de recursos ou a transferência parcial eram práticas recorrentes. Observe-se que OSS foi criado exatamente para impedir expedientes desse tipo, recorrentes na história pregressa.

- **Descumprimento da Obrigatoriedade de Transferência de Recursos Fiscais para Financiar a Seguridade Social** – A obrigatoriedade legal de a União custear as despesas de pessoal e de administração geral dos órgãos do Sinpas, foi estabelecida pela Lei Orgânica da Previdência Social (Lops), em 1961, ratificada pela legislação da ditadura militar e pela Constituição de 1988: a Carta Constitucional é clara ao estabelecer que a fonte de recursos das “Transferências da União” para o pagamento do custeio da máquina previdenciária é de *natureza fiscal*.⁶ Entretanto, o Orçamento Geral da União (OGU) de 1989 não prevê quaisquer transferências de recursos fiscais para a seguridade social. Observe-se que essa flagrante inconstitucionalidade foi admitida publicamente pelo então ministro da Previdência e Assistência Social.⁷ A

⁶ Art. 195.

⁷ Em meados de 1989, esta inconstitucionalidade foi reconhecida por Jader Barbalho, então ministro da Previdência Social, em entrevista concedida à revista *Veja*. Diante do quadro de explosão da crise da previdência alarmado pela área econômica, o ministro ameaçava que iria faltar dinheiro para pagar os aposentados e pensionistas. “No mês de junho, os aposentados vão receber. Em julho,

manobra consistiu em utilizar os recursos da CSLL e da Cofins para integralizar as “Transferências da União”. Ou seja, essas fontes foram camufladas como se fossem recursos de natureza fiscal.

▪ **Uso de Fontes do OSS no Custeio dos Servidores Inativos da União** – Outra inconstitucionalidade foi usarem-se recursos do OSS, para pagar despesas com servidores inativos da União. Ora, a previdência do servidor público não integrava a seguridade social. Essa despesa sempre foi coberta com recurso do Tesouro Nacional, na rubrica “Encargos Previdenciários da União (EPU)”. Apesar disso, em 1989, mais da metade da receita prevista como arrecadação da Cofins foi destinada para esse fim. Tratou-se de outra medida inconstitucional que também, foi admitida pelo referido ministro de Estado⁸ e outras autoridades da área econômica.⁹

3.2 Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social

No final dos anos 80, o argumento do “país ingovernável” foi retomado pela área econômica do governo para justificar as deformações impostas na fase de regulamentação do Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social. Propagavam a idéia da “inviabilidade financeira” dos novos benefícios. Difundiam previsões catastróficas acerca do “alarmante déficit da previdência” e de seus impactos na “explosão das contas do setor público”.

O discurso oficial, recorrente e repetitivo, era claro e direto: as causas do déficit da previdência eram os novos direitos, cujos impactos financeiros não foram avaliados pelos constituintes; estes, de forma

no entanto, eles correm o sério risco de não receber suas pensões e aposentadorias”. Ante a pergunta do repórter, de que “o governo era o maior devedor da Previdência”, o ministro concordou com a afirmativa e acrescentou que “desde que a Previdência foi criada, o governo vem acumulando uma dívida que, hoje, contando tudo o que foi acumulado ao longo do tempo, é de 23 bilhões de dólares. No momento, o governo não paga o que deve porque o déficit de caixa não é apenas da previdência social. O atual governo administra uma herança terrível e, dentro dela, esse débito contraído pelos governos anteriores”. Perguntado se o governo Sarney pagou sua parte, o Ministro foi claro: “Não. O governo teria que contribuir com um terço do orçamento, mas nunca cumpriu este percentual. Em 1988, a ajuda do governo não atingiu nem 2% do orçamento daquele ano. Nesse ano, o governo contribuiu com cerca de 13%, repassando apenas 3,1 bilhões de cruzados novos para o custeio de pessoal” (Um rombo federal. Entrevista com Jader Barbalho. *Veja*, 31/5/1989).

⁸ O inconstitucional desvio de recursos do Orçamento da Seguridade Social foi admitido pelo então ministro da Previdência e Assistência Social, Jader Barbalho, na referida entrevista concedida à revista *Veja*, em meados de 1989: “O problema do déficit da previdência social está sendo gerado por fatores externos à previdência social. Do Finsocial (Cofins), a que a Previdência teria direito, só foi repassado 0,32%. O que a Secretaria de Planejamento argumenta é que esse dinheiro foi repassado para outros setores do governo que compõem o conjunto da seguridade social - que abrange o ministério da Saúde e até mesmo os pensionistas da União. Além disso, outra fonte de renda, a Contribuição Social sobre os Lucros das empresas, caiu com o Plano Verão, reduziu-se ao meio. De um total de três bilhões, a Previdência só recebeu 1,5 bilhão de cruzados novos. Depois, a Previdência tinha previsto em seu orçamento uma aplicação de saldo de caixa que daria, mensalmente, 2,5 bilhões. Mas como não há caixa, e sim déficit de caixa, não foi possível aplicar nada”. Perguntado pelo jornalista se seria “ético transferir dinheiro da Previdência para pagar pensionistas da União, como fez o ministro João Batista de Abreu”, o ministro retrucou e voltou a admitir a inconstitucionalidade das ações do governo do qual fazia parte: “Não vou discutir ética. Não interessa o conflito meu com o João Batista. As conversas com ele têm sido amigáveis. O grande problema do ministro do Planejamento é que ele tem vários déficits para administrar. Na hora que eu pedir para ele mandar o Finsocial para Previdência, ele pode chegar e perguntar: “Como eu vou pagar os pensionistas da União?” Isso porque o déficit da Previdência é resultado do déficit da União. Todo mundo deve ser pago com o dinheiro da seguridade social, mas a maior parte foi destinada ao pagamento dos pensionistas da União” (Um rombo federal. Entrevista com Jader Barbalho. *Veja*, 31/5/1989).

⁹ **Em meados de 1989, da mesma forma, o chefe da Secretaria de Orçamento e Finanças da Seplan, Pedro Parente, durante debate na Comissão Mista de Orçamento, admitiu o desvio dos recursos do Finsocial para o pagamento dos encargos previdenciários: “Não podemos negar que isto esteja ocorrendo”, afirmou (Governo aumentará contribuições para sanear previdência. *Folha de S.Paulo*, 17/5/1989).**

“irresponsável”, criaram as despesas “sem contrapartida de receitas”; logo, caso o Congresso não apontasse novas fontes de financiamento ou cortasse despesas pré-existentes, a única alternativa técnica possível era negar a concessão dos novos direitos.

Dado esse pano de fundo mais geral, destacam-se duas manobras que visavam a deformar e retardar a implantação dos novos direitos previdenciários. A primeira foi a edição de sucessivas medidas provisórias pelo Executivo federal, visando desvincular a correção dos benefícios da previdência social do salário mínimo. A segunda consistia em embaraçar o processo de negociação com o Congresso Nacional para a definição das fontes de financiamento visando retardar o cumprimento dos prazos definidos pela Constituição para a aprovação do Plano de Custeio e de Benefícios da Previdência Social. Esse Plano, que deveria ser apresentado pelo Executivo ao Congresso Nacional no início de abril de 1989 (seis meses após a promulgação da Constituição), só foi apresentado em meados de junho. Por sua vez, o Congresso Nacional, que deveria apreciá-lo em seis meses, ficou impedido de fazê-lo durante o governo Sarney, em boa parte por causa das restrições impostas pela área econômica, que criava o prolongado jogo de “quebra de braço”, que acompanhou todo o período.

3.3 Regulamentação do Seguro-desemprego

Com a Constituição de 1988, os recursos do PIS-Pasep passaram a financiar o seguro-desemprego, o abono anual para os trabalhadores com renda mensal de até dois salários mínimos e os programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES (pelo menos 60% da arrecadação do fundo). Essas mudanças na destinação dos recursos do PIS-Pasep também não foram assimiladas pela área econômica do governo, que desencadeou manobras para impedi-las. A centralização das receitas, a retenção e a demora nos repasses e a redução das alíquotas do PIS-Pasep, foram algumas utilizadas. Além disso, o Projeto de Lei que regulamentava o seguro-desemprego foi aprovado em dezembro de 1989 pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. Entretanto, em janeiro de 1990, no apagar das luzes de seu mandato, o presidente da República sancionou a Lei n. 7.998, vetando os artigos que permitiam ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) administrar recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), descaracterizando o projeto do Congresso Nacional.

3.4 Lei Orgânica da Saúde

Apenas no final de julho de 1989 – quase quatro meses de atraso em relação ao prazo estabelecido pela Constituição –, o Executivo federal encaminhou ao Congresso o Projeto de Lei Orgânica da Saúde (LOS). A Comissão Mista de Saúde, Previdência e Assistência Social da Câmara dos Deputados só conseguiu aprovar o projeto da LOS em dezembro de 1989. Depois, o projeto teria de ser submetido à Comissão de Finanças da Câmara e ao Senado Federal. Entretanto, isso não ocorreu no governo Sarney, porque o Congresso entrou em recesso no dia 15 de dezembro, e a discussão foi postergada para o governo Collor.

3.5 Lei Orgânica da Assistência Social

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) também não foi aprovada dentro dos prazos estabelecidos pela Constituição. A Comissão de Saúde, Assistência e Previdência Social da Câmara aprovou a Loas no final de novembro de 1989. Antes da sanção presidencial, o projeto teria ainda de ser submetido à Comissão de Finanças da Câmara e ao Senado Federal, o que acabou não ocorrendo até final do governo Sarney. Em grande medida, isso aconteceu porque o projeto de Orçamento Geral da União para

1990, enviado ao Congresso, não reservou recursos para financiar a concessão de um salário mínimo aos deficientes físicos ou mentais e aos idosos que comprovassem condições de pobreza (atual Benefício de Prestação Continuada).

4 As Reformas Liberais e a Seguridade Social (1990-2002)

Como já foi mencionado, existem claras tensões entre dois movimentos opostos e determinantes da trajetória da política social brasileira nas últimas décadas. Um desses movimentos aponta o rumo da estruturação das bases institucionais e financeiras características do Estado de Bem-Estar Social em nosso país. Esse longo processo foi revigorado no bojo da luta das forças que se opunham ao regime militar e desaguou na Constituição de 1988. O outro movimento aponta no sentido contrário: o da tentativa de desestruturar essas bases institucionais e financeiras. Após as *primeiras contramarchas* (nos últimos anos da transição para a democracia), esse movimento ganhou vigor a partir de 1990. Desde então, abriu-se um novo ciclo de reformas – agora contra-reformas, liberais e conservadoras.

No plano internacional, a emergência desse ciclo foi condicionada pelo ajuste e reestruturação dos países capitalistas centrais, no contexto da Terceira Revolução Industrial. Esse movimento, no contexto do fim da bipolaridade mundial, criou condições favoráveis para a ruptura dos compromissos selados entre capital e trabalho, nos “anos de ouro” entre 1945 e 1975. Do ponto de vista ideológico, esse processo foi respaldado pelo pensamento neoliberal que se tornou hegemônico (Tavares e Fiori, 1993; Barbosa de Oliveira, 1994; Fiori, 1997). No plano interno, a contra-reforma foi favorecida pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista, o que contribuiu para que as classes dominantes reorganizassem suas forças e fizessem a opção pelo projeto liberal, sobretudo a partir da eleição de Collor.

Em suma, só em 1988 o Brasil incorporou o paradigma adotado pelos países capitalistas centrais a partir de 1945. Quando o fez, esse paradigma já estava na contramão do movimento do capitalismo em escala mundial; e, no plano interno, o estiolamento de suas possibilidades foi favorecido pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista e pela nova recomposição das forças políticas conservadoras, que se deu em torno do modelo liberal.

No campo social, um dos focos desse movimento foi a tentativa de desmontar os direitos assegurados pela Constituição de 1988. Os princípios que orientam o paradigma neoliberal na questão social eram absolutamente antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de Bem-Estar Social é substituído pelo “Estado Mínimo”; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo “Estado Regulador” e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização. Em suma, aos olhos dos reformadores liberais, do passado e contemporâneos, a “Constituição Cidadã” se transformou na ‘Constituição anacrônica’ (Campos, 1994; Giambiagi, 2007). Neste sentido, assiste-se, a partir de 1990, a uma contínua tentativa de fazer regredir a cidadania formalmente conquistada em 1988. Há um longo processo de negar direitos constitucionais, em favor do crescente reforço da opção pelos programas focalizados de transferência de renda.

O contra-reformismo compreendeu dois momentos. O primeiro, durante o curto Governo de Collor de Mello (1990-1992). O segundo inaugura-se com a gestão de Fernando Henrique Cardoso no comando do Ministério da Fazenda (1993) e estende-se até o final do seu segundo mandato presidencial (2002). O traço

marcante dessa etapa foi a retomada vigorosa do contra-reformismo iniciado em 1990 e truncado pelo *impeachment* de Collor.

4.1 Contra-reforma no período 1990-92

A Constituição de 1988 determinava que a própria Constituição poderia ser revisada em 1993, integralmente, pela maioria absoluta dos votos do Congresso Nacional. Este seria o momento aguardado pelos conservadores para, de uma vez por todas, enterrar a “anacrônica” Constituição da República.

Neste contexto, a estratégia do Governo Collor para a política social era a formulação de nova agenda de reformas, na expectativa dessa revisão constitucional prevista para 1993. Entretanto, as turbulências decorrentes do *impeachment* do presidente Collor ao longo de 1992 e as indefinições e instabilidades presentes em 1993 acabaram inviabilizando a revisão constitucional. Assim, o funeral da Carta de 1988 teve de ser adiado.

Todavia, ao mesmo tempo em que preparava essa revisão constitucional, o governo Collor deflagrava uma estratégia que visava a obstruir ou desfigurar a legislação constitucional complementar.

4.1.1 Regulamentação da Seguridade Social

O Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social só foi regulamentado em julho de 1991.¹⁰ A Lei sancionada consagrou distorções na sua base financeira, constitucionalizando práticas inconstitucionais adotadas no final do Governo José Sarney e já referidas aqui. Destaque-se, em primeiro lugar, a constitucionalização do uso dos recursos provenientes da Cofins e da CSLL para pagar os encargos da Previdência dos Servidores Públicos Federais (na proporção de até 55% do total dessa despesa, em 1992; de até 45%, em 1993; de até 30%, em 1994; e de até 10%, a partir de 1995). Ora, como foi dito, a Seguridade Social consagrada pela Constituição de 1988 não incorpora a Previdência do Servidor Público Federal como seu componente. Esses gastos sempre foram cobertos por recursos fiscais da União, considerados na rubrica “Encargos Previdenciários da União” (EPU).

Em segundo lugar, a Lei que regulamentou o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social determinou – na direção oposta ao que havia sido decidido pelos constituintes – que a “Contribuição da União” para a Seguridade Social deixasse de integrar o Orçamento da Seguridade Social e passasse a ser adicionada a ele, na cobertura de eventuais insuficiências financeiras, desde que decorrentes do pagamento de prestação continuada da previdência, não se considerando insuficiências geradas nas políticas de saúde e assistência social.

Na mesma perspectiva, a reforma administrativa empreendida por Collor, em março de 1990, também desconsiderou a Seguridade Social. Teixeira (1991:31) sublinha que o governo federal, “ao invés de constituir o Ministério da Seguridade Social”, optou “pelo caminho da fragmentação, abandonando o conceito de seguridade e empreendendo uma volta atrás na própria concepção do sistema de proteção, reforçando a velha idéia de seguro. Reunindo os antigos INPS e IAPAS em um único instituto, que não por acaso chamou de Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e, ademais, colocando toda a estrutura previdenciária sob a jurisdição do velho Ministério do Trabalho e da Previdência Social”. Assim, não se caminhou no sentido

¹⁰ Lei n. 8.213/91.

apontado pela Constituição de coordenar a ação do governo em todos os segmentos que compõem a Seguridade Social (previdência social, assistência social, saúde e seguro-desemprego).

4.1.2 Regulamentação da Previdência Social

Especificamente no caso da previdência social, houve, em primeiro lugar, novas tentativas de desvincular a correção dos benefícios previdenciários e o salário mínimo. Seguindo o exemplo de Sarney, em agosto de 1990 o Executivo editou a Medida Provisória n. 225/90, desvinculando os benefícios previdenciários e o salário mínimo e estabelecendo a variação da cesta básica, calculada pelo IBGE, como indexador.

Em segundo lugar, em novembro de 1990, o Executivo vetou integralmente o Projeto de Lei n. 47/90, que havia sido aprovado pelo Congresso em agosto de 1990, que regulamentava o Plano de Benefícios, Custeio e Organização da Previdência Social. Posteriormente, em dezembro de 1990, o Congresso derrubou esse veto. Após uma nova rodada de negociações, foi somente em julho de 1991, que o Plano de Benefícios da Previdência Social foi regulamentado.¹¹ A desfiguração do Orçamento da Seguridade Social, acima referido, impactou sobremaneira as possibilidades de financiamento da previdência. Não foi outra a razão de ambos os Projetos de Lei terem sido negociados pelo Executivo como imbricados; e de ter resultado da negociação assim conduzida que os dois projetos tenham sido sancionados no mesmo instante.

Em terceiro lugar, apesar de a regulamentação do Plano de Benefícios da Previdência Social ter sido promulgada em 1991, o governo optou por “represar” a concessão desses benefícios ao longo dos nove meses da gestão Collor, em 1992. Esse adiamento provocou polêmica em torno do “reajuste de 147%” o qual foi finalmente assegurado pelo Superior Tribunal Federal (STF). Impelido por essa decisão, em 1993 o governo Itamar Franco inicia o pagamento dos direitos assegurados desde 1988.

4.1.3 Regulamentação do SUS

Em função das desfigurações nos mecanismos de financiamento da Seguridade Social, e para cumprir esta determinação do STF, o governo Itamar aplicou mais um duro golpe no combalido OSS e, mais diretamente, no financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Em 1993 o governo federal decidiu utilizar integralmente as fontes do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), parte do OSS, na cobertura dos benefícios previdenciários. Com isso, o SUS deixou de contar com essa importante fonte de seu financiamento. A subtração da sua base financeira comprometeu estruturalmente a sua implantação, ao provocar uma crise sem precedentes no setor. Desde então, o SUS passou a depender das disponibilidades financeiras do Tesouro Nacional, sofrendo significativa redução no seu patamar de gastos. Este ‘buraco negro’ permaneceria até o final de 1996, quando o Congresso Nacional aprovou a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF). Posteriormente, como se sabe, a área econômica também capturou os recursos da CPMF.

Esses golpes inscrevem-se em uma série de desvirtuamentos sofridos pelo SUS desde a promulgação da Carta de 1988. No governo Collor, já havia ocorrido o veto presidencial a 25 itens da Lei Orgânica de Saúde (LOS) aprovada pelo Congresso Nacional, a maior parte concentrada nos dispositivos

¹¹ Respectivamente, pelas Leis n. 8.212/01 e n. 8.213/91.

sobre o financiamento do SUS e na participação dos segmentos sociais¹² no gerenciamento do sistema. A Lei n. 8.080/90 atingiu, portanto, a espinha dorsal do SUS. Este desvirtuamento prosseguiu com a Lei n. 8.142/91 e pela Norma Operacional Básica (NOB) n. 1 de 1991, regulamentadas por uma série de portarias ministeriais, que introduziram novas deformações nos mecanismos de financiamento do SUS. O aspecto mais paradoxal dessas medidas foi o reforço do Inamps, ressuscitado como órgão central de planejamento, gestão e financiamento do SUS.

4.1.4 Regulamentação da Assistência Social

No setor da assistência social, destaca-se o *veto integral* do presidente Collor, em setembro de 1990, ao projeto de regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), elaborado e aprovado pelo Congresso Nacional. Esse processo foi iniciado em meados de 1989, com a proposta do então deputado Raimundo Bezerra, a qual tramitou no Congresso e foi aprovada (dois turnos de votação) pela Comissão Temática (novembro de 1989) e pela Comissão de Finanças (maio de 1990). Após o veto, somente em abril de 1991 a matéria voltou à pauta no Legislativo, tendo sido sancionada apenas no dia 24 de dezembro de 1993 (Lei n. 8.742) pelo presidente Itamar Franco, certamente tocado pelo espírito natalino, com mais de quatro anos de atraso em relação ao prazo estabelecido pela Constituição da República.

4.1.5 Regulamentação do Seguro-desemprego

A Lei n. 8.019, de 11/4/1990,¹³ sancionada pelo Governo Collor, reestruturou parcialmente o FAT, recuperando aspectos do projeto original que havia sido aprovado pelo Congresso no início de 1990. No entanto, prevaleceu o veto do Executivo a um mecanismo central para o financiamento do seguro-desemprego, qual seja a instituição de um fundo único, cujos recursos seriam aplicados no seu conjunto pelo BNDES. Essa forma de gestão dos recursos do FAT pelo Tesouro Nacional, no contexto de inflação crescente em 1990 e 1992 implicou perda real de recursos para o financiamento do Programa do Seguro-desemprego, dado que esses recursos eram repassados com atraso e sem correção monetária.

Além disso, aparato legal autorizou a utilização de recursos do FAT para finalidades não previstas pela Constituição. Em dezembro de 1991 o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional um Projeto de Lei e uma Medida Provisória com esse objetivo. O Projeto de Lei n. 2.307/91 previa a possibilidade de utilização de parte das disponibilidades financeiras do Fundo em aplicações no Banco do Brasil. A Medida Provisória autorizava a cessão de recursos do FAT para o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps). A Lei n. 8.352/91, que resultou da apreciação destas duas propostas, estabeleceu regras que buscaram minimizar o impacto desse desvio no uso dos recursos do FAT (Azevedo; Chahad, 1992).

4.2 Contra-reforma no período 2003-2006

O impedimento de Collor truncou temporariamente a contra-reforma que vínhamos acompanhando. O intervalo entre outubro de 1992 e meados de 1993 é marcado pela instabilidade política e pela indefinição acerca da estratégia econômica do governo. Com a gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no comando do ministério da Fazenda, em maio de 1993, o contra-reformismo foi retomado. A partir desse momento, foi iniciada a gestação do Plano Real, sendo adotada uma série de medidas preparatórias.

¹² A participação da comunidade foi reincorporada pela Lei n. 8.142 de 28/12/1990, de iniciativa do Congresso Nacional.

¹³ A legislação referente ao seguro-desemprego e ao FAT é composta de duas leis: Lei n. 8.287, de 20/12/1991, e Lei n. 8.352, de 28/12/1991.

No primeiro mandato presidencial de FHC (1995-1998), esse ciclo de reformas foi intensificado e se estendeu ao longo do seu segundo mandato (1999-2002).

Entre 1993-2002, houve extrema incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, central e hegemônica na agenda governamental, e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social. Em primeiro lugar, essa estratégia acarretou aumento da crise social, percebida, sobretudo, pela desorganização do mundo do trabalho. Em grande medida, esse movimento foi consequência da estagnação econômica, implícita no Plano Real. Em segundo lugar, a estratégia macroeconômica minou as bases financeiras do Estado, debilitando sua capacidade de intervenção, em geral; e nas políticas sociais, em particular. Esse movimento foi consequência das políticas monetária, cambial e fiscal adotadas, que, num curtíssimo espaço de tempo, provocaram uma desorganização das finanças públicas da União, dos estados e dos municípios; em consequência, as possibilidades de financiamento do gasto social, dessas três esferas de governo, estreitaram-se drasticamente. Em suma, esses foram os parâmetros mais gerais que influenciaram os rumos da Seguridade Social entre 1993 e 2002.

4.3 Captura de Recursos da Seguridade Social

Uma das medidas que contribuíram para desestruturar as bases financeiras das políticas sociais foi a captura, pela área econômica, de parcela das fontes de financiamento vinculadas pela Constituição de 1988. Nesse sentido, destaca-se a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE) (EC n. 01/94), durante a fase preparatória do Plano Real. O nome não poderia ser mais impróprio, dado que o fundo tinha objetivos anti-sociais e era permanente. Esse fundo “emergencial” foi, posteriormente, renomeado como Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, mais à frente, Desvinculações de Recursos da União (DRU).

O FSE aumentou a carga tributária (aumento de 5% da alíquota sobre todos os impostos e contribuições) e ao mesmo tempo desvinculou receitas constitucionais garantidas aos estados e municípios (15% das transferências constitucionais a estados e municípios, oriundas de recursos do FPE e FPM) e aos programas sociais do governo federal (20% da arrecadação de impostos e contribuições federais). Nesse último caso, isso representou a captura de parcela dos recursos do Orçamento da Seguridade Social (FPAS, CSLL, Cofins, PIS-Pasep) e da educação (salário-educação), dentre outras. Observe-se que movimento idêntico ocorreu posteriormente no caso da CPMF.

4.4 A Emenda Constitucional 20/98 : Retrocesso nos Direitos Previdenciários

Dado o paradigma econômico então em vigor, o sentido claro da EC n. 20/98 foi suprimir direitos, tendo em vista o ajuste fiscal. Na visão dos contra-reformistas, o ‘déficit’ do RGPS era inaceitável, pois comprometia as contas públicas e a própria estabilidade. O caminho a ser seguido era transfigurar a seguridade social em seguro social, e o regime de repartição em regime de capitalização. Buscava-se, em última instância, o equilíbrio contábil entre contribuição e benefício.¹⁴

A reforma da Previdência realizada em 1998 enterrou parcialmente o legado da Constituição de 1988. Dentre o conjunto de medidas adotadas destacam-se: substituiu-se a comprovação do “tempo de serviço” pelo “tempo de contribuição”; eliminou-se a aposentadoria proporcional; desvincularam-se o

¹⁴ Diversos autores defendiam este ponto de vista. Consultar especialmente: Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997); Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999); Veloso (1999); Giambiagi (2000).

benefício previdenciário e o salário mínimo, para os benefícios acima do piso; e rebaixou-se o teto nominal dos benefícios. Por razões de espaço, comentamos aqui apenas as mudanças introduzidas na idade mínima e no tempo de contribuição.

Para os contra-reformistas, uma das distorções do RGPS era a aposentadoria em idade considerada precoce. Essa crítica estava parcialmente correta. Como foi mencionado, não houve consenso na ANC para introduzir o limite de idade (55 anos para aposentadoria com valor integral). Sem a fixação da idade mínima, prevaleceu a aposentadoria “por tempo de serviço” aos 35 anos para o homem e aos 30 anos para a mulher.

Todavia, para corrigir esta distorção, a EC n. 20/98 proposta pelo Executivo preconizava regras draconianas de acesso: ***acumulavam idade mínima (65 anos para homens e de 60 anos para mulheres) mais tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 anos para mulheres)***. Felizmente, não houve consenso em torno desse ponto no Congresso Nacional. Com o texto final aprovado, a partir de 1998 passaram a existir duas alternativas para a aposentadoria:

- a aposentadoria “por idade” – 65 anos para homens e 60 anos para mulher, além da exigência de contribuição mínima por 15 anos; e

- a aposentadoria “por tempo de contribuição” – 35/30 anos e idade mínima de 53/48 anos. Nesse caso, até que os contribuintes atinjam 65/60 anos, passou a incidir o chamado “**fator previdenciário**”, criado posteriormente (1999), que suprime parcela expressiva do valor do benefício, incentivando a postergação da aposentadoria.

No caso da “aposentadoria por idade”, conseguiu-se transpor para este nosso país de miseráveis *padrões semelhantes ou superiores aos existentes em países desenvolvidos*. A idade mínima de 65 anos não era adotada sequer em países como a Bélgica, Alemanha, Canadá, Espanha, França e Portugal (60 anos) e os EUA (62 anos), por exemplo; e equivale ao parâmetro seguido na Suécia, Alemanha, Finlândia e Áustria (65 anos), por exemplo. A própria Organização Mundial de Saúde (OMS) faz uma distinção, ao definir a população idosa, entre países desenvolvidos (acima de 65 anos) e países em desenvolvimento (acima de 60 anos) (FIBGE, 2002:9).

Observe-se que, em 2002, a “esperança de vida” no Brasil para os homens era de 67,3 anos. Nas Regiões Nordeste e Sudeste, essa expectativa era de, respectivamente, 63,3 e 65,4 anos. Nas Regiões Norte e Centro-Oeste, a esperança de vida era ligeiramente maior (respectivamente, 66,2 e 66,7 anos). Em diversas Unidades da Federação, a expectativa de vida dos homens situava-se entre 60 e 63 anos (Maranhão, Piauí, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Rio de Janeiro). A expectativa de vida das mulheres era relativamente maior que a dos homens, sendo que a média nacional atingia 74,9 anos (FIBGE, 2004).

Em contraste com o Brasil, a esperança de vida nos países desenvolvidos – que inspiraram as mudanças consumadas em 1998 – era bastante superior, como demonstram os indicadores organizados pelo Banco Mundial: Bélgica, (75,7 para homens e 81,9 para mulheres); Espanha (75,9 e 82,8); França (75,2 e 82,8); Portugal (72,6 e 79,6); EUA (74,3 e 79,9); Suécia (77,6 e 82,6); Alemanha (75,2 e 81,2); Finlândia (74,4 e 81,5); e Áustria (75,4 e 81,5) (Bird, 2004. Em <http://www.obancomundial.org>). No início do presente século, o Brasil ocupava a 89ª posição internacional quanto ao indicador expectativa de vida. Projeções

populacionais realizadas pela FIBGE revelam que só em 2050 o Brasil atingirá o patamar dos países com melhores índices (Japão: 81,6 anos; Suécia: 80,1; Hong Kong: 79,9; Islândia: 79,8; Canadá: 79,3).¹⁵

Em suma, era necessário fixar uma idade mínima. Entretanto, 65 anos para homens e 60 para mulheres, patamar superior ao que se encontra em países desenvolvidos, é idade excessivamente alta ante a nossa realidade social, econômica e demográfica de capitalismo tardio.

No caso da “aposentadoria por tempo de contribuição”, passou-se a exigir a comprovação de 35 anos para os homens e de 30 anos para as mulheres. Esse patamar é superior ao estabelecido, por exemplo, na Suécia (30 anos) e a Finlândia (30 a 39); e se aproxima do nível vigente em outros: EUA (35 anos), Portugal (36), Alemanha (35 a 40) e França (37,5), dentre vários. Nesse caso, até que os contribuintes atinjam 65/60 anos, passou a incidir o chamado “fator previdenciário” (criado em 1999) que suprime parcela do valor do benefício e posterga o início da aposentadoria. Os idealizadores da medida são claros quanto a esse objetivo:

O aumento da idade da aposentadoria significa, por um lado, a extensão do período contributivo, o que afeta positivamente as receitas. Do lado das despesas, ocorre a diminuição dos gastos no curto prazo, pois posterga a concessão do benefício e, também, o longo prazo, pois serão pagos por um período de tempo menor (MPAS, 2002).

De fato, o Fator Previdenciário passou a ter impacto financeiro imediato sobre as receitas (o trabalhador contribui por mais tempo) e sobre as despesas (o trabalhador recebe benefícios por menos tempo) do RGPS. Observe-se que a taxa de incremento anual das “aposentadorias por tempo de serviço” declinou de 10,2% para 2,1%, entre o período anterior à reforma (1991-1998) e posterior (1999-2006) (IPEA, 2007).

Vê-se assim que a inexistência de idade mínima no Brasil representa um outro mito, na medida em que as aposentadorias “por idade” estabelecem, sim, esse limite (65/60 anos); e, no caso das aposentadorias por “tempo de contribuição”, incide o “fator previdenciário” que penaliza os beneficiários até que atinjam a idade de 65/60 anos.

Assim, tanto a idade mínima (65 e 60 anos) quanto o tempo de contribuição (35 e 30 anos) são extremamente elevados em relação aos padrões estabelecidos em países desenvolvidos. A vigência dessas regras mostra-se paradoxal, se consideramos que não há como demarcar qualquer equivalência entre esses países e o nosso contexto socioeconômico e demográfico de capitalismo tardio.

Observe-se que, em 2002, de acordo com indicadores organizados pelo Banco Mundial, a renda *per capita* do Brasil (US\$ 2.830) era extremamente baixa ante os países desenvolvidos. Vejam-se alguns números, a título de ilustração: Bélgica, US\$ 22.940; Espanha, US\$ 14.580; França, US\$ 22.540; Portugal, US\$ 10.720; EUA, US\$ 35.400; Suécia, US\$ 25.970; Alemanha, US\$ 22.740; Finlândia, US\$ 23.890; e Áustria, US\$ 23.870 (Banco Mundial 2004. Em <http://www.obancomundial.org>).

No início do presente século, o Brasil possuía a quarta pior concentração de renda do mundo (Índice Gini), ficando atrás de países como Honduras, El Salvador, Guatemala e inúmeros países africanos (Zâmbia, Nigéria, Gâmbia, Zimbábue, Guiné-Bissau etc.), informa o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 2002, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud, 2002). O Brasil ocupava a pior posição mundial em termos de desigualdade. A razão entre a renda dos 10% mais

¹⁵ Cf. País terá em 2050 indicador do Japão atual. *Folha de S.Paulo*, 31/8/2004.

ricos e a dos 40% mais pobres é superior a 25 vezes, enquanto nos países desenvolvidos essa razão gira em torno de cinco vezes.

As características do nosso mercado de trabalho tampouco podem ser comparadas aos países desenvolvidos. O jovem brasileiro (homem) entra no mercado de trabalho com 16,5 anos; nos países desenvolvidos, essa entrada ocorre depois de completado o ensino superior, aproximadamente aos 25 anos. Portanto, aqui o tempo de trabalho é quase 10 anos mais longo.

O mercado de trabalho brasileiro é estruturalmente injusto (baixos salários, amplo leque salarial, alta rotatividade etc.). Essa característica é perceptível mesmo nas fases de crescimento econômico. Nos últimos 26 anos de estagnação, esses traços se acirraram e novos sintomas da crise social emergiram: estancamento da mobilidade social, queda do emprego formal e dos rendimentos e aumento do desemprego e da concentração funcional da renda. Como foi mencionado, hoje, cerca de metade da PEA está desempregada ou possui emprego informal ou precário.

A implicação desse quadro é óbvia para a proteção social: a maior parte dos trabalhadores brasileiros dificilmente terá condições de comprovar tempo de contribuição para o sistema de previdência. O ministro da Previdência e Assistência Social de FHC, Waldeck Ornélas, um dos artífices da reforma de 1998, reconhece esse fato de forma sombria e inusitada:

Apesar disso tudo (êxito da reforma), é preciso reconhecer que a previdência social não vem cumprindo, em toda a plenitude, o seu papel social. É que (...) a previdência social protege apenas 43% dos trabalhadores brasileiros! *Por isso, de cada dez pessoas que trabalham no Brasil, seis não vão se aposentar nunca, por não terem vínculo com o INSS.* São, no presente, 38 milhões de brasileiros que se encontram nessa situação. São desassistidos da Previdência. Refiro-me, principalmente, aos contratados sem carteira assinada, aos que trabalham por conta própria, aos trabalhadores domésticos, aos que vivem no campo” (Ornélas, 2000, p. 1, grifo meu).

Essa mesma perspectiva, também já se reconheceu em recente documento do Ministério da Previdência Social:

Estima-se que existem em 2001 cerca de 40,7 milhões de pessoas sem vínculo empregatício com a previdência social. Embora a Previdência Rural cubra uma parcela dessa população, trata-se de enorme passivo social e que exige portanto uma política de inclusão social e expansão da cobertura previdenciária (MPAS, 2004, p. 21).

Está aí plantada uma das mais preocupantes ‘bombas de efeito retardado’, de ampliação da pobreza e da desigualdade social em nosso país.

4.5 Saúde, Assistência Social e Seguro-desemprego

Embora sob crescente estreitamento das possibilidades de financiamento, as áreas da saúde, assistência social e seguro-desemprego experimentaram uma progressiva reestruturação dos seus mecanismos institucionais e de gestão. A partir de 1993 nota-se inflexão positiva na postura do governo federal, que amplia seu papel na condução e coordenação em plano nacional. Esse processo foi retomado no início do governo Itamar Franco (1993-1994), pela pressão dos setores organizados comprometidos com a Constituição de 1988. Neste contexto, o Executivo e o Congresso Nacional adotaram medidas para redirecionar as políticas de saúde e de assistência social, para que se reaproximassem dos princípios estabelecidos pela Constituição de 1988. A partir de 1995, esses impulsos foram continuados.

No setor da saúde, foram adotadas medidas diversas visando a avançar o descontínuo processo de consolidação do Sistema Único da Saúde (SUS) (IPEA, 2007).

Na área da Assistência Social destaca-se a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) (1993).¹⁶ A partir de 1995, deram-se passos adicionais neste processo de planejamento das bases do novo modelo de gestão da assistência social. Uma inovação da Constituição de 1988, regulamentada pela Loas, foi a instituição do programa Benefício de Prestação Continuada (BCP), regulamentado em 1995. De caráter não contributivo, o BCP consiste na garantia de pagamento de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não ter meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Para fazer jus ao benefício, o idoso deveria ter 70 anos ou mais e não exercer atividade remunerada. A partir de 1998, a idade mínima baixou para 67 anos e no ano 2000 para 65 anos (art. 38, Loas). O decreto definiu como família incapacitada de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa, aquela cuja renda mensal *per capita* seja inferior ao valor de um ¼ do salário mínimo.

No caso do seguro-desemprego, a atuação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) foi ampliada, e o Executivo redimensionou as ações de combate ao desemprego, mediante o aumento da cobertura do programa de seguro-desemprego. O Sistema Nacional de Empregos (Sine) foi transformado em uma agência pública de emprego, que operaria de forma descentralizada. A partir de 1995, o espaço de políticas “ativas” de emprego foi ampliado, com a instituição de programas voltados para o treinamento e qualificação de mão-de-obra e à concessão de microcrédito.¹⁷

5 Novos Desafios para a Seguridade Social

A instituição do FNPS reacendeu as esperanças dos setores conservadores em realizar uma nova reforma da Seguridade Social e enterrar de vez o que restou da Constituição de 1998. Desconsideram que no caso da Previdência Social, a Reforma realizada em 1998 (EC n. 20/98) já tornou as regras severas. São inúmeros os mitos e falácias que utilizam para justificar a necessidade de uma nova reforma. Transparece uma construção ideológica típica, baseada em fatos parciais. O debate é focado na solução de problemas complexos – crises fiscal e financeira do Estado – por meio do ajuste fiscal; e, esse, exclusivamente, pela supressão de direitos.

Todavia, atualmente cerca de metade da PEA (desempregados e informais) não contribui para a previdência e terá proteção limitada na velhice, devido às dificuldades na comprovação do tempo mínimo de contribuição exigido. O desafio que se coloca para os que defendem a proteção social consagrada em 1988 é formular uma agenda que privilegie a inclusão social.

O início do segundo mandato do Presidente Lula teve o mérito de recolocar a questão do crescimento econômico no centro da agenda governamental. Trata-se de fato alvissareiro, posto que isso não ocorre há mais de duas décadas. Nesta perspectiva, a inclusão dos excluídos pode se tornar uma possibilidade concreta de ampliar a proteção social e, ao mesmo tempo, de equacionar parcela significativa do financiamento da seguridade social.

¹⁶ Lei n. 8.742 de 7/12/1993.

¹⁷ Destacam-se: o Programa Nacional de Educação Profissional (Planfor), o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger Urbano e Proger Rural), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego e Protrabalho); e outros Programas de Microcrédito. A maior parte dessas iniciativas era financiada pelo FAT.

Nesta perspectiva de crescimento econômico, uma questão que se tem de enfrentar é compreender as possibilidades e as limitações abertas pelo mercado de trabalho para a inclusão social mediante a criação de empregos formais. Além disso, que outras medidas específicas podem favorecer o maior crescimento de empregos formais e devem ser adotadas? A desoneração parcial da folha para empresas com uso intensivo de mão-de-obra é uma dessas medidas. Outra, é acentuar o papel de fiscalização do Ministério do Trabalho. Estudos do Dieese dão conta que existem mais de 14 milhões de trabalhadores em setores formais da economia que, no entanto, apresentam vínculos trabalhistas informais.

Outra questão a ser enfrentada é compreender se a transição demográfica representa um constrangimento ou uma oportunidade para a inclusão social. Os que argumentam que a demografia trará percalços para a previdência realçam, de forma correta, que a população irá envelhecer. De fato, projeções do IBGE dão conta de que se entre 2000 e 2040 a população de idosos aumentará (de 5,5% para 15,3% da população total). Com isso os gastos com previdência serão pressionados. Daí a necessidade da reforma.

Todavia esquecem-se de que, como contraponto ao envelhecimento, *a população de até 14 anos cairá (de 29,8% para 19,3%) em igual período*. Logo, a pressão por gastos com idosos poderá ser contrabalançada pela menor pressão de gastos com os mais jovens. Mais importante: *a população de 15 a 64 anos, em idade ativa, aumentará (de 64,8% para 65,4%), o que abre uma extraordinária “janela de oportunidade demográfica” ou “bônus demográfico”*. Assim, o percentual de pessoas em idade ativa, potenciais contribuintes, crescerá até 2040. O crescimento econômico poderá criar condições para a incorporação do contingente de desempregados e informais e representar uma oportunidade para a inclusão social e para o financiamento da Seguridade Social.

O terceiro tema central a ser debatido diz respeito ao financiamento da seguridade social. Como mencionado, a agenda proposta pela ortodoxia está focada exclusivamente no corte das despesas correntes. Para justificar essa necessidade, argumentam que o gasto com aposentadorias no Brasil é elevado e tenderá a se agravar no futuro.

Argumentam, por exemplo, que o “Brasil gasta como país rico” (12% do PIB). Alertando que comparações internacionais exigem cautela – para não se comparar banana com abacaxi – nesse caso, aos gastos com o INSS (urbano e rural) são adicionados gastos com a previdência do setor público (federal, estadual e municipal). Ora, esse procedimento não é correto, pois adicionam despesas de naturezas muito diversas.

Outra idéia muito difundida é que as despesas com benefícios cresceram a taxas elevadas e que a continuidade desse ritmo será crítica. De fato a despesa previdenciária em proporção do PIB passou de 2,5% para 7% entre 1988 e 2006. Mas, porque essa proporção cresceu? Primeiro, em função da montagem de um razoável sistema de proteção social. Essa etapa coincide com a entrada em vigor dos novos direitos assegurados pela Constituição de 1988 (em especial a introdução do piso e da previdência rural). Segundo, em função do baixo crescimento da economia (média de 2% ao ano nesse período): se o PIB tivesse crescido 4% ao ano, essa relação teria caído pela metade. Terceiro, porque houve uma “corrida” às aposentadorias, em virtude da perspectiva de nova reforma que esteve na pauta do Congresso entre 1995-98. Quarto, porque esse movimento reflete o impacto da recuperação real do salário mínimo (100% entre 1994-2006) sobre o piso dos benefícios.

Esse ritmo de crescimento vai prosseguir no futuro tornando o gasto previdenciário “explosivo”? Há várias indicações que apontam no sentido contrário. Primeiro, a Reforma de 1998 já tornou as regras mais severas. Segundo, a Política de Valorização do Salário Mínimo e o PAC atrelaram os reajustes do salário mínimo à variação do PIB. Terceiro, metade da PEA (desempregados e informais) terá dificuldades futuras para comprovar contribuição mínima exigida. Quarto, vai depender das opções macroeconômicas a serem adotadas e suas conseqüências sobre o crescimento.

Argumentam que é preciso definir as prioridades em um contexto de restrição orçamentária, no qual “o Brasil gasta muito em aposentadorias e pouco em investimento”. De fato, um menor patamar de gastos na previdência colocaria menores riscos para a gestão financeira da dívida pública e criaria espaços orçamentários para o investimento produtivo. Todavia, o que de fato impede a ampliação dos investimentos públicos na infra-estrutura econômica e social é apenas a previdência? Como se sabe, a análise das contas públicas *em seu conjunto* aponta que a maior rubrica de gastos correntes são as despesas com encargos financeiros e o pagamento de juros (8% do PIB). Logo, a redução das taxas de juros a patamares civilizados, não abriria espaço orçamentário para os investimentos públicos?.

Outro falso argumento recorrente é que há “déficit” sempre que a contribuição dos empregados e empregadores para a previdência social for suficiente para bancar os gastos com a Seguridade. Ora, como procurei mostrar anteriormente, nesse caso o governo não estaria cobrindo algum “déficit”: está, isso sim, cumprindo sua obrigação constitucional com recursos vinculados no OSS. Mais do que isso, como foi realçado, o OSS é inspirado no padrão universal clássico, baseado na contribuição tripartite: recursos dos empregados e empregadores (sobre a folha de salários, para a previdência) e do governo (contribuições das empresas sobre o lucro, sobre o faturamento e sobre parte do PIS-Pasep, dentre outras).

Em suma, para justificar uma nova rodada de reformas, a ortodoxia econômica volta todas as suas baterias contra a previdência social. Não analisam as contas públicas em seu conjunto e, portanto, desconsideram que o maior gasto corrente são as despesas financeiras. Focam exclusivamente nas despesas e projetam no futuro um crescimento medíocre para a economia. Desconsideram, o que qualquer “conta de padaria” demonstra: desequilíbrios financeiros têm a ver com despesas, *mas também, com receitas*. Logo existe a alternativa de cortar despesas; mas, também a alternativa *de elevar as receitas*. Mais especificamente, esquecem um fato óbvio: a questão do financiamento da Seguridade Social também reflete a redução do patamar de receitas, decorrente do baixo crescimento econômico e seus impactos negativos sobre o mercado de trabalho nos últimos 26 anos. Logo, existe a alternativa de recompor as bases de financiamento pelo aumento das receitas, possível num cenário de maior crescimento econômico. Portanto, uma agenda alternativa para o debate deve, necessariamente, *mudar o foco das despesas para as receitas*. Sem crescimento econômico, no futuro não apenas a Seguridade Social se tornará inviável; mas o próprio país.

O quarto ponto central a debater é qual seria um plano de benefícios adequado à realidade demográfica e socioeconômica brasileira. Como já está dito aqui, o legado da Constituição de 1988 foi parcialmente desfeito a partir das reformas realizadas nos anos 90 e, em particular, pela EC n. 20/98. Cabe discutir se, a partir dessas mudanças, o plano de benefícios brasileiro continua a ser um dos mais “generosos” do mundo? Nossas aposentadorias continuam precoces? O Brasil não estabelece idade mínima? A adoção de regras semelhantes às praticadas por países da OCDE não são severas demais, face ao nosso contexto demográfico e socioeconômico de capitalismo tardio? Como adotar regras semelhantes

em países tão díspares quanto à concentração da renda, pobreza, desigualdade social, PIB *per capita*, esperança de vida, condições de trabalho e condições de saúde e de sobrevivência dos idosos? Também estão sendo propostas mudanças visando a suprimir direitos nos campos da Previdência Rural e da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Quais os impactos dessas propostas na exclusão social? Quais medidas deveriam ser adotadas para aperfeiçoar e consagrar essas conquistas?

Notas Finais

Argumentei que a Seguridade Social foi um dos maiores legados da Constituição de 1988. Para financiá-la foi instituído o Orçamento da Seguridade Social. Ao fazê-lo, os constituintes seguiram o padrão universal clássico, baseado na contribuição tripartite, seguido pelo Brasil (desde 1934) e pelos países da OCDE. Todavia, as classes dominantes jamais aceitaram os avanços de 1988. Durante a Constituinte, o presidente da República sentenciou que o “país seria ingovernável”, se a seguridade fosse inscrita na Constituição. Desde então, essas forças propõem reformas para retroceder aquelas conquistas – muitas das quais, já efetivadas. Collor aguardava a revisão constitucional (1993) – que não ocorreu –, para enterrar aquelas conquistas. FHC falou então de “vagabundos”, para justificar a drástica reforma da previdência realizada em 1998 (EC n. 20/98).

Em suma, nos últimos vinte anos, a Seguridade Social tem sido considerado por setores da sociedade como a ovelha negra das contas públicas. Para justificar a necessidade de nova reforma, propõem um debate baseado em fatos parcialmente considerados. Alguns alardeiam que o suposto “déficit” da Previdência será “explosivo” a médio prazo. Nessa perspectiva, preconizam que “a mãe de todas as reformas deve ser a da Previdência Social, sem a qual o país se tornará inviável”. Resulta num debate pouco esclarecedor, que não contribui para que os cidadãos compreendam essa complexa questão e para que o Brasil consiga enfrentar os reais problemas nacionais.

A recente instituição do Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS) reacendeu as esperanças desses setores de enterrar de vez o que restou da Seguridade Social. No atual debate, não há nada de novo no *front*. Além das conhecidas profecias na área fiscal, agora evocam centúrias sobre o apocalipse demográfico.

Ignora-se que o real pano de fundo para que se compreenda a questão do financiamento da previdência social é o fato de que o Brasil acumula 26 anos de baixo crescimento econômico. Mais precisamente, a partir de meados dos anos 70, no âmago da luta contra a ditadura, o movimento social formulou um amplo projeto de reformas a partir de três núcleos: a restauração do Estado Democrático de Direito; a construção de um sistema de proteção social; e a concepção de uma nova estratégia macroeconômica, direcionada para o crescimento com distribuição de renda. Parte desta agenda desaguou na Constituição de 1988, que restabeleceu a democracia e consagrou os princípios embrionários do Estado de Bem-Estar. Todavia, não avançamos na construção das bases financeiras que dariam sustentação para a cidadania recém conquistada. Desde o início dos anos 80 vivemos um quadro de estagnação econômica e de agravamento da crise social. Esse quadro impõe limites financeiros para a manutenção do sistema de proteção social. Esse é o pano de fundo para que se compreenda, de fato, qual é a real questão do financiamento da Seguridade Social.

O início do segundo mandato do Presidente Lula recolocou a questão do crescimento econômico na agenda do governo. No ano corrente, a economia tem dados sinais do início de ciclo de crescimento.

Nesta perspectiva, a inclusão dos excluídos pode tornar-se uma possibilidade concreta de ampliar a proteção social e, ao mesmo tempo, de equacionar parcela significativa do financiamento da Seguridade Social.

Referências bibliográficas

- AZEREDO, B. (1989). *Perspectivas para o Programa de Seguro Desemprego*, nov. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI.
- AZEREDO, B. (1990). *Da previdência à seguridade: os perigos da transição*. Rio Janeiro: UFRJ-IEI (TD n. 228).
- AZEREDO, B.; CHAHAD, J. P. (1992). O programa brasileiro de seguro-desemprego: diagnóstico e proposições de aperfeiçoamento. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas (TD n. 8).
- BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. (1994). Contrato coletivo e relações de trabalho no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C.; SIQUEIRA NETO, J.; OLIVEIRA, M. A. (Orgs.). *O mundo do trabalho – crise e mudança no final do século*. Campinas: Cesit-IE-Unicamp-Página Aberta.
- CAMPOS, R. (1994). *A lanterna na popa – memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- FAGNANI, E. (2005). Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp (Tese Doutorado).
- FIBGE (2002). *Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios no Brasil – 2000*. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- FIBGE (2004). *Síntese de indicadores sociais 2003*. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- FIORI, J. L. (1997). *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes (Coleção Zero à Esquerda).
- GENTIL, D.L. (2006). A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período. Rio de Janeiro: UFRJ (Tese Doutorado)
- GIAMBIAGI, F. (2000). *As muitas reformas da previdência social*. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Economia (TD n. 430).
- GIAMBIAGI, F. (2007). *Brasil, raízes do atraso*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007
- IPEA (2007). *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA (Edição Especial, n.13)
- IPEA (2006). *O Estado de uma nação*. Paulo Tafner (editor), Rio de Janeiro: Ipea.
- LESSA, C. (1982). *Finsocial – A distorção autoritária da proposta do PMDB*. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, n. 3.
- MPAS (1986). Rumos da nova previdência. Anais do grupo de trabalho para reestruturação da previdência social, t. I. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social.
- MPAS (2002). *O Livro Branco da Previdência Social*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social.
- OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K.; PASINATO, M. (1999). *Reforma estrutural da previdência: uma proposta para assegurar proteção social e equidade*. Brasília: Ipea. (TD n. 690).
- OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K.; FERREIRA, M. (1997). *Reforma da previdência*. Rio de Janeiro: Ipea (TD n. 508).

- ORNELAS, W. (2000). Prefácio. In: SOLON de FRANÇA, Álvaro. *Previdência social e a economia dos municípios*. Brasília: Anfip.
- PMDB (1982). Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil. Revista do PMDB, ano II, n. 4. Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta.
- PNUD (2002). Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, 2002.
- SILVA, P. L. B (1984). Atenção à saúde como política governamental. Dissertação de Mestrado. Campinas.
- TEIXEIRA, A. (1991). *Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro*. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI (TD n. 249).
- TEIXEIRA, A. e outros (1989). *O financiamento da seguridade social em 1989: novos caminhos, velhos problemas*, abr. Rio de Janeiro: UFRJ-IEI (TD n. 196).
- TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (1993). *(Des)Ajuste Global e a Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- VELLOSO, R. (1999). *Balanço da situação das contas públicas*. Maio. Rio de Janeiro: BNDES, Fórum Nacional.