

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O PAPEL DAS MEDIDAS LEGISLATIVAS NA
AMPLIAÇÃO DA INCLUSÃO NO REGIME GERAL DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA (1988-2006)**

MARIANNA FERNANDES DE SOUZA COSTA
Matrícula nº: 103118764

ORIENTADORA: Prof.^a BEATRIZ AZEREDO

AGOSTO 2009

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**O PAPEL DAS MEDIDAS LEGISLATIVAS NA
AMPLIAÇÃO DA INCLUSÃO NO REGIME GERAL DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA (1988-2006)**

MARIANNA FERNANDES DE SOUZA COSTA
Matrícula nº: 103118764

ORIENTADORA: Prof.^a BEATRIZ AZEREDO

AGOSTO 2009

AGRADECIMENTOS

A Deus, por proporcionar-me a conclusão de mais uma etapa da vida que se consuma neste trabalho.

Aos meus pais, e a toda minha família que, com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.

À professora Beatriz Azeredo que prontamente aceitou em ser minha orientadora.

RESUMO

A monografia que ora se apresenta pretende abordar as alterações da legislação previdenciária (de 1988 a 2006) que visam dar cumprimento ao princípio da inclusão previdenciária, tentando levantar a questão de até que ponto a normatização previdenciária impacta na inclusão do trabalhador de baixa renda e sem renda própria.

Palavras Chaves: Sistema Especial de Inclusão Previdenciária, RGPS, Cobertura Ativa

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO I - HISTÓRICO DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA ATÉ 1988	7
1.1 - Antecedentes	7
1.1.1 - <u>Constituição de 1824</u>	8
1.1.2 - <u>Constituição de 1981</u>	9
1.2 - Origem e Evolução do Sistema Previdenciário Brasileiro	9
1.2.1 - <u>Era Vargas (1930 a 1945)</u>	11
1.2.2 - <u>A Democracia Populista (1945 a 1964)</u>	15
1.2.3 - <u>O Autoritarismo (1964 a 1984)</u>	23
1.2.4 - <u>Governo Sarney (1985 a 1988)</u>	32
1.2.5 - <u>Constituição de 1988</u>	39
CAPÍTULO II - MEDIDAS PARA AMPLIAR A INCLUSÃO NO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)	46
2.1 - Evolução legislativa da cobertura do trabalhador autônomo	46
2.1.1 - <u>Contextualização do Sistema de Inclusão Previdenciária</u>	46
2.1.2 - <u>O Conteúdo da Emenda Constitucional 47</u>	54
2.1.3 - <u>O Financiamento deste Modelo de Inclusão</u>	59
CAPÍTULO III - AVALIAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA DE INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA	63
3.1 - Implicações destas mudanças pra o ciclo previdenciário	63
CONCLUSÃO	66
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, representou um grande marco na Previdência Social. Houve um grande salto com a criação do Orçamento da Seguridade Social, com a diversificação das fontes de financiamento da Seguridade Social - Previdência, Saúde e Assistência Social - com o objetivo de tornar o orçamento da Seguridade Social menos dependente da folha salarial, portanto menos vulnerável às variações do ciclo econômico e menos regressivo em sua base tributária. e com a visão cidadã da universalidade, da uniformidade, da seletividade, do caráter democrático e da descentralizado da gestão.

Mas, a partir dos anos 90, o Brasil experimentou profundas e drásticas modificações, em especial, com repercussões no mercado de trabalho. Os trabalhadores perderam o vínculo do emprego e viram cair sua renda frente ao conjunto da produção nacional. Diante do crescimento do desemprego, as empresas passaram a contratar trabalhadores mais especializados sem a necessidade de pagar muito mais por isso. Mesmo para os trabalhadores empregados, a remuneração habitual foi sendo diminuída frente às muitas outras formas de retribuição que estão isentas da tributação. É fácil perceber porque o salário de contribuição do conjunto dos segurados vem caindo sistematicamente.

Nesse quadro, o clássico modelo de previdência, onde empregado, empregador e trabalhadores autônomos (principalmente trabalhadores especializados) correspondem à imensa maioria do mercado de trabalho, não mais satisfaz a ponto de assegurar cidadania ao conjunto dos trabalhadores de nosso país.

A Previdência Social brasileira já passou por várias mudanças conceituais e estruturais, envolvendo o grau de cobertura, o elenco de benefícios oferecidos e a forma de financiamento do sistema. Uma análise de cada fase histórica da Previdência Social permite verificar os progressos alcançados ao longo de sua existência. Neste sentido, o objetivo deste trabalho é analisar as alterações da legislação previdenciária (de 1988 a 2006) tentando responder a questão de até que ponto a normatização previdenciária impacta na inclusão de segurados, isto é na ampliação da cobertura ativa.

CAPÍTULO I - Histórico do Regime Geral da Previdência Social Brasileira até 1988

O objetivo deste capítulo foi apresentar os traços mais gerais das reformas previdenciárias até 1988. A periodização foi montada levando-se em conta não apenas a implementação das propostas, mas também a sua relevância no campo das idéias, ou seja, enquanto propostas originais ou não, que contribuíram no desenrolar da estrutura de gestão e implementação da política previdenciária. Nesse sentido dividiu-se o período a ser estudado em cinco blocos. O primeiro trata do surgimento das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), ainda durante a República Velha. O segundo caracteriza-se pela criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), durante o Estado Novo. Durante esse bloco ocorreram dois importantes movimentos: a maciça incorporação de trabalhadores, antes à margem do sistema, e a estatização da Previdência. O terceiro bloco refere-se à discussão da Lei Orgânica de Previdência Social (LOPs). Apesar de aprovada pelo Congresso, esta nunca foi implementada de fato. No entanto, esta teve significativa importância na história da gestão da política previdenciária. O quarto bloco trata da primeira tentativa de ajuste do complexo previdenciário depois da redemocratização do País. O quinto e último bloco, trata da Constituição de 1988 que representou um marco reestruturante do sistema previdenciário ao introduzir o conceito de seguridade social e uma série de princípios orientadores.

1.1 Antecedentes

A evolução do Estado, do seu modelo liberal para o social, passando da visão individualista, onde cabia ao ente estatal apenas o papel de “mão invisível”, para uma atuação buscando a igualdade material das pessoas, anda juntamente a evolução da legislação da previdência social.

Como se sabe, a previdência evoluiu dos primeiros montépios e caixas de socorro, onde se presava pelo mutualismo, para a atual fase da Seguridade Social, onde o Estado avocou a obrigação dos direitos relativos à saúde, previdência e assistência social.

Partindo de tais fatos, o presente estudo será baseado pelos períodos advindos de cada uma das Constituições Federais brasileiras, ressaltando a evolução da legislação

previdenciária pertinente de cada período, demonstrando a sua diferença de atuação e cobertura.

1.1.1 Constituição de 1824

Na Constituição de 1824, a única disposição pertinente à seguridade social é a do artigo 179, em que se preconizava a constituição dos socorros públicos (XXXI). O Ato Adicional de 1834, em seu artigo 10, estipulava a competência das Assembléias Legislativas para legislar sobre as casas de socorros públicos, conventos etc., que foram instituídos pela Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834.

O Montepio Geral dos Servidores do Estado (Mongeral) apareceu em 22 de junho de 1835, sendo a primeira entidade privada a funcionar no país. Tal instrumento legal é anterior à lei austríaca, de 1844, e à lei alemã, de 1883. Previa um sistema típico do mutualismo (sistema por meio do qual várias pessoas se associam e vão se cotizando para a cobertura de certos riscos, mediante a repartição dos encargos com todo o grupo).

O Código Comercial de 1850 já previa no art. 79 que "os acidentes imprevistos e inculcados, que impedirem aos prepostos o exercício de suas funções não interromperão o vencimento de seu salário, contando que a inabilitação não exceda três meses contínuos".

O Regulamento nº 737, de 25-11-1850, assegurava aos empregados acidentados no trabalho os salários por no máximo três meses. O Decreto nº 2.711, de 1860, regulamentou o financiamento de montepios e sociedades de socorros mútuos.

No período do Império, foi autorizado pelo Governo, através da Lei nº 3.397, de 24-11-1888, a criação de uma "Caixa de Socorro" para os trabalhadores de cada uma das estradas de ferro estatais, a partir daí, em 1889, foram regulamentados um montépio obrigatório para os funcionários dos Correios (Decreto nº 9.212 de 26-3-1889) e um fundo de pensão para os empregados das Oficinas da Imprensa Régia Decreto nº 10.269 de 20-7-1889).

Outra norma de grande importância foi a Lei 3.724 de 15.01.1919, que instituiu a responsabilidade dos empregados pelas conseqüências dos acidentes do trabalho.

1.1.2 Constituição de 1891

A Constituição de 1891 foi a primeira a conter a expressão "aposentadoria". Determinou que a "aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação" (art. 75). Na verdade, o benefício era realmente dado, pois não havia nenhuma fonte de contribuição para o financiamento de tal valor.

Nas Disposições Transitórias estipulava-se ao Imperador Dom Pedro uma pensão, a contar de 15 de novembro de 1889, durante toda sua vida, que seria fixada pelo Congresso Ordinário (art. 7º).

O Decreto Legislativo nº 3.724, de 15-1-1919, estabelecia maiores pormenores sobre acidentes no trabalho.

1.2 Origem e Evolução do Sistema Previdenciário Brasileiro

Partindo da conceituação da previdência como uma instituição produzida pelo capitalismo depois de engendrar as forças produtivas que lhe são específicas, pode-se afirmar que a previdência brasileira é contemporânea de capitalismo industrial, período no qual se constituiu o proletariado fabril.

Dessa forma, a origem da Previdência Social no Brasil datou do ano de 1923 com a promulgação da Lei Eloy Chaves, denominação pela qual é conhecido o Decreto Legislativo nº 4.682 de 24 de janeiro de 1923. Apesar de ter sido dirigida a um pequeno grupo de trabalhadores, apresentava características marcantes que a definiram como a primeira experiência previdenciária no Brasil. Isso fica explicitado na emenda da lei (decreto nº 4.682 de 24/01/23): "cria em cada uma das estradas de ferro existentes no País, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados".

O artigo 9, que definia os benefícios concedidos, apresentava na sua lista, além dos benefícios pecuniários (aposentadorias e pensões), a prestação de serviços médicos e farmacêuticos. Estes eram estendidos à todas as pessoas da família do trabalhador que habitassem sob o mesmo teto e economia deste. A concessão seria dada aos

trabalhadores maiores de 50 anos de idade, após 30 anos de serviço. Em decorrência desta política de benefícios, os custos do sistema eram bastantes elevados representando 65% da receita.

Em 1926, a Lei Eloy Chaves foi estendida (através da lei 5.109) aos portuários e marítimos e em 1928 (através da lei 5.485) aos trabalhadores de serviços telegráficos e radiotelegráficos. Nesta fase, ampliou-se a abrangência do sistema de Caixas de Aposentadorias e Pensões. Foi suprimido o critério de idade, elevados os valores das aposentadorias ordinárias e modificados os seus percentuais de cálculo. Além disso, passou-se a tomar como base os últimos três anos, ao invés dos cinco usados anteriormente. Paulatinamente a Lei Eloy Chaves foi estendida aos empregados de serviços de água (1931), energia (1930), transporte aéreo (1934), gás (1931), mineração (1932) entre outra chegando a atingir um total de 183 Caixas de Aposentadorias e Pensões, que posteriormente foram unificadas na Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (1931).

Em relação aos modelos administrativos, as caixas eram dirigidas por um Conselho de Administração. Este era composto por: um superintendente ou inspetor da empresa, o caixa, o pagador da empresa e dois empregados eleitos pelos companheiros com mandato de três anos. O setor público não tinha atuação direta apenas um controle à distância destinado à resolução de conflitos (Oliveira e Teixeira, 1985).

Dessa forma, pode se perceber que a Previdência Social nos anos 20 estava organizada de forma civil e privada baseando-se, principalmente, no conceito de seguro, pelo qual o indivíduo contribui e tem direito a um benefício diretamente relacionado ao valor da contribuição. O Estado mantinha-se a margem do sistema. No decreto 5109 de 1926 de, a estrutura não foi modificada, mas o papel do setor público foi melhor definido. Segundo a nova legislação os membros do Conselho de Administração das Caixas poderiam ser destituídos pelo governo quando este julgasse conveniente.

No que tange ao financiamento das caixas, o Estado também tinha uma participação distante. O artigo 3 da Lei Eloy Chaves determinava que as caixas fossem mantidas por: empregados das empresas (com 3% dos respectivos salários); empresas (com 1% de sua renda bruta) e consumidores dos serviços das mesmas (com 1,5 % sobre o valor das tarifas da estrada de ferro. O decreto de manteve a mesma estrutura apenas elevando a contribuição (Oliveira e Teixeira, 1985).

A criação da Previdência Social teve um importante significado político representando um símbolo da crise da República Velha, da oligarquia agrária e da política de governadores. Não foi por acaso o fato dos dois decretos que disciplinaram sobre a questão da Previdência Social terem sido promulgados sobre a presidência de Artur Bernardes (1922-26) o qual governou sobre todo o período sob estado de sítio. Bernardes tentando esmagar seus oponentes e reverter a crise, reafirmando o poder do executivo federal, tomou ações lidando com a questão social (Malloy 1986). Na busca do apoio trabalhista assinou a Lei Eloy Chaves em 1923 e estendeu o direito aos trabalhadores portuários e marítimos em 1926.

Pode se observar que os grupos trabalhistas contemplados pelas políticas sociais do governo foram aqueles com capacidade de organização sindical. Estes trabalhadores encontravam-se na cidade e seus interesses se confrontavam com a burguesia urbana, a qual havia tido apoio do setor rural. O enfraquecimento da sua hegemonia política e o fortalecimento dos movimentos operário-sindicais levaram a oligarquia agrária a romper tal pacto. Como os trabalhadores vitoriosos estavam nas cidades, as perdas foram impostas apenas ao empresariado urbano.

1.2.1 Era Vargas (1930-1945)

Este período se caracterizou por uma transformação radical do sistema previdenciário. Até então, os gastos eram crescentes e se aproximavam da paridade com a receita total. O Governo Getúlio Vargas modificou esta trajetória cortando, de forma abrupta, os gastos. Tal medida possibilitou superávits anuais acima de 70% da receita.

O aumento do superávit teve várias razões. A primeira foi atuarial, o crescimento do número de segurados foi muito rápido e marcante. Durante esse período o número de segurados cresceu cerca de 20 vezes. Com o elevado crescimento, os gastos *per capita* dos primeiros anos teriam que reduzir-se principalmente no tocante aos benefícios pecuniários.

Todavia, segundo Oliveira e Teixeira (1985), o rápido crescimento da população segurada não foi motivo suficiente para explicar os gigantescos superávits. Um indício foram os gastos com serviços médico-hospitalares. Haja vista que estes, de natureza distinta dos benefícios pecuniários não deveriam apresentar mudanças. Entretanto, no período, os gastos com serviços caíram cerca de 5 vezes *per capita*

O corte não se deu apenas nos serviços, os gastos com aposentadorias e pensões também diminuiram. Um primeiro indicador foi a queda na concessão de aposentadorias. O percentual de aposentados num ano sobre o número de segurados existentes 5 anos antes declinou de 20% para 6%. Além, disso o valor médio pago a cada beneficiário (em termos reais) também reduziu.

A legislação previdenciária da época também passou a distinguir Previdência (concessão de benefícios pecuniários) e a Assistência Social (serviços). Com a distinção passou-se a limitar os gastos com os serviços, sob a alegação de que estes eram de responsabilidade exclusiva do Estado. Todavia como até então este não havia sido capaz de encampar de fato esta obrigação, a legislação permitia que, temporariamente, os serviços continuassem sendo oferecidos às instituições previdenciárias.

Da mesma forma em relação aos benefícios pecuniários a legislação impôs medidas de natureza restritiva (Oliveira e Teixeira, 1985). Em dezembro de 1930, foram suspensas as aposentadorias ordinárias. Em outubro de 1931 foi promovida uma extensa reforma da legislação. Foi reintroduzido o critério de idade, formalmente suprimido no decreto de 1926, além de admitir o não cumprimento dos valores definidos em lei, caso houvesse a possibilidade de pagamento integral.

Enquanto os benefícios e serviços foram reintroduzidos, as contribuições foram elevadas. Essas passaram a flutuar entre 3 e 8% dos seus rendimentos, tendo como definição do percentual a categoria trabalhista e o parecer do Ministério do Trabalho quanto aos fundos. Com isso o governo criou um mecanismo de precaução contra eventuais desequilíbrios financeiros. Caso os gastos aumentassem, as receitas poderiam ser ampliadas. Fortalecia-se assim o chamado regime de Capitalização (Oliveira e Teixeira, 1985).

Outra modificação importante trazida pela Constituição de 1934 foi a substituição da contribuição do consumidor pela da União. O custeio passou a ser organizado de forma “tripartite” (empregados, empregadores, União) com participações equiparadas. A contribuição estatal teria com origem duas fontes:

- a) a “Quota Previdência”, sobre os preços dos bens e serviços das empresas envolvidas ;

- b) a “Taxa Previdência”, arrecadada a partir da cobrança de 2% sobre o pagamento de qualquer artigo importado no exterior.

As Taxas e Quotas eram recolhidas pelas empresas junto ao Ministério do Trabalho. Isso permitiu a apropriação dos recursos por parte do governo e a criação de uma grande dívida desse com o Sistema.

Quanto à questão administrativa, as mudanças iniciaram-se em 1933 através de uma nova forma de organização da Previdência representada pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) autarquias centralizadas no governo federal e supervisionadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Ao contrário das CAPS, que haviam sido organizadas em torno das empresas esses tinham a sua filiação determinada pela categoria profissional, definida com base na atividade genérica da empresa. Os Conselhos de Administração foram substituídos. Outra modificação ocorreu quanto ao papel do presidente do conselho. No modelo anterior, esse não tinha atribuições muito diferentes dos demais membros do Conselho. Com os IAPS o presidente se superpunha ao Conselho Administrativo, rebaixando o colegiado a um papel secundário. O cargo não era mais designado pelos membros, mas sim pela Presidência da República. Os próprios membros do Conselho, inclusive os representantes dos trabalhadores, passaram a ser indicados pelo Executivo. Foi dessa ligação dos sindicatos com o governo Vargas que surgiu a figura dos denominados “pelegos”.

Outra forma de ampliação do controle do Estado sobre as Instituições da Previdência foi dada pelo fortalecimento do Conselho Nacional do Trabalho ligado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Era um órgão que se sobrepunha às Instituições (Caixas e Institutos), ditando normas, fornecendo quadros, definindo planos e impondo decisões.

À primeira vista, pode parecer estranho que o governo de Vargas tenha tido a orientação acima citada em relação ao Sistema Previdenciário, afinal de contas, ele sempre procurou a ampliação da sua base de sustentação a partir dos setores populares. No entanto, tal postura deve ser analisada com um pouco mais de cuidado. Na realidade, a centralização e a eliminação dos mecanismos de participação dos empregados na administração do Sistema faziam parte do modelo

populista de Estado concebido por Vargas. Nesse modelo os trabalhadores eram vistos como atores importantes e deveriam ser controlados e manipulados pelo governo. A Previdência se apresentava como o mecanismo a ser utilizado para possibilitar esse controle e manipulação (Oliveira e Teixeira, 1985; Cohn, 1980).

Cohn (1980) destacou nisso dois pontos fundamentais. O primeiro foi que, a despeito dos movimentos reivindicatórios, os trabalhadores não conseguiram imprimir sua marca na organização do sistema previdenciário. Segundo, embora o processo de constituição dos institutos tenha sido resultado da pressão dos trabalhadores, o fato foi que a criação dos mesmos não se deu uniformemente. Segundo a autora, foi esse duplo caráter nas relações entre atuação sindical e a Previdência Social - de resposta às reivindicações e de mecanismo de controle sobre os trabalhadores - que explicou a “natureza diferenciada do processo de criação e sobretudo de atuação dos diferentes institutos”.

Segundo Silva (1984), o que passou despercebido pela autora foi o fato que um grande número de categorias profissionais que foram incorporadas não tinham significativo poder de barganha. Essas não teriam conseguido acesso à Previdência se não fosse a atuação do Estado. Assim, ainda que a política varguista tenha se mostrado de cunho autoritário, não se pode desmerecer o significativo avanço que proporcionou a uma parcela representativa da população, que não teria condições de alcançar tal objetivo por conta própria.

O Regime de Capitalização da Previdência Social na era Vargas também foi objeto de debate. Segundo Oliveira e Teixeira (1986), a legislação restritiva, os dados orçamentários referentes às receitas e despesas, e a redução de gastos com assistência médica evidenciaram uma política social de tendência “neoliberal”. O Estado respondia às pressões com uma participação aparente, não respondendo de forma concreta às necessidades da população. Essas medidas contencionistas teriam iniciado em função da crise econômica do pós-30. Mas, superada essa questão conjuntural, a manutenção dessa situação só poderia ser explicada pelo contexto autoritário que permitiu que a política social fosse desvirtuada de seu “propósito inicial”. Ao invés de cumprir a sua obrigação social, a Previdência se tornou parceira do projeto de industrialização do governo, estranho à política social. Tal afirmação fica clara na Carta Política de 1937 em que se observa o emprego da expressão “seguro social” em vez de previdência social.

No entanto, se foi verdade que os benefícios foram reduzidos, se comparados com a situação pré-30, um elemento muito mais relevante deve ser destacado: a extensão da política previdenciária para a grande maioria da população urbana. Silva (1984) argumentou que conjuntamente a isso foram conquistadas outras medidas sociais importantes –salário mínimo, regulamentação da jornada de trabalho, legislação sindical- “que constituem um avanço inequívoco no estabelecimento de um patamar mais amplo de direitos sociais das camadas subalternas da sociedade”. Quanto a utilização dos fundos, atuarialmente, o sistema devia procurar alguma aplicação rentável. Assim, Silva, acreditava que a “vinculação dos recursos previdenciários aos projetos de industrialização pesada- programa que significa, do ponto de vista econômico e social, um avanço em relação às propostas de Brasil agrário – não significava por si uma forma inadequada de uso daqueles recursos”. Dessa forma, pode-se perceber que a criação dos IAPs representou um primeiro passo em direção a um maior nível de abrangência do sistema de proteção. Entretanto, ainda ficavam de fora os trabalhadores rurais, os do setor informal urbano e os autônomos. Além disso, muitos assalariados do próprio mercado formal urbano não eram assistidos, por não exercerem profissão nos ramos de atividade contemplados. No que diz respeito ao financiamento, os IAPs evoluíram para o regime de repartição simples pela pressão dos gastos públicos crescentes. No início de funcionamento do sistema sob a lógica de repartição simples, como havia um número relativamente pequeno de beneficiários, foram concedidas aposentadorias e pensões generosas, além de se utilizar o superávit do sistema para outros fins que não a acumulação de um lastro atuarial, sem que se levassem em conta as implicações disto no equilíbrio financeiro do sistema previdenciário a longo prazo.

1.2.2 A Democracia Populista (1945-1964)

Com a destituição de Getúlio Vargas, em 1945, o Brasil ingressou numa experiência democrática que perduraria até o golpe de 1964. Por ter sido um período de surgimento de novos partidos, de aumento da mobilização política e de intensa competição eleitoral, foi “usualmente chamado de fase populista da política brasileira” (Malloy, 1986). Apesar da mudança de regime, muitas das estruturas

corporativas manterem-se intactas, inclusive na Previdência. Entretanto, a redemocratização também representou a possibilidade de expressão das reivindicações dos trabalhadores. O jogo político tornou-se mais aberto, com isso o Estado passou a ser mais sensível à questão social. Isso gerou uma tendência no sentido da ampliação e valorização dos planos de benefícios e serviços.

Na realidade o primeiro esforço no sentido de modificar o Sistema Previdenciário ainda se deu durante o regime anterior. Já sentindo-se ameaçado pelas forças aliadas, em vias de se tomarem vitoriosas, Vargas lançou o plano do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB). Unindo seus esforços às tendências internacionais, o relatório do grupo incumbido de formalizar o plano listou as deficiências do sistema em vigor. Entre outras destacavam-se:

- a quantidade limitada de benefícios;
- o privilégio de pequenos grupos profissionais;
- os padrões desiguais de benefícios e contribuição;
- a má distribuição da rede de atendimento;
- a insuficiência e irracionalidade administrativa causada pela multiplicidade das fontes de recursos (Malloy, 1986).

O plano estabeleceu como soluções para tais deficiências:

- a universalização do sistema, o qual atenderia a todos os trabalhadores maiores de 14 anos;
- a padronização- haveria um plano único de contribuições e benefícios;
- a unificação administrativa, consolidando os recursos num fundo único.

O ISSB teria três dimensões funcionais: aposentadorias e pensões; serviços médicos extensivos, e serviços sociais completos. O esquema de contribuições era baseado no princípio “de cada um, de acordo com seus meios, e para cada um, de acordo com sua necessidade” (Malloy, 1986). Além disso, o seguro de acidentes de trabalho, que desde 1919 estava na mão de companhias particulares, seria transferido para o controle do ISSB.

A reforma explicitava um Estado intervencionista e regulador, encarregado de supervisionar um processo de desenvolvimento harmonioso. Corrigia os erros e injustiças do modelo anterior, baseado num “individualismo sem freio”, e introduzia o conceito de solidariedade social. Malloy (1986) ressalva desse plano o seu “elitismo paternalista”. A sua formulação coube a um grupo selecionado o qual se baseou em dados técnicos atuariais. Com a satisfação dos trabalhadores, através do

amplo número de benefícios, esses estariam estimulados a potencializar sua capacidade produtiva - promovendo o desenvolvimento econômico e a “segurança nacional”.

Entretanto, a queda de Vargas desmantelou o esquema por completo. Acredita-se que, mesmo sem a queda, o mesmo não teria força política suficiente para impor o plano integralmente. A causa estava na resistência que grupos poderosos colocavam a qualquer tentativa de reforma previdenciária. Um dos grupos mais fortes era o das companhias de seguro particulares que lutava contra qualquer tentativa de “socializar” a compensação de seguro de trabalhadores. Além desse, destacavam-se três focos de resistência dentro do próprio sistema previdenciário: grupos de mão-de-obra que mantinham posição privilegiada (bancários, ferroviários, servidores públicos e marítimos); funcionários protegidos das várias CAPs e IAPs, que temiam por seus cargos; e líderes sindicais e políticos, cujas bases de poder se apoiavam na organização corporativa da Previdência.

Na Constituição de 1946 surge pela primeira vez a expressão "previdência social", desaparecendo a expressão antes em voga: "seguro social". O inciso XVI do art. 157 consagrava a "previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte".

Em julho de 1946, foi lançada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) apresentada pelo deputado Aluizio Alves. O texto traçou um quadro do sistema na época: dispersão de esforços, dado o elevado número de instituições; demasiados dispositivos legais - cerca de 260; grandes diferenças de arrecadação, benefícios, administração e aplicação de reservas entre os institutos; falta de critérios de aplicação das reservas; distribuição irracional dos serviços pelo país; demora na concessão de benefícios; dificuldade no controle administrativo dos institutos; dificuldade de coordenação do sistema pela influência de órgãos e autoridades estranhas; e falta de amparo aos trabalhadores rurais.

Aluizio Alves era membro da UDN, portanto não contava com apoio do trabalhismo (PTB), além disso, o próprio Presidente General Eurico Dutra (PSD) também não se sensibilizou com o projeto, que acabou “engavetado” por um longo período. No entanto, a lei tinha o apoio dos tecnocratas da Previdência, os quais

participaram da elaboração da mesma. Por meios diferentes, Alves pretendia alcançar os mesmos princípios existentes no ISSB: unificação, universalização e padronização. Os entraves políticos contra a unificação acabaram por desviar os esforços para a implementação dos outros dois princípios. No entanto, nem mesmo isso foi suficiente. Algumas propostas do projeto merecem maior destaque:

- a inclusão dos trabalhadores rurais, domésticos, profissionais liberais;
- a instituição do seguro-desemprego; a adoção de um plano único de benefícios;
- a adoção de um fundo único de previdência social;
- o estabelecimento de um sistema orgânico na administração previdenciária;
- a unificação dos serviços de assistência médica e dos serviços de aplicação de reservas;
- a constituição de conselhos fiscais como órgãos imediatos de controle;
- a eleição de seus membros pelos sindicatos ou pelos próprios interessados.

Em 1950, Aluizio Alves apresentou uma nova versão, na qual contou com a assessoria dos técnicos do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes (IAPC), Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAP I) e Fundação Getúlio Vargas (FGV). Nessa redação realizaram-se várias modificações: exclusão dos trabalhadores rurais e domésticos do sistema previdenciário; a mudança do tipo de contribuição do Estado, percentual anual por segurado nunca inferior a 7% sobre doze vezes o maior salário mínimo vigente no país; a criação de uma Federação das Instituições de Previdência Social, administrada por um presidente, havendo ainda dois conselhos um deliberativo e outro fiscal, coordenando e planejando a política previdenciária.

No início do mesmo ano, o deputado Café Filho apresentou dados sobre a Previdência que demonstravam uma queda acentuada da participação dos benefícios sobre o gasto total. Segundo seu estudo, a participação das pensões que era de 16,3%, em 1937, caiu para 11,8%, em 1946. As aposentadorias de 66%, em 1930, caíram para 28,3%, em 1936. Já o auxílio-doença de 45,1%, em 1923, passou para 7,3%, em 1946. Enquanto isso, os gastos administrativos que representavam 9,8%, em 1929, passaram a corresponder por 35,6%. Assim, o deputado acreditava que estava havendo um aumento nos gastos com administração em detrimento dos benefícios. A Previdência estaria sendo usada para manter a sua burocracia bem remunerada às custas dos trabalhadores. Segundo o seu diagnóstico, as instituições previdenciárias tinham recursos suficientes para aumentar os benefícios. O problema

era que esses estavam sendo consumidos pela burocracia. A partir dessas considerações, o deputado passou a defender a maior participação dos contribuintes na gestão do sistema. Assim, com um controle mais direto, por parte da população, essa “imoralidade” poderia ser dissolvida. Como agravante Café Filho sustentava que se tratava de um grande erro manter o governo, justamente o maior devedor da Previdência Social, como único a deliberar sobre o sistema (Cohn, 1980).

Com a volta de Getúlio Vargas ao poder, os defensores da reforma da Previdência estavam novamente prestigiados. O Presidente concordava com os princípios da Lei Orgânica de 1947, no entanto, não podia apoiar claramente a Aluizio Alves, membro da oposição. Assim, promoveu um acordo, no qual o PTB teria co-autoria no novo projeto de reforma. O projeto foi apresentado em 1952. Esse manteve a mesma lógica dos estudos anteriores, defendia a inclusão dos trabalhadores rurais, domésticos e autônomos; criticava a desigualdade de benefícios e serviços entre os segurados, a irracionalidade administrativa representada por um crescente número de funcionários “empistolados”. As instituições existentes seriam mantidas, mas vislumbrava a unificação no futuro. Indicava, também, um aumento nos benefícios e serviços e destacava a necessidade da participação das organizações representativas da sociedade (Malloy, 1986).

O projeto gerou um grande debate na sociedade. No intuito de controlar a efervescência da mobilização social face às questões previdenciárias, Vargas lançou o 1 Congresso Nacional de Previdência Social. O congresso foi muito tumultuado. Apenas dois itens conseguiram sessão plenária completa: a “socialização” da compensação da previdência do trabalhador, aprovada por aclamação; e, a unificação do sistema num único instituto nacional. Esse último gerou grande polêmica, dividindo o congresso em dois grupos: um defensor da unificação, composto pelos representantes dos estados do Norte e Nordeste e dos trabalhadores dos institutos menos privilegiados (indústria e comércio); e outro contrário composto por representantes do Sul e Sudeste e dos institutos mais fortes. O resultado final foi contrário à unificação. No entanto essa idéia foi crescendo e se desenvolvendo no movimento trabalhista oficial (Malloy, 1986). O ponto fundamental do encontro foi participação dos trabalhadores na administração do sistema. Segundo a proposta, os institutos e caixas seriam administrados por um conselho composto por 15 membros, dos quais dois terços seriam representantes dos empregados e o outro terço seria dividido entre empregadores e governo. Sem embargo, o maior objetivo do governo foi alcançado no Congresso; manter os trabalhadores,

apesar das demandas e insatisfações, ainda sob o domínio do Estado. Nas palavras de Amélia Cohn (1980), serviu como “canal de controle das classes assalariadas, e de reativação de seus vínculos com o sindicalismo de Estado”.

O Executivo, em maio de 1954, tomou a iniciativa de implementar uma reforma da Previdência. O Decreto no. 35.448, intitulado “Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadorias e Pensões”, aproveitava-se da estrutura da Lei Orgânica, a qual já tramitava por mais de sete anos na Câmara dos Deputados. Dentre os vários pontos, destacavam-se a incorporação da extensão universal aos trabalhadores rurais, domésticos e profissionais liberais; a lei de seguro social único, oferecendo um sistema padronizado de contribuições, benefícios e serviços; e, a manutenção do poder do governo sobre a administração dos institutos (Cohn, 1980 e Malloy, 1986). Com o suicídio de Vargas em 24 de agosto, Café Filho assumiu a Presidência da República e revogou a lei, alegando que era inconstitucional legislar por decreto. A crise política que se instaurou com a posse do novo presidente e o calendário eleitoral, desviaram a atenção para a política econômica, esvaziando o debate sobre a questão previdenciária.

Contrariamente, 1956 (ano da posse do novo presidente Juscelino Kubitschek) apresentou-se como período onde o tema da Previdência ressurgiu no Congresso e na imprensa. A situação financeira dos institutos estava atingindo um ponto de estrangulamento. Em abril de 1956, foi aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo a Lei no. 2.755 de 16/04/56, que ampliou a taxa de contribuição, diminuindo a participação do Estado no custeio da Previdência Social. Essa foi objeto de uma grande ofensiva por parte do empresariado e da imprensa. Concomitantemente, chegou ao conhecimento do público a política de cargos da burocracia previdenciária. Os jornais da época passaram então a associar a crise financeira com a prática dos “pistolões” dentro dos institutos. A insatisfação geral com a situação do sistema tornou a reforma previdenciária um compromisso importante do governo JK. Já em maio, o Presidente formou uma comissão legislativa composta por tecnocratas da Previdência. Essa analisou os projetos que se arrastavam desde 1947. Em novembro, o governo enviou o Projeto no. 2.119, que tratava da administração da Previdência. O novo sistema seria composto pelos Departamento Nacional de Previdência Social (DNPS), Conselho Superior de Recursos da Previdência Social (CSRPS), Serviço Atuarial e Conselho Médico da Previdência Social (CMPS), todos eles órgãos de orientação e controle administrativo ou jurídico. Os institutos ficariam subordinados ao Ministério do Trabalho e seria mantido o Fundo Único da Previdência Social (FUPS). Apesar da

tentativa do governo de mantê-los afastados da administração, os contribuintes conseguiram participação no sistema. Entre os avanços estavam a participação no Conselho Técnico Administrativo do DNPS e do CSRPS. No caso dos IAPs, seu presidente seria nomeado pelo Executivo, o Conselho Administrativo teria 4 representantes do Ministério do Trabalho, 2 das empresas filiadas e 2 dos segurados. A maior participação dos contribuintes na administração girou em torno de funções normativas e de planejamento. Da execução, aprovação das despesas de administração e inversões acima de certo limite, os contribuintes continuaram à margem (Oliveira e Teixeira, 1985; Malloy, 1986).

Quanto à assistência médica, o debate sobre a unificação foi muito intenso. A comissão terminou adotando uma solução conciliatória, nem unificando os serviços nem promovendo a produção desses serviços dentro dos institutos. Manteve o credenciamento, sob o qual o segurado tinha livre escolha dos serviços médicos, e, dado o seu salário, poderia custear até 50% do valor do serviço. Para Cohn (1980), com esta foi medida foi aberta a porta para a privatização da assistência médica.

Batista Ramos (PTB-SP), relator da Comissão de Serviço Público anexou ao projeto Executivo o último substitutivo de Aluizio Alves. A partir deste novo substitutivo, o plenário acrescentou numerosas emendas, fazendo com que este retornasse à comissão. Ramos apresentou o novo substitutivo, resultado dos acordos entre PTB, PSD e UDN, no qual os preceitos técnicos foram abandonados em detrimento da questão política. Neste substitutivo encontravam-se:

- a concessão de prestações em benefícios e assistência médica;
- a exclusão dos trabalhadores rurais, os domésticos poderiam se vincular, desde que pagassem as contribuições em dobro;
- o custeio dos serviços médicos ficou estipulado tal como no projeto de 1956, sendo abolindo o percentual máximo;
- a estipulação de uma contribuição de 6 a 10% sobre o salário-contribuição, cabendo ao empregador uma quantia equivalente; e à União também (diferindo portanto do projeto de 1956, em que cabia à União apenas o custeio de gastos com administração);
- a manutenção da mesma estrutura administrativa do projeto de 1956, enfatizando a necessidade da descentralização dos órgãos executores e o Fundo Único da Previdência Social (DCN, 1/1157 *ln. Cohn*, 1980).

Como ilustração das intensas negociações interpartidárias pode-se citar um trecho do relatório que acompanha o substitutivo, citado em Cohn (1980): “Atendendo

às reivindicações de um grande número de associações de classe, além de contar de acordo interpartidário, celebrado entre o PSD e o PTB, tendo como fiadores os atuais Presidente e vice-presidente da República, incorporou-se à lei o regime de aposentadoria ordinária ao trabalhador, ou seja, a originária pelo tempo de serviço (...). Ressalta-se que em princípio, e nos termos de pareceres técnicos de atuários do MTIC e da Previdência Social, esse tipo de prestação não poderia ser adjudicado aos segurados sem acarretar graves e pesados ônus à economia financeira das instituições”.

Finalmente, em 13 de dezembro de 1957 a redação final do projeto foi aprovada na Câmara dos Deputados, sendo enviada para o Senado Federal em 5/02/58. Apesar das pressões políticas das eleições de 1958, o projeto só foi aprovado nesta casa em abril de 1960, sob repercussão das eleições presidenciais e da ameaça de uma greve nacional.

A lei aprovada representou uma ampliação significativa das prestações da Previdência, mas deixou de atingir importantes objetivos que haviam sido postos anteriormente (a incorporação dos trabalhadores rurais e domésticos, o monopólio do seguro de acidentes do trabalho e maior participação dos contribuintes nos níveis decisórios das instituições previdenciárias). Esse fato foi resultado dos treze anos de tramitação, desde projeto de lei de 1947, e de todas as alterações e acordos que foram necessários para sua aprovação, mostrando seu forte caráter político em detrimento dos critérios técnicos que a haviam fundamentado (Cohn, 1980; Oliveira e Teixeira, 1985).

Para Cohn (1980), “o processo de politização crescente da previdência social é um componente da própria crise do populismo diante da consolidação do poder das classes dominantes e da mobilização das classes assalariadas. É o que se constata pelas linhas gerais que podem ser extraídas desse longo processo de tramitação da LOPS: até 1950 ela não é discutida em plenário, predominando análises técnicas das finalidades econômicas mais amplas da previdência social. A partir de então o Executivo aciona por várias vezes a previdência social como mecanismo de revigoramento do populismo, sendo até 1952 ela ainda está sob a iniciativa da UDN. É a partir de então que gradativamente ela vai passando para a área de atuação parlamentar petebista, o que coincide com a grande redefinição do vínculo mais imediato da previdência social com o processo de reprodução ampliada da formação social brasileira: de instrumento de captação de poupança forçada para investimentos estratégicos da economia para mecanismo de controle/mobilização das classes assalariadas”.

Para Malloy (1986), “a reforma de 1960 não era de fato uma reforma”, ou seja, os problemas que afligiam o sistema - desigualdade, ineficiência, escamoteação financeira, “pistolão”- e que eram apontados pelos tecnocratas “desde os inícios da década de 1940” não foram resolvidos.

1.2.3 O Autoritarismo (1964 – 1984)

A crise econômica e política na qual se encontrava o governo de João Goulart provocou uma reação da direita, que resultou no golpe de abril de 1964. A nova fase autoritária caracterizou-se pela forte intervenção estatal, coordenando as atividades dos setores público e privado seguindo a doutrina de desenvolvimento e segurança nacional, postuladas pelas elites militares e civis.

O regime levou o país a experimentar uma fase de amplo desenvolvimento industrial, impulsionado pelo investimento estatal e pelos novos investimentos estrangeiros, o que o sociólogo Fernando Henrique Cardoso chamou de modelo de “desenvolvimento dependente associado” (citado In. Oliveira e Teixeira, 1985).

A partir disso podem ser apresentados dois aspectos da política social que se inverteram quando comparados com o processo anterior. O primeiro foi o financiamento e a organização do Estado. Essas deixaram de ser vinculadas apenas às reformas gerais.

Passou a ser vislumbrada também a própria transformação da base econômica, ampliada pela industrialização. Segundo, a capacidade de representação das classes subalternas no processo decisório estatal passou a ser fortemente limitada (Silva, 1984 e Malloy, 1986).

Não se deve entender, contudo, que tenham ocorrido cortes nas conquistas sociais. Ao contrário, o regime estimulou as reformas e a ampliação da intervenção do Estado nessa área. Entretanto, as relações entre a esfera estatal e os trabalhadores, antes corporativas, passaram a ser essencialmente assistencialistas - esses tomaram-se elementos passivos da política social do governo.

Com o fracasso da Lei Orgânica, os anos que se situam entre 1960 e 1964, podem ser caracterizados pelas pressões dos trabalhadores para ampliar os seus benefícios. Em 1962, foi revogada a exigência da idade mínima de 55 anos para a aposentadoria, ampliando os gastos da Previdência. Em 1963, o governo assegurou o 13º

salário e a ampliação do salário-família. Na opinião de diversos especialistas, os atos eram irracionais, politicamente motivados e ajudavam o sistema a mergulhar na bancarrota.

Assim já em 1963 a situação dos institutos era de insolvência financeira. Segundo relatórios da época os fatores responsáveis por tal situação eram muitos: débitos da União; a falta de pagamento dos empregadores; os investimentos de taxa fixa num momento de aceleração inflacionária; o clientelismo (pistolões); as práticas administrativas irracionais.

O novo regime foi coordenado por um “estamento tecnocrático”: oficiais tecnicamente treinados, os grupos de funcionários públicos saídos do corpo do Ministério de Exterior, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e o sistema da Previdência Social principalmente do IAPI (Silva, 1984).

Para o Ministério do Trabalho, foi nomeado um especialista em Previdência – Arnaldo Sussekind. Com o intuito de “colocar a casa em ordem”, o ministro entrevistou nos sindicatos, destituiu os líderes eleitos. Esses foram substituídos por líderes escolhidos pelo governo.

Instruído por Castello Branco para realizar uma reforma “importante e corajosa”, Sussekind apresentou um plano abrangente de reforma, que em muito se parecia com o plano do ISSB (Silva, 1984; Oliveira e Teixeira, 1985). Os pontos mais relevantes eram a universalização da cobertura e a completa unificação num único sistema, operado pelo novo Ministério da Previdência Social. Também assegurava ao Estado o monopólio do seguro dos trabalhadores e a integração de empregados domésticos e rurais. Apesar do período de exceção, ou seja, do regime autoritário e repressivo, algumas fortes fontes de resistência ao plano surgiram. Esse fato pode ser explicado como resultado do tom mais ameno imposto pelo governo do então presidente. Os dois principais grupos contrários à proposta foram as companhias de seguro privado e os bancários. As seguradoras opunham-se à perda do direito de negociar os seguros por acidente de trabalho. Já os bancários viam na unificação dos institutos uma ameaça a sua condição de categoria profissional privilegiada.

O plano original terminou sendo barrado, e a elaboração do novo plano passou às mãos do novo Ministro do Trabalho, Nascimento e Silva. Esse implantou uma comissão de técnicos para formular o processo de unificação da Previdência. O Grupo Diretor do Plano de Ação para a Previdência Social (PAPS), coordenado por José Dias Corrêa Sobrinho, começou a funcionar em agosto de 1966. Após seis meses de trabalho,

foi oficialmente instalado o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS. Em agosto de 1967, depois de muitos anos de debate e de incessantes *lobbies*, o INPS assumiu o seguro dos trabalhadores.

Seguindo a caminhada da universalização do Sistema Previdenciário, o governo estendeu, em 1971, um programa de Previdência Social para os trabalhadores rurais. Em 1972, incorporou os empregados domésticos ao sistema INPS. Finalmente os autônomos foram incorporados em 1973. Todo este esforço de reforma terminou por criar o Ministério da Previdência Social (MPAS), no início de 1974.

O atendimento à população rural, além de ter representado um esforço no sentido da ampliação da população segurada, também apresentou certa particularidade política.

Malloy (1986) destacou que a simpatia do regime militar com a causa rural, estava longe de ser motivada por questões ideológicas. Essa representava, em boa medida, o nível de turbulência que havia sido gestado nesse setor, especialmente depois de 1960 com o governo Goulart. A política paternalista e de afirmação da “segurança nacional” levaram o governo a se “sensibilizar” com a desigualdade que o desenvolvimento econômico criava. O programa alicerçava-se em uma limitada assistência médica e em benefícios e serviços guiados pela disponibilidade financeira do fundo - FUNRURAL. Esse era separado do INPS, respondendo diretamente ao MPAS. Sua estrutura não era do tipo contratualista, não havia contribuição direta. Os recursos eram originários de uma taxa de 2% sobre os produtos rurais comercializados pelos atacadistas e de 2,5% sobre a lista de pagamento das empresas urbanas que contribuía para o INPS. Cada sindicato recebia mensalmente uma quantia fixa, com a qual administrava os benefícios e serviços. Assim, esses perderam a sua característica de mobilização para a defesa dos seus interesses de classe, e tomaram-se prestadores de serviços sociais dependentes do Estado.

Quanto à assistência médica o período foi de ampliação da cobertura, sobressaindo a idéia dessa ser um “direito consensual” (Oliveira e Teixeira, 1985). O seu crescimento foi superior aos demais benefícios do sistema. Como resultado, a participação da mesma no gasto total da Previdência aumentou sensivelmente, se em 1967 estava em 22%, em 1970 alcançou 26% e em 1976 atingiu 31,5%. Deve-se destacar que a atenção à saúde que estava sendo prestigiada referir-se-ia às práticas curativas (atendimento individualizado), em detrimento da saúde preventiva, de orientação coletiva. O Estado passou a comprar serviços privados e a orientar a política

de saúde para atender os interesses capitalistas do setor. Foi criado um complexo médico-industrial, o qual propiciava elevadas taxas de acumulação às grandes empresas monopolistas na área de produção de medicamentos e equipamentos médicos.

O esgotamento do “milagre econômico” associado a uma crise mundial (Crise do Petróleo) afetou duramente a economia brasileira em 1974. Como resultado da crise, cresceu a insatisfação popular com o regime e com os sinistros resultados sociais da política econômica, baseada na “Teoria do Bolo” do Ministro Delfim Neto.

Geisel assumiu o poder em 1974, e em resposta às pressões incorporou as demandas sociais no seu II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). A Previdência foi um dos destaques desse plano, sendo que várias medidas tomadas foram de caráter administrativo.

Como já exposto anteriormente, em junho de 1974 foi criado o MPAS e em outubro o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), órgão coordenador da política social do governo. Nesse período a legislação sofreu várias alterações trilhando o modelo de Seguridade Social. Entre os avanços estavam a incorporação do salário-maternidade pelo INPS, a vinculação do seguro por acidentes rurais ao FUNRURAL e a extinção das contribuições sobre os benefícios.

A situação da assistência médica previdenciária apresentava-se de forma crítica, pois: a compra dos serviços do setor privado era extremamente onerosa; a demanda após a crise econômica era crescente: o retorno à prestação pública de assistência médica era impossível, por causa dos compromissos realizados com o setor privado.

Diante do impasse, o governo tentou controlar as disfunções, criando condições que possibilitassem a expansão sem alterar a estrutura do modelo. Dentre as medidas adotadas estavam: a criação da DATAPREV, a qual visava aprimorar o controle e evitar a apropriação indevida de recursos e o processo de institucionalização que se ratificou com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). Esse estava subordinado ao MPAS. Tinha como finalidades, a concessão e manutenção de benefícios e prestação de serviços; custeio de atividades e programas; gestão administrativa, financeira e patrimonial.

Duas autarquias foram criadas: o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), responsável pela assistência médica à população carente e o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (APAS), ao qual cabia a atividade financeira do sistema.

Segundo Oliveira e Teixeira (1985), a Previdência estava, nesse período, sofrendo um processo de transição do modelo de Seguro Social para o de Seguridade Social. Assim, tornava-se necessária a redefinição das fontes de custeio e a separação da assistência médica do setor de benefícios. A criação do INAMPS representava a segunda tentativa, no entanto, a primeira não foi solucionada, o que criou um impasse estrutural.

É interessante notar que em nenhum momento a crise financeira, decorrente da concessão de assistência médica, foi identificada como resultado do privilégio concedido aos produtores privados de serviços. A situação era vista como resultado do “excepcional e espantoso desenvolvimento da assistência médica”. O então presidente do INPS, Reinhold Stephanes, apresentava quatro grandes setores influentes nas decisões da assistência médica: as empresas de prestação de serviços de saúde, a indústria farmacêutica, a indústria de equipamentos e o pessoal das equipes de saúde. Frente a estas pressões e as demandas da população eram formuladas as políticas de assistência médica.

O ano de 1980 foi o momento de eclosão da crise da Previdência. As principais reações à situação imposta foram: a apresentação de propostas para o sistema, acentuando a necessidade do abandono do modelo que privilegiava os produtores privados da saúde; os movimentos grevistas de profissionais da saúde, com apoio da população; a ampla divulgação da política previdenciária, ampliando o debate; o bloqueio das propostas que sugeriam a penalização dos setores capitalistas.

O primeiro estágio da crise esteve associado à formulação do Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde (PREV-SAÚDE). Inicialmente, o projeto foi elaborado por um grupo de técnicos dos ministérios da Saúde e da Previdência visando a reestruturação e ampliação dos serviços de saúde. Resultado de um momento de transição para a redemocratização do país, o projeto apresentava certas ambigüidades, o que dificultou a sua aceitação. Como forma de remediar a situação, o Ministro da Previdência colocou-o em debate. Nesse debate formaram-se dois grupos de interesse distintos, ambos carregados de forte apelo ideológico. As principais questões geradoras de polarização eram a estatização/privatização, centralização/regionalização, participação/manipulação (Oliveira e Teixeira, 1985). O resultado acabou sendo o debate em si, haja vista que o projeto foi abortado antes mesmo de ser sancionado, dado que não conseguiu adesão de qualquer dos grupos. Evidenciava-se a crise ideológica, na qual as soluções políticas eram muito limitadas.

Um segundo estágio da crise pôde ser caracterizado pelo crescente déficit a partir de 1980. Três questões estavam envolvidas com a crise financeira: os fatores externos, os fatores internos e as medidas tomadas. Braga e Silva (1981) acreditavam que, do ponto de vista externo, a crise financeira era resultado da situação econômica desfavorável. Como a maior fonte de receita do sistema estava ligada à folha salarial, num período recessivo, com a queda dos salários e do emprego, a receita contraiu. A União, concomitantemente, diminuiu a sua participação na receita do sistema, 3,4% em 1980, contra 10% ao ano entre 1970-73 (Oliveira e Teixeira, 1985).

Oliveira e Teixeira (1985) destacaram que esse processo de reforma estava sendo fundado em cima de contradições estruturais. Uma primeira contradição era a alteração das políticas sociais sem alterações na base financeira, que as viabilizassem. Outro fator destacado foi a má gestão dos recursos. Um exemplo esdrúxulo era a relação do sistema com a rede bancária. Através do mecanismo de duas contas, a Previdência era forçada a pagar juros por empréstimos bancários, mesmo quando esta dispunha de recursos próprios¹. Um último elemento a se destacar era a relação do sistema com o setor privado da saúde. Ainda segundo os autores o modelo era: corruptor, incontrolável, sofisticado, atendendo prioritariamente às necessidades de reprodução do capital, inviável e oneroso. Contudo, Braga e Silva (1981) mostraram que entre 1976 e 1980, a participação do INAMPS no total das despesas do SINPAS decresceu de 31,6% para 27,3%. Apesar da questão da assistência médica ter estado entre os elementos causadores de desequilíbrio financeiro, havia de se tomar cuidado para não superdimensionar a sua importância, o que inclusive pode servir para encobrir outros graves problemas.

A estratégia do governo para enfrentar a crise foi provocar um grande alarde sobre a precária situação na qual se encontrava a Previdência. Isto possibilitou um amplo debate e a formulação de várias propostas. Entre outras encontravam-se: a reformulação da relação com o sistema bancário, a mudança nos critérios de contribuição dos empregadores (em função do faturamento, em lugar da folha salarial),

¹ Quando do recebimento do dinheiro, esse ficava 8 dias em poder do banco. Era cobrada uma taxa de administração de 0,20%. Após o prazo, os recursos ficavam depositados na Conta do Recebimento, no Banco do Brasil. Já os benefícios eram pela Conta de Pagamento, da qual o banco também cobrava uma taxa de 0,25%. As contas não se comunicavam diretamente. Quando do pagamento dos benefícios, o IAPAS deveria suprir a Conta de Pagamento com 48 horas de antecedência. Não havendo recursos, os bancos pagavam normalmente, mas cobravam juros de empréstimos ao SINPAS. (Oliveira e Azevedo, 1985).

a reversão do modelo de assistência médica, a ampliação da contribuição da União, a incorporação da Previdência por parte do Ministério da Saúde (privilegiando as medidas de caráter coletivo). O governo acolheu no seu projeto de lei enviado ao Congresso as seguintes propostas:

- a eliminação dos 10% adicionais sobre o índice de reajuste dos valores dos benefícios;
- aumento do teto máximo de contribuição de 15,5 para 20 salários mínimos;
- suspensão da aposentadoria por tempo de serviço ao segurado que retomasse à atividade;
- a aplicação dos recursos do FPAS deveria ser aprovada por decreto presidencial;
- criação do Conselho Consultivo da Administração de Saúde Previdenciária - CONASP.

Braga e Silva (1981) concluíram que dessas propostas, as três primeiras destinavam-se a reduzir as despesas do sistema, com impacto significativo nos rendimentos dos aposentados. Portanto, não representavam uma mudança na estrutura de financiamento do sistema, mas apenas a elevação da contribuição dos agentes mais frágeis, os aposentados.

O projeto deveria ter sido votado no Congresso Nacional, mas sua tramitação era bastante difícil. Esse sofria oposição inclusive de uma parcela da bancada governista. Apesar dos protestos da oposição, a votação do projeto foi adiada e o Presidente. João Figueiredo optou por baixar um decreto lei. Nesse “pacote previdenciário”, elevaram-se as taxas de importação de alguns produtos tidos como supérfluos; autorizou-se a emissão de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNS) para cobrir o déficit da Previdência junto aos bancos; e, alterou-se a legislação. Foi criada se uma contribuição de aposentados e pensionistas entre 3 e 5% dos rendimentos; os funcionários públicos tiveram suas contribuições elevadas de 5 para 6%; as empresas passaram a contribuir com 10% sobre a folha salarial (antes o percentual era de 8%); os trabalhadores tiveram a sua contribuição ampliada, a partir de uma tabela progressiva, de 8,5 a 10%. Além disso, foi mantida a criação do CONASP, visando reduzir os custos com a assistência médica.

Oliveira e Teixeira (1985) destacaram que o processo de reabertura política, no caso da Previdência, ampliou o espaço de atores políticos organizados e restringiu a possibilidade do governo de tomar decisões e implantá-las de forma arbitrária. Nos

debates, entretanto, a força política e econômica dos grupos mais fortes (privilegiados pelo sistema, na maioria das vezes) impôs pesadas barreiras às tentativas de mudança da estrutura vigente.

O plano concentrou-se na contenção das despesas, especialmente em assistência médica, não alterando a questão das receitas. Os cortes nos gastos do INAMPS foram significativos em relação ao total das despesas do SINPAS. A participação que era de 30% em 1976, passou a 24% em 1980 e 20% em 1982. Seguindo a orientação contencionista, o orçamento de 1983 foi aprovado com um aumento nominal de 80 %, enquanto a inflação de 1982 havia ultrapassado 100%.

Estudos técnicos da época previam um aumento real nas despesas de 10% ao ano, percentual que não seria acompanhado pela evolução da receita, principalmente num contexto recessivo. Piorando o diagnóstico, mantido o modelo de contratação de serviços médico-hospitalares privados, os gastos com assistência médica teriam forte tendência de crescimento.

Com o objetivo de reduzir os custos da assistência médica, mas sem deteriorar os serviços nem a cobertura, foi criado, em 1981, o Conselho Consultivo da Administração de Saúde Previdenciária (CONASP). Sua linha de atuação era no sentido de organizar e aperfeiçoar a assistência médica, sugerir critérios de alocação de recursos e recomendar políticas de financiamento e assistência à saúde. O conselho foi formado por um presidente e 14 membros, indicados por entidades representativas de classe em lista quádrupla e escolhidos pelo Presidente da República. Além da redução na participação do orçamento do SINPAS, o CONASP promulgou em 1982 a primeira medida de racionalização que pretendia disciplinar o atendimento médico-hospitalar. Estabeleceu a taxa máxima de 5 exames para cada 100 consultas e número médio de consultas foi reduzido de 4,5 por segurado/ano para 2. Apesar das críticas da Federação Brasileira de Hospitais (FBH), o setor privado teve pouca força contra as medidas do CONASP, que eram apoiadas pela população.

A partir daí iniciou-se um processo de devassa da Previdência. Esse questionou a competência e a honestidade dos seus administradores, inclusive do ex-Ministro da Previdência Jair Soares. Como forma de tentar evitar as práticas clientelistas dos superintendentes regionais da Previdência, os novos contratos passaram a depender da existência de recursos e da aprovação do próprio Ministro. No mesmo período, o MPAS passou a contratar médicos e enfermeiros com o intuito de reativar hospitais próprios. Foram os passos iniciais na busca do redirecionamento do sistema médico-hospitalar,

objetivo divulgado no Plano de Reorganização da Assistência à Saúde no Âmbito da Previdência Social de agosto de 1982.

O diagnóstico do plano reconhecia a privatização da assistência médica, a ociosidade, o desprestígio do setor público, a impossibilidade de um planejamento racional com a manutenção desse modelo e salientava a necessidade de conter os custos crescentes. O documento propunha a reversão gradual do modelo médico-assistencial. Além da contenção dos gastos, também deveria ser objetivado o aumento da produtividade e da racionalização, a melhoria da qualidade dos serviços e a extensão à população rural de benefícios semelhantes aos da população urbana. A saúde era, assim, assumida como responsabilidade do Estado.

A proposta era de plena utilização da capacidade ociosa do setor público e estímulo às modalidades assistenciais que melhor assegurassem qualidade, previsibilidade orçamentária e mecanismos de controle adequados. Também retomou proposições já levantadas como a regionalização do sistema, a hierarquização dos serviços, a descentralização do planejamento e da execução, além da desburocratização do funcionamento e da valorização dos recursos humanos.

Deve-se destacar que se muitas das propostas não eram novidades. O dado novo foi, contudo, a forma de implementação do plano. Esse fato tinha grande relevância, na medida que a viabilidade política do plano, ou seja, sua aceitação no complexo jogo de

Interesses da Previdência era elemento fundamental para sua sobrevivência. A estratégia tinha como base a gradualidade no processo de reorientação do modelo e a participação ativa da população na condução dessa mudança. Ao contrário de outros planos anteriores, esse apresentou uma “natureza muito mais política do que propriamente técnica’ (Oliveira e Teixeira, 1986).

Os obstáculos encontrados para implementação do plano foram primeiramente, a desavença entre a Comissão Interministerial de Planejamento e Coordenação - CIPLAN – e o Conselho Nacional de Secretarias de Saúde - CONASS. A discordância entre os dois órgãos foi quanto ao papel dos governos estaduais na proposta de regionalização. O CONASS exigia maior autonomia do que a permitida na formulação da CIPLAN. Um segundo entrave foi apontado pela Associação Médica Brasileira, a qual era favorável ao projeto. Segundo o seu diagnóstico, com a contenção, os hospitais poderiam responder subproduzindo serviços. Essa recomendou como necessidade central a efetiva participação dos usuários na implantação, coordenação e fiscalização do projeto. Isso evitaria que os hospitais privados acabassem por desvirtuá-lo. Sugeriam, também, uma

urgente e definitiva política de recursos humanos, de forma a contemplar os médicos e profissionais de saúde com condições de trabalho e remuneração dignas e estáveis. A FBH se fez presente também no debate e colocou-se de forma contrária ao plano. Na sua avaliação as rígidas medidas de contenção dos atos médicos, liberando apenas nos casos de urgência, levariam os hospitais a transformar grande parte dos casos em urgências, aumentando os custos do sistema. A FBH propunha como solução da questão financeira da Previdência o aumento da participação da União no custeio do INAMPS.

1.2.4 Governo Sarney (1985 1988)

Durante o período em que Waldir Pires esteve à frente do Ministério da Previdência e Assistência Social, foi elaborado um detalhado diagnóstico da situação do Complexo Previdenciário. Segundo esse, a maior parte dos problemas que o Sistema apresentava estavam ligados à rápida expansão que o mesmo atravessou nas duas décadas anteriores.

Em 1963 o sistema atendia a 23% da população economicamente ativa (PEA), em 1985 o percentual havia se elevado para 90%. Isso correspondia a 10 milhões de pessoas com benefícios de manutenção continuada, além de 25 milhões de contribuintes com todos os seus dependentes como beneficiários (MPAS, 1986).

No tocante à assistência médica, os índices eram ainda mais expressivos. O número de consultas que havia sido de 0,5 por habitante no ano de 1971, passou para 2,24 em 1984.

As internações ao ano, que em 1971 representavam 3 a cada 100 habitantes, passaram a 11 a cada 100 em 1984, ou seja, 12,8 milhões de internações ao ano (MPAS, 1986). Com este crescimento, o sistema tornou-se extremamente complexo. Dado que a organização administrativa não foi alterada para fazer frente a essas novas demandas, sérios desequilíbrios foram se gestando, distorcendo e desfigurando-o.

Do ponto de vista financeiro, esses desequilíbrios resultaram nos crescentes déficits da primeira metade da década de 80. Duas ordens de fatores foram apresentadas como causadoras desses déficits: uma conjuntural e outra estrutural (MPAS, 1986).

Quanto à conjuntura, a recessão econômica na qual o país foi submetido durante esse período teve efeitos importantes nas receitas. Aproximadamente 90% das receitas do sistema tinham como origem as contribuições sociais, sendo que essas eram baseadas

na folha salarial dos trabalhadores. Durante os períodos recessivos o emprego e os salários reais diminuíram, retraindo as contribuições sociais e, portanto, receitas da Previdência.

Além dos problemas de ordem conjuntural, fatores estruturais também foram responsáveis pela deterioração financeira. Durante a década de 70 novos benefícios foram incorporados, sem contrapartida para custeio, ampliando as despesas. Concomitantemente, a modificação nas políticas de assistência médica e social também aumentaram os gastos. Outro fator de desequilíbrio era a relação da Previdência junto ao sistema bancário.

Os repasses da União também foram um elemento discutido. Segundo a legislação esses deveriam corresponder ao custeio das despesas administrativas e de pessoal, além de eventuais insuficiências financeiras. No entanto, ao longo do tempo haviam se retraído e estavam longe dos valores necessários para fazer frente a essas despesas.

Em vista da crise financeira, o governo autoritário enfrentou o déficit com o expediente da “derrama” - cortou os gastos médicos horizontalmente e ampliou as receitas elevando as contribuições sociais e taxando os aposentados (MPAS, 1986). Além da pouca eficácia que este tratamento ortodoxo teve nas finanças, do lado social as medidas agravaram a situação, já que medidas horizontais não aliviam as diferenças, quando não, pioram.

Seguindo esse quadro de crise financeira, o déficit de caixa anunciado pela administração anterior (Jarbas Passarinho) para o ano de 1985 era da ordem de Cr\$ 1,9 trilhão. Já os cálculos efetuados pelo novo grupo indicavam uma situação ainda mais grave - déficit de Cr\$ 7,9 trilhões. (MPAS, 1986; NEPP, 1986)

Quanto aos benefícios dois problemas mereciam destaque: a inoperância do sistema de concessão e, as brutais diferenças da política de benefícios (entre trabalhadores rurais e urbanos, entre trabalhadores de baixa e alta renda).

A inoperância era, em parte, resultado do gigantismo do sistema e da sua má organização administrativa, a qual não comportava as dimensões do sistema. Mas também era decorrente da inexistência de procedimentos operacionais mínimos e da não valorização dos servidores.

Entre os principais problemas estavam a sonegação das contribuições, o desperdício e a fraude. Em exposição ao Senado, o Ministro Raphael Magalhães citou as observações feitas por três empresas de auditoria que estavam examinando 400

postos do INPS: “O sistema de processamento de dados atualmente em uso é vulnerável em seus aspectos relevantes” (Magalhães, 1987). Entre os fatos que levavam a essa conclusão estavam:

- opera simplesmente registrando e imprimindo informações encaminhadas pelos postos, sem proceder a qualquer tipo de crítica ou conferência;
- os dados de entrada no sistema não são submetidos a qualquer tipo de controle de emissão;
- os formulários virgens não são devidamente mantidos sob custódia física, havendo risco de que qualquer pessoa possa utilizá-los irregularmente;
- os pagamentos através de Ordem de Pagamento são processados pelo sistema somente após o efetivo pagamento, através de informações fornecidas pelos bancos, sem qualquer confronto com informações geradas pelos postos (Magalhães, 1987).

Quanto à situação dos funcionários, o mesmo relatório apontava: “os servidores encontram-se totalmente desmotivados para o desempenho de suas funções regulares. Pode-se observar que esta desmotivação resulta, principalmente, de:

- péssimas condições de trabalho (instalações inadequadas, absoluta falta de material de escritório, de limpeza, de higiene etc.);
- falta de segurança, possibilitando a coação psicológica do servidor;
- falta de um plano de carreira que permita ao servidor vislumbrar suas perspectivas de futuro;
- baixa remuneração, o que ocasiona a procura, pela grande maioria dos servidores, de fontes adicionais de renda.” (Magalhães, 1987).

Tudo isso deteriorava a imagem da Previdência frente à opinião pública. Essa estava totalmente desacreditada pela população, a qual, além do mais, não tinha mecanismos de representação e de controle do Sistema, nem mesmo a possibilidade de acompanhamento da contribuição individual (Silva, 1992).

Quanto à política de concessão de benefícios, essa atingia às várias clientelas de forma extremamente diferenciada. Uma primeira distinção fazia-se entre trabalhadores rurais e urbanos. Enquanto esses tinham acesso a 18 benefícios, aqueles tão somente recebiam 6.

Quanto aos valores a discriminação também era feita. Os benefícios rurais variavam entre 0,5 e 0,75 salário mínimo. Enquanto a Previdência Rural correspondia a 32% do número total de benefícios de prestação continuada (aposentadorias e pensões), sua participação era de apenas 15% do valor total.

A Previdência urbana também apresentava grandes distorções na concessão de benefícios. O valor médio das aposentadorias era muito baixo, 69% dos benefícios em manutenção estavam abaixo de 1 salário mínimo e 90% estavam até 3. A TABELA 2.1 é bastante ilustrativa nesse sentido. Através dessa, pode ser percebido que os valores médios eram baixos e que a mediana era menor do que a média, ou seja, a maioria dos benefícios tinha valor ainda menor. Também pode ser percebido que a aposentadoria por tempo de serviço se apresentava como benefício de maior valor médio, mais do que o dobro do valor médio da aposentadoria por idade e o triplo das aposentadorias por invalidez.

Tal distribuição no valor dos benefícios era danosa à distribuição de renda, haja vista que a aposentadoria por tempo de serviço era concedida na maioria dos casos a trabalhadores de renda média e alta. Trabalhadores de baixa renda não conseguiam comprovar tempo de serviço suficiente para tal aposentadoria, valendo-se dos dois outros tipos.

Tabela 2.1
Distribuição de Alguns Benefícios Referentes a Novembro De 1982
(Valores em Salário Mínimo)

	Aposentadoria por invalidez	Aposentadoria por idade	Aposentadoria por tempo de serviço	Auxílio doença	Pensão
Valor médio	1.26	1.78	3.78	1.2	0.97
Valor mediano	0.69	0.78	3.22	-	-

Fonte: NEPP, 1988

O último ponto destacado foi o caráter regressivo da contribuição previdenciária. A contribuição patronal, responsável pelo maior volume de receitas do sistema, não incidia de fato nas empresas, pois essas repassavam os custos para os preços. Com efeito, a totalidade das contribuições sociais era paga pelos trabalhadores, seja diretamente sobre os salários (contribuição dos empregados), ou indiretamente, através dos preços (contribuição dos empregadores). Assim, os trabalhadores do setor informal, não beneficiários da Previdência, também contribuía, ainda que indiretamente.

Particularmente, em relação à Previdência, um objetivo central era o resgate da sua imagem perante a opinião pública. O descrédito era total, inclusive dentro de setores do próprio governo. O sistema era visto como uma máquina incapaz de cumprir o papel

que lhe correspondia por estar impregnado da influência de interesses particulares. Para restabelecer a confiança, a meta era a melhoria do atendimento dos beneficiários, não considerando a prestação de serviços como um favor, mas como um dever do Estado. Os principais pontos eram:

- humanização e universalização: o acesso deveria ser estendido a todos os cidadãos e prestado com dignidade sem discriminações entre os usuários;
- democratização: os rumos da Previdência deveriam ser debatidos e decididos pelo conjunto da sociedade através dos seus meios de representação;
- descentralização: o poder decisório seria distribuído entre os vários níveis de governo;
- austeridade: os recursos seriam utilizados nas prioridades sociais, seguindo os princípios da honestidade e da moralidade administrativa, combatendo o desperdício;
- transparência: participação dos usuários na fiscalização e avaliação dos serviços prestados;
- valorização do servidor revisão da política de pessoal procurando conscientizar o funcionário da sua importância na recuperação da credibilidade do sistema;
- planejamento integrado: integrar as atividades de planejamento com os demais setores do sistema (Silva, 1992; MPAS, 1986).

Quanto à questão financeira, o saneamento dos déficits deveria ser feito sem a ampliação das contribuições sociais. Ao contrário, as soluções deveriam ser procuradas dentro do próprio sistema, através da adequação e racionalização administrativa. Novas formas de contribuição deveriam ser criadas com o objetivo de tornar a base de financiamento mais progressiva.

No que se refere ao conteúdo do plano de benefícios, os diagnósticos evidenciaram a necessidade de:

- eliminar as diferenças entre o plano de benefícios destinados à população rural e urbana;
- eliminar os benefícios especiais que privilegiam certas categorias profissionais, e que não representam mecanismos de seletividade;
- alterar os critérios de cálculo dos benefícios eliminando as distorções;
- criar o seguro desemprego;
- estabelecer mecanismos de seletividade positiva (Silva, 1992).

O MPAS tomou medidas, entretanto, procurando reverter a situação financeira. Algumas das medidas adotadas foram:

- antecipação dos prazos de recolhimento das contribuições previdenciárias;
- combate às fraudes e à sonegação;
- aperfeiçoamento dos mecanismos de controle;
- revisão da relação da Previdência com o sistema bancário;
- ampliação da fiscalização.

Apesar de serem medidas salutares, essas não foram suficientes para sanar as deficiências estruturais do financiamento do SINPAS. Ainda assim, o caixa da Previdência teve uma expressiva melhora, a qual foi resultado principalmente do reaquecimento da economia.

A reforma propriamente dita foi levada a cabo com a entrada do Ministro Raphael Magalhães ao MPAS. Silva (1992) destacou quatro fatores que explicam a motivação do novo grupo para alavancar um projeto tão audacioso. O primeiro fator era a necessidade da nova gestão estabelecer a sua marca, ou seja, diferenciar-se da gestão anterior. Dado o sucesso que o Ministro anterior havia alcançado ao longo da sua administração, a forma de se destacar frente à opinião pública era a realização de uma modificação relevante na estrutura da Previdência Social.

O segundo fator estava relacionado à folga financeira resultante do aquecimento da economia, principalmente após o Plano Cruzado. Havia, portanto, recursos suficientes para a alavancagem das mudanças estruturais. O terceiro fator era o próprio perfil do grupo de dirigentes. Esse era constituído por antigos executivos de empresas estatais do setor elétrico, com experiência em processos de reforma administrativa. O último ponto a destacar era o prestígio que esse grupo tinha frente ao PMDB e ao próprio Presidente José Sarney.

Tais elementos conjugados possibilitavam, teoricamente, um empreendimento desse tipo, que contrariava tantos interesses.

Entre os problemas do MPAS um dos mais delicados era a questão administrativa. A organização administrativa encontrada em 1985 não era capaz de atender ao enorme volume de transações que circulavam pelo sistema. Um novo sistema de planejamento, avaliação e controle, com detalhada programação operacional, deveria ser criado para tornar o sistema mais eficiente e eficaz.

Raphael Magalhães defendia a reestruturação do MPAS em forma de *holding*, controlando diretamente as autarquias, assemelhando-se à organização das empresas estatais do setor elétrico. Isto possibilitaria um controle detalhado da programação e execução orçamentária e controle centralizado da execução financeira (Silva, 1992).

O INPS deveria ser concebido com uma imensa rede de prestação de serviços padronizados, através de unidades modulares. Para tanto, os métodos e processos de trabalho seriam radicalmente modificados, procurando o envolvimento do público. Dentro deste processo, seriam substituídos os dirigentes da secretaria de benefícios, os postos de atendimento seriam totalmente reformulados, seriam impostas mudanças no processo de trabalho que recuperassem a cultura organizacional voltada à eficiência, assim como seria alterado o sistema de planejamento e controle do SINPAS. Todas essas reformulações seriam realizadas gradualmente minimizando as resistências e procurando o envolvimento da burocracia (Silva, 1992).

A administração financeira seria reformulada centralizando o caixa do SINPAS. Com isto, ganhar-se-ia capacidade de programação financeira criando maior visibilidade do processo de execução. Procurando a maior eficiência na alocação dos recursos, todos os pagamentos seriam centralizados num só banco. Assim, todos os gastos com logística (obras e fornecimento) passariam a ser programados e consolidados, evitando as interferências pessoais (Silva, 1992).

O patrimônio imobiliário da Previdência foi outra questão tratada durante a reforma. Esse era constituído por 16.866 imóveis espalhados por todo o território nacional. Do total, apenas 1.322 estavam sendo utilizados pelo SINPAS, e 2.105 estavam alugados. Além do reduzido número de imóveis alugados, a receita que geravam não era capaz de fazer frente aos custos de guarda e manutenção dos mesmos. Procurando solucionar a situação, o ministério estabeleceu o “Plano Trienal de Desmobilização”. O objetivo era alienar os imóveis sem uso prioritário, e com os recursos provenientes constituir um fundo para reforma do Complexo Previdenciário. Esse fundo seria utilizado na reforma e ampliação do patrimônio. (Magalhães, 1987)

Quanto aos benefícios, novas medidas foram estudadas e propostas pelo GT para a Reestruturação da Previdência Social, as quais serviram de base para a formulação do anteprojeto da Lei de Diretrizes Básicas da Seguridade Social - LDBSS:

- a utilização de mecanismos de seletividade social na concessão de determinados benefícios, como o salário-família e os auxílios natalidade e funeral;
- a eliminação das diferenças entre Previdência rural e urbana;

- a eliminação de distorções e privilégios embutidos na estrutura de benefícios. O privilégio mais combatido era a aposentadoria por tempo de serviço. Seria introduzida a exigência de idade mínima de 55 anos para a concessão do benefício, quando o valor superasse os três salários mínimos.

- criação do abono-paternidade destinado ao segurado que se afastasse temporariamente do trabalho, no caso de falecimento ou incapacidade da mãe do seu filho. (Silva, 1992; Magalhães, 1987, NEPP, 1989; MPAS, 1986).

Procurando amenizar as duas maiores distorções do sistema de custeio da Previdência – a regressividade e a sensibilidade às oscilações econômicas - o GT propôs:

- a redução da contribuição dos autônomos (não profissionais liberais) para 10% do salário base;
- a contribuição das empresas sobre a folha salarial sem teto;
- a contribuição das empresas sobre o lucro líquido;
- a contribuição da União com 2,8% da sua receita global. (NEPP, 1989).

No entanto, a proposta mais significativa foi a criação do Regime Geral Contributivo Direto, sob o qual todas as pessoas que exercessem atividade remunerada eram obrigadas a contribuir para a Previdência, sejam trabalhadores urbanos ou rurais. Assim seria posta a termo a diferenciação entre trabalhadores urbanos e rurais.

Apesar de todo o esforço e dos estudos que o GT para Reestruturação da Previdência Social teve ao longo da formulação da Lei de Diretrizes Básicas da Seguridade Social (LDBSS), o Presidente Sarney preferiu postergar os debates e a implementação para a Constituinte.

1.2.5 Constituição de 1988

Foi, portanto, a Constituição de 1988 que ditou sobre o conceito de Seguridade Social, a organização administrativa do complexo, o plano de benefícios e o custeio da Previdência.

O conceito de seguridade social diz respeito exatamente à construção de um sistema de proteção social concebido como instrumento indispensável ao processo de reprodução da força de trabalho e, portanto, das condições de reprodução do próprio capital. Essa proteção oferecida aos trabalhadores em caso de perda ou esgotamento,

parcial ou total, temporário ou definitivo, de sua força de trabalho ou das condições de exercê-la por velhice, por doença, por acidente e pela ocorrência de condições sociais adversas, sejam elas conjunturais (ligadas às oscilações do ciclo econômico) ou estruturais (resultantes da existência de milhões de pessoas, vivendo em condições de miséria absoluta e que não têm acesso aos mercados formais de trabalho). Daí ter sido definida como o “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social” (Constituição Brasileira de 1988, art. 194)

O novo modelo de Seguridade Social estabeleceu três campos de atuação: a Saúde, a Previdência e a Assistência Social cuja principal materialização foi a obrigatoriedade de elaboração do orçamento da seguridade social, que deve integrar a lei orçamentária anual “abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público” (Constituição Brasileira de 1988, art. 165, § 5, inciso III). Ao Poder Público competia organizar a Seguridade com os seguintes objetivos (Constituição Brasileira de 1988, art. 194):

- a universalidade da cobertura e do atendimento;
- a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- a irredutibilidade do valor dos benefícios;
- a equidade na forma de participação no custeio;
- a diversidade da base de financiamento;
- a gestão administrativa democrática e descentralizada, com participação da comunidade.

À Previdência Social passou a caber, mediante contribuição, a atenção (Constituição Brasileira de 1988 art. 201):

- a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada (inciso I);
- a proteção à maternidade inclusive à gestante (inciso II);
- proteção ao trabalhador em situações de desemprego involuntário (inciso III);
- salário família e auxílio a reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda (inciso IV);

- a pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes (inciso V)

Essas conquistas confirmam a tendência inequívoca do sistema brasileiro de proteção social a se afirmar como sistema redistributivo e assistencial, e não apenas como mero seguro.

Um avanço importante foi quanto ao valor dos benefícios. Com relação ao cálculo seria feita uma média dos últimos trinta e seis salários contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, evitando a corrosão inflacionária. Os valores dos benefícios também seriam reajustados de forma a preservar o valor real. Além disso, nenhum teria valor inferior ao salário mínimo (Constituição Federal, 1988; NEPP, 1989).

Quanto às condições para a aposentadoria, essas passaram a ser (Constituição Brasileira de 1988, art. 201, § 7):

- sessenta e cinco anos de idade, para homens, e sessenta, para mulheres. Os trabalhadores rurais, com atividades em regime de economia familiar, teriam a idade reduzida em 5 anos;

- após trinta e cinco anos de serviço para homens e trinta para as mulheres. Caso exercessem atividades prejudiciais à saúde, esse tempo poderia ser reduzido;

- após trinta anos ao professor, e, vinte e cinco, à professora, por exercício do magistério.

A sobrevivência da aposentadoria por tempo de serviço representa a incorporação de demandas corporativas na nova Carta que mantiveram sua natureza híbrida, não rompendo definitivamente com o conceito de previdência enquanto seguro nem eliminando, nem mesmo no plano da lei, com as práticas atrasadas nele introjetadas.

Pouquíssimos países no mundo concedem este benefício (e talvez, nenhum deles possa ser tomado como exemplo para o enfrentamento da questão social)²

Em relação ao financiamento da Seguridade Social, esse seria feito por toda a sociedade.

Os recursos seriam provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das contribuições sociais:

- dos empregadores, tanto sobre a folha salarial quanto sobre o faturamento e o lucro;

² Na América Latina, apenas o Equador matem um sistema de aposentadoria por tempo de serviço. Os demais países são o Egito, o Kuwait, o Iraque e o Líbano.

- dos trabalhadores;
- sobre a receita dos concursos de prognóstico (Constituição Federal, 1988, art.195).

Esse artigo, na verdade, incorpora o resultado de longas travadas no âmbito da previdência social e mesmo fora dela, antes da instalação da Constituinte e durante o período em que se desenrolaram as suas atividades. Neste debate prévio, a diversificação da base de financiamento era vista com a solução, não para o problema da necessidade de ampliação dos recursos, mas para o não menos grave problema da vulnerabilidade da receita previdenciária face à instabilidade do ciclo econômico. Ou seja, era preciso que tais receita apresentassem uma composição mais homogênea, deixando de depender tão fortemente da folha de salários. Para isso, imaginou-se à época que a inclusão de contribuições sobre as bases faturamento e lucro (menos sensíveis as variações do ciclo pudesse resolver o problema a solução, no entanto revelou-se precária, pois se antes, 85% das receita previdenciárias provinham da base folha de salários, agora ainda mais de 60% continuam a ter origem naquela base. O que significa que o desempenho da arrecadação continua comandado, basicamente, pela dinâmica da massa salarial.

Outro ponto que atesta a permanência do caráter híbrido do sistema de proteção social brasileiro, se encontra nas contradições presentes no texto constitucional, que resultam em muitos casos da capitulação do Congresso Constituinte face às pressões corporativas. Um exemplo está na parte do financiamento da seguridade, em que o faturamento é considerado uma de suas bases exclusivas. A consequência imediata desta decisão seria a extinção do PIS-PASEP e do Finsocial, cuja arrecadação está fundada no faturamento.

A própria Constituinte, no entanto inclui um artigo no Título IX, que trata das Disposições Constitucionais Gerais, para preservar o PIS-PASEP (Constituição Brasileira de 1988 art. 239). Para isso, vinculou-o ao programa de seguro-desemprego (que é um benefício da seguridade), dele retirando, porém, 40 % “destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social “ (Constituição Brasileira de 1988 art. 239,§ 1). Com isso, atendeu a uma reivindicação (explícita ou implícita) do BNDES, de possuir fontes de recursos próprias, independentes do Tesouro.

O relativo êxito (e o relativo insucesso) da luta pela inclusão do capítulo da seguridade no corpo da Constituição Brasileira de 1988 foi o resultado de uma

estratégia excessivamente voluntarista em sua condução. Na verdade, constitui-se a partir de um grupo de técnicos e intelectuais, reunidos no Ministério da Previdência e Assistência Social durante as gestões dos ministros Waldir Pires, Raphael de Almeida Magalhães e Renato Archer, e do movimento dos médicos sanitaristas, uma poderosa coalizão que influenciou fortemente o Congresso Constituinte, em particular as comissões da Ordem Social e de Sistematização, no sentido da absorção das novas idéias. Isto, todavia se deu sem uma discussão aprofundada de todos os aspectos conceituais, operacionais e financeiros da proposta e sem uma consciência clara, por parte do Congresso, de todas suas implicações.

O resultado é que ainda durante o processo de elaboração da nova Constituição, pressões corporativas seja dos aposentados, seja de certos segmentos organizados do movimento sindical (como, por exemplo, os professores) seja pela incompreensão dos próprios constituintes, levaram a introdução de diversas distorções descaracterizando o projeto original e conferindo-lhe o caráter híbrido que afinal assumiu. Mais do que isso, após a promulgação da Constituição, em um quadro político já modificado, quando o SINPAS já havia sido devolvido aos seus senhores de sempre, a Constituição ficou órfã, pois dissolveu-se o grupo técnico inicial e perdeu-se a memória quanto aos fundamentos teóricos do conceito de seguridade. O próprio Congresso que havia aprovado a Constituição não foi capaz de recuperar o fio da meada e converter-se em defensor de sua própria criatura. A metamorfose do sistema de proteção social ficou inconclusa e hoje estamos na iminência de perdê-las.

Diversos fatos comprovam esse retrocesso da seguridade em relação ao que havia sido aprovado pela Constituinte e ao próprio espírito do Constituinte de 1988, retrocesso esse que é comandado pelo executivo, sob olhares relativamente apáticos do Congresso. O mais grave desses fatos porque atinge aquela que é na prática a única materialização do conceito de seguridade social. Tornou obrigatório pelos artigos 165 (§ 4, inciso III) e 195 (§ 2) vem sendo elaborado segundo uma técnica que faz dele uma peça dotada de pouquíssima transparência, de modo a permitir que não sejam cumpridas as normas legais que regem a seguridade. Assim é que o orçamento da seguridade :

- descumpre a Constituição que, no artigo 195 define as fontes de receita da seguridade, distinguindo as contribuições sócias do comprometimento da União através de recursos oriundos do orçamento fiscal, no entanto os recursos arrecadados através do Finsocial e da nova contribuição sobre o lucro vem sendo considerados para justificar

esse procedimento, utilizam um verdadeiro solecismo, qual seja o de achar que quando a Constituição usa o plural na frase “orçamentos da União, dos Estados...”, no caput do referido artigo, quer se referir às três peças que compõem a lei orçamentária anual – o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social (art. 165, § 5) dispensando-se de carrear recursos adicionais de origem fiscal;

-descumpre o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que assegurava que, até que o Congresso aprovasse o novo plano de custeio e benefícios, pelo menos cinco dos seis décimos percentuais correspondentes à alíquota de contribuição do Finsocial passariam a integrar a receita da seguridade social; os recursos arrecadados por este fundo, no entanto, vem sendo usados para pagar os chamados encargos previdenciários da União (EPU); esta despesa apesar de sua natureza previdenciária (já que se destina ao pagamento dos servidores inativos e pensionistas da União), não pode ser incluída no conceito de seguridade, por lhe faltar um atributo básico daquele conceito: a universalidade, no que toca ao direito de acesso;

Neste quadro não é de se estranhar que a reforma administrativa levada a cabo pelo governo federal ao invés de constituir o Ministério da Seguridade Social, tenha optado 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, não por aças o chamou de Instituto Nacional do Seguro Social, colocando ademais toda a estrutura previdenciária sob a jurisdição do velho Ministério do Trabalho. Além disso, foi mantida a transferência do INAMPS para o Ministério da Saúde, e a LBA e a Funabem passaram a integrar um novo Ministério da Ação Social. A Dataprev, provisoriamente incluída na órbita do Ministério do Trabalho e Previdência Social, espera o momento de seu desmantelamento. Toda e resistência oferecida, ao longo do governo Sarney, ao projeto de “esquartelamento” da previdência malogrou, tendo sido seu executor exatamente o governo que se elegeu à base das críticas mais contundentes ao seu sucessor.

CAPÍTULO II – Medidas para Ampliar a Inclusão no Regime Geral da Previdência Social (RGPS)

2.1 - Evolução legislativa da cobertura do trabalhador autônomo

2.1.1 Evolução legislativa da cobertura do trabalhador autônomo

A primeira norma que cuidou dos segurados autônomos foi o Decreto n.º 32.667, de 1.º de maio de 1953, que aprovava o novo Regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários e facultava a filiação dos profissionais liberais como autônomos.

Pode-se falar, a partir de então, que esse segmento passou a ter direito integrar a previdência social, não se reconhecendo nele ainda, no entanto, um direito fundamental, cuja marca essencial, como visto, é a obrigatoriedade de filiação.

A inserção dos autônomos como segurados obrigatórios da previdência social somente ocorreu com a Lei n.º 3.087, de 26 de agosto de 1960, a chamada Lei Orgânica de Previdência Social – LOPS, que, dentre outras coisas, unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

Perceba-se que, de acordo com o artigo 69, alínea “e”, da LOPS, os autônomos deviam contribuir com a mesma alíquota dos segurados em geral. Ante a ausência de previsão de contribuição patronal (um dos três pilares do custeio da previdência social), certamente haveria uma diferença de participação no custeio, que acabaria sendo arcada pelos demais contribuintes.

Com a finalidade de tentar minorar esse impacto nas contas da previdência, sobreveio o Decreto-Lei n.º 959, de 13-10-1969, a partir do qual as empresas começam a recolher contribuição previdenciária sobre o trabalho autônomo. A partir de então, restaria sem previsão de custeio somente a parcela correspondente à contribuição patronal com relação aos autônomos que prestam serviços a pessoas físicas.

Essa a situação até a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe inúmeras mudanças, trazendo inclusive todo um capítulo tratando da Seguridade, criando um Sistema Nacional de Seguridade Social, no qual estariam englobados a saúde, a assistência e a previdência social.

O problema, no entanto, foi a séria divergência doutrinária e jurisprudencial que se instalou com relação ao artigo 149 da Constituição Federal, que determina a

aplicação de princípios tributários às contribuições sociais, o que levou os juristas a questionar se a contribuição social seria ou não espécie tributária.

Essa definição traria várias decorrências, entre outras o afastamento gradual da relação de trabalho e a relação previdenciária, com prevalência do aspecto meramente arrecadatório. Essa discussão redundaria na atual discussão sobre a substituição da tributação sobre folha de salário para a tributação sobre o faturamento, assim como na centralização das estruturas de fiscalização, abandonando-se a gestão autônoma da previdência, em prejuízo da manutenção da íntima correlação arrecadação/benefício.

A controvérsia sobre as contribuições previdenciárias resolveu-se, de todo modo, na ADI n.º 1.432-3, onde o Supremo Tribunal Federal expressamente afirmou a natureza eminentemente tributária das contribuições sociais.

Se assim era, não poderiam ser analisados os incisos I e II do artigo 195 sob outra ótica que não a de mera “legalidade estrita”, em prejuízo da análise histórica da Previdência como conquista social, surgida a partir da relação de trabalho e, portanto, envolvendo trabalhador e empregado, sendo tampouco analisada sob o enfoque do “direito fundamental de 2.º geração”, que a toda Sociedade e ao Estado cumpre assegurar.

Conforme restou firmado na ADI n.º 1.102/DF, em julgamento publicado no DJ 17/11/95, o termo “folha de salários”, então inserido no inciso I do artigo 195 da Constituição Federal, deveria ser entendido de forma estrita, ou seja, somente poderia se referir a empregados, jamais a avulsos ou trabalhadores autônomos. Isso implicou na declaração da inconstitucionalidade da Lei n.º 7.787/89, no que diz respeito à contribuição das empresas sobre valores pagos a pessoas que lhes prestassem serviço, ainda que sem vínculo empregatício.

Ressalte-se que, em razão da Lei n.º 7.787/89, passaram a ser aplicadas alíquotas mais elevadas para os segurados autônomos, quando estes recebessem acima de determinado valor. A preocupação era justamente com a ausência da respectiva contribuição patronal, não se estendendo aos que recebiam salário-de-contribuição mais reduzido com vistas a não excluir esse segmento da proteção previdenciária.

Sobreveio então a Lei n.º 8212, de 24 de julho de 1991, que tratou dos segurados autônomos em seu artigo 12, inciso IV, definindo-os como sendo aqueles que prestam “serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego” bem como a “pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não”.

Referida lei ainda mantinha a aplicação de alíquota reduzida até determinado valor de salário de contribuição mantendo a sistemática anterior, como se vê em seu artigo 24, incisos I e II. Também a contribuição patronal ainda vinha prevista, no artigo 22, inciso II, devendo-se ressaltar que, quando publicada esta lei, o STF ainda não havia decidido pela inconstitucionalidade da referida exação.

Visando suprir a lacuna provocada após o julgamento da ADI n.º 1.102/DF, foi publicada a Lei Complementar n.º 84, de 18 de janeiro de 1996, que instituiu contribuição das empresas de 15% sobre a remuneração paga a segurados que lhes prestem serviços, sem vínculo empregatício. O fundamento da exação passou a ser o artigo 195, § 4.º - daí a necessidade de edição lei complementar.

Acabando com a previsão de alíquota reduzida para os seguradores autônomos que recebessem até determinado valor de salário-de-contribuição, a Lei n.º 9.711, de 20 de novembro de 1998 fixou em 20% a alíquota para todos os segurados autônomos. Prestigia-se, assim, o caráter contributivo, em detrimento da ampla cobertura e atendimento previdenciários.

Em 15 de abril de 1998, com a publicação da Emenda Constitucional n.º 20, assinala-se uma nova fase para a Previdência Social no Brasil, introduzindo uma série de novas diretrizes e assinalando o início da reforma previdenciária no país. Como linhas mestras, podemos citar a preocupação com o equilíbrio atuarial da previdência social, em especial por meio do fortalecimento de seu caráter contributivo.

O artigo 195 da Constituição, por exemplo, passa a prever contribuição da empresa sobre “a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício”, corrigindo, assim, a distorção outrora verificada.

Essa mudança no plano constitucional permitiu que se processasse várias alterações na legislação previdenciária que se seguiram, merecendo destaque, no tocante ao segurados autônomos, as Leis n.º 9.876/99 e n.º 10.666/03.

A Lei n.º 9.876/99, mais conhecida por ter instituído o fator previdenciário, criou a figura do contribuinte individual, entre os quais estava o segurado autônomo, estabelecendo ainda – já com a autorização da EC n.º 20/98 – uma contribuição para as empresas de 20% sobre a remuneração paga a esses segurados.

Inovação interessante é a regra inserida no artigo 30, § 4.º, da Lei n.º 8.212/91, que permitiu a redução da contribuição do segurado contribuinte individual por meio de

abatimento da contribuição da empresa, nos casos em que preste serviço a pessoa jurídica.

O raciocínio da lei é o de que, se há contribuição patronal, não se justifica que o contribuinte individual continue contribuindo com alíquota muito maior do que a dos demais contribuintes.

Pode ser notado um avanço, após, com a entrada em vigor da Lei n.º 10.666/03, que obrigou essas empresas a efetuarem a retenção das contribuições dos contribuintes individuais – à semelhança do que já faziam com os segurados empregados, juntamente com a contribuição a seu cargo. O desconto da contribuição, com alíquota de 11%, é presumido pela lei, devendo ser cobrado da empresa na hipótese de não-recolhimento (art. 33, § 5.º, Lei n.º 8.212/91).

Uma outra alteração, de que se faz apenas registro, é a extinção da escala transitória de salário-base, determinada pelo artigo 9.º da Lei n.º 10.666/03, outrora estabelecida pela Lei n.º 9.876/99. Pela legislação anterior, a contribuição do autônomo deveria incidir sobre escalas, valores determinados de salário de contribuição, e não sobre toda a remuneração. A partir da Lei n.º 10.666/03, então, o contribuinte passa a recolher sobre a integralidade de seus vencimentos.

A principal constatação que se pode fazer, contudo, é a de que o que sempre justificou a aplicação de alíquota maior para os segurados autônomos foi a falta da respectiva contribuição patronal. Dessa forma, a preocupação com o equilíbrio atuarial acabou prevalecendo sobre a preocupação com a inserção desse segmento na previdência social, em atenção ao princípio da ampla cobertura.

Isso por que, apesar de serem considerados “segurados obrigatórios”, há muito existe a preocupação com o efetivo recolhimento das contribuições por eles devidas, na medida em que o Estado não possui mecanismos capazes de exercer a pronta fiscalização de uma parcela significativa desses trabalhadores.

Desse modo, a primeira solução, apontada pela Lei n.º 9.032/95, foi a de estabelecer um prazo maior (30 anos) durante o qual ainda seria exigível a contribuição desses segurados. Não considerando essa solução suficiente, ainda, veio a Lei n.º 9.876/99, que veiculou regra ainda mais rígida. Pela redação dada então ao artigo 45, § 1.º, da Lei 8.212/91, “para comprovar o exercício de atividade remunerada, com vistas à concessão de benefícios, será exigido do contribuinte individual, a qualquer tempo, o recolhimento das correspondentes contribuições.”

Já que não se conseguia fiscalizar o recolhimento efetuado por esses contribuintes, achou por bem nosso legislador, em contrapartida, exigir o recolhimento de todas as contribuições devidas pelo segurado como condição para concessão de benefício. Na prática, acabou-se por excluir da proteção previdenciária a imensa maioria desses trabalhadores, que dificilmente se preocupam em recolher as contribuições por eles devidas, durante sua vida.

Observe-se que o artigo volta-se aos requisitos para a “concessão de benefícios”, ao invés de simplesmente estabelecer, para esses casos, a imprescritibilidade de tais contribuições. Buscava-se evitar, desse modo, que a imprescritibilidade fosse reportada somente às contribuições cujos fatos geradores tivessem ocorrido a partir da entrada em vigor da referida alteração – lembrando que novos requisitos têm aplicação imediata, afastando-se ainda os riscos inerentes à natural rejeição do Judiciário a obrigações imprescritíveis.

Outra intenção era a de fazer com que o recolhimento precedesse a concessão do benefício, ao invés de conceder-se o benefício e, somente após, buscar-se receber as contribuições eventualmente devidas pelo segurado. Em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelas EC n.º 20/98, o caráter contributivo da previdência social ganha cada vez mais peso, mesmo que em prejuízo da finalidade maior da previdência social, que é a proteção social.

Ora, estabelecer a exigência de prévio recolhimento das contribuições sociais para permitir que o trabalhador faça jus a benefício previdenciário é refutar a própria obrigatoriedade de sua inserção no sistema previdenciário, negando a sua natureza de direito fundamental.

Ao Estado cumpre assegurar que os trabalhadores, que destinam sua força de trabalho em prol do desenvolvimento econômico do país, não fiquem ao desabrigo da proteção previdenciária na hipótese de ocorrência de determinado infortúnio. A questão do recolhimento das contribuições devidas, seja pelo aprimoramento dos instrumentos de fiscalização, seja pela conscientização da classe trabalhadora, não pode ser imputada justamente àqueles que mais necessitam dessa proteção.

A falta de recolhimento das contribuições previdenciárias deve ser uma preocupação do Estado. Atribuir a responsabilidade por tal preocupação ao contribuinte é característica própria das entidades privadas de previdência complementar, que devem, estas sim, ocupar-se de forma preponderante com a questão atuarial, em detrimento, inclusive, da própria cobertura previdenciária.

Ainda que não se possa afirmar de forma taxativa que estejamos enfrentando um processo crescente de informalização no mercado de trabalho brasileiro³, não há quem negue que o nível elevadíssimo de desproteção social atingido em nosso país, tanto que esse tem sido um dos principais temas objeto de debates sobre a previdência social travados nos últimos anos.

Assim, de acordo com a PNAD/IBGE 2003, de um universo de 71,6 milhões de pessoas ocupadas, 37,5%, ou seja, 26,9 milhões encontram-se socialmente desprotegidos⁴, número ainda mais expressivo se considerarmos apenas os trabalhadores do setor privado – sendo que não se nota tendência de reversão desse quadro.

De acordo com a pesquisa, desses trabalhadores, cerca de 15,6 milhões recebem renda igual ou superior a um salário mínimo e 11,3 milhões, abaixo desse montante, sendo apontados como aqueles que dificilmente teriam condições de realizar contribuições previdenciárias, ainda que reduzidas.

O perfil desses trabalhadores também é importante para definição das políticas a serem adotadas. Pelo PNAD/IBGE 2002⁵, cujo percentual de trabalhadores excluídos não se distancia muito do já apontado, dos 16,8 milhões de trabalhadores socialmente desprotegidos que estavam então entre aqueles que tinham renda igual ou superior a um salário mínimo, temos 42,2% empregados sem carteira, 41,3% trabalhadores “por conta própria”, 10,2% empregados domésticos sem carteira e 6,3% empregadores.

Esse espectro permite-nos afirmar que mais de 50% são trabalhadores cuja solução envolve políticas que estimulem a formalização da relação de emprego, o que nos leva a pensar que, qualquer solução que busquemos, deve levar em conta também os reflexos sobre essa parcela excluída.

Nesse sentido, vale lembrar que a exclusão desse segmento tem sido atribuída por muitos à carga contributiva elevada, uma das possíveis causas da informalidade no trabalho.

³ Informe de Previdência Social, v. 16, n. 9, set., 2004

⁴ Informe de Previdência Social, v. 16, n. 5

⁵ Informe de Previdência Social, v. 16, n. 5

Como retrata JOSÉ CECHIN (ob. cit., p. 44):

“Carga contributiva assim elevada fornece um enorme estímulo à evasão. Adicionando-se as contribuições à previdência, às entidades do sistema ‘S’ e ao FGTS, chega-se a cerca de 44% da folha – este o estímulo ao não cumprimento. Esta tendência pode dar-se como sonegação, na forma de empregos informais, sem carteira, ou em formas alternativas e legais de absorção de mão-de-obra, como ocorre com a terceirização ou a cooperativização.”

Dessa forma, deve ser ainda ter cautela para que as soluções eventualmente apontadas não acabem por provocar um agravamento desse quadro, lembrando-se que o objeto desse trabalho, no entanto, são especialmente aqueles 41,3% de trabalhadores autônomos excluídos, que perfazem quase 7 milhões de pessoas, espalhadas por todo o país, sem previdência social.

Tratam-se, evidentemente, de situações radicalmente distintas. Os empregados sem carteira de trabalho não são excluídos, via de regra, por falta de capacidade contributiva própria, mas principalmente com vistas à redução da carga tributária que pesa sobre a empresa, razão pela qual os debates tendem a se concentrar ou na redução das contribuições patronais ou no incremento dos instrumentos de fiscalização. Cuida-se, no entanto, de problema que não é objeto deste estudo.

Desse modo, veja-se que os autônomos inserem-se num contexto diferente, posto que, pela legislação atual, não têm a quem recorrer no caso de ocorrência de algum infortúnio. Ademais, as razões que levam à não inclusão desse segmento estão ligadas, normalmente, a dois outros fatores: a falta de condições financeiras para arcar com os altos custos da previdência social ou mesmo a falta da mentalidade previdenciária, levando-os a recorrer a soluções alternativas, quando sobrevêm o infortúnio.

Observe-se que a legislação aponta uma solução para essas pessoas quando sobrevêm a velhice, que é o caso do benefício assistencial previsto no Estatuto do Idoso, que prevê um benefício de um salário mínimo para pessoas acima de 65 anos cuja renda mensal seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo, considerada a unidade familiar (art. 34, Lei n.º 10.741/03).

Não há, contudo, solução que se aponte para aqueles que se dedicam anos após anos ao trabalho autônomo, sem haver contribuído para a previdência, e que mesmo

atingindo idade avançada, por atingirem remuneração superior à que exige a legislação assistencial (registre-se, extremamente baixa), são obrigados a continuar indefinidamente em atividade.

Outra situação igualmente grave é a dos que têm que enfrentar algum infortúnio como doença ou acidente, que provoque incapacidade momentânea para o trabalho, necessidades às quais nem as soluções assistencialistas dão resposta. Tais pessoas irão recorrer à caridade ou à qualquer forma alternativa de proteção social, e o Estado, a quem foi atribuída a tarefa constitucional de assegurar o direito fundamental à previdência social, irá “lavar as mãos”.

Não parecesse esse quadro grave o bastante, acresça-se que a estimativa é a de que apenas 16% dos cerca de 16 milhões de autônomos são segurados da previdência social⁶. São guardadores de automóveis, vendedores ambulantes, diaristas, feirantes, sem qualquer cobertura na eventualidade de perda da capacidade de trabalho.

A inclusão desses segmentos não deve ser considerada, como tem sido, uma mera questão de financiamento da Seguridade Social, por meio do alargamento da base contributiva. Deve ser vista, mais ainda, como política de combate à pobreza, problema que em um país com tanta desigualdade social, como o Brasil, assume ainda maior relevância.

Justamente essa preocupação foi que levou à publicação da Emenda Constitucional n.º 41, em 19 de dezembro de 2003, que acrescentou ao artigo 201 da Constituição Federal o § 12, com o seguinte teor:

"Art. 201.

.....

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição." (NR)

O chamado “sistema especial de inclusão previdenciária” volta-se, claramente, para o atendimento daqueles 11,3 milhões de trabalhadores que recebem até um salário mínimo e que, supostamente, não teriam condições de arcar com a contribuição previdenciária mensal. A solução, então apontada pelo Governo, seria a concessão do acesso aos benefícios previdenciários em geral, à exceção da aposentadoria por tempo de contribuição.

⁶ Conjuntura Social, v. 11, n. 2., p. 49

O motivo da exclusão da aposentadoria por tempo de contribuição seria o alto impacto que esta provoca nas contas da previdência, especialmente por se tratar de benefício que perdura no tempo e, via de regra, gera direito adquirido. É possível que a exceção tenha se dado, também, pela existência da regra já apontada, que socorre aos que contam com mais de 65 anos (art. 34, Lei n.º 10.741/03), e que se enquadram também entre aqueles pertencentes às chamadas camadas de baixa renda.

Se o constituinte derivado parece ter acertado na identificação da parcela dos trabalhadores com relação à qual o problema parece ser mais emergencial, não andou bem, contudo, ao se esquecer da contributividade, que deve acompanhar qualquer política de inclusão previdenciária.

Não se quer aqui afirmar que esse segmento não pode dispor da proteção previdenciária. Ao contrário, conforme dito anteriormente, é dever do Estado promover a sua inclusão e garantir seu acesso a tais benefícios.

O que não se pode fazer é, mais uma vez, conceder-se benefícios previdenciários sem a correspondente fonte de custeio, como muito bem exige o artigo 195, § 6.º, possibilitando que se discrimine corretamente se estamos diante de um benefício previdenciário ou assistencial, sabendo-se que este último é de responsabilidade exclusiva da União, por meio dos tributos por ela instituídos.

2.1.2 - O Conteúdo da Emenda Constitucional 47

O Sistema Previdenciário brasileiro obedece a um conjunto de princípios definidores das regras de seguro atuarial. O Seguro Social público, obrigatório cuja fonte é a Constituição Federal, apresenta normas previdenciárias dirigidas ao ambiente dos segurados obrigatórios dos Regimes Geral e Próprio. Essas características nada diferem do consagrado pela Doutrina de Seguro Social como a filiação, vínculo jurídico decorrente da atividade econômica remunerada, pertencimento obrigatório ao regime previdenciário que antecede a inscrição e contribuição obrigatória. Em outros termos, não há novidade para o estudioso em temática previdenciária o conteúdo da relação jurídica de seguro social imposto tratado exaustivamente em vários estudos. A novidade que envolve o cenário brasileiro consiste na Política Previdenciária do Trabalhador de Baixa Renda denominado Sistema Especial de Inclusão Previdenciária.

De fato não se trata de um “sistema”, mas de um subregime do Regime Geral, ou melhor, de um instituto similar - mas não em amplos aspectos - ao do segurado especial

, espécie do gênero trabalhador rural , contribuinte da Seguridade Social e não da previdência social , cujo benefício é de um salário mínimo conforme determinação do art. 195, par. 8º/CF .

A demanda social num país de fraca distribuição de renda como o nosso, registrado e divulgado pelos estudos dos organismos oficiais como Ipea , IBGE , PNUD, PNAD , tem demonstrado a urgência na consolidação de política de inclusão previdenciária de um tipo de trabalhador , o informal urbano , aquele que se encontra fora do âmbito das regras do atual Regime Geral de Previdência Social- RGPS, portanto desprovido de proteção previdenciária e não alcançável pelas políticas assistenciais de combate à pobreza e à miséria.

Debruçar-se nas diferenças do Sistema Previdenciário e do Sistema Assistencial, ramos da Seguridade Social , é esboçar um conjunto de direitos de cidadania inerentes ao gozo do bem de todos conforme as normas constitucionais ditadas nos artigos 1º. e 3º. A cidadania se reconhece pelo plexo de direitos sociais contidos no artigo 6º/CF. Considera-se exclusão social a ausência e/ou vivência parcial dos direitos do cidadão Os excluídos socialmente representam o lado inverso das políticas sociais .São os : sem-alimentação, sem-escola, sem-educação, sem-renda, sem-trabalho , sem transporte, sem-família,sem-previdência, sem-assistência,sem-crédito, sem-moradia, sem-tecnologia. A listagem não se encolhe. Neste sentido, coexistem no cenário brasileiro distintas acepções do termo cidadania, como também direitos de cidadania como contradições sociais vislumbradas no acúmulo dos direitos sociais por poucos, ofuscando a ética do bem-estar e realizando o mal-estar no processo distributivo.

O primeiro critério avençado pela política de inclusão previdenciária, como nova proposta, se baseia no conceito de segurado do subregime do Regime Geral. Trata-se do trabalhador de baixa renda e aqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo” (par. 12, art. 201/CF) . A legislação previdenciária do Regime Especial de Inclusão Previdenciária , ou subregime previdenciário , deverá estabelecer conceito de baixa renda como elemento delimitador do acesso a essa política social , podendo ser coincidente ou não com o conteúdo de baixa renda como critério de elegibilidade para os benefícios de salário- família e auxílio-reclusão do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) .

O segundo critério delimita a relação jurídica protetiva do segurado contribuinte individual de baixa renda cuja alíquota de contribuição será de 11% sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário de contribuição . Esse contribuinte individual não se confunde com o contribuinte individual e facultativo taxados na Lei 9.876/99 cuja alíquota é de 20% sobre a renda que auferir em uma ou mais empresas e o montante declarado respectivamente. Registre-se que de acordo com a regra constitucional, os benefícios serão de um salário mínimo e as alíquotas serão inferiores as até o momento vigentes no Regime Geral Previdenciário.

O terceiro critério consiste no caráter do segurado facultativo de baixa renda que sem renda própria se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico de sua respectiva residência, não se confundindo, por conseguinte, com o segurado empregado doméstico do R.G.P.S. .

A limitação da renda, o conceito de família, o trabalho no âmbito doméstico, alíquotas e carências inferiores, e a cobertura de um salário mínimo para os riscos previdenciário são os indicadores dessa política social de inclusão previdenciária. Ela tem por alvo a proteção do cidadão de baixa renda, ou sem renda própria que trabalha no âmbito de sua moradia e cuja família seja enquadrada no critério de baixa renda.

Nota-se que os integrantes da família, os dependentes do segurado do RGPS, apresentarão no subregime, extensão específica. Por seu turno, a Assistência Social, Lei Orgânica n. 8.742/93, confere aos integrantes da família o mesmo conceito jurídico atribuído pelo art. 16 da Lei 8.213/91 do Regime Geral de Previdência Social, relativo aos dependentes do segurado.

O Projeto de Lei n. 318/05 no artigo primeiro regula a instituição do Sistema Especial de Inclusão Previdenciária. Como exposto, o legislador constituinte derivado erroneamente denominou Sistema, desconhecendo o termo Regime, tampouco se trata de Regime, mas de uma política social de natureza de inclusão previdenciária do trabalhador admitido como de baixa renda. O Subregime se destina aos “sem previdência”, o excluído do Regime Geral. Em outros termos, para promover o desenvolvimento social as políticas sociais focam “populações – alvo “ . O trabalhador informal de baixa renda contemplado nesse projeto de lei apresenta conceito delimitado. Trata-se de um mecanismo de política social optativo para os novos segurados, o contribuinte individual e facultativo. O contribuinte individual que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa e de baixa renda com renda mensal de até dois salários mínimos; e o segurado facultativo que se dedique, exclusivamente ao

trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda.

Para o facultativo a nova exigência da filiação consiste no reconhecimento do labor doméstico restrito, privado, próprio e desde que este conviva com sua respectiva família e que esta seja de baixa renda. O facultativo, homem e mulher, segurado doméstico, não tem se restringe por gênero . A norma constitucional não fixa o direito a inclusão previdenciária (exclusivamente) à dona de-casa.

A emenda constitucional 47 introduz o conceito previdenciário específico de “família de baixa renda” como unidade nuclear eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco que forma um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto, mantendo sua economia pela contribuição de seus membros e cuja renda mensal per capita seja de até meio salário mínimo. Neste sentido, o conceito de família e de dependentes do segurado do Regime Geral (art. 16, D. 3.048/99) é diverso desse enunciado , assim como o critério de baixa renda para a inclusão do segurado facultativo fixado em até R\$ 175,00 , que por sua vez é distinto do critério do benefício programado e continuado - BPC , da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS , fixado em limite inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo ,e também distinto das exigências elencadas para os benefícios salário – família e auxílio – reclusão do trabalhador de baixa renda do Regime Geral.

Registramos que o amparo assistencial é intransferível. Logo, em matéria de seguro social, a previdência gera proteção aos dependentes, direitos aos benefícios de baixa renda , possibilidade de migrar do Regime Geral para o subregime especial de inclusão do trabalhador de baixa renda , e deste para aquele.

Observa-se que o legislador ordinário confere aos benefícios previdenciários salário-família, por exemplo, pago por filho de segurado até 14 anos incompletos ou inválido quem ganha até R\$ 435,52 e entre este montante e R\$ 654,61. Esses valores constituem o critério de elegibilidade da denominada “baixa renda”. Por sua vez, o benefício auxílio- reclusão é concedido aos dependentes do segurado de baixa renda quando o salário-de-contribuição do segurado corresponde ao valor máximo estipulado para o benefício salário-família , ou seja R\$ 654,61.

O novo sistema de inclusão social previdenciária de base contributiva e de natureza assistencial estabelece benefício de um salário mínimo. A alíquota contributiva é de 11% sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição. Não há direito à aposentadoria por tempo de contribuição, salvo se completarem a contribuição mensal

com 9% para se inscreverem aos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição ou da contagem recíproca do tempo de contribuição ou para a concessão das prestações decorrentes de acordos internacionais.

A carência para os outros benefícios previdenciários como auxílio-doença e aposentadoria por invalidez no Regime Geral corresponde a 12 contribuições mensais caindo para 10 no Regime Especial de Inclusão Previdenciária – REIP , assim como a aposentadoria por idade e a aposentadoria especial de 180 contribuições mensais no RGPS queda para 144 no REIP e o salário – maternidade de 10 contribuições para a segurada especial , contribuinte individual e facultativa, no REIP exige-se 8 contribuições mensais. Logo, no subregime em exame, o trabalhador de baixa renda contribuinte tem a carência reduzida em torno de 10%%. O projeto do REIP regulamenta os dispositivos constitucionais comprometendo-se com o caráter mínimo contributivo solidário do ramo securitário previdenciário. O modelo esboçou a contribuição mínima ligado-a ao benefício mínimo. Estreita-se a alíquota mínima contributiva com a prestação mínima como recomenda o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, contudo excluindo o direito à aposentadoria por tempo de contribuição (benefício sem risco).

O essencial a ser compreendido pelo intérprete de direitos sociais consiste na distinção doutrinária entre os ramos contributivo, seguro social, não contributivo e assistencial, tendo as políticas públicas para a inclusão social critérios de elegibilidade específicos tais como : família protegida, conceito exclusivo de dependentes do segurado , composição da renda familiar , critério legal de baixa renda , e a eleição da população-alvo , quer dizer , aqueles que serão “ incluídos “, assistidos . Para as políticas sociais resta o desafio de eliminar o caráter discriminatório da pobreza, sem reforçar os laços do indivíduo com a condição social de desassistido social, econômica e culturalmente.

O regime especial de inclusão previdenciária de caráter contributivo, solidário e optativo do Regime Geral apresenta elementos redistributivos similares ao segurado especial rural. Visa promover direitos de cidadania, inclusão ao seguro social, mas sem provocar isonomia entre as camadas previdenciárias. Dado a diversidade na formação do Sistema Previdenciário Nacional frente a repercussão dos benefícios acumulados por meio das oportunas filiações aos Regimes Próprio , Regime Geral e Regime Complementar Fechado e Aberto formam-se sociedades previdenciárias desiguais produtoras de maiores desigualdades na inclusão e no acesso aos benefícios securitários

brasileiros . De fato e, apesar, o contingente crescente de desprotegidos reproduz um dado contumaz nas políticas sociais brasileiras, a permanência do cidadão em um mesmo status sócio – econômico, sem provocar mobilidade social.

2.1.3 - O Financiamento deste Modelo de Inclusão

A inclusão é fonte de financiamento da previdência social. Embora pareçam dois problemas, o financiamento e a inclusão, são, na verdade, as duas faces das transformações realizadas na previdência a partir de 1990, sendo a inclusão exatamente a solução para o problema do financiamento.

O relatório do Resultado do Tesouro Nacional, de dezembro de 2006, aponta para o crescimento das receitas previdenciárias naquele exercício. Um dos motivos foi a expansão do mercado formal de trabalho observada ao longo do ano.

A inclusão previdenciária que é feita por meio do aumento do emprego formal é importantíssima. Antes da formalização eram trabalhadores com salários, jornada e vínculo de subordinação que não possuíam carteira de trabalho assinada. Foi um elogiável esforço da fiscalização do trabalho.

Além da fiscalização, um mecanismo significativo para as empresas com utilização intensiva de mão-de-obra, pode ser a concessão de um benefício tributário para as empresas não-optantes do SIMPLES equivalente à diminuição da cota patronal sobre a parcela de remuneração de um salário mínimo, condicionada à regularização das relações de trabalho nessas empresas.

Não se pode aceitar a simples inclusão no sistema previdenciário de determinado segmento, por mais relevante que seja, sem se determinar se o pagamento de seus benefícios, no futuro, serão arcados por esses mesmos trabalhadores (hipótese de pronto excluída pela redação então dada ao § 12 do artigo 201), pelos empregadores ou pela União e se, neste último caso, sob a forma assistencial ou não.

Ademais, definindo-se que o respectivo custo será arcado pela União, e que o débito será computado à conta da previdência social, deve também a União recolher mês a mês a contribuição por ela devida ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social, de onde sairão os recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários. Algo, aliás, que a União já deveria vir fazendo, com relação às contribuições a seu cargo já instituídas.

Vale aqui invocar a crítica de FÁBIO ZAMBITTE (ob. cit., p. 28):

“Não é compatível a concessão de benefícios previdenciários a trabalhadores, ainda que de baixa renda, sem o correspondente custeio. Para tanto, repita-se, existe a assistência social, a qual tem função natural de preencher as lacunas deixadas pela previdência. (...) Qualquer outra opção distinta da melhoria do status econômico dos trabalhadores é fictícia, podendo, no máximo, acaçapar um benefício assistencial como previdenciário, à semelhança do que foi feito com a grande maioria dos benefícios da área rural concedidos antes da Constituição de 1988. Tais expedientes têm o efeito de macular a credibilidade da previdência, forçando um déficit que não existe, em razão da enorme massa de benefícios claramente assistenciais pagos pelo caixa previdenciário.”

Antes, porém, que se desse moldura legal para o § 12 do artigo 201 da Constituição Federal, a Emenda Constitucional n.º 47, de 5 de julho de 2005, talvez por atenção às críticas então formuladas, promoveu nova alteração no texto constitucional, prevendo, ao menos, a participação dos trabalhadores de baixa renda no custeio de seus benefícios, ainda que por meio de contribuição reduzida.

Esse o teor da norma então vigente:

"Art. 201.
.....

§ 12. *Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.*

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social." (NR)

Sem adentrarmos no mérito da inclusão das trabalhadoras domésticas, que demandaria uma análise própria, podemos constatar que houve um avanço tanto na

previsão de participação do trabalhador em seu custeio, atribuindo-lhe características de direito conquistado, mais que mera concessão do Estado.

Resta saber se a lei que regulamentará esse direito manterá ou não o § 1.º do artigo 45 da Lei n.º 8.212/91 que, acaso mantido, fará com que permaneça tudo como está. Nesse caso, melhor seria que se tivesse mantido a redação anterior do dispositivo, arcando a União com os custos da implantação desses benefícios, sob o manto da assistência social. Não obstante, de todo modo, a questão que se impõe é a de quem será responsável pelo recolhimento dos recursos capazes arcar com o pagamento desses benefícios, resultantes da diferença a menor (ou mesmo ausência) da contribuição do trabalhador, bem como da falta da respectiva contribuição patronal.

A questão deverá ser objeto da preocupação quando da edição da lei que regulamentar o sistema especial de inclusão previdenciária, que não está isento de observância do princípio da preexistência do custeio em relação ao benefício (art. 195, § 5.º, CF).

Restaria ao legislador imputar essa diferença a dois dos três entes que compõem o tripé que dá sustentação à previdência social: às empresas ou ao Estado. Aliás, nada mais justo que as empresas, que recorreram ao enxugamento de pessoal para poderem reduzir custos, e o Estado, que incentivou esse processo por meio da abertura do país à importação e por meio da flexibilização dos direitos trabalhistas e previdenciários, arquem com esse ônus.

Quanto às empresas, a lei poderá instituir adicional sobre a CSLL, tributando o lucro das empresas no lugar de aumentar a contribuição sobre a folha de salários. Como salientado, as tentativas de inclusão dos trabalhadores autônomos não podem resultar em prejuízo para aqueles empregados que, principalmente por força desses encargos, não lograram ainda a formalização de seu vínculo trabalhista.

Se o aumento da carga tributária deve ser visto como algo indesejável, e que no caso específico terá repercussão sobre o valor dos produtos, podendo afetar sua concorrência no mercado, esse é um desconforto menor a ser absorvido pelo empresariado, que deve buscar formas alternativas para reduzir os custos de produção.

Também não se deve considerar o custo com a previdência social como mera carga tributária. Como visto, essa visão meramente “arrecadatória” da previdência social a afasta de sua finalidade maior, que é a promoção da dignidade da pessoa humana, razão pela qual a previdência não pode ser entendida dissociada de sua finalidade, realizada por meio do pagamento de benefícios previdenciários.

No tocante à União, seria possível também se pensar em um adicional sobre o Imposto de Importação, o que permitiria até mesmo minorar, ao menos internamente, as conseqüências para a concorrência dos produtos nacionais, em razão da elevação do aumento da tributação sobre o lucro das empresas também proposta.

Um último aspecto a ser analisado é quanto à contribuição desses trabalhadores, na definição da alíquota que deverá ser eles aplicada. Se não nos é possível determinar com exatidão esse valor se não em um estudo de natureza econômica, que demandaria ainda precisar a contribuição da União e das empresas nos é possível fazer, no entanto, fazer uma limitação: essa contribuição não poderia ser mais do que a que é cobrada dos segurados empregados.

Ora, o artigo 194, parágrafo único, inciso V, da Constituição Federal determina que se observe a “equidade na forma de participação no custeio”. Isso quer dizer que o constituinte impôs ao legislador que, ao instituir contribuições, o faça de acordo com a capacidade de cada um dos contribuintes, empresa e trabalhador, compensando a redução da contribuição de um com o aumento da cotização de outro mais abastado.

O único motivo que justifica a contribuição do autônomo em patamar mais elevado do que a dos empregados (arts. 20 e 21, Lei n.º 8.212/91) é a falta da correspondente contribuição patronal, como buscamos demonstrar na análise da evolução da legislação previdenciária.

Contudo, face ao princípio regente da previdência social, que é o princípio da solidariedade, muito mais se justifica que haja uma contribuição adicional das empresas, ainda que não haja prestação de serviço diretamente a elas, para que o trabalhador autônomo – em condição ainda mais fragilizada que os empregados – possam contribuir ao menos nos mesmos patamares que estes para a previdência social.

Quanto a essa conclusão não se pode nem mesmo ficar restrito aos trabalhadores de baixa renda, posto que, como direito fundamental, a previdência social é um direito de todos, propiciando-se, desse modo, que a efetiva equidade na participação no custeio seja também uma forma de inclusão previdenciária e social.

CAPÍTULO III – Avaliação da Regulamentação do Sistema de Inclusão Previdenciária (EC 47)

3.1 - Implicações destas mudanças pra o ciclo previdenciário

Muito embora o principal escopo da EC nº 41/2003 tenha sido os regimes próprios de previdência dos servidores, o Regime Geral sofreu algumas alterações. Convém observar que as principais mudanças no RGPS têm sido feitas no âmbito infraconstitucional, por meio de alterações na legislação previdenciária.

A referida regra, posteriormente alterada pela EC nº 47/2005, passou a prever “Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e aqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo”.

Há algum tempo a inclusão previdenciária tem sido debatido, buscando se formas de incentivo que venha a efetivar os mandamentos legais. Em verdade, toda pessoa que venha a exercer alguma atividade remunerada de natureza lícita estará automaticamente filiada ao RGPS, salvo de participante, nesta condição, de RPPS.

Entretanto, a prática tem sido algo distante da norma legal. A maioria dos trabalhadores autônomos, legalmente definidos como segurados contribuintes individuais, não contribuem, em flagrante desrespeito aos preceitos legais e, o que é pior, gerando uma sobrecarga gigantesca na assistência social, pois tais pessoas serão excluídas da previdência social e poderão somente obter benefícios assistências na condição de necessitados.

A Lei nº 10.666/03 realizou uma melhoria na questão da inclusão previdenciária determinando a retenção da contribuição devida pelo contribuinte individual pela própria empresa que o remunera, a exemplo do que já ocorre com empregados e avulsos. Todavia, aqueles que laboram por conta própria somente para pessoas físicas continuam à margem do sistema. Apesar da reforma constitucional expressar somente o trabalhador de baixa renda, a meta deve ser a inclusão de todos.

Naturalmente o trabalhador de baixa renda carece de maior atenção, pois o desamparo estatal pode lhe custar a própria sobrevivência. Entretanto, não se deve olvidar a natureza contributiva do previdência social. O seguro social é sistema protetivo contra riscos sociais que demanda cotizações da clientela protegida, as quais

são atuariamente quantificadas de modo a definir-se o nível de contribuição necessária a atender as demandas socialmente relevantes.

Ainda que os trabalhadores sejam de baixa renda, não é compatível a concessão de benefícios previdenciários sem o correspondente custeio. Para tanto, existe a assistência social, a qual tem a função natural de preencher as lacunas deixadas pela previdência. De fato, a própria Constituição somente autoriza a concessão de novos benefícios ou a ampliação de prestações já existentes com a previsão da fonte de custeio (art 195, § 5º, CRFB/88), regra que, infelizmente costuma ser ignorada pelo Administrador Público e mesmo pelo Legislador.

A inclusão previdenciária depende de fatores muitas vezes externos ao sistema protetivo. Em um distante primeiro lugar, o trabalhador somente poderá abrir mão de parcela de sua remuneração em prol da previdência quando atinja determinado patamar mínimo de rendimento. Isto é, a melhor maneira de incluir o trabalhador de baixa renda no sistema protetivo é retirá-lo da situação de baixa renda.

Qualquer outra opção distinta da melhoria do *status* econômico dos trabalhadores é fictícia, podendo, no máximo, acaçapar um benefício assistencial com previdenciário, à semelhança do que foi feito com a grande maioria dos benefícios da área rural concedidos antes da Constituição de 1988. Tais expedientes somente têm o efeito de macular a credibilidade da previdência, forçando um déficit que não existe em razão da enorme massa de benefícios claramente assistenciais pagos pelo caixa previdenciário.

Também não deve ser esquecida a completa reformulação da estrutura administrativa do INSS, com a necessária melhoria do atendimento, de modo que os beneficiários seja efetivamente tratados com merecem, longe das providências absurdas adotadas pela Autarquia Previdenciária com o intuito de coibir fraudes.

Juliana Presotto Pereira Netto, em análise da questão, ratifica necessidade das ações propostas e arremata dizendo (ob. cit., p. 240) :

“Pode-se concluir assim que o principal desafio da previdência social no Brasil hoje é aumentar a cobertura do sistema e se consolidar como um serviço público confiável e de alta qualidade, como condição mesmo de eficácia do próprio direito previdenciário”

Dessa forma, a inclusão previdenciária depende intimamente da melhoria econômica dos trabalhadores, urgente aprimoramento da estrutura de atendimento à

população e, por fim, o ensino obrigatório, se possível já durante o período fundamental, da importância da previdência social e seu papel na sociedade brasileira.

De qualquer forma, fica claro a intenção do constituinte derivado de criar uma espécie de segurado especial urbano, à semelhança do que já existe na área rural (art.195,§ 8º , CRFB/88).

O art 201,§13, adicionado pela EC nº 47/2005 prevê o óbvio , ao afirmar que o sistema de inclusão terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.Certamente não poderia ser de outra forma, residindo a dúvida na intensidade destas reduções de contribuição e carência.Há de se criar um sistema realista, mas que não desrespeite o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social.

Pode-se dizer que este sistema foi criado, em parte, com o advento da Lei Complementar nº123/06, que instituiu o SIMPLES Nacional, ao fixar a possibilidade de contribuições individuais e facultativos (como donas de casa) recolherem contribuições equivalentes a somente 11% do salário- mínimo.Nesta situação, terão a garantia de benefícios do RGPS no valor de salário- mínimo, exceto a aposentadoria por tempo de contribuição, que fica excluída (art.21,§ 2º ,Lei 8.212/91, com redação dada pela LC nº 123/06).Com a exclusão de uma prestação, fica “mais barato”, permitindo a redução de alíquota e ainda mantendo os benefícios mais importantes, como aposentadorias por invalidez e auxílio-doença , dentre outros.

CONCLUSÃO

Considerando-se que a função básica de um regime previdenciário de cobertura geral, na modalidade repartição ativos – inativos, como o é o RGPS, é a garantia, aos trabalhadores em situação de riscos incapacitantes ao trabalho, da remuneração que lhes restitua rendimentos compatíveis com sua remuneração ativa dentro de certos limites de piso e de teto, salta aos olhos que o nosso sistema de cobertura ativa longe está de cumprir esta função. Isto posto, tomando-se a análise da trajetória do sistema, a ampliação do ciclo de cobertura ativa é condição sine qua non à sua funcionalidade.

Diversos fatores atuam sobre o sistema de previdência e em conjunto determinam o seu desempenho. Alguns deles exercem influência indireta, por exemplo, o desempenho do mercado de trabalho, ou as alterações demográficas, estas últimas sintetizando uma série de componentes: saneamento, saúde pública, grau de escolarização da população, e até mudanças comportamentais, como o casamento de indivíduos de diferentes “gerações”.

Ainda nesse grupo de fatores estão incluídas as instituições que agem sobre o mercado de trabalho – determinando maior ou menor grau de desemprego e de informalidade –, como o salário mínimo e a carga tributária, e outras ainda, como as excessivas regulações sobre o capital e a burocracia que inibem a constituição de empresas e reduzem o potencial de geração de emprego e de contribuintes para o sistema de previdência.

Há, no entanto, outros fatores intrinsecamente ligados ao sistema de previdência e que exercem papel fundamental como determinantes de seu desempenho. São eles as micro instituições que regulam a elegibilidade, a concessão e o valor dos benefícios – inclusive as regras de preservação do valor real ou de reajustamento – e as formas e modalidades de contribuição ao sistema de previdência. São leis, regras e regulamentos que ganharam forma e operacionalidade a partir da Constituição de 1988.

A baixa capacidade contributiva da população brasileira, especialmente aqueles situados no mercado informal de trabalho, cujas trajetórias laborais tendem a ser descontínuas, não pode ser um impedimento para sua exclusão do sistema previdenciário. Para viabilizar sua cobertura é necessário criar condições especiais que levem em conta a especificidade de suas trajetórias sociais e impliquem a camada mais rica da sociedade na geração de recursos para este fim. Sem onerar novamente o setor

produtivo, é preciso buscar formas de inserção dos trabalhadores urbanos na cobertura da Previdência Social. Nesse sentido, podemos observar a emenda constitucional 47 de 2005 permitiu diversas ações que facilitam a inclusão previdenciária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Odília Souza de. **A reforma da previdência social brasileira no contexto das reformas do estado: 1988 a 1998** Tese (Doutorado em Economia) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988, São Paulo, Saraiva, 2003.

BULOS, Uadi Lammêgo. Cláusulas Pétreas. **Revista Consulex**, Rio de Janeiro, Ano III, nº26, fev.1999.

CAPELLE, Marcio Rogério. **Benefícios Previdenciários Nova Interpretação da Renda Mensal Inicial** Rio de Janeiro, Leud, 2007.

DELGADO, Guilherme. **Diagnóstico do Mercado de Trabalho para a Previdência Social [1980-2006]** Disponível em:
< www.mpas.gov.br/docs/forum/diagnostico_mercado-trabalho.pps >
Acessado em: 07 out. 2007.

DRAIBE, Sônia M. **As Políticas Sórias Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas** In Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas para a década de 90, Brasília, março 1990

IBRAHIM, Z Fábio. **Curso de Direito Previdenciário** Rio de Janeiro Impetus, 2007.
Sarlo, N Tarsis. **Manual dos Benefícios Previdenciários (De acordo com a EC/05)**, Rio de Janeiro, Editora Lúmen Júris, 2006.

LAVINAS, Lena. Direito previdenciário para donas de casa versus universalidade da proteção social no Brasil **Revista Proposta**, Rio de Janeiro ,Fase, nº 103/104, Ano 28/29, dez. 2004 a mar.2005

MELLO, Magno. **A face oculta de Reforma Previdenciária**, Brasília, Letrativa, 2003.

MENEZES, Esther. **Previdência Social e Redistribuição de Renda no Brasil: uma Resenha da Literatura Contemporânea** .Pesquisa PIBIC/CNPQ, 1998

MODESTO, Paulo. A Reforma da Previdência e suas Normas de Transição **Revista Brasileira de Direito Público**, Rio de Janeiro v.6 jul. set.p. 87-104. 2004

NASSIF, L. A síntese da reforma da previdência. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 13 jan. 2000

NETTO, Juliana Presotto Pereira. **A Previdência Social em Reforma-O Desafio da Inclusão da Inclusão de um maior número de trabalhadores**, São Paulo: LTr, 2002

OLIVEIRA, Aristeu de. **Seguridade e Previdência Social**. Rio de Janeiro Atlas 2007.

REIS, C Mauricio; ULYSSEA, Gabriel. **Imposto sobre trabalho e seu impacto nos setores formal e informal.** Disponível em:

<www.ipea.gov.br/pub/td/sumex06/se1218.htm>

Acessado em: 07 out.2007.