



MAIO DE 2006

### SUMÁRIO

*Embora a crise atual no país tenha sido desencadeada no plano da disputa político-partidária, a partir de denúncias envolvendo os partidos da base de apoio ao governo, em especial o Partido dos Trabalhadores (PT) e parlamentares de diversas correntes políticas, sua evolução e desdobramentos posteriores assumiram uma conotação diferente.*

*Qual é então a natureza real da crise? O que está por trás do ódio e da violência irracional que impregnam o posicionamento de alguns articulistas e políticos ligados à oposição? Quais são os interesses que, disfarçados sob o manto do debate eleitoral, realmente alimentam a crise e buscam levá-la ao extremo de pretender interromper, faltando seis meses para a próxima eleição, o mandato presidencial?*

*Em realidade, a crise, hoje, reflete a ofensiva dos setores mais conservadores da sociedade e dos interesses externos com eles convergentes para reverter os avanços que, mal ou bem, conseguiu o atual governo em termos de ampliação da cidadania, da criação de canais de participação dos trabalhadores na gestão do Estado, de reversão, ainda que não linear, das políticas neoliberais, de preservação das conquistas sociais plasmadas na Constituição de 1988 e de construção de um novo padrão de inserção internacional do Brasil, fundado na defesa dos interesses estratégicos nacionais e no fortalecimento autônomo da nossa posição no cenário político e econômico mundial.*

## CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA - INTERROGAÇÕES PRESENTES NA HISTÓRIA BRASILEIRA <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Boletim de Análise de Conjuntura – sob os auspícios da Comissão Brasileira de Justiça e Paz – CBJP: SE/Sul, Quadra 801, Conjunto “B”, CEP 70401-900 – Brasília - DF, tel. (61) 3323-8713, fax (61) 3322-2648, e-mail: cbjp@cbjp.org.br **Comitê de Redação:** Pe. Thierry Linard de Guertechin (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento - IBRADES), Pe. Antônio Abreu (IBRADES), Pe. Bernard Lestienne (IBRADES), Francisco Whitaker Ferreira (CBJP), Daniel Seidel (CBJP), Gerson Gomes (CBJP), Beto Almeida (CBJP) Guilherme da Costa Delgado (CBJP), Pe. José Ernanne Pinheiro –Assessoria Política (CNBB), Nielsen de Paula Pires, Pedro Ribeiro de Oliveira (Comunidades Eclesiais de Base (CEBs–CNBB), Irmã Rosita Milesi (Instituto Migrações e Direitos Humanos - IMDH), Pe. Virgílio Leite Uchôa (CBJP) - **Revisão:** José Sílvio de Lana Marques – **Publicação e divulgação:** Conselho Nacional dos Leigos do Brasil (CNLB), endereço eletrônico: [laicatodobrasil@uol.com.br](mailto:laicatodobrasil@uol.com.br) - Colaboram especialmente nesta edição Guilherme da Costa Delgado e Pe. Virgílio Leite Uchôa.

<sup>2</sup> Colabora Patrus Ananias de Souza, Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, artigo publicado em 13/04/2006, Estado de Minas.

Entre as interrogações presentes na história brasileira está o porquê do fracasso do modelo constitucional de 1946, que teve uma curta e atribulada existência até a ruptura ditatorial e conservadora de 1964. Considero quatro pontos relevantes para a compreensão desse desacerto.

O primeiro foi a cassação do registro do Partido Comunista Brasileiro, em 1947, e a conseqüente perda do mandato de todos os eleitos pela legenda. Sabemos que as experiências comunistas governamentais, se contribuíram para o avanço dos direitos sociais, pouco ou nada aportaram ao aprofundamento das teorias e práticas democráticas. Mas parece-me inegável a contribuição do pensamento marxista na ampliação dos horizontes de abordagem do “Fenômeno humano”, incorporando novas categorias na análise da realidade, na compreensão das desigualdades e do trabalho no mundo moderno – com suas perversas formas de alienação – e abrindo novas possibilidades ao desenvolvimento com justiça social.

O fato é que os comunistas estiveram na resistência democrática ao Estado Novo, na linha de frente contra o nazifascismo. E, mais importante, as regras do jogo no processo constituinte foram estabelecidas com a participação dos comunistas que elegeram Luís Carlos Prestes senador, 14 deputados federais, deputados estaduais e vereadores pelo país afora, entre eles o mineiro Armando Ziller, encantadora figura sempre presente na memória dos que tiveram a alegria de conhecê-lo e ouvi-lo. Iedo Fiúza, candidato à Presidência da República, obteve expressiva votação. A cassação do PCB e de seus representantes foi um golpe na soberania da Constituinte e na Constituição que dela emergiu.

O segundo ponto foi a postura golpista de setores da União Democrática Nacional (UDN) liderados pelo talento verbal de Carlos Lacerda e de outras forças de interesses que gravitavam em torno de sua luz brilhante e sedutora. O lema de Lacerda em relação aos seus maiores adversários, Getúlio e Juscelino, nada ficava a dever ao mais duro e pragmático dos stalinistas, no encontro dos extremos: “não pode ser candidato; se for candidato, não pode ser eleito; se eleito, não pode tomar posse; se assumir, não pode governar”. O golpismo lacerdista e de seus aliados, além do apelo direto à intervenção das Forças Armadas e quebra da legalidade, traduzia-se na prática reiterada das mais duras acusações e denúncias, muitas vezes incidindo no campo pessoal e familiar, quase sempre dissociadas da verdade e desprovidas de provas, no contexto de uma disputa política sem fronteiras éticas, que transformava adversários em inimigos.

O terceiro aspecto relevante foi a partidarização das Forças Armadas. No horizonte que vislumbramos para 2022, o papel das Forças Armadas é fundamental. Um país continental como o Brasil, com as extraordinárias potencialidades, não pode ser tutelado por nenhum outro país ou potência. Cabe-nos preservar, como bem maior que herdamos dos nossos antepassados, a nossa soberania, a integridade nacional e, para isso, é necessário dispor de um poder militar dissuasório que deixe claro que

qualquer ocupação ou ingerência será vigorosamente confrontada. Mas queremos as Forças Armadas sintonizadas com o povo, obedientes à soberania popular e aos princípios constitucionais. Naquele momento, a guerra fria e o sectarismo quebraram a sua unidade. Em vez de reconhecerem como legítimos os conflitos que se estabelecem no interior das sociedades vivas e de se colocar acima deles como guardiões dos valores e procedimentos democráticos, ao lado das demais instituições e poderes do estado de direito, setores expressivos das Forças Armadas tornaram-se partes diretas dos conflitos, assumindo a posição de grupos e facções em detrimento do bem comum da pátria.

O quarto ponto é o mais constante em nossa história: a questão social, a integração das classes populares, dos pobres, no projeto nacional. Apesar de toda a retórica reformista do governo de João Goulart, as vozes da sabedoria e do bom senso que unem ousadia e prudência a serviço da emancipação do povo, a chamada esquerda positiva, propositiva diríamos hoje, atenta às condições objetivas da história, não foram devidamente ouvidas. Alceu Amoroso Lima, Edgar de Godoy da Mata-Machado, San Tiago Dantas, Celso Furtado, Anísio Teixeira, entre tantos outros, foram atropelados pelo golpismo direitista e pela precipitação de setores progressistas, esquecidos de que as boas intenções, se podem levar ao caminho do inferno, não são suficientes para abrir e calçar as estradas do futuro.

### ***RESISTIR AO RETROCESSO<sup>3</sup>***

Essa breve análise histórica da construção do processo democrático no país possibilita uma melhor inteligência dos riscos de retrocesso encravados na atual crise política. Restaurada a democracia, parece que as nossas elites pouco evoluíram no que diz respeito à superação do golpismo latente quando se impõem transformações para romper privilégios, distribuir renda, garantir direitos sociais universais e colocar as bases de uma nação que inclua efetivamente todos os brasileiros e brasileiras.

A crise política que ocupa o centro dos noticiários há quase um ano é de extrema gravidade. Mas, ao contrário do que se tenta impingir à opinião pública, essa gravidade não decorre do pretenso caráter ético da crise. Não são razões éticas as que de fato motivam e dão especificidade à crise atual, até porque a história política do país nunca foi propriamente exemplar nesse aspecto e muito menos exemplares são alguns dos políticos que hoje se arvoram em guardiões da moralidade. A crise é grave porque embute vetores de desagregação social e institucional que ameaçam nossa ainda incipiente democracia e cujos desdobramentos podem comprometer, inclusive, nossas possibilidades de realização como Nação.

É evidente que avançar no caminho da ética na política é essencial para o desenvolvimento democrático do país. Mas isso não se confunde com a utilização

---

<sup>3</sup> Colabora Gerson Gomes.

falaz de argumentos de natureza ética para obtenção de fins políticos muitas vezes inconfessáveis, que, uma vez alcançados, devolvem as preocupações éticas ao arquivo morto da memória nacional. Também não se confunde com o rebaixamento do debate político, na tentativa de desmoralizar as instituições e as autoridades republicanas e substituir os fatos por afirmações levianas e factóides, com a cumplicidade de parte de grande mídia. Tampouco se confunde com a utilização da chantagem como método de ação política, com o propósito de desestabilizar a economia, imobilizar o governo e tentar fraudar, preventivamente, o veredicto das urnas.

As interpretações mais comuns do atual quadro político – fundadas na constatação de que a oposição sabe que dificilmente sairia vitoriosa nas urnas e, conseqüentemente, não lhe restaria outro caminho a não ser transformar a conjuntura na ante-sala de um “golpe branco” –, embora ajudem a entender a dinâmica da crise, agregam muito pouco à identificação dos seus vetores fundamentais.

À margem da degradação do debate político e das conseqüências que, para as instituições democráticas, pode ter sua radicalização artificial, é importante considerar, na análise do caráter da crise, três hipóteses centrais.

Existe um fio condutor na evolução política do país que passa pelas formas de resolução dos conflitos de interesses entre a elite e os trabalhadores. Essa formulação é obviamente simplificadora, pois nem a elite nem os trabalhadores constituem segmentos sociais homogêneos. Historicamente, essas formas sempre excluíram a participação autônoma dos trabalhadores nos processos de decisões econômicas e políticas, inclusive com recurso à força quando a elite sentiu ameaçada sua hegemonia pela ascensão do movimento popular.

A cada avanço dos trabalhadores na repartição da renda nacional ou na incorporação de direitos sociais – em alguns casos outorgados, como no primeiro governo Vargas, outras vezes conquistados no embate político, como no caso da luta pela redemocratização que desemboca na “Constituição Cidadã” de 1988 – sempre correspondeu um contramovimento da elite, delimitado pelas circunstâncias históricas de cada momento, no sentido de restabelecer sua posição e seus privilégios.

Os interesses que levaram Vargas ao suicídio em 1954 são os mesmos que tentaram impedir a posse de Juscelino em 1955, que articularam o golpe branco (do parlamentarismo) para limitar os poderes de Goulart em 1961, que instigaram e apoiaram o golpe militar de 1964, que patrocinaram o terrorismo econômico durante a última eleição, que tentam, agora, provocar o impeachment de Lula e que querem, a partir da crise institucional que isto certamente produziria, eliminar o “entulho” social ainda existente na Constituição de 1988.

O movimento de globalização financeira, desencadeado nos anos setenta como parte do processo de reafirmação da hegemonia norte-americana, alterou

profundamente o equilíbrio geopolítico em escala mundial, com graves repercussões na periferia do sistema capitalista.

A globalização deslocou os centros de poder para as grandes corporações financeiras internacionais e impôs a generalização de políticas regressivas de corte neoliberal, subordinando a dinâmica das economias periféricas – em sua maior parte fortemente endividadas – aos interesses do capital financeiro internacional, fragilizando os Estados Nacionais periféricos e debilitando, em função da estagnação econômica e do aumento do desemprego, os movimentos sociais.

No Brasil esse processo foi atrasado primeiramente pela luta pela redemocratização e seus desdobramentos sociais e, depois, pelo impeachment de Collor de Melo. No entanto, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, foi impulsionado com extrema rapidez, particularmente no período 1995/1998. O novo modelo de organização da economia que emerge do avanço do capital financeiro e do desmoronamento do “socialismo real” coloca as relações entre o capital e o trabalho em um outro patamar. Dentro desse contexto, a expansão do capitalismo, sem travas e sem contrapesos, embora não isenta de conflitos e contradições, tende a consolidar uma dupla hegemonia: a do capital sobre o trabalho e a dos Estados Unidos sobre o resto do mundo.

A ponte entre a subordinação das economias periféricas ao capital financeiro e aos interesses da potência dominante e a subordinação “selvagem”, no espaço econômico nacional, do trabalho ao capital é feita pelas políticas neoliberais. Estas configuram a abertura irrestrita ao capital estrangeiro, a desregulamentação da economia em todos os níveis, com a minimização do papel do Estado, a remoção de normas reguladoras das relações capital/trabalho, a consolidação do “mercado” como vetor fundamental na alocação de recursos e distribuição da renda gerada, a liberalização comercial unilateral, a privatização dos serviços produtivos – telecomunicações, energia elétrica, entre outros – e abertura ao capital privado dos serviços sociais, como saúde, educação e previdência.

Face a esta análise, o que está em jogo na atual crise não é simplesmente a continuidade ou não do governo Lula. O que está em jogo é o destino do país.

Está em jogo se vamos ceder ou não às pressões dos segmentos da elite que, em linha com sua tradição histórica, querem retomar o controle absoluto do Estado para impor sua dominação política e aprofundar a exploração econômica dos trabalhadores, eliminando as normas de proteção ao emprego e seguridade social ainda presentes na Constituição Federal.

Está em jogo se vamos ou não lutar por uma inserção ativa e não subordinada no processo de globalização, se vamos ou não abrir mão da construção de nosso projeto de Nação.

Está em jogo se vamos ou não avançar no aperfeiçoamento da nossa democracia ou se, como no passado, vamos deixar as instituições e os princípios democráticos serem moldados, inclusive através de sua negação, pelos interesses das minorias que historicamente controlaram o poder político no país.

A vitória desses interesses representará um notável retrocesso para o Brasil. Alguns representantes dos setores conservadores já adiantaram, explicitamente, o que pretendem.

No plano internacional, a proposta é retomar a aliança subordinada com os Estados Unidos, para formar um tripé geopolítico com a Colômbia e o México, revertendo os avanços alcançados no fortalecimento do Mercosul, na construção da integração sul-americana, na consolidação das relações com a Argentina e a Venezuela, no rechaço à proposta norte-americana da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e de acordos bilaterais de investimento de corte colonial, na construção de alianças estratégicas com países da Ásia e da África, na defesa dos interesses comerciais dos países periféricos na Organização Mundial do Comércio (OMC) e em outros organismos internacionais. O objetivo é isolar os governos “rebeldes”, especialmente Chávez, e impor, indiretamente, o controle econômico, político e militar sobre toda a América Latina, inclusive restringindo o papel das Forças Armadas nacionais à manutenção da ordem interna e combate ao terrorismo e ao narcotráfico internacionais.

No plano nacional, em nome da disciplina fiscal e da “modernização” da economia brasileira, o núcleo das propostas é desvincular as verbas orçamentárias, principalmente em relação à previdência, à saúde e à educação; completar o processo de reforma e privatização da previdência social, inclusive desvinculando os benefícios previdenciários do salário mínimo; “enxugar” o aparelho de Estado e reduzir o gasto fiscal, restringindo a um mínimo sua interferência no domínio econômico; esvaziar o setor financeiro público, em particular o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), desviando para o setor privado os recursos do Fundo de Auxílio ao Trabalhador (FAT); remover o que resta de regulamentação sobre os movimentos de capital estrangeiro, eliminando também as restrições existentes sobre a participação estrangeira em diversos setores da economia; privatizar o que resta do patrimônio público, incluindo a produção, comercialização e distribuição de energia elétrica, petróleo e gás; reduzir unilateralmente as tarifas de importação para ampliar a abertura da economia à concorrência internacional; implementar a reforma trabalhista, para baratear os custos salariais e promover a “livre” negociação entre as partes; e remover os “excessos” da legislação ambiental, que interferem nos investimentos e no aproveitamento dos recursos naturais.

Seria lamentável que, em função de projetos pessoais de poder ou por uma avaliação superficial da natureza da crise atual e dos interesses representados por seus

atores principais, segmentos que se incluem no amplo espectro das forças progressistas brasileiras assumam uma posição equivocada dentro desse quadro. É preciso ter claro o que está em jogo, é preciso defender as conquistas democráticas, é preciso defender os direitos sociais dos trabalhadores, é preciso resistir à voragem da globalização e dos interesses hegemônicos que a comandam.

Em síntese, para continuar construindo a democracia e a nação para todos os brasileiros e brasileiras é preciso estar atento e resistir ao risco iminente de retrocesso.

## **SEGURIDADE SOCIAL: POLÍTICA SOCIAL AFIRMATIVA<sup>4</sup>**

### **Introdução**

Entre as questões que se precisa especificamente aprofundar, para resistir ao retrocesso, está a questão da seguridade social.

Na análise da questão da seguridade social destacam-se três aspectos da discussão da política social, com notórias repercussões sobre o conjunto do sistema: a gestação de uma nova Reforma da Seguridade Social, que seria formalmente proposta em 2007; uma análise sucinta do atual estágio da transição demográfica brasileira, com seus reflexos sobre o sistema de seguridade; a execução do Orçamento da Seguridade Social em 2005.

Chama-se a atenção para o papel exercido pela grande mídia no sentido de tentar formar uma noção de Reforma da Previdência inevitável, impelida por uma idéia fixa do “déficit” explosivo. Na esteira dessa noção, comparecem as propostas de restrição a direitos básicos no Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e na Assistência Social, aparentemente suportada por uma argumentação técnico-demográfica estrita.

Para tentar desnudar o argumento técnico, separando-o do viés ideológico, discorre-se brevemente sobre as características da transição demográfica brasileira – com seus ônus e bônus ao sistema previdenciário.

Depois analisa-se especificamente a execução do orçamento da seguridade social em 2005. Aí fica clara a inexistência do déficit público no sistema, constatando-se, ao contrário, uma elevação das transferências fiscais da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal, entre 2003 e 2005.

Conclui-se fazendo a ponte da análise do Orçamento da Seguridade com a análise do capítulo da Previdência Social. Fica claro aí que em 2005, tanto para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) quanto para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União (RPPSU), esses sistemas tiveram no conjunto

---

<sup>4</sup> Colabora Guilherme Delgado.

inalteradas suas necessidades de financiamento como proporção do PIB – respectivamente o RGPS se eleva de 1,81% para 1,96% e o RPPSU cai de 1,84% para 1,69%. Para esses sistemas de Previdência a necessidade de financiamento ficou inalterada em 3,65% do PIB, respectivamente em 2004 e 2005.

Finalmente, deve-se atentar para outro enfoque da reforma, levantado pelo atual Ministro da Previdência, que provavelmente recolocaria em novas bases a discussão da Reforma Previdenciária – as importantes mudanças em curso no sistema do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Este assunto pode afetar diretamente o sistema previdenciário; “Censo de Benefícios”, estrutura administrativa, gestão do auxílio doença, mudanças na arrecadação, entre outros, são analisados especificamente na seção da Previdência, embora também afetem todo o sistema da seguridade.

### **A Reforma em Gestão: Fatos, Interesses e Visões Contrapostas**

Durante todo o ano de 2005 acumularam-se indícios – agora já assumidos claramente pela grande mídia<sup>5</sup> - de que se prepara uma nova Reforma da Previdência para o início do próximo governo (2007), com característica de mudança de algumas regras básicas da seguridade social e não apenas da chamada “Previdência Contributiva”.

A reação oficial do Ministério da Previdência, através de várias entrevistas do Ministro aos jornais em janeiro de 2006 e do Secretário da Previdência Social à Folha de São Paulo em 6/2/2006, tem sido a de negar que se esteja preparando neste governo nova reforma previdenciária, admitindo, contudo, que problemas demográficos, fiscais ou do mercado de trabalho possam vir a pressionar no futuro por mudanças das atuais regras constitucionalizadas.

A freqüência mensal com que o Ministério da Previdência anuncia os dados de arrecadação e concessão de benefícios, aliada ainda ao debate em torno do reajuste do salário mínimo, vem alimentando no correr do ano o debate da política previdenciária, focado em geral no discurso do “déficit” crescente. Segundo esse discurso, a solução em médio prazo somente se daria por uma nova onda de restrição a direitos, agora dirigida explicitamente ao Regime Geral da Previdência Social e aos direitos constitucionais da Assistência Social (Benefícios da Prestação Continuada à Pessoa Idosa e à Pessoa Portadora de Deficiência).

Por sua vez, o Ministério da Previdência vem destacando a necessidade de atacar problemas gerenciais do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), com o que espera repor a discussão da política previdenciária em novas bases.

---

<sup>5</sup> Matérias sucessivas publicadas no “Correio Brasiliense” – “Folha de São Paulo”, “Estado de São Paulo”, o “Globo” e várias edições do Jornal Nacional da “Rede Globo” nos meses de novembro e dezembro de 2005 e janeiro de 2006 – apontam para “déficits” insustentáveis no RGPS e preparam a opinião pública para “inevitabilidade” de uma nova reforma.

Paralelamente O Congresso prepara-se para votar um Projeto de Emenda Constitucional (PEC 157/2003) que permite ao Congresso eleito em 2006 legislar como se Constituinte fora, modificando por maioria simples Direitos Sociais, Ordem Econômica, Sistema Tributário, entre outros. No dia 10/5/2006 essa PEC 157/2003 foi aprovada na comissão especial, indo para votação em dois turnos no plenário da Câmara dos Deputados.

A onda restritiva, no formato em que é apresentada por alguns analistas de finanças previdenciárias, fortemente repercutidos pela grande mídia, compreende basicamente as seguintes mudanças<sup>6</sup>: instituir o limite mínimo de idade para aposentadoria ( 65 anos para homens e 63 para mulheres), precedido por regra de transição; desvincular o salário mínimo do piso dos benefícios previdenciário e assistencial; eliminar regras de idade mínima diferencial para professores, incluindo todas as categorias no limite geral; eliminar a aposentadoria por tempo de contribuição.

Por enquanto, no rol das reformas restritivas não se explicita a elevação da idade mínima dos segurados especiais da Previdência Rural (60 anos homens e 55 mulheres), talvez para não ampliar o leque das reações. Mas a consequência lógica do aumento de idade mínima de aposentadoria no regime urbano (65 homens e 63 mulheres), mantida a diferença atual de cinco anos entre as duas categorias de segurados, (Art.201 § 7º - II da Constituição Federal), seria a de elevar a idade mínima às mulheres rurais para 58 anos, mantidos os 60 anos para os homens.

As duas mudanças principais que estão sendo propostas são a da idade mínima e a da desvinculação do salário mínimo, que absorveriam as demais. Como se sabe, a aposentadoria por tempo de contribuição é um falso dilema, já que a Lei do Fator Previdenciário, ainda vigente, é até mais restritiva do que a tese do limite de idade<sup>7</sup>. Por sua vez, a aposentadoria diferencial aos professores é justificada em termos previdenciários por aspectos intrínsecos do regime de trabalho, que não se poderia extinguir sem justificção convincente. Mas este assunto não será objeto de nossa atenção neste texto.

A tese de elevação do limite de idade para 65 anos no Regime Geral de Previdência Social tem consequências também para a Assistência Social. Faria coincidir as idades limite aos 65 anos, que é a idade da aposentadoria assistencial. Isto poderia ser indiferente, à primeira vista, para a Assistência Social, mas não o seria para a Previdência Social. A coincidência das idades de forma mais generalizada, que

---

<sup>6</sup> Ver em especial TD nº 1050 – IPEA - (Fábio Giambiagi, João Luiz de Oliveira Mendonça, Kaizô Beltrão e Vagner L. Ardeo).

Ver ainda várias opiniões sobre restrição de direitos previdenciários e assistenciais, in “Desafios do Desenvolvimento” – Out. 2005 – Nº 2 – nº 5.

<sup>7</sup> Para uma avaliação dos efeitos da Lei do Fator no retardamento da idade de aposentadoria e/ou no valor dos benefícios – no período 1997/2005 ver Guilherme Delgado, et alli - TD nº 1161 – Fev. de 2006

esta proposta contém, poderia provocar tendências de indução à desfiliação previdenciária, face a igualação de pelo menos um benefício básico do sistema previdenciário e do sistema assistencial. Observa-se que a Previdência Social é contributiva, enquanto a Assistência Social é gratuita nos termos legais vigentes.

Em outros estudos já se comentou, com forte demonstração empírica, sobre a necessidade da vinculação do salário mínimo ao piso de benefícios da seguridade social, tendo em vista a garantia dos direitos sociais básicos na política social, salvaguarda principal à política de combate à fome e à exclusão social.

É importante ressaltar o papel fundamental do benefício mínimo da Assistência Social e da Previdência Social vinculada ao salário mínimo no combate à pobreza e à desigualdade. Na verdade, é esse sistema de benefícios básicos, minimamente assegurados pela ordem constitucional da Seguridade Social, que garante a eficácia na erradicação da pobreza e da miséria. Qualquer outra política social do período terá com certeza menos importância do que essa política, na perspectiva do combate à desigualdade e à pobreza no Brasil.

Resta esclarecer mais explicitamente duas linhas de argumentação: os pressupostos do Ministério da Previdência na linha das reformas de gestão do sistema INSS, que eventualmente recolocariam em novas bases a discussão do chamado “déficit” explosivo, e a fundamentação técnico-demográfica, separada do viés ideológico na proposta de elevação da idade mínima.

O principal indicador síntese da demografia que tem sido utilizado nas discussões da reforma previdenciária é a tendência firme de crescimento da expectativa de sobrevivência das pessoas idosas (60 anos ou mais). Considerando-se uma comparação bem recente (1999-2003), os anos de sobrevivência do idoso com 60 anos teriam aumentado de 17,7 anos em 1999 para 20,6 em 2003<sup>8</sup>. Essa mudança etária evidentemente onera a Previdência. Contudo, ela precisa ser contextualizada juntamente com outros fatores demográficos e econômicos. De fato a demografia apresenta ônus, mas também traz bônus à Previdência, conforme o perfil etário de cada população e outros fatores ligados a estrutura do mercado de trabalho. .

Dentre os elementos de bônus, destaca-se a ainda muito baixa proporção de idosos na população brasileira, ao redor de 8,5%, contra o padrão europeu situado entre 20 a 25%; também é baixa a “relação de dependência” (população inativa/população ativa), que atingiria o padrão europeu atual por volta do ano 2050<sup>9</sup>; é baixa taxa de cobertura dos segurados da Previdência com relação à População Economicamente Ativa (situava-se no ano censitário de 2000 ao redor de 51%), o que

---

<sup>8</sup> Cf. TD 1161 – IPEA – Brasília – Fev. 2006.

<sup>9</sup> Ver dados in Guilherme Delgado e Ana Carolina Quirino – “Inclusion Previsional y Assistencial en Brasil (1988-2005) - ) - Alcance y Limites” – in Bienestar y Política Social nº 1 – México – CISS – dez. 2005.

significa potencial de crescimento da filiação previdenciária ainda importante, dependente da evolução do mercado de trabalho a médio prazo<sup>10</sup>.

Considerados os fatores demográficos de aumento da longevidade, confrontados com os demais indicadores demográficos citados, o que se infere em termos de sugestões para uma reestruturação previdenciária, são regras de adaptação suaves, com norma de transição em longo prazo (10 a 20 anos, por exemplo), tendo em vista, conforme juízo político, eventual mudança na regra do limite de idade.

**Qualquer mudança abrupta nas regras do limite da idade para aposentadoria que tentar se apoiar em indicadores demográficos isolados não resistirá a uma análise técnica e ético-jurídica do direito previdenciário.**

Ademais, não há como negá-lo, os próprios protagonistas da reforma restritiva, fortemente repercutidos na grande mídia em defesa dos novos limites de idade na Seguridade Social, vocalizam explicitamente o argumento dos requerimentos do “superávit-primário” a serviço da Dívida Pública. O argumento demográfico é usado de maneira aparentemente apolítica para tentar impor mudanças rápidas no jogo distributivo das finanças públicas. Este, contudo já é um outro debate, que por ora não vamos aqui considerar.

### **Transição Demográfica, Mercado de Trabalho e Seguridade Social:**

O fenômeno chamado de transição demográfica corresponde à mudança nos indicadores de mortalidade e fecundidade de uma população. Estes, que inicialmente se encontravam em altos níveis, caem sistematicamente. Esta mudança não é simultânea, ocorrendo primeiro a queda da mortalidade, com conseqüente aumento da expectativa de vida. Com defasagem de algum tempo, a exemplo de distintas experiências internacionais, vem a queda pronunciada na taxa de fecundidade.

Embora os dois fenômenos demográficos sejam importantes, a queda na fecundidade tem maior impacto sobre a mudança da estrutura etária da população. Isto ocorre porque, enquanto a mortalidade representa um fenômeno distribuído em todas as faixas etárias, a mudança na fecundidade representa uma mudança comportamental da população em idade reprodutiva que vai afetar especificamente o tamanho das novas coortes, isto é, a base da pirâmide etária.

A mudança na estrutura etária/envelhecimento da população tem sido apontada como fator que levaria a uma inescapável nova reforma nas regras para a concessão de benefícios de aposentadoria, com elevação da idade mínima para aposentadoria justificada pelo expressivo aumento da expectativa de vida da população nas últimas décadas.

---

<sup>10</sup> Entre 1980 e 2000 o sistema previdenciário brasileiro perdeu parcela importante de contribuintes – que caem de 55,6% da PEA no primeiro ano para 41,8% no segundo, face ao aumento do desemprego e precarização das relações de trabalho no período (cf. Bienestar y Política Social nº 1) – op. cit. p. 88.

No entanto, conforme apresentado, demograficamente o país está no momento ótimo para o financiamento da previdência, sendo que o problema principal está no mercado de trabalho, na insuficiente incorporação da população ao mercado formal. Desde 1980 se nota uma queda expressiva na proporção de trabalhadores formais (isto é, que contribuem à previdência) que naquele ano representavam 55,6% da PEA enquanto em 2000 eles representavam apenas 41,8%.

Desta forma, mesmo com os indicadores de expectativa de sobrevida apresentando fortes melhoras nas últimas décadas, a justificativa de uma nova reforma nas regras de concessão de benefícios previdenciários devido exclusivamente aos fatores demográficos não se sustenta. A demografia vem contribuindo positivamente para o financiamento do sistema. O verdadeiro “gargalo” do sistema não é a demografia e sim a situação do mercado de trabalho.

## **Conclusões sobre Seguridade Social**

A abordagem da seguridade social focaliza três aspectos autônomos do sistema: as propostas de mudança das regras de acesso a benefícios, as tendências demográficas a médio prazo e o financiamento das diferentes estruturas de proteção social, organizadas no Orçamento da Seguridade Social.

A abordagem da reforma da seguridade que está posta em circulação pela grande imprensa, conquanto utilize ora do argumento demográfico, ora da situação “explosiva” das finanças públicas, ou ainda a combinação de ambas, não se apoia em dados e informações demonstráveis.

Da perspectiva do argumento demográfico, como se demonstrou, há mais ônus que ônus na situação demográfico–laboral brasileira no curto e no médio prazo; assim, não é por esta linha que se justificam mudanças abruptas nas regras do limite de idade para aposentadoria.

Por seu turno, o argumento do “déficit previdenciário” explosivo, manejado sistematicamente ao longo do ano de 2005, não se confirma pelos dados finalmente apurados em 2004 e 2005: é de 3,65% do PIB a necessidade de financiamento constante dos sistemas previdenciário de responsabilidade da União.

Ademais, a forte elasticidade da receita da seguridade com relação ao PIB, subjacente aos dados de arrecadação apresentados, sugere que trajetórias de recuperação econômica têm impacto mais que proporcional na recuperação das finanças previdenciárias.

Deve-se ponderar que no quadro de semi-estagnação econômica dos últimos 15 anos as despesas com a Previdência não seriam financiáveis sem aumento da tributação.

De resto há que considerar a possibilidade de uma mudança importante no sistema de gestão da previdência em curso e, obviamente, uma aposta no crescimento econômico para o futuro como principais esteios para melhoria no sistema de seguridade social.

A respeito das propostas de reforma em circulação, toda cautela é pouco. É urgente prestar atenção nas tentativas de desconstrução da seguridade social e direitos sociais universais conquistados na Constituição de 1988.

Para maiores detalhes veja-se o anexo à Análise de Conjuntura de Maio, disponível na página da CBJP: [www.cbjp.org.br](http://www.cbjp.org.br).