

A crise no mercado de trabalho e o complexo previdenciário no Brasil – 1990 a 2002

Vinicius Gaspar Garcia¹

Resumo

Este trabalho pretende discutir as relações entre a crise do mercado de trabalho brasileiro e as propostas de reforma na Previdência Social, movimentos que ocorrem na década de 90 e têm tido continuidade no governo Lula². Nesse período, é possível afirmar que o país vem adotando uma agenda neoliberal, implementando uma série de ações baseadas num mesmo referencial teórico, isto é, numa determinada visão da economia, da sociedade e do próprio país.

Palavras-chave: Mercado de trabalho; Previdência Social.

Introdução

É verdade que existem diferenças entre os governos Collor e FHC (entre os dois mandatos também), mas, em linhas gerais, pode-se dizer que ambos utilizaram um “receituário” de políticas econômicas formulado no chamado Consenso de Washington.³ O breve período do governo Itamar foi um intervalo onde, na verdade, esse processo fica em compasso de espera e é gestado o Plano Real, já com FHC no Ministério da Fazenda.

A aplicação da política econômica ortodoxa significa, ao mesmo tempo, uma fonte de **crise para o mercado de trabalho e de desequilíbrios para o Complexo Previdenciário**, sendo que a reforma deste faz parte da estratégia que está sendo praticada. Foi criado assim um círculo vicioso no qual a “necessidade” de reforma na Previdência foi reforçada e simultaneamente imposta pela política econômica e suas conseqüências sobre o mercado de trabalho e as finanças públicas.

Na primeira parte do trabalho, será feita uma exposição acerca das características mais gerais da agenda neoliberal e do contexto histórico no

1 Mestrando em Economia Social e do Trabalho – Unicamp. Instituto de Economia (IE).

2 A ênfase do trabalho é o período que vai de 1990 a 2002, em especial os anos do governo FHC. Mas, sempre que julgarmos oportuno, faremos referências ao governo Lula.

3 Conjunto de propostas desenvolvidas em um seminário do Banco Mundial realizado na cidade de Washington no início dos anos 90; propostas essas destinadas aos países da periferia, visando a redução do Estado, a liberalização dos mercados e a desregulamentação financeira.

qual ela foi implementada. Esse sumário tem como objetivo apontar como estas características se materializam em limites para própria política econômica e debilitam severamente o nível de crescimento econômico. Em seguida, pretende-se desenvolver uma descrição panorâmica da crise no mercado de trabalho, expressa claramente pelo aumento significativo dos índices de desemprego e informalidade. Finalmente, na terceira parte do artigo, serão discutidas as reformas propostas e já executadas na Previdência, procurando-se enfatizar a importância estratégica dessa na questão social.

1 A agenda neoliberal

A **liberalização financeira** pode ser considerada como um símbolo do estágio atual do capitalismo. Ela é caracterizada pela livre mobilidade – entrada e saída – dos capitais. Tal situação implica num quadro de **vulnerabilidade** para os países da periferia capitalista. Pode haver, a partir de uma mudança nas expectativas dos agentes financeiros, a reversão do preço de determinados ativos, fazendo com que os capitais, rapidamente, “mudem de posição”, saindo de um país e com isso afetando preços importantes da economia como o câmbio e a taxa de juros.

Ademais, o sistema monetário internacional é hierarquizado (Carneiro, 2002). Podemos dividi-lo em três categorias de moeda: a moeda reserva (dólar), as moedas conversíveis (países centrais) e as moedas não-conversíveis (países periféricos). É no âmbito da moeda central que se define a taxa de juros que será a referência para os demais países. Essa é uma taxa baixa, já que não há necessidade de uma grande remuneração ao capital, que “naturalmente” busca a moeda mais estável.

Do núcleo para fora do sistema, portanto à medida em que as moedas vão se tornando menos seguras, as taxas de juros se elevam. Fica clara a definição de uma regra para formação das taxas de juros que é prejudicial aos países da periferia. “A taxa de juros fora do núcleo é sempre a taxa paga pela moeda central, acrescida de um *risco país*” (Carneiro, 2002, p. 47). Esse último é definido pela avaliação das agências internacionais, que classificam os países para os investidores.

A agenda neoliberal também incluiu os processos de **abertura comercial e privatizações**. De acordo com o discurso oficial, tais iniciativas iriam implementar uma nova forma de crescimento para economia brasileira, substituindo o chamado *desenvolvimentismo*. Este modelo prevaleceu, grosso modo, de 1930 até a segunda metade dos anos 70, sendo baseado na política de substituição das importações, com presença estatal importante na economia.

A tese de que essa estratégia foi responsável pela crescente perda de dinamismo das economias latino-americanas foi amplamente difundida na primeira metade dos anos 90. A crítica fundamental ao modelo desenvolvimentista residiu na idéia de sua incapacidade em manter o ritmo de incorporação do progresso técnico e do aumento da produtividade. O problema apontado foi falta de *eficiência econômica*, gerada pela burocratização das atividades produtivas. A razão que explicaria isso, segundo a corrente neoliberal, seria a ausência de concorrência decorrente da elevada proteção tarifária e do excesso de regulação ou interferência estatal.

O novo modelo proposto – e que foi implementado – teve na concorrência seu motor primordial. A abertura comercial foi colocada em prática com o rebaixamento das tarifas, permitindo a entrada de novos produtores no mercado (principalmente estrangeiros). A privatização faria com que tivéssemos uma gestão mais eficiente em vários setores produtivos, além da eliminação de monopólios. Em suma, esse foi o discurso dos economistas do governo FHC para justificar a abertura comercial e as privatizações.

Depois de praticamente uma década de política econômica ortodoxa, algumas observações podem ser feitas. Após o Plano Real, é inegável que houve uma redução substancial das taxas de inflação no país. A questão que se coloca é que, ao mesmo tempo, esse receituário limitou qualquer possibilidade de crescimento mais prolongado da economia brasileira. Nos últimos anos, as taxas de expansão da economia têm sido baixas e, quando se consegue um crescimento razoável, ele acaba sendo interrompido em função de crises internas ou externas, não necessariamente na esfera econômica. Vejamos os dados para todo o século XX.

Tabela 1
Nível real de atividade econômica
Brasil – Século XX

Período	Variação (%)
1900 – 1909	4,3
1910 – 1919	3,7
1920 – 1929	5,7
1930 – 1939	4,3
1940 – 1949	5,1
1950 – 1959	7,1
1960 – 1969	6,1
1970 – 1979	8,8
1980 – 1989	2,9
1990 – 1999	1,5

Fonte: Mattoso (1999, p. 21).

Os dez anos que vão de 1990 a 1999 apresentam um nível de atividade econômica inferior ao período que vai de 1980 a 1989, a considerada “década perdida”. A comparação com as décadas de 50, 60 e 70 é ainda mais marcante, pois nesses 30 anos tivemos um crescimento médio da economia em torno de 7%. Portanto, é evidente que, já a partir dos 80, perdemos o ritmo de crescimento da economia e esse processo foi acentuado na década de 90. Com essa constatação, não se pretende simplificar o debate e submeter todas as variáveis ao comportamento do PIB. Mas, nos parece claro que o crescimento da economia é condição necessária, não suficiente, para que o enorme problema social existente no país – pobreza, desemprego, violência, falta de qualidade nos serviços públicos, etc. – possa ser resolvido.

A abertura comercial indiscriminada fragilizou parte importante do nosso parque industrial; a manutenção de um câmbio sobrevalorizado⁴ impulsionou as importações e acelerou esse processo, ainda mais porque sempre foi combatida a prática de política industrial; os juros extremamente elevados têm impedido o consumo e, especialmente, os investimentos no país. Enfim, a agenda neoliberal debilitou ainda mais a capacidade de expansão da economia nacional, o que traz conseqüências para o mercado de trabalho, como veremos a seguir.

2 A deterioração do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90

Na última década, assistimos a um processo de alterações significativas no âmbito das relações de trabalho e também no que se refere às taxas de desemprego observadas no Brasil. A precarização das estruturas ocupacionais somada ao aumento do desemprego, caracteriza o que chamamos de **deterioração do mercado de trabalho brasileiro**.⁵

Pretendemos estabelecer um paralelo entre as taxas de crescimento observadas na década de 90 e a elevação dos índices de desemprego. Nosso

4 O câmbio ficou sobrevalorizado até janeiro de 1999, claramente porque se imaginava que a desvalorização poderia ser um risco para reeleição de FHC em 1998.

5 Na verdade, existe uma certa imprecisão quando colocamos que os problemas são relacionados ao “mercado” de trabalho. Esse termo não expressa de maneira adequada a amplitude da crise a que nos referimos, uma vez que muitos dos problemas que iremos apontar se encontram “fora do mercado”. Tratam-se das questões relativas ao chamado “mercado informal”, aquele no qual os trabalhadores não mantêm qualquer tipo de vínculos que garantam direitos mínimos de proteção social, como o seguro-desemprego, o FGTS e a Previdência Social. Porém, como o termo “mercado de trabalho” está plenamente difundido e é constantemente utilizado de maneira a englobar todas as formas de ocupação, faremos uso dessa expressão durante esse artigo.

objetivo é demonstrar que, em grande medida, a queda do nível de emprego é explicada pela retração da atividade econômica.⁶ Essa, por sua vez, é decorrente da aplicação de um receituário liberal de política econômica, o qual, na nossa opinião, se mostra equivocado e responsável pelo agravamento dos problemas sociais.

Esse mesmo receituário neoliberal justifica a crescente flexibilidade das relações de trabalho, processo que causou a elevação da precariedade nas ocupações, fazendo com que as condições de trabalho piorassem de maneira significativa. Esse resultado é a “outra face” da deterioração que ocorreu nos anos 90. Vale ressaltar que o discurso oficial e conservador defende a flexibilização e a liberalização como necessárias ao atual mundo do trabalho. A “modernização” das relações de trabalho, forma pela qual a precariedade é “vendida”, seria indispensável, pois, de um lado, temos o avanço tecnológico que reduz a necessidade de mão de obra e exige maior liberdade para o empregador, e, de outro, existem os “elevados custos trabalhistas” que oneram as empresas num mundo cada vez mais competitivo.

Esse discurso neoliberal e a política econômica adotada agravaram a crise no mercado de trabalho. Porém, é preciso reconhecer que os problemas já começam a aparecer nos anos 80, quando tivemos também um desempenho muito ruim do PIB. Como resultado desse crescimento econômico muito baixo, tivemos, além da elevação da taxa de desemprego aberto (que ultrapassou os 7% da PEA em 1981 e 1984, segundo dados do IBGE), o aumento das formas de ocupação não-formais e dos trabalhadores por conta própria, evidenciando assim uma insuficiência na geração de empregos formais nas áreas urbanas (Mattoso; Baltar, 1997). Verificamos que, ao final dos anos 80, se considerarmos as oportunidades ocupacionais não-agrícolas, os empregos não-formais já são 24,1% do total, enquanto que os trabalhadores por conta própria são 19,1% (PNAD e RAIS, 1989).

Já na década de 80, portanto, inicia-se o processo de deterioração do mercado de trabalho brasileiro, com o aumento do desemprego e da precariedade. Esse processo só não foi mais acentuado em razão da

6 A introdução de inovações tecnológicas é muitas vezes utilizada como explicação para o aumento do desemprego no período recente. É evidente que essa relação existe, mas nos parece um erro apontá-la como fator preponderante na determinação do desemprego. Se o contexto no qual tais inovações tecnológicas são introduzidas é de dinamismo econômico, seus efeitos sobre o desemprego são minimizados. Ademais, essa explicação que defende a primazia do aspecto tecnológico tem um caráter inexorável que gera um certo “conformismo” diante do problema do desemprego, o que é prejudicial para o debate.

preservação da estrutura produtiva nacional, que estava protegida da concorrência internacional.

Nos anos 90, a situação se agrava, pois o medíocre crescimento econômico se dá em meio a reformas liberais que expõem de maneira indiscriminada a economia brasileira, aumentando sua vulnerabilidade e debilitando seu potencial de crescimento. Como apontam os professores Jorge Mattoso e Paulo Baltar (1997, p. 294):

A abertura comercial indiscriminada, a ausência de uma política capaz de orientar a reestruturação das indústrias afetadas pela competição internacional, a valorização da moeda nacional e as altas taxas de juros estão modificando a estrutura da economia brasileira e reduzindo sua capacidade de geração de oportunidades ocupacionais.

A ocorrência de índices elevados de desemprego e informalidade constitui um fenômeno que não é isolado e restrito a determinados setores ou regiões do país; trata-se de um problema nacional (Mattoso, 1999). É verdade que os desequilíbrios regionais e setoriais já existentes podem fazer com que tais processos sejam mais ou menos intensos, porém a preocupação com o desemprego, por exemplo, é marcante e significativa para boa parte da população brasileira, como inclusive apontam pesquisas recentes.

Para evidenciar as relações entre o aumento do desemprego e a variação das taxas de crescimento anuais da economia brasileira, vamos apresentar alguns dados.

Tabela 2
Taxa de variação real do PIB (%)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
-4,35	1,03	-0,54	4,92	5,85	4,22	2,66	3,27	0,13	0,79	4,36	1,42	1,52

Fonte: Ipea.

É possível perceber que, em todos esses anos, o país não conseguiu obter um crescimento significativo, em torno de 5%, por exemplo, por um período razoável de tempo. O início da década de 90 é bastante problemático, inclusive com taxas negativas do PIB num período onde ainda prevaleciam patamares elevados de inflação. Há recuperação da atividade com o Plano Real e o *boom* de consumo que se seguiu a ele em 1994-95, porém essa trajetória já perde força em 1996 e resulta numa recessão em 1998-99. O ano de 2000 marca novamente uma recuperação, abortada pela “crise de energia”.

Já nos últimos dois anos voltamos a ter taxas baixas⁷ – inferiores a 2% – e as previsões para 2003 são de algo entre zero e 0,5%.

Em relação às taxas de desemprego, observemos os dados oficiais do IBGE para depois estabelecermos um paralelo com o quadro anterior. As taxas são as seguintes.

Tabela 3
Taxa de desemprego aberto (%)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
4,3	4,8	5,8	5,3	5,1	4,6	5,4	5,7	7,6	7,8	7,8	6,8	7,9

Fonte: Ipea.

Mesmo com a recessão do início da década de 90, as taxas de desemprego são relativamente mais baixas do que as observadas nos outros anos. Isso pode se dever ao fato de que se iniciava apenas o processo de abertura comercial, de maneira que a economia nacional ainda estava protegida e conseguia manter certo nível de emprego.

Depois do Plano Real, tivemos, como foi colocado, um *boom* de consumo em função do aumento do poder de compra da população em geral. Isso implica num crescimento importante no biênio 1994-95, com efeitos sobre a diminuição no desemprego, já que a taxa observada em 1995 é baixa em comparação aos demais anos considerados, em particular na segunda metade da década.

A partir de 1996 há uma desaceleração da economia, que se configura em recessão nos anos de 1998 e 1999. A trajetória da taxa de desemprego acompanha esse movimento, como se percebe pelos altos índices de desemprego em 1998-99, anos em que tivemos crescimento praticamente nulo. A recuperação de 2000 não foi suficiente para gerar empregos, primeiro porque foi um episódio isolado e, principalmente, foi um período de utilização de capacidade ociosa – sem novas contratações – já que vínhamos de dois anos de estagnação.

Nos últimos dois anos, o crescimento voltou a patamares baixos e o desemprego se manteve elevado. A partir de outubro de 2001 o IBGE adota uma nova metodologia – menos restrita – e ela mostra que as taxas foram, respectivamente, de 11,4% e 12,5% em 2002 e 2003 (até outubro).

⁷ A taxa de 2002 foi recentemente revisada para 1,9%.

Novamente, com a recessão do ano atual – fruto do aperto monetário e fiscal – o desemprego recrudescceu e se mantém em níveis recordes.

Outras pesquisas também mostram esse quadro de crescente desemprego em decorrência do pífio crescimento do produto nos anos 90. Gostaríamos de destacar os dados da Fundação SEADE-DIEESE, que se referem à capital paulista e utilizam um critério mais amplo para medir o desemprego. O crescimento das chamadas taxas de desemprego oculto pelo trabalho precário e desalento⁸, evidenciam o problema de maneira mais completa e geral do que o levantamento feito pelo IBGE. Os dados a seguir foram obtidos na PED da Fundação SEADE.

Tabela 4
PED – Região Metropolitana de SP
Variação (%)

Tipo de Desemprego	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	8,7	10,3	11,7	15,2	14,6	14,2	13,2	15,1	16,0	18,3	19,5
Aberto	6,5	7,4	7,9	9,2	8,6	8,9	9,0	10,0	10,3	11,7	12,3
Oculto	2,2	2,9	3,8	6,0	6,0	5,3	4,2	5,1	5,7	6,6	7,2
Pelo trabalho precário	1,5	2,0	2,9	4,6	4,7	4,0	3,3	3,8	4,2	4,6	4,9
Pelo desalento	0,7	0,9	0,9	1,4	1,3	1,3	0,9	1,3	1,5	1,9	1,2

Fonte: PED/SEADE-DIEESE.

De forma similar ao levantamento do IBGE, também podemos notar uma diminuição nas taxas de desemprego no breve período de crescimento de 1994-95. Com o desaquecimento da economia os índices crescem e atingem patamares elevados em 1998 e 1999. Para os anos de 2000, 2001, 2002 e 2003, as taxas continuaram bastante expressivas, sendo, respectivamente, de 17,6%, 17,5%, 18,9% e 19,9% (novo recorde do levantamento, no primeiro ano do governo Lula).

8 As definições da Fundação Seade e do Dieese para desemprego aberto, desemprego oculto pelo trabalho precário e oculto pelo desalento são as seguintes:

a) Desemprego aberto: pessoas que procuraram trabalho de maneira efetiva nos 30 dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum tipo de atividade nos últimos dias.

b) Desemprego oculto pelo trabalho precário: pessoas que, para sobreviver, exerceram algum trabalho, de auto-ocupação, de forma descontínua e irregular, ainda que não remunerado em negócios de parentes e, além disso, tomaram providências concretas, nos 30 dias anteriores ao da entrevista ou até 12 meses atrás, para conseguir um trabalho diferente deste.

c) Desemprego oculto pelo desalento: pessoas que não possuem trabalho e nem procuraram nos últimos 30 dias, por desestímulos do mercado de trabalho por circunstâncias fortuitas, mas apresentaram procura efetiva de trabalho nos últimos 12 meses.

O processo de aumento do contingente de trabalhadores sem emprego tem características peculiares nos anos 90, uma vez que “o desemprego cresceu relativamente mais entre os homens, de mais idade (40 anos ou mais), cônjuges e para os de maior escolaridade” (Mattoso, 1999, p. 14). Estes dados refutam a argumentação convencional de que se deve atribuir simplesmente o aumento do desemprego à desqualificação do trabalhador. Um outro dado significativo da peculiaridade do período recente é o crescimento do desemprego médio, que era de 15 semanas em 1989, passando para 38 semanas em 1998 e 40 semanas nos primeiros meses de 1999.

O desemprego é a “*ponta de um imenso iceberg*”, cuja parte menos visível é a profunda deterioração das condições e relações de trabalho,⁹ “convertida em virtude pelo discurso oficial ou oficioso de economistas e consultores” (Mattoso, 1999, p. 15). Estas condições de trabalho tornaram-se cada vez mais informais, precárias, com trabalhos descontínuos, de curta duração e **sem contribuição para Previdência**.

A “diminuição” do mercado formal de trabalho, “aquele regulamentado pelas leis trabalhistas e integrado aos mecanismos institucionais que garantem proteção ao trabalhador, tais como a Previdência Social, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e seguro-desemprego” (Mattoso, 1999, p. 16), é marcante nos últimos anos. Segundo pesquisas do IBGE ou do Dieese-Seade, atualmente mais de 50% dos ocupados brasileiros das grandes cidades se encontram em algum tipo de informalidade.

Já uma análise da distribuição dos ocupados por posição na ocupação revela, comparando novamente os anos de 1989 e 1999, o crescimento substancial dos trabalhadores sem carteira assinada e por conta própria, com a diminuição dos assalariados com carteira, dada a incapacidade da economia brasileira em gerar empregos formais nos últimos anos.

⁹ Jorge Mattoso assim define esses processos:

– **Precarização das condições de trabalho** – “aumento do caráter precário das condições de trabalho, com a ampliação do trabalho assalariado sem carteira e do trabalho independente (por conta própria). Esta precarização pode ser identificada pelo aumento do trabalho por tempo determinado, sem renda fixa, em tempo parcial, enfim, pelo que se costuma chamar de bico. Em geral, a precarização é identificada com a ausência de contribuição à Previdência Social e, portanto, sem direito à aposentadoria”.

– **Precarização das relações de trabalho** – “processo de deterioração das relações de trabalho, com a ampliação da desregulamentação, dos contratos temporários, de falsas cooperativas de trabalho, de contratos por empresa ou mesmo unilaterais”.

Tabela 5
Distribuição dos ocupados por posição na ocupação (%)
Total Regiões Metropolitanas

	Dezembro – 1989	Junho – 1999
Assalariados com carteira	59,5	44,7
Assalariados sem carteira	18,4	26,9
Conta Própria	17,7	23,5
Empregadores	4,4	4,9

Fonte: Mattoso (1999, p. 15).

Ao longo desses dez anos, é nítido o crescimento dos assalariados sem carteira assinada e dos trabalhadores por conta própria, também num regime informal na grande maioria dos casos. Da mesma forma que o desemprego, esse processo continuou no início do século XXI. Atualmente, no total das regiões metropolitanas brasileiras pesquisadas pelo IBGE, temos, em números absolutos, 7,9 milhões de pessoas com carteira assinada, 4 milhões por conta própria e quase 5 milhões sem carteira assinada.

Em síntese, esse é o quadro de deterioração do mercado de trabalho brasileiro no período recente. A partir desse contexto é que pretendemos discutir em seguida a situação da Previdência Social. Partiremos da seguinte perspectiva:

Um aspecto olímpicamente desconsiderado é que dentre os principais condicionantes estruturais dos desequilíbrios financeiros da previdência estão a **estagnação econômica** e a **desorganização do mercado de trabalho**, implícitos ao modelo econômico adotado. Baixa atividade econômica, desemprego e aumento do trabalho informal reduzem a arrecadação do INSS, ancorada na massa de salários do mercado formal. (Fagnani, 1999, p. 169).

3 Crise e reformas no complexo previdenciário

Antes de tratar diretamente da questão da Previdência, algumas considerações mais gerais sobre as políticas sociais são importantes. Em primeiro lugar, deve-se dizer que a agenda neoliberal dos 90 é frontalmente oposta a princípios que haviam sido consagrados formalmente na Constituição de 1988, como a concepção de direitos sociais como direitos da cidadania, a solidariedade, a universalização e a descentralização. Prevalecem as políticas de focalização e de Estado mínimo, num ambiente marcado pela ideologia do individualismo.

As políticas sociais foram fortemente afetadas pela política macroeconômica nos anos 90. O governo Collor marca uma tentativa truncada de contra-reforma conservadora em relação à Constituição de 1988 (Fagnani, 1999). Esse movimento foi impedido pelo afastamento do presidente em 1992, mas, de qualquer forma, já se inicia nesse governo a adesão à agenda neoliberal com conseqüências para a área social.

Durante o primeiro governo FHC, de 1995 a 1998,¹⁰ a aplicação das políticas formuladas no Consenso de Wasghignton se faz sem disfarces, com a predominância de idéias como: a focalização dos gastos sociais é mais eficiente do que a universalização dos serviços públicos; a seguridade social deve ser substituída pelo seguro social, no qual só têm direitos aqueles que contribuem para o sistema, o Estado deve ser mínimo, atuando apenas como mero regulador de serviços que serão oferecidos pelo setor privado, como escolas/universidades particulares e planos de saúde.

Ao longo dos dois mandatos, o governo FHC utilizou-se do expediente de aumentar ou criar contribuições sociais, que deveriam ser destinadas ao orçamento da seguridade, para usufruir receitas adicionais, usadas em grande medida para o pagamento de juros. Talvez o caso mais emblemático seja o da CPMF, criada inicialmente para ser usada na Saúde e que foi tendo seu uso completamente distorcido.

Mesmo com o aumento da carga tributária de 26% para 35% do PIB – e a venda de parte significativa do patrimônio público no processo de privatizações – a dívida pública cresce de forma assustadora, passando de cerca de U\$ 90 bilhões para quase U\$ 800 bilhões já no final do segundo mandato de FHC.¹¹ Ao mesmo tempo em que houve essa “recentralização” fiscal – já que as contribuições sociais revertem receitas apenas para União – os Estados e Municípios se vêem com mais responsabilidades e também estrangulados financeiramente. Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal impõem limites muito rígidos para os gastos, muitas vezes impedindo investimentos em áreas básicas, como saneamento e habitação.

O arcabouço macroeconômico produziu, assim, efeitos negativos sobre o setor público e sua capacidade de financiamento, prejudicando especialmente os gastos na área social. A política econômica que foi

¹⁰ No segundo mandato ganha força o grupo dentro do governo de pessoas como Paulo Renato e José Serra, com uma visão muito mais adequada de políticas públicas.

¹¹ Dados do IBGE.

implementada¹² se mostrou antagônica a qualquer possibilidade de desenvolvimento social, aumentando a exclusão e desorganizando a capacidade de intervenção de Estado. Tivemos, portanto, um movimento **duplamente negativo**, gerando exclusão, de um lado, e impedindo a ação do Estado, de outro.

No segundo mandato de FHC, de 1998 a 2002, caracterizado, ainda de acordo com Fagnani, pela crise do modelo neoliberal, a situação continua se deteriorando e é até se agravada em função dos acordos com o FMI, que exigem expressivos superávits primários (excluindo-se os juros) nas contas públicas. Depois dos episódios da Ásia e da Rússia, em 1999 o Brasil passou por sua crise cambial, desvalorizando o real e fechando um acordo com o FMI.

A vulnerabilidade desse modelo fica evidente nesses episódios, já que outras situações de crise e “tensão dos mercados” ocorreram e a resposta é sempre a mesma, com aumento dos juros e desaquecimento da economia.¹³ As metas de superávit primário representam, na prática, uma redução substancial de recursos para investimento na área social, que podem assim ser economizados para garantir o cumprimento dos nossos compromissos financeiros.

Em relação à política social, o debate vem se reduzindo aos programas de transferência de renda, sob a égide da focalização e sob o reconhecimento positivo de instituições como o Banco Mundial. A rede de proteção social se constitui então dessa forma, acrescentando-se a ela “sugestões” como a reforma da Previdência e a privatização do ensino público.

Feitas essas considerações gerais, vamos tratar mais especificamente da Previdência Social. É preciso enfatizar que esse é um assunto bastante complexo, que envolve uma série de aspectos técnicos que não serão abordados aqui. A idéia é destacar alguns pontos chaves sobre esse tema, procurando mostrar como o debate atual foi e continua sendo distorcido pelo governo e pela mídia em geral.

Nos últimos anos, o debate a respeito das reformas no Complexo Previdenciário, ou seja, no Regime Geral da Previdência Social, nos Regimes Previdenciários dos Servidores Públicos e na Previdência Complementar, tem

12 Continua sendo no governo Lula.

13 O exemplo recente é a “crise eleitoral” de 2002. Qual será o próximo?

tido marcado por uma interpretação que destaca o crescimento das despesas nessa área sem uma contrapartida nas receitas (Matijascic, 2002).

Os argumentos tradicionais que explicam a crise previdenciária e justificam as reformas podem ser resumidos em três níveis distintos.¹⁴ Em primeiro lugar, aponta-se para o problema de financiamento da previdência. O crescimento dos gastos com aposentadorias e pensões teria superado, a partir de meados da década de 90, o montante obtido com a arrecadação, tornando as receitas insuficientes para cobrir as despesas e assim gerando o déficit na previdência.

A legislação que rege os benefícios constitui-se no segundo problema essencial da previdência, segundo esse grupo de autores. O problema central aqui seria a existência de aposentadorias por tempo de serviço,¹⁵ que distorceriam o sistema contra os contribuintes mais pobres, pelo seu valor médio elevado e pelo tempo maior de duração do que as aposentadorias por idade. Ainda nesse campo, há uma crítica aos benefícios que são concedidos aos trabalhadores rurais, idosos e pessoas com deficiência, pois nesses casos pode não haver contrapartida em termos de contribuição, o que seria prejudicial ao sistema como um todo.

Finalmente, o terceiro problema central apontado se refere às dificuldades administrativas. As dificuldades aqui estariam relacionadas ao elevado número de fraudes e desvios de recursos, de um lado, e ao fato de que, na visão desses críticos, o sistema gasta uma quantia excessiva para financiar suas operações, de outro.

Diante dessas críticas, Matijascic chama atenção para o seguinte:

(...), muitos dos problemas que, em princípio, justificariam a adoção de reformas não teriam a gravidade apregoada pelos críticos do sistema previdenciário brasileiro, ou ainda, poderiam ser enfrentados com uma modernização da gestão e com o controle por parte dos cidadãos, aliados aos preceitos constitucionais de 1988. (Matijascic, 2002, p. 6)

Essa afirmação está embasada em razão de três pontos fundamentais:

1) A Constituição de 1988 previu a utilização de contribuições incidentes sobre o faturamento das empresas – Cofins – sobre o lucro líquido das empresas – CSLL – e sobre a folha salarial para financiar a previdência. Ocorre que as receitas obtidas com essas contribuições não têm sido

14 Essas análises tradicionais foram formuladas por vários autores, sendo que Matijascic destaca o trabalho do economista Raul Velloso.

15 Em 1998 elas foram substituídas pelas aposentadorias por tempo de contribuição.

utilizadas para esse fim. Se assim o fossem, não seria possível falar em déficit da previdência;

2) A realidade social de reduzidos rendimentos e crescente desemprego enfraquece a posição daqueles que defendem uma revisão do plano de benefícios no sentido de diminuir os valores pagos e seu tempo de duração;

3) É verdade que existem problemas administrativos na previdência, mas seria possível equacioná-los, como apontam alguns autores,¹⁶ com a adoção de técnicas mais modernas de gestão administrativa e com uma participação mais ativa dos trabalhadores na gestão.

Em síntese, essas colocações mostram que existiam alternativas – nas esferas econômica e política – para que se resolvessem as debilidades do complexo previdenciário de modo a priorizar seu papel social. Infelizmente, o governo Lula optou por uma continuidade e acentuação no caráter das reformas que foram iniciadas no governo FHC.

Mais adiante, vamos tratar da reforma implementada em dezembro de 1998 pelo governo FHC, pois ela marcou uma mudança clara na trajetória que vinha sendo traçada pelo complexo previdenciário desde 1930. Antes disso, é preciso destacar, ainda de acordo com Matijascic, que questões referentes ao envelhecimento populacional e aos reflexos das **oscilações da atividade econômica sobre o mercado de trabalho** também contribuíram para deteriorar a situação da previdência.

Sobre o primeiro ponto, o autor reconhece o problema mas destaca que, com planejamento, assim como é feito em outros países, essa questão pode ser bem encaminhada. Em relação ao segundo aspecto, coloca-se que:

Outro problema que vem afetando as finanças da previdência é o reduzido dinamismo da economia brasileira nas décadas de 1980 e 1990. As **modestas taxas de crescimento do PIB se traduziram em menos emprego e numa forte redução da massa salarial**. (...). Houve uma retração no volume de emprego num momento em que se dava, justamente, um aumento da PEA – População Economicamente Ativa e da PIA – População em Idade Ativa. O resultado disso foi a **redução no volume de arrecadação potencial da previdência**, considerando a dependência em relação à arrecadação obtida junto à folha salarial.

Essa afirmação torna explícita a relação que se pretende estabelecer nesse trabalho entre a crise no mercado de trabalho e a situação do complexo previdenciário. O problema é ainda mais grave porque mesmo quando houve

16 Matijascic cita Barros Silva (1992) e Feghali (1999).

certo crescimento do PIB nos anos 90, não foi observada uma reação *proporcional* no mercado de trabalho (Baltar, 1998). Assim sendo, o nível de atividade requerido para melhoras significativas no mercado de trabalho é bem maior do que o observado mesmo nos momentos de certa expansão nos últimos anos.

Voltando ao tema da previdência, como foi colocado anteriormente, em dezembro de 1998 foi aprovada pelo Parlamento a Emenda Constitucional n. 20, que promoveu uma importante reforma no complexo previdenciário. Na verdade, “os seus resultados podem ser caracterizados como um ponto de inflexão na trajetória do sistema iniciada nos anos 1930.” (Matijascic, 2002, p. 43).

No período de 1930 a 1960, pode-se dizer que a previdência tinha um caráter restrito, amparando apenas determinados grupos urbanos organizados. O sistema vai se ampliando e incorporando outros segmentos até se tornar virtualmente universal já em meados da década de 70. A Constituição de 1988 equipara trabalhadores urbanos e rurais, estabelece um piso salarial e regras adequadas para o valor dos benefícios. Essa trajetória é que foi modificada com o governo FHC. Já com Collor isso foi esboçado, mas é essa reforma de FHC que marca, de certa forma, um retorno a uma configuração meritocrático-particularista, nos afastando de um modelo solidário-universalista¹⁷ no campo da Previdência Social.

Em linhas gerais, as mudanças de 1998 tornaram o acesso à Previdência mais restrito e reduziram o valor de alguns benefícios com a introdução de uma fórmula de cálculo mais rigorosa. Não cabe aqui detalhar a reforma, apenas destacar suas modificações mais importantes:

- as aposentadorias por tempo de serviço foram substituídas pelas aposentadorias por tempo de contribuição;
- estabeleceu-se uma idade mínima de aposentadoria para os servidores de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres; para os que já contribuía, as idades exigidas passaram a ser de 53 anos para homens e 48 anos para mulheres;
- foi extinta a aposentadoria proporcional por tempo de serviço.

Como é possível perceber, inicia-se um processo de redução de direitos que culmina com a reforma atual do governo Lula. É óbvio que o complexo previdenciário apresentava problemas, mas ao continuar

17 Cf. Draibe e Aureliano (1998).

ênfatizando quase que exclusivamente as dificuldades de ordem fiscal e financeira, o governo atual, assim como o anterior, reduz a um segundo plano a *dimensão social* da Previdência.

Sobre esse último aspecto, Calsavara (2000) coloca que a Previdência é um poderoso instrumento de distribuição de renda e de equilíbrio entre municípios mais e menos desenvolvidos. Ao retirar o foco sobre o equilíbrio financeiro, percebe-se como o complexo previdenciário desempenha um papel central para garantir renda a milhões de pessoas e dinamizar a economia dos municípios.

Ao contrário de algumas interpretações¹⁸, esse autor não enfatiza a questão das distorções no plano de benefícios que inviabilizariam o sistema. O fundamental é o fato de que a Previdência funciona e pode ser utilizada ainda mais como mecanismo e redução das disparidades sociais. É evidente que os problemas relacionados ao equilíbrio financeiro deveriam ter sido considerados, mas, como aponta Calvasara:

A Previdência Social tem uma função social extremamente relevante como instrumento de combate à pobreza, de fixador do homem no campo e de proteção à perda de capacidade laboral. (...) do ponto de vista pragmático, a Previdência tem a função de dinamizar a economia dos municípios menos desenvolvidos, assim como os investimentos privados ou estatais que **geram empregos**.

Considerações finais

Uma reforma no Complexo Previdenciário que tivesse considerado seu papel social como elemento preponderante poderia ajudar a resolver uma parte dos problemas que afetam o mercado de trabalho. Infelizmente, a lógica financeira prevaleceu e buscou-se um caminho no qual a questão fiscal foi priorizada, havendo um movimento de redução dos benefícios e desvalorização do serviço público.

É claro que não se pode ser favorável a práticas que legitimavam aposentadorias e pensões desproporcionais. Em questões pontuais como essa não existem discordâncias. O problema é a lógica mais geral que comandou a última Reforma da Previdência e tem prevalecido na condução da política econômica.

Esse modelo – que foi derrotado nas eleições presidenciais de 2002 – continua a ser adotado, mesmo com todos os resultados negativos já

¹⁸ O autor destaca e critica, principalmente, a visão de Brasil (1998).

verificados em termos de crescimento e da deterioração do mercado de trabalho, com aumento do desemprego e da informalidade.

A partir da crise do mercado de trabalho e da questão da Previdência Social, esse trabalho pretendeu, apenas, resumir alguns dados e destacar visões de autores que expressam, claramente, a incompatibilidade da atual política econômica com o crescimento do PIB, condição necessária para um enfrentamento efetivo dos graves problemas sociais que existem no país.

A reforma na Previdência parece estar já sacramentada. Porém, as forças políticas que se opõem ao atual modelo devem persistir para que, internamente no governo Lula, prevaleça a corrente comprometida com as mudanças. Mesmo com a decepção do primeiro ano de governo, estamos vivendo, ainda, uma oportunidade histórica para que transformações sociais possam ser, de fato, implementadas.

Bibliografia

BALTAR, P. *Emprego e informalidade das ocupações urbanas no Brasil dos anos 90*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABEP, 11. *Anais...* Caxambu: ABEP, s.d.

CALSAVARA, R. *A Previdência muito além da questão sócia*. Monografia (Graduação)-Campinas: Unicamp. IE, 2000.

CARNEIRO, R. *O desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

DRAIBE, S.; AURELIANO, L. *A especificidade do Welfare State brasileiro*. Brasília, DF: MPAS/CEPAL, 1988. (Série Economia e Desenvolvimento, v. 1).

FAGNANI, E. *Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98*. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 13, p. 155-178, 1999.

MATIJASCIC, M. *Crise e reformas do complexo previdenciário no Brasil*. Tese (Doutorado)-Campinas, IE, UNICAMP, 2002.

MATTOSO, J. *O Brasil desempregado*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

_____; BALTAR, P. *Estrutura econômica e emprego no Brasil: a experiência recente*. In: BRASIL: desafios de um país em transformação. Rio de Janeiro: [s.n.], 1997.