ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Lopez, Felix Garcia

Working Paper

Fórum Nacional da Previdência Social: Consensos e divergências

Texto para Discussão, No. 1432

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Lopez, Felix Garcia (2009) : Fórum Nacional da Previdência Social: Consensos e divergências, Texto para Discussão, No. 1432, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/91052

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1432

FÓRUM NACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: CONSENSOS E DIVERGÊNCIAS

Felix Garcia Lopez

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1432

FÓRUM NACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: CONSENSOS E DIVERGÊNCIAS*

Felix Garcia Lopez**

Brasília, novembro de 2009

* A pesquisa contou com a colaboração de inúmeras pessoas. Leonardo Rangel e Maria Tereza Pasinato foram meus interlocutores permanentes, com sugestões e críticas. Fernando Gaiger deu apoio logístico para que eu pudesse acessar documentos e pessoas que, de outra forma, não conseguiria. Paulo Tafner fez importantes ponderações sobre as versões iniciais do texto. O secretário geral de políticas previdenciárias do Ministério da Previdencia Social, Helmut Schwarzer, colaborou como comentador e crítico do texto em sua versão final, como entrevistado, e empenhando-se na cessão das atas das reuniões, do *Documento Máster* – que orientou as discussões do fórum – e na permissão para consultar as gravações das reuniões. Por fim, o parecerista anônimo deste texto fez importantes observações que foram, em sua maior parte, incorporadas na versão final do texto. Agradeço a todos e, como sói, eximo-os de qualquer responsabilidade por erros.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (em implantação)
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

ISSN 1415-4765

JEL I380.

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 FÓRUM NACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – ESTRUTURA, DINÂMICA E OBJETIVOS 9

3 CONSENSOS E DIVERGÊNCIAS 16

4 O PAPEL DO GOVERNO 27

5 PERSPECTIVAS PARA UM NOVO FÓRUM 29

6 CONCLUSÃO 30

REFERÊNCIAS 33

ANEXO 35

SINOPSE

O texto analisa os debates ocorridos durante o Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS), em 2007, que teve por objetivo discutir reformas de longo prazo para o sistema previdenciário brasileiro. O fórum congregou representantes das principais instituições de empregadores, trabalhadores e setores do Governo Federal. A pesquisa utilizou como fontes analíticas as atas e gravações das discussões ocorridas nas dezesseis reuniões do fórum, documentos oficiais gerados em função de sua realização e entrevistas com os principais representantes dos três setores. Os resultados mostram que houve pouco avanço em favor de mudanças, em especial por conta das divergências em questões estruturantes das discussões. Entre estas questões está a falta de acordo sobre distinção entre benefícios assistenciais e previdenciários; análise e compreensão do orçamento da seguridade social; e entendimento acerca do propalado déficit potencial. Com relação ao déficit, indaga-se se sua origem seria devida ao alto nível de informalidade do mercado ou às mudanças na estrutura etária da população e aumento da expectativa de vida. O texto conclui ressaltando que a ampla divergência nestas questões estruturantes dificilmente será saneada em discussões ocorridas em estruturas como a do fórum, em especial se os representantes do governo não assumirem posição mais homogênea e incisiva na proposição de mudanças que considerem impostergáveis para o sistema, o que não foi o caso neste FNPS.

ABSTRACT

This paper examines the discussions that took place during the 2007 National Social Welfare Forum (Forum Nacional da Previdência Social, FNPS) which aimed at discussing long-term reforms to the General Social Security System (Regime Geral da Previdência Social, RGPS). The forum brought together representatives from key institutions, including employers, workers and various sectors of the federal government. The research utilized the following as empirical data; the minutes and transcriptions of the discussions that were held during the sixteen forum meetings, official documents generated during the forum, interviews with participants and the opinions of experts on the issues. The results indicate that there was scant agreement on the reforms, particularly on how to structure the issues for discussions concerning social welfare in Brazil. Among these questions was the lack of agreement on (a) the differences between welfare and assistance benefits, (b) how to analyze and understand the Social Security Budget (Orçamento da Seguridade Social) and (c) the nature of the so called deficit. The text concludes that the considerable disagreement on conceptual and analytical issues will unlikely be agreed upon during discussions structured in this type of forum. This is particularly true if government representatives do not take a more homogeneous and incisive stance in proposing changes to the system that they consider pursuing.

1 INTRODUÇÃO

A previdência social é tema recorrente na pauta de discussões e reformas a realizar por sucessivos governos brasileiros. Desde a promulgação da Constituição de 1988, diferentes atores governamentais e não governamentais passaram a debater de modo mais intenso a necessidade de promover mudanças nos regimes de previdência – e no sistema de seguridade social –, mas divergem sobre o sentido das mudanças. Dependendo da correlação de forças políticas, das circunstâncias macroeconômicas e do humor ideológico dos formuladores de políticas públicas e sociais, as propostas podem caminhar em direções bastante divergentes. Conquanto o leque de alternativas reflita, em grande medida, as análises mais objetivas de especialistas, mesmo para estes a interpretação dos números e projeções nem sempre é determinante de suas escolhas doutrinárias e preferências reformistas.

Há grande diversidade de preferências sobre as melhores escolhas ou sobre as escolhas possíveis. Nelas se incluem o debate quanto às vantagens e desvantagens dos regimes de repartição simples ou capitalização, as divergências sobre a natureza – contributiva ou não? – dos benefícios outorgados, a eficácia social relativa de políticas universalistas ou focalizadas, as mudanças incrementais necessárias à adequação atuarial e a critérios de justiça previdenciária, as consequências atuariais da evolução demográfica nas próximas décadas e, por fim, os condicionantes que a dinâmica do mercado de trabalho impõe às decisões no âmbito dos regimes previdenciários.[1]

O conjunto de opções reflete não apenas diferenças interpretativas sobre dados objetivos – e uma natural dificuldade de antever o futuro; as alternativas expressam as opções preferenciais por caminhos ideologicamente divergentes e, também, os interesses econômicos e políticos, que emergem em qualquer sociedade democrática.

No histórico das reformas pós-Constituição de 1988, as regras previdenciárias passaram por dois importantes momentos, entremeados por alterações de menor monta: a reforma realizada no governo FHC, em 1998 (Emenda Constitucional nº 20), e aquela realizada no início do primeiro governo Lula, em 2003 (Emenda Constitucional nº 41 e Emenda Constitucional nº 47), ainda que esta última fosse quase inteiramente restrita ao Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS). Apesar das reformas constitucionais ou infraconstitucionais[2] realizadas nos últimos vinte anos,[3] os debates sobre o tema não se esvaneceram do cenário. Isto se dá seja pela percepção de que alterações nas regras são insuficientes para adequar o sistema à nova estrutura demográfica, a constrangimentos fiscais do orçamento ou a princípios de justiça social ou previdenciária, seja pela necessidade de torná-lo um sistema mais generoso com os que já foram incorporados ao regime ou mais inclusivo para aqueles que ainda se encontram dele excluídos.[4]

Se em sistemas democrático-representativos a esfera legislativa é, por excelência, a arena onde ocorrem os debates e disputas entre representantes dos mais diversos "interesses ideais ou materiais" (WEBER, 1998), que se traduzem em regras e leis, é

1. Ver, entre inúmeros outros, Tafner e Giambiagi (2007) e Fagnani *et al.* (2008) para sínteses analíticas bastante divergentes acerca dessas questões.
2. Duas modificações relevantes, entre outras, foram a criação do fator previdenciário e a substituição da média dos últimos 36 salários de contribuição pela média dos 80% maiores salários de contribuição, ambas trazidas pela lei 9.876/99.
3. Ver Deud (2007; 2007a) e Henrique (2008) para uma análise comparativa detalhada das mudanças.
4. Essas preocupações não necessariamente são antagônicas, ainda que, na maioria das vezes, as posições teóricas e políticas de fato as oponham.

possível, alternativamente, que processos de reforma incorporem uma feição mais participativa em seus procedimentos decisórios e deem voz e voto aos grupos da sociedade civil organizada – mesmo que de dentro e a partir da coordenação de organizações do Estado e sob sua tutela, em particular do Poder Executivo. Fóruns de discussão constituem uma destas alternativas. Eles representam uma forma ampliada de participação pública, dão maior transparência às posições dos grupos que participam das discussões e configuram uma forma alternativa de tomada de decisão (AVRITZER, 2002, COHEN, 2003, BOHMAN, 1996). Por isso, fóruns de discussão são formas de ir além da deliberação baseada apenas nas preferências esposadas por representantes legislativos e conferem, de certa ótica, mais legitimidade às escolhas, porque resultantes de consensos e/ou diálogo entre diferentes grupos da sociedade.

O objetivo deste texto é apresentar as discussões, divergências e resultados de uma dessas experiências recentes de "diálogo social", o Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS), realizado em 2007. Busca-se identificar os principais pontos passíveis de veto e possibilidades de acordo futuro, no caso de novas rodadas de discussão sobre mudanças nas regras previdenciárias. Para tanto, o texto está divido em seis seções. A próxima seção, segunda, apresenta a estrutura e dinâmica de funcionamento do FNPS, as entidades representadas, os temas de discussão e os objetivos oficiais definidos. A seção subsequente apresenta as posições dos participantes sobre temas discutidos, propostas consensuais e pontos de maior divergência. Tenta-se sistematizar de modo breve e claro as principais diferenças analíticas e ideológicas que emergiram durante as discussões. A quarta seção avalia o papel do governo na condução das discussões, com base em entrevistas realizadas com participantes do Fórum. A quinta seção, breve, apresenta os condicionantes necessários para aumentar a probabilidade de sucesso nas rodadas de negociação em possíveis fóruns planejados para o futuro. A última seção apresenta as considerações finais e avalia os resultados do fórum, seus desdobramentos e sua eficácia como instrumento para tomada de decisões consensuais em políticas previdenciárias.

Os dados aqui apresentados estão baseados em análise do seguinte material empírico: 12 atas oficiais das reuniões do FNPS; gravações dos debates ocorridos nas 16 reuniões do Fórum; entrevistas realizadas com 20 integrantes do fórum, entre os quais especialistas na área, que participaram de algumas reuniões, e representantes dos três diferentes setores (governo, empregadores e empregados/aposentados/pensionistas);[5] apresentações feitas por especialistas ao longo das primeiras reuniões; e documentos

5. Foram entrevistados, como especialistas, Fabio Giambiagi (Banco Nacional de Desenevolvimento Econômico e Social – BNDES), Paulo Tafner (Ipea e Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC), Guilherme Delgado (Ipea), Marcelo Caetano (Ipea), Cláudia Deud (Consultora Legislativa da Câmara do Deputados na área de Previdência Social). Como representante da bancada dos empregadores, Rodolfo Tavares (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA), Cid Queiroz (Confederação Nacional do Comércio – CNC), José Augusto Fernandes (Confederação Nacional da Indústria – CNI), Marcos Borges de Castro, (Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNF). As entrevistas com os representantes da bancada dos trabalhadores foram: Lindolfo Neto (Central Geral dos Trabalhadores do Brasil – CGTB), Lauro Marin (Comunicação de Acidente de Trabalho – CAT), José Calixto Ramos (Nova Central Sindical de Trabalhadores – NCST), João Inocentini (Força Sindical), Alessandra Lunas (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag), Evandro Morello (Contag). Os membros do governo entrevistados foram: Helmut Schwarzer (Secretário de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social), Marcelo Estevão de Moraes (Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), João Donadon (Diretor do Departamento do Regime Geral de Previdência Social da Secretaria de Políticas de Previdência Social), Bernard Appy (Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda). Uma vez que, em alguns casos, a condição para a entrevista era preservar o anonimato do entrevistado, preferi manter, sempre que possível, o anonimato de todos aqueles que tiverem partes de suas entrevistas citadas neste texto. Nas passagens em que os nomes são mencionados, sem o que o texto seria ininteligível, não houve solicitação de anonimato.

oficiais apresentados pelas bancadas dos representantes de trabalhadores, empregadores e governo federal, que oficializaram suas posições a respeito dos princípios desejáveis para a previdência social brasileira.

2 FÓRUM NACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – ESTRUTURA, DINÂMICA E OBJETIVOS

O FNPS consistiu em uma experiência pouco comum nos procedimentos tradicionais que antecedem projetos de reforma legal e institucional na área previdenciária. Apesar de o governo Lula ser inclinado à convocação de fóruns e conselhos consultores para debater e informar sobre decisões relacionadas às políticas públicas, não havia ainda sido experimentada a adoção de um arranjo consultivo na forma de fórum para discutir, de modo específico, a reforma previdenciária. Instituído em janeiro de 2007 e coordenado pelos ministros da Previdência Social, Nelson Machado e, posteriormente, Luiz Marinho, o fórum teve por objetivo formal reunir e estabelecer rodadas de discussão sobre possíveis alterações de longo prazo para o sistema previdenciário brasileiro, ou seja, para os atuais ingressantes no mercado de trabalho.[6] De modo específico, o fórum cumpriria três tarefas, a saber:

a) discutir com representantes dos trabalhadores, aposentados e pensionistas, dos empregadores e setores do governo federal, propostas de aperfeiçoamento das regras previdenciárias, com vistas a manter o sistema previdenciário sustentável no longo prazo;

b) aprimorar a coordenação entre as políticas previdenciárias e as políticas de assistência social;

c) converter os resultados e propostas consensuais em projetos e normas a serem enviados à apreciação do Poder Legislativo (BRASIL, 2007).

Nos preâmbulos e discursos de abertura do FNPS, definiu-se que os debates deveriam estar circunscritos aos seguintes pressupostos: quaisquer mudanças nas regras previdenciárias deveriam respeitar os direitos adquiridos e a expectativa de direitos; seria mantido o caráter público de uma previdência social básica, assentada no princípio da solidariedade intergeracional.[7] Implicitamente também se convencionou que os valores relacionados ao teto e ao piso previdenciário não seriam

6. O decreto de criação do FNPS fala em discutir os *regimes* de previdência, objetivo amplo que, por dificuldades na obtenção de consensos, foi abandonado, discutindo-se apenas o Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

7. Nos termos do ministro Machado, "não passa pela nossa cabeça a mais remota hipótese de se privatizar a previdência brasileira. Notadamente o Chile e a Argentina, bem como outros países da América Latina, que caminharam no sentido da privatização da previdência social nos anos 1980 e 1990 hoje estão (...) envolvidos em processos de reforma previdenciária que procuram remediar os graves erros cometidos, bem como a exclusão social gerada, mediante a reintrodução e o fortalecimento do pilar público básico do sistema previdenciário. (...) A verdade é que não surgiu nada, ainda, no mundo previdenciário, que seja mais flexível e estável, do que a divisão de tarefas público-privado que o Brasil adota hoje: previdência pública básica, obrigatória, em repartição, com solidariedade, suplementada por previdência complementar privada, voluntária, em regime de capitalização. (...) Em segundo lugar, é importante frisar que, no curto prazo, ou seja, em termos previdenciários, nos próximos três ou quatro anos, a situação orçamentária e fiscal da Previdência brasileira não fugirá do controle. Temos um amplo repertório de medidas de gestão já adotadas e por adotar, que permitirão esta trajetória. Portanto, o Fórum deverá debruçar-se não neste curto prazo, na gestão previdenciária, mas na análise e encaminhamento de propostas para o longo prazo. Em terceiro lugar, nenhuma reforma previdenciária democrática desrespeita os cidadãos. Não há chance nenhuma de uma proposta ser aprovada em ambiente democrático que não respeite o direito adquirido. (...)Não há necessidade de 'correr para a aposentadoria'." (Disponível em www.previdencia.gov.br/agprev/docs/discurso-forum-nacional-prev.pdf, acessado em 20/11/08) Ressalte-se que foi enfatizado que qualquer mudança ou reforma proposta deveria ser de caráter tão somente incremental ou paramétrico.

discutidos, ou seja, não estava em questão tornar a previdência pública, de fato, *básica*, com limites básicos também para o valor do benefício máximo.

Iniciadas em março, as reuniões quinzenais do fórum foram divididas em três etapas. A primeira, de março a maio de 2007, apresentou os diagnósticos relacionados às políticas previdenciárias, objetivando nivelar o conhecimento básico sobre o sistema previdenciário, em suas diversas dimensões, pois nem todos os participantes detinham conhecimento específico sobre a questão, apesar de terem assento no fórum. As sessões debateram os seguintes temas:

a) O mercado de trabalho:

- Guilherme Delgado (Ipea) – *Diagnóstico do mercado de trabalho para a previdência social (1980-2006).*
- José Márcio Camargo (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio) – *Previdência e assistência social e o mercado de trabalho.*
- Carlos Henrique Corseuil e Lauro Ramos (Ipea) – *Trabalho: tendências e desempenho recente.*
- Clemente Ganz Lúcio (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese) – *Transformações no mercado de trabalho e desafios para a previdência social no Brasil.*
- Mauro Eduardo Del Grossi (Universidade de Brasília - UnB) – *Trabalho rural e nova ruralidade.*

b) As transformações demográficas:

- Ana Amélia Camarano e Solange Kanso (Ipea) – *Dinâmica da População Brasileira e Implicações para a Previdência Social*.
- Juarez de Castro Oliveira, Fernando Roberto P. de C. e Albuquerque e Ivan Braga Lins (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) – *Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 1980-2050* – revisão 2004 - metodologia e resultados; *Estimativas anuais e mensais da população do Brasil e das unidades da federação: 1980 – 2020* – metodologia; *Estimativas das populações municipais* – metodologia.
- Coronel Oswaldo Oliva (Núcleo de Assuntos Estratégicos - NAE) – *O Brasil em 3 tempos e a previdência.*

c) A situação atual da previdência pública brasileira:

- Peter Spink (Fundação GetúlioVargas de São Paulo – FGV-SP) – *A gestão da previdência social: uma questão de governança*.
- Helmut Schwarzer (Ministério da Previdência Social – MPS) – *Regimes Próprios de Previdência Social*.
- Artur Henrique (Central Única dos Trabalhadores – CUT) – *Por uma gestão democrática e inclusiva da previdência social pública*.
- João Figueiredo (Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência Social – Conaprev) – *Regimes próprios de previdência social.*

d) Suas regras atuais, em perspectiva comparada com outros países:

- Vinícius Carvalho Pinheiro (Centro Internacional de Formação da Organização Internacional do Trabalho – CIF/OIT) – *Previdência dos servidores públicos: experiência internacional*.
- Fabio Bertranou (OIT) – *Reformas da previdência social na Argentina e no Chile*; *Seguridad social: un nuevo consenso*.
- Marcelo Caetano (Ipea) – *Comparativo internacional para previdência social*.
- Adolfo Jiménez Fernández (Organización Iberoamericana de Seguridad Social) – *Panorama de las reformas en el mundo: experiencia del Pacto de Toledo*.
- Paulo Tafner (Ipea) – *Considerações sobre reformas da previdência*.
- Vinícius Carvalho Pinheiro (CIF/OIT) – *Diálogo social e reforma da previdência nos países da OCDE: casos da Itália e Suécia*.
- Walter Ariel Ferrari (Banco de Previsión Social) – *Dialogo social sectorial: la experiencia de Uruguay en el Banco de Previsión Social*.
- Heinz-Dietrich Steinmeyer (Universidade de Münster) – *Social dialogue and co-determination in the area of social security*.

e) A relação entre assistência, pobreza e previdência:

- Lenas Lavinas (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ) – *Garantia de uma renda mínima para reduzir a pobreza e a vulnerabilidade*.
- Aldaiza Sposati (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP e Uniban) – *Assistência social, previdência, pobreza e distribuição de renda*.
- Ricardo Paes de Barros (Ipea) – *Previdência, pobreza e desigualdade*.

f) As questões de gênero e as regras previdenciárias:

- Simone Wajnman (Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais, da Universidade Federal de Minas Gerais – Cedeplar/UFMG) – *Gênero e previdência social no Brasil.*

g) O financiamento da previdência:

- Fabio Giambiagi (Ipea) – *Previdência social no Brasil: financiamento, diagnóstico e propostas*.
- Helmut Schwarzer (MPS) – *Financiamento da previdência social.*
- Fernando Gaiger Silveira (Ipea) – *Impactos da desoneração das contribuições trabalhistas sobre a formalização do mercado de trabalho e a receita previdenciária:* survey *de trabalhos recentes para o caso brasileiro.*
- Denise Lobato Gentil (UFRJ) – *A autossustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social – análise financeira do período 1995-2006.*
- Luiz Awazu Pereira da Silva (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG) – *Reflexão sobre o Orçamento da Seguridade Social.*

- Raul Velloso (Confederação Nacional do Transporte - CNT) – *O cobertor é curto... Nos orçamentos familiares, no orçamento público e na identidade macrobásica.*

h) A previdência rural:

- Mauro Eduardo Del Grossi (UnB) – *Trabalho rural e nova ruralidade.*
- Andras Uthoff (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal) – *Pensões não contributivas.*

i) As projeções para o futuro:

- Helmut Schwarzer (MPS) – *Sustentabilidade do contrato de gerações da previdência social*; e *Regime Geral de Previdência Social: projeções a longo prazo*.

A definição dos nomes dos especialistas e dos temas abordados foi feita, em sua maioria, pelo secretário de Políticas de Previdência Social. Mas à medida que as reuniões ocorriam, o secretário consultava outros técnicos ou as bancadas e então surgiam os nomes para compor os painéis de apresentação. Como ele ressaltou, houve a dupla preocupação de: *i)* evitar nomes que fizessem a defesa aberta de maior privatização do sistema público; e *ii)* resguardar alguma diversidade ideológica dos apresentadores, dentro das premissas que ordenaram a discussão no fórum, já mencionadas neste texto.[8]

É possível observar pelos títulos das apresentações que nem sempre estas eram compatíveis com o tema proposto, ou seja, tratavam da temática sem coordenação ou mesmo conexão entre si. Em parte, isso se deve ao objetivo inicial das apresentações, conforme já mencionado, que era nivelar o conhecimento dos participantes,[9] e não apresentar dados sobre as temáticas que seriam postas à mesa como tema de reforma. E, ainda menos, retratavam as diferentes concepções ou posições que os pesquisadores tinham sobre o tema a respeito do qual foram apresentar. Se houve a exclusão de propostas de reformas privatizantes da previdência, também houve algum desequilíbrio em desfavor dos defensores de propostas que ampliassem a cobertura e/ou benefícios previdenciários, o que é compreensível, pois o pressuposto implícito inicial era produzir

8. Nos termos do próprio secretário, "nós tínhamos (...) como pressuposto que não íamos fazer a discussão sobre reformas estruturais do sistema previdenciário, alterar o papel do Estado, reduzir o sistema público de previdência e ampliar o sistema privado, [então] não construímos nenhum painel e não convidamos nenhuma pessoa que falasse [sobre] o quão "maravilhoso" seria fazer uma privatização do sistema previdenciário.(...). A construção dos painéis dos seis primeiros encontros, (...) foi em boa parte feita por mim. (...) o Ipea nos ajudou fornecendo uma grande parte dos debatedores, dos palestrantes, e aí nós colocamos, indiscriminadamente, pessoas tanto com uma linha um pouco mais conservadora, quanto pessoas com uma linha um pouco mais progressista, [para] conseguir abarcar o conjunto das posições ideológicas no campo, não só pesquisadores vinculados ao Ipea, mas também pesquisadores vinculados a universidades, principalmente a universidades públicas e pessoas vinculadas a organizações internacionais. Então, a nossa escolha foi compor os painéis sempre buscando alguma pluralidade, onde fosse possível. Como a cada 15 dias havia um painel, era necessário fazer uma montagem de um painel, na maioria das vezes sem tempo suficiente para uma preparação suficientemente profunda. (...) Então, a gente foi construindo, como um eixo do Ipea, do IBGE, das universidades federais, algumas instituições internacionais, como a Organização Iberoamericana de Seguridade Social – OISS, que são nossos parceiros históricos, e fomos complementando convidando especialistas, em alguns casos especialistas recomendados pelas bancadas, em outros casos especialistas que foram sendo recomendados por outros especialistas (...). Embora eu próprio não conhecesse alguns dos expositores eu fui tendo recomendações a partir de outros pesquisadores que eu conhecia, e aí a gente foi incluindo. (Helmut Schwarzer, Secretário de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, entrevista pessoal).

9. Como mencionou o Secretário Helmut Schwarzer, em conversa pessoal.

um ajuste de longo prazo da previdência social pública brasileira, para incorporar as mudanças ocorridas na estrutura societária. Naturalmente, tais mudanças implicariam em definir regras que ampliassem as exigências para a concessão do benefício, como, por exemplo, elevar a idade mínima para aposentadoria.

O objetivo das apresentações, em cada um dos temas, foi retratar aos participantes do fórum tendências observadas na evolução da previdência social no Brasil, de modo a subsidiar, com informações técnicas, as rodadas de discussões que seriam estabelecidas entre as bancadas a partir das reuniões subsequentes.

Após a apresentação técnica, seguia-se um debate entre o palestrante e as bancadas, no qual questionamentos, dúvidas e divergências eram apresentadas e discutidas.

A representação no fórum foi diversificada e plural. Os representantes agruparam-se em três bancadas,[10] tal como discriminado a seguir.[11]

Bancada do governo:

a) MPS*:

- Ministro Nelson Machado
- Ministro Luiz Marinho
- Secretário Geral de Política Previdenciária Helmut Schwarzer
- Diretor de Política Previdenciária da Secretaria Geral de Política Previdenciária João Donadon

b) Casa Civil da Presidência da República:

- Luiz Alberto Santos

c) Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)*

- Remígio Todeschini
- Rogério Constanzi

d) MPOG*:

- Marcelo Viana Estevão de Moraes
- Luiz Antonio Tauffer Padilha

e) Ministério da Fazenda*:

- Bernard Appy

f) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS):

- Maria José de Freitas

g) Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República:

- Tereza Cristina Nascimento Souza

Bancada dos trabalhadores, aposentados e pensionistas:

10. "Bancada" foi o termo oficial utilizado no fórum.
11. Os representantes das instituições assinaladas com asterisco (*) concederam entrevista pessoal.

a) Central Autônoma de Trabalhadores (CAT)*:

- Lauro Marin;

b) Central Geral dos Trabalhadores (CGT)*:

- Antonio Carlos dos Reis
- Edmundo Benedetti Filho

c) Central Geral de Trabalhadores do Brasil (CGTB)*:

- Luiz Lindolfo dos Santos Neto
- Oswaldo Lourenço

d) CUT;

- Artur Henrique da Silva Santos

e) Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos (Cobap):

- Benedito Marcilio Alves da Silva

f) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)*:

- Manoel José dos Santos
- Alessandra Lunas

g) Força Sindical*:

- João Batista Inocentini
- Cláudio Renato Guimarães Silva

h) Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST)*:

- José Calixto Ramos
- Celso Amaral de Miranda Pimenta

i) Social Democracia Sindical:

- Sidney Miguel

Bancada dos empresários/empregadores :

a) Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)*:

- Rodolfo Tavares
- Clóvis de Queiroz Neto

b) Confederação Nacional do Comércio (CNC)*:

- Cid Queiroz
- Roberto Nogueira Ferreira

c) Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF)*:

- Thomas Tosta de Sá

d) Confederação Nacional da Indústria (CNI)*:

- Armando de Queiroz Monteiro Neto
- José Augusto Coelho Fernandes

e) CNT:

- Otávio Viera da Cunha Filho

A segunda etapa do fórum dividiu os representantes das bancadas e seus assessores[12] em pequenos grupos tripartites, para debater algumas teses compiladas por organizadores do fórum, em um documento que, doravante, ordenaria as discussões. Este documento, intitulado *Documento Máster* (cf. anexo), gerado naquele momento, fruto das apresentações da primeira fase, apresentava nove temas, que foram divididos em subtemas. Cada subtema era levado a discussão nos grupos tripartites para que, a seguir, os resultados do debate fossem apresentados e a partir deles se analisasse a possibilidade de posições em comum. No caso de consensos sugeridos, estes eram apresentados em uma redação previamente acordada que, após constar no documento final dos resultados conclusivos do fórum, nortearia as propostas de mudança nas regras previdenciárias, objetivo último do fórum. A dinâmica era a seguinte: a coordenação apresentava o tema e sugeria uma redação. A partir dela, os grupos e bancadas debatiam e apresentavam suas posições convergentes ou divergentes. Os temas apresentados foram:

1) Mercado de trabalho;

2) Benefícios por incapacidade;

3) Regimes próprios de previdência social;

4) Transição demográfica;

5) Pensões por morte;

6) Gênero;

7) Gestão do sistema previdenciário e seu financiamento;

8) Coordenação entre previdência e assistência social; e

9) Previdência rural.

Observa-se alguma dissonância entre os temas da apresentação técnica dos expertos e os temas acima listados. Se é verdade que a apresentação teve o objetivo de nivelar o conhecimento básico sobre a previdência social, também é razoável supor que a inclusão de novos temas no documento mestre colaborou, em uma medida que é difícil precisar, para ampliar as dificuldades de conciliação entre os grupos à mesa, uma vez que o objetivo inicial das apresentações técnicas também foi subsidiar os debates que ocorreram na segunda etapa. Por exemplo: não houve discussão *específica* sobre os benefícios por incapacidade que, contudo, foram incorporados à discussão da segunda etapa do fórum.

O objetivo da segunda fase foi "construir convergências"[13] sobre reformas de longo prazo na previdência. Para facilitar as discussões, um moderador colaborava para estruturar as discussões dos três grupos de trabalho. Cada grupo recebeu a

12. Cada bancada poderia contar com a ajuda de três assessores.
13. Nos termos do ministro Luiz Marinho.

incumbência de discutir os nove temas mencionados, que iam sendo apresentados pelo moderador. Pedia-se aos participantes que "abandonassem os interesses corporativos de curto prazo" na análise das questões.

Vale a pena reproduzir o momento em que são apresentados os pressupostos que deveriam nortear as discussões a se iniciar, apresentados na ata da reunião:

> O Sr. Klaus Schubert (moderador) propôs que os membros do Fórum se reunissem em grupos de trabalho, com o objetivo de aferir as concordâncias e discordâncias, visando ao posterior encaminhamento das discussões, considerando a sustentabilidade do contrato entre gerações na Previdência Social e utilizando-se como premissas a combinação entre Previdência pública, básica, obrigatória e solidária e Previdência privada e suplementar, em regime de capitalização, esclarecendo que a privatização deste setor não está em discussão; o respeito ao direito adquirido dos aposentados; o respeito à expectativa de direito dos ativos, considerando-se longos períodos de transição e gradualidade nas medidas a serem propostas, a definição de medidas de longo prazo, desconsiderando-se temas atuais e prementes. (Ata 8, p. 8)

A terceira e última etapa, a mais breve, formularia as propostas finais e definiria o relatório de encerramento, apresentando os resultados conclusivos do FNPS, isto é, suas convergências e divergências. Nesse ínterim, trabalhadores e empregadores apresentaram publicamente documentos em que definiam suas posições e sugestões para a previdência social no Brasil. Esta etapa resumiu-se à última reunião do fórum, dedicada à redação do documento final que incorporaria os resultados dos debates.

3 CONSENSOS E DIVERGÊNCIAS

As primeiras rodadas de debates da segunda etapa do FNPS já apontavam que alguns temas da pauta de discussão poderiam ser rapidamente pacificados, uma vez que não atingiam interesses específicos, não impunham ônus e eram de caráter socialmente desejáveis, pelo menos do ponto de vista do discurso público. Outros temas, também objeto de consenso, tiveram caráter mais retórico que prático, dadas as dificuldades para encontrar acordo nas regras específicas para sua implementação futura. Exemplo do primeiro foram as sugestões para: *i)* condicionar políticas de empréstimo que estimulem a criação de empregos formais; e *ii)* reforçar o aparato fiscalizador e agilizar a cobrança de débitos com a previdência. São sugestões que dificilmente encontrariam resistência nas bancadas, porque expressam políticas que não impõem perdas e são inatacáveis do ponto de vista das expectativas sociais. O exemplo mais expressivo de um consenso retórico é o item acordado que dispõe sobre "promover a formalização do trabalho e universalização da cobertura". Universalizar a cobertura previdenciária implica, entre outras medidas, adotar regras flexíveis para setores da população economicamente ativa (PEA) que estão em condições de trabalho precárias.[14] Estas regras dificilmente criarão equilíbrio atuarial entre contribuições e benefícios dos novos ingressantes, no médio ou longo prazo; ao contrário, terão forte

14. A bancada dos trabalhadores fala em "criação de novos mecanismos de incentivo à inclusão previdenciária para as diferentes formas de ocupação (informal, intermitentes, sazonais etc.)". Fala em "inclusão previdenciária pelo direito ao trabalho e pela eliminação da informalidade" e "promoção da formalização do trabalho e universalização da cobertura previdenciária" (BANCADA DOS TRABALHADORES, 2007). Os empregadores também falam em ampliar cobertura via desoneração de tributos e de folha de pagamentos. Eles defendem "reformar o sistema previdenciário sem aumento da carga tributária", "previdência financiada pelas contribuições de segurados e empregadores", "desonerações sobre a folha de pagamento não devem ser compensadas com quaisquer outras alterações tributárias" (BANCADA DOS EMPREGADORES, 2007).

impacto fiscal nas contas previdenciárias. Se as regras não são atuarialmente equilibradas, ou bem *i)* se eleva a receita; ou *ii)* se define os benefícios como sendo de natureza assistencial; ou *iii)* se restringem benefícios para os aproximadamente 60% da PEA que estão no sistema previdenciário e se realoca o volume de recursos economizado com regras mais restritivas para os potenciais ingressantes. A primeira alternativa não encontra apoio em nenhuma das três bancadas, a segunda e a terceira são pontos de veto explícito da bancada dos trabalhadores. Se assim é, a defesa comum da necessidade de universalizar a previdência, sem que qualquer parte ceda em seus interesses, torna-se um arranjo que, na prática, não se aplica.

Um debate iniciado nas últimas reuniões tratava do custo de universalização de um benefício básico para as pessoas com mais de 65 anos. O próprio Ministério da Previdência estimou este custo em 32 bilhões de reais, valor alto, que torna difícil a universalização, a menos que o valor do benefício básico possa ser inferior ao valor do atual salário mínimo. Há, pois, uma escolha a fazer entre reduzir o benefício mínimo e maximizar a cobertura. Mas não houve conciliação entre as bancadas quanto à desvinculação entre o piso previdenciário e o piso assistencial, ou entre o piso previdenciário e o salário mínimo. Este é um dos problemas com os quais é preciso se defrontar, se efetivamente o objetivo é a universalização do acesso e a incorporação ao sistema previdenciário.

Uma vez que a estrutura do diálogo procedia a partir da apresentação de pontos de debate específicos – os nove itens já enumerados acima – é mais adequado proceder à análise sequencial, a partir de cada tema, ainda que deixando em segundo plano as discussões sobre temas menos relevantes. A lista dos temas e subtemas que guiaram a discussão consta no anexo.

a) O primeiro e mais importante consenso foi a reafirmação da ideia de que deve haver patamares mínimos universais que protejam o cidadão, tal como expressa a noção de seguridade social da Constituição Federal e seus princípios, conforme os artigos 195 e 196 da Carta Magna. As controvérsias começam quando a discussão se dirige às regras para concessão de benefícios de tipo assistencial, à *natureza* do benefício assistencial e definição de regras mais ou menos restritivas para concessão de benefícios previdenciários. Há um núcleo comum de princípios, porém, sobre o qual não há dissenso, que postula a necessidade de patamares universais mínimos de proteção social, abaixo dos quais nenhum cidadão deve estar.[15] É o caso do consenso quanto à necessidade de manter um sistema de proteção básico e universal, que inclui aposentadoria por idade mesmo para não contribuintes e a manutenção do status diferenciado das regras para obtenção de benefícios previdenciários por parte dos trabalhadores rurais, ainda que exista alguma mescla no cálculo envolvendo regras contributivas e não contributivas[16].

15. O próprio discurso de abertura do fórum, proferido pelo ministro Nelson Machado, sublinha esse aspecto.

16. Schwarzer (2000) compara modelos e regras de concessão de benefícios de aposentadoria para trabalhadores do setor rural em diferentes países e reporta-se ao caso brasileiro da seguinte forma: "O Brasil apresenta um desenho muito peculiar em relação à experiência internacional, uma vez que seu regime previdenciário urbano é contributivo e, na área rural, o país aproxima-se, de fato, de uma aposentadoria básica universal não contributiva: o benefício é de valor único (...) e não apresenta correlação com rendimentos da fase ativa ou com a base de incidência da contribuição. (...) o regime [de aposentadoria rural brasileiro] não é assistencial residual, uma vez que o direito de acesso ao benefício não se dá por teste de necessidade, mas pela circunstância de o(a) segurado(a) ter trabalhado na agricultura. Este é o evento mais próximo do conceito de cidadania por residência, adotado nos casos de modelo universal básico já vistos. Parece equivocado, portanto, afirmar que a previdência rural brasileira seja assistencial." (SCHWARZER, 2000, p. 38)

b) Na discussão sobre a necessidade de encontrar novas formas de estimular e aumentar a formalização do mercado de trabalho, também unanimemente defendida, houve uma discussão específica sobre as regras do seguro-desemprego. Combinou-se que a legislação deveria permitir computar a fruição do benefício como tempo de contribuição. O debate do tema surgiu porque, como argumentaram os trabalhadores, a alta rotatividade dos postos de trabalho, que de modo intermitente tornava o trabalhador desempregado, criava lacunas em seu histórico contributivo, pois ele deixava de contribuir para a previdência social nesses momentos. Estas lacunas eram entraves para requerer a aposentadoria no futuro. A bancada dos trabalhadores sustentou que este tempo como beneficiário do seguro-desemprego deveria ser considerado contributivo *independente da contribuição efetiva*, uma vez que o trabalhador já estava penalizado pela falta de emprego. A bancada do governo e dos empregadores argumentou que era preciso manter o vínculo contributivo, mesmo com valores menores. Foi aventada a ideia de se estabelecer uma alíquota de 11% sobre o salário. A dissonância quanto a este ponto resultou na redação final inespecífica a seguir: "Devem-se efetuar mudanças na legislação do seguro-desemprego, de sorte a permitir que o tempo de fruição desse benefício seja computado como tempo de contribuição a ser definida."[17]

Ainda nas discussões sobre mercado de trabalho, tratou-se da acumulação de benefícios de aposentadoria e salário, para aqueles que se aposentam e permanecem ativos no mercado de trabalho. Um dos itens iniciais da discussão, no documento mestre que ordenava o debate, rezava o seguinte:

> O acúmulo de aposentadorias futuras com renda do trabalho deve estar sujeito a alguma forma de limitação, pois o acúmulo conflita com o princípio de que a aposentadoria substitui a renda do trabalho e que a aposentadoria deve abrir novas vagas no mercado de trabalho.

O desacordo se deu pela discordância da bancada dos trabalhadores em definir critérios inibidores do acúmulo de aposentadoria integral e salário, mesmo que indicassem a possibilidade de discutir este assunto no futuro.[18] A falta de harmonia neste item reflete dois aspectos. O primeiro diz respeito à falta de clareza quanto à natureza solidária do sistema previdenciário, substituída pela concepção segundo a qual o benefício pago pela previdência é um bônus recebido pelo trabalhador, que pode ser livremente acumulado com renda do trabalho. Esta última forma de conceber a previdência, bem como sua consequência legal, que é a possibilidade de acúmulo de salário e benefício, mostra o paradoxo das regras. Se a previdência é um fundo que os trabalhadores alimentam para prover benefícios a pessoas em situação de vulnerabilidade, a manutenção no mercado, em tese, retira o segurado desta condição. Apesar de a lei que introduziu o fator previdenciário no cálculo para a concessão do benefício ter elevado a idade de aposentadoria (DELGADO *et al.*,

17. Essa proposta, como outras apresentadas, defende quem é protegido e não quem está fora do sistema de cobertura previdenciária.
18. Um dos códigos implícitos, mas muito utilizados no fórum, era a menção à "necessidade de discussão futura" de algumas questões. Geralmente, ela expressava a falta de fundamentos sólidos para se opor à mudança proposta, ou para sustentar o *status quo*, mas também a relutância em aceitar as mudanças. Desse modo, no caso exemplar da acumulação de aposentadorias e salários, como havia dificuldade em refutar o argumento de que a acumulação se *opõe ao princípio solidário do sistema previdenciário*, a estratégia adequada era empurrar a discussão para o futuro, mesmo que, formalmente, fosse do futuro que o fórum tratasse.

2006), é possível, ainda assim, afirmar que o benefício previdenciário tem forte associação com a noção de bônus/renda complementar – em lugar da previdência enquanto reposição de renda por perda da capacidade laboral. Ainda, é preciso considerar que esta percepção social, que, em última instância, está enraizada na cultura,[19] diminuirá em alguma medida os impactos potenciais de novas regras que visem dar incentivos econômicos à postergação da aposentadoria.

A discussão sobre novas formas de incorporação de trabalhadores informais ao sistema previdenciário passou ao largo de definições mais específicas e concretas. A rigor, conforme redação do § 12 do artigo 40 da Emenda Constitucional nº47 e a Lei Complementar 123, de 2006, passou a vigorar na competência 04/2007 uma nova e reduzida alíquota de 11% sobre o salário mínimo para trabalhadores autônomos que desejem cobertura previdenciária – com benefícios mais restritos, contudo. Foi uma medida com objetivo de aumentar a cobertura previdenciária. Apesar de sua pertinência à discussão, estas regras específicas não foram tratadas no fórum, o que, ao cabo, é coerente com a orientação inicial de tratar apenas de questões relacionadas ao longo prazo e evitar discussões mais tópicas e circunstanciais. Em geral, procurava-se combinar a defesa da necessidade de desonerar a folha de pagamentos e formalizar o mercado de trabalho, mas sem posições específicas sobre regras. Já na sexta reunião, um representante dos trabalhadores discordou quanto à necessidade de elevar idade mínima para adequar o regime previdenciário à nova estrutura etária. Apesar dos argumentos favoráveis à mudança apresentados nos painéis iniciais do fórum, a posição da bancada divergia do argumento apresentado:

> (...) na hora em que se analisar o primeiro tema, que é a demografia, não haverá acordo aqui ao dizer que é preciso mudar a idade, porque as pessoas vão ficar mais velhas. Estou dizendo que também temos uma posição: diante da pirâmide brasileira, a grande saída é formalizar os trabalhadores, inserindo-os no mercado de trabalho. E o outro lado deve fazer com que os que não contribuem passem a contribuir. (representante da bancada dos trabalhadores, gravação da sexta reunião)

c) Não houve, portanto, concordância quanto às implicações das mudanças na estrutura demográfica; sequer se elas impõem a necessidade de se discutirem regras novas para aplicar aos ingressantes no sistema, mesmo com a garantia governamental de que haveria respeito às expectativas de direitos e aos direitos adquiridos.[20] Por isso, embora o documento oficial o arrole entre os temas em que houve consenso, a redação final do texto é clara quanto ao dissenso sobre o tema.[21] As gravações das reuniões, que permitiram recobrar as posições das bancadas, atestam isto.

---

19. E se alimenta do reduzido valor médio do benefício mínimo à maior parte dos beneficiários, uma vez que os empurra para encontrar fontes alternativas de renda. Aqui temos um caso típico de um valor cultural que se reproduz por se alimentar dos constrangimentos econômicos e do incentivo institucional – que é a possibilidade de acumular benefício e salário.

20. Observa-se que a garantia da preservação de expectativas de direitos, além dos direitos adquiridos, impôs um forte veto a qualquer proposta de reforma mais ousada e atava o debate do fórum a mudanças de cunho unicamente incremental. Ainda assim os consensos foram difíceis.

21. A certa altura, um dos membros do governo chegou a demonstrar forte irritação por observar não haver consenso em um dos aspectos para os quais, inicialmente, se esperava maior concordância, qual seja, forte alteração na estrutura demográfica da população. O próprio ministro Luiz Marinho, cuja proximidade com o sindicalismo é notória, sustentou a necessidade de reforma. Mas os trabalhadores, com toda clareza a partir da 6ª reunião – e com alguma clareza, desde o início do fórum – se mostravam contrários a qualquer mudança restritiva. A bancada dos trabalhadores ia em direção diametralmente oposta à expectativa de setores do governo e da bancada dos empregadores. Argumentava que a previdência precisava ser reformada para as próximas décadas, mas isso não significaria adotar qualquer regra mais restritiva. Significava adotar políticas de incorporação e formalização do mercado, que, por si, retiraria a necessidade de reformas restritivas para o futuro.

Ulterior ao debate sobre a relação entre previdência e as novas perspectivas demográficas, iniciou-se a discussão sobre a definição de critérios de idade mínima para aposentadoria, a eliminação/manutenção do fator previdenciário ou a definição de novas regras de combinação de tempo de contribuição com idade mínima para o cálculo dos benefícios de aposentadoria. A bancada dos trabalhadores, como vimos, argumentou não haver unanimidade quanto aos impactos fiscais negativos, no médio e longo prazos, da chamada "transição demográfica" para as contas futuras da previdência. Antes pelo contrário, a bancada propôs abrandar as regras atuais, com a eliminação da regra do fator previdenciário enquanto critério de cálculo para concessão de benefícios. A posição contrária dos trabalhadores ao fator previdenciário no cálculo das aposentadorias é conhecida. No fórum, lançou-se mão do argumento que relaciona o fator previdenciário à imprevisibilidade dos futuros beneficiários quanto ao valor de suas aposentadorias, tendo em vista haver atualização periódica da tábua de mortalidade, calculada pelo IBGE. A discussão deste tema se prolongou e foi retomada até a penúltima reunião do fórum, quando a bancada do governo argumentou ser necessário definir para o futuro: *i)* um prazo maior de contribuição; *ii)* idade mínima de aposentadoria; ou *iii)* combinação das duas. Os trabalhadores reergueram a bandeira em favor do fim do fator previdenciário, condição prévia para discutirem a introdução de critérios de idade mínima. Uma das propostas da bancada foi a extinção do fator e a definição de uma regra que definisse 58 anos como idade mínima para aposentadoria. Após alguma negociação, os trabalhadores propuseram manter o fator, mas reduzir o prazo para se atingir o fator 1 – que indica concessão de benefício previdenciário com valor integral – para aposentadoria aos 58 anos, preservados 35 de contribuição. A posição contrária do governo e dos empregadores resultou em nova proposta, com idade de 60 anos e 35 anos de contribuição, o que implicaria redução em três anos para o recebimento do valor integral, se comparada com a fórmula de aplicação do fato à época da discussão (à época, o fator chegava a 1 com 63 anos). Sessenta anos de idade e 35 de contribuição foi o limite da oferta da bancada dos trabalhadores, que fazia renascer a fórmula "95", já aventada no "relatório Brito" (BRASIL, 1993), um conjunto de propostas de reforma para a previdência e a seguridade social. A bancada dos empregadores se recusou a discutir a eliminação do fator previdenciário sem o estabelecimento de uma idade compatível com a nova realidade demográfica, que, argumentavam, sofreu uma mudança drástica nas últimas décadas. O governo destacou que a fórmula 95 já havia sido proposta no "relatório Brito", de 1993. A falta de comunhão entre as bancadas resultou no enunciado conclusivo estéril, a seguir:

> (...) deve-se aprofundar o debate sobre as regras de cálculo decorrente da relação entre tempo de contribuição, idade mínima de aposentadoria e a função reguladora do fator previdenciário para as gerações atuais e futuras." (*Documento Máster* e relatório final)

d) Discutiu-se também a definição de novos critérios para concessão de pensões por morte. Os itens mais importantes diziam respeito à necessidade de especificar critérios diferentes para concessão das pensões no caso de haver cônjuges com filhos ou sem filhos e/ou a consideração sobre a idade de início de recebimento da pensão por parte do cônjuge. Neste último caso, cônjuges jovens teriam um período de carência para inserir-se no mercado de trabalho. Após a carência, o recebimento da pensão seria encerrado. Haveria, então, um critério de diferenciação entre *cônjuges jovens* e *cônjuges não jovens*. Assim como nos pontos anteriores, a discussão não entrou em propostas mais

precisas, por exemplo, proposições sobre o número de anos para vigência da pensão para cônjuges jovens ou mesmo a definição de um limite de idade para que esta se enquadrasse na categoria "cônjuge jovem", mantendo-se a estratégia deliberada pelos coordenadores do fórum em se deterem os participantes apenas em princípios em vez de regras específicas. Seja como for, a bancada dos trabalhadores se opôs à discussão neste sentido e não houve avanço. Outro item da pauta propunha readequar critérios para inibir a acumulação de pensões com outros benefícios previdenciários. O governo propôs regras que estabelecessem a necessidade de escolher o benefício mais vantajoso, mas não acumular. O argumento destacava que a acumulação de benefícios e salários fere o princípio do sistema de solidariedade intergeracional, uma vez que ele se baseia em um fundo comum dos que trabalham hoje para financiar benefícios de aposentadoria para os aposentados e pensionistas atuais, que, em tese, perderam capacidade de trabalho ou de geração de renda familiar, no caso da pensão por morte. Acumular benefícios e salários contrariava o princípio da perda da capacidade laboral, além de eliminar vagas de trabalhadores que procuram ingresso no mercado de trabalho. Exceto por um item das discussões sobre pensão por morte, todos eles foram rejeitados pela bancada dos trabalhadores.

e) Houve consenso de que os benefícios de natureza assistencial deveriam ser financiados com recursos não provenientes da folha de pagamentos, diferentemente dos recursos previdenciários. A divergência ocorre quando se trata de definir se a previdência deve ser financiada *apenas* pelos recursos arrecadados em folha de pagamentos ou também por outras receitas que integram o Orçamento da Seguridade Social. Da ótica dos trabalhadores, não há necessidade estrita da vinculação entre folha e previdência, uma vez que o artigo 195 da Constituição Federal se refere ao financiamento da previdência com recursos da Seguridade Social. Entretanto, o artigo 167, cuja redação atual foi dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998, faz referência explícita à vinculação entre contribuições de empregadores e empregados sobre a folha e as despesas previdenciárias. Se a vinculação entre as duas não for específica, há o risco futuro de áreas como saúde e previdência entrarem na luta por apropriação de recursos daquela rubrica, como ressaltou um representante da bancada do governo.

f) Quanto à definição dos valores máximos para contribuição e percepção de benefício, houve um previsível descompasso entre trabalhadores e empregadores. A bancada dos empregadores sustentou a necessidade de "criar sistema de capitalização para faixas de renda mais elevadas" e rebaixar o teto para estimular a previdência complementar privada. Propôs um teto de três salários mínimos para a aposentadoria pública, acima do qual haveria um misto de sistema de repartição e capitalização, em que, nesta última modalidade, poderia se optar entre administração pública ou privada. Os empregadores argumentaram que diminuiria a arrecadação do RGPS no curto e no médio prazos, mas também as obrigações futuras.[22] Não houve

22. A estimativa era um custo de transição da ordem de 1% do produto interno bruto (PIB), nos próximos quarenta anos (BANCADA DOS TRABALHADORES, 2007).

acordo, ou mesmo possibilidade disto, com os trabalhadores (BANCADA DOS EMPREGADORES, 2007).

g) Verificou-se desacordo quanto à desvinculação do salário mínimo do piso previdenciário e à diferenciação dos pisos previdenciários e pisos assistenciais. A bancada dos empresários argumentou ser necessária a desvinculação do piso previdenciário ao salário mínimo para se preservar a equivalência entre contribuição e renda de aposentadoria, no caso de crescimento do valor real do mínimo. Concebendo a aposentadoria como renda diferida no tempo, ajustes reais no valor do salário mínimo – que é o valor do piso previdenciário – conferem ao aposentado renda superior àquela acumulada sobre uma base salarial menor.[23] Este argumento foi rechaçado de forma contumaz pela bancada dos trabalhadores, que associam a elevação do piso salarial às políticas de redistribuição de renda, seja como piso previdenciário, seja como piso dos benefícios assistenciais. A previdência e assistência não são pensadas apenas enquanto sistema securitário, mas também redistributivo, mesmo considerando-se apenas a previdência urbana, sem se incluírem os segurados especiais, cuja natureza redistributiva é mais clara. O governo teve posição indefinida na questão. O próprio ministro da Previdência argumentou ser um entrave à elevação do valor real do salário mínimo a vinculação do piso previdenciário aos benefícios assistenciais. Contudo, governo e trabalhadores redigiram posição consensual onde consta que "deve-se preservar o piso assistencial vinculado ao salário mínimo conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, respeitando seus direitos básicos de cidadania", que, de qualquer modo, não avançou, por discordância da bancada dos empregadores.

h) Uma das discussões mais intensas, a qual acabou por resultar em dissenso, é relativa à especificação do que sejam benefícios assistenciais e benefícios previdenciários. O relato do participante de uma das mesas de debate é sintomático das dificuldades:

> Na discussão sobre financiamento, houve um consenso no grupo: a parte dos benefícios claramente assistencial tem que ser financiada com recursos que não sejam cobrados sobre a folha de pagamentos e a parte dos benefícios previdenciários tem que ser coberta com contribuição sobre a folha.[24] Porém, não houve consenso sobre o que é exatamente benefício assistencial e benefício previdenciário. Portanto, houve acordo de que aquilo que é assistencial deve ser financiado com recursos que não sejam sobre a folha de pagamentos; aquilo que for claramente previdenciário deve ser financiado sobre a folha de pagamentos. Mas (...) em função dessa grande confusão sobre o que é previdenciário e o que é assistencial, não está claro o que é previdenciário e assistencial.

i) O debate sobre benefícios assistenciais e previdenciários leva à discussão a respeito do cálculo do déficit, na qual também não há consenso. O dissenso é tamanho, que a coordenação do fórum inseriu uma exposição, em caráter extraordinário, para apresentar as regras de financiamento da previdência

23. Uma síntese dos resultados contraproducentes da indexação do piso previdenciário ao valor do salário mínimo está em Tafner e Giambiagi, 2007, 10-12.

24. O consenso mencionado sobre a vinculação entre benefícios previdenciários e recursos da folha de pagamento foi consenso naquela mesa, mas não nas demais.

social. Neste momento, dois representantes, um da bancada dos trabalhadores e outro da bancada dos empregadores, apresentaram seus pontos de vista sobre a previdência social, o que provocou ainda maior acirramento ideológico e divergência conceitual; doravante, as chances de consenso substancial diminuíram.

Não há clareza, posto que se tenha avançado, sobre como deve ser feito o cálculo do déficit da Previdência. Sem haver nitidez quanto à diferença entre benefício previdenciário e benefício assistencial,[25] torna-se difícil discutir o que é e se há ou não déficit do sistema previdenciário, como, de resto, ressaltou um representante da bancada do governo. A aparente clareza quanto à natureza do benefício previdenciário torna-se turva se observada mais de perto. Como bem ressalta Oliveira (1992), a simples observação de vínculo contributivo não é suficiente para dirimir a questão. Para o autor,

> (...) a "incidência indireta" dificulta extraordinariamente a apuração da exata carga contributiva de cada segmento dos contribuintes, fazendo também com que não-segurados paguem ao sistema previdenciário contribuições embutidas no preço dos bens e serviços que adquirirem, sem usufruir qualquer benefício.

Como exemplo, o autor ressalta que, em que pese o alegado subsídio dos trabalhadores rurais por trabalhadores urbanos, aqueles pagam indiretamente à previdência uma fração da contribuição do empregador, ao adquirirem bens e serviços produzidos pela economia urbana, pois supõe-se que o empregador incorpora ao preço do bem individual o valor necessário à reposição do "imposto" pago enquanto contribuição patronal à previdência.

Os temas discutidos nos itens *g* e *h* tornaram-se motes para os embates que polarizaram as posições no fórum. A bancada dos trabalhadores, assessorada pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e pelo Dieese, sustentou a posição – falsa de um ângulo, verdadeira de outro – segundo a qual o Orçamento da Seguridade Social (OSS) é superavitário, mantidas todas as vinculações constitucionais. Por um lado, há razão nisso, não só porque o OSS não é deficitário, mas também porque ele *não pode ser deficitário*, porque impõe previsão de receita para toda despesa gerada.[26] Por outro lado, ao conceber os regimes previdenciários como parte *indissociável* da seguridade social, é possível argumentar que, sendo deficitária a previdência isoladamente, a seguridade não seria, se olharmos seu orçamento integrado. Assiste-lhes razão nisso. Há, ainda, razão em postular a potencial inexistência de déficit na previdência urbana, ou seja, se forem excluídos do cálculo os segurados especiais do meio rural,[27] segurados recém-incorporados ao sistema, como domésticas, inscritos no

25. É importante frisar: não há clareza terminológica *entre* os interlocutores do fórum. Cada um cultiva concepções diferentes; alguns acham que se não houver estrita relação entre vínculo contributivo e benefício, este se insere na rubrica "assistencial". Outros acham que a relação estrita não é definida na lei e nem era a motivação original do legislador, sob pena de elidirmos, se assim for concebido, a própria ideia de seguridade. O *caput* do artigo 201 da Constituição Federal – "os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei (...)" – é tão debatido por municiar legalmente os defensores da natureza exclusivamente contributiva do sistema previdenciário e da correspondência entre contribuição e valor do benefício. Cf. Tafner, 2007.

26. Lei Orgânica da Previdência Social (Lei 8.212/91 , art. 16).

27. O segurado especial "é o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rural, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerçam essas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de 16 anos de idade ou a eles equiparados, desde que trabalhem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo" (BRASIL, 2005).

Simples (Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte) e trabalhadores autônomos que pagam alíquotas de 11% – não os 20% exigidos dos demais autônomos –, como vem sendo adotado pelas novas formas de apresentação contábil das contas previdenciárias. Depurando todas estas categorias, a previdência urbana tende ao superávit, pelo menos no curto prazo, se houver crescimento continuado no cadastro de empregos formais. Todavia, o fórum se propôs discutir regras de longo prazo, e a disputa pela capacidade de impor definições, que passou a mobilizar as bancadas e seus assessores, inibiu discussões mais férteis para reforma previdenciária. Se logo no início do fórum o universo temático da discussão se estreitou, quando a previdência dos servidores públicos foi excluída e preservou-se a discussão apenas do regime geral da previdência, gradualmente também ocorreu uma atrofia no horizonte temporal das mudanças em debate, de modo que a "perspectiva de longo prazo", tão enfaticamente mencionada pelos coordenadores do fórum, perdeu-se e frustrou as expectativas de alguns organizadores, como, por exemplo, do Secretário de Políticas Públicas de Previdência:

> Minha expectativa era de que as pessoas participantes do fórum fossem ser capazes de raciocinar em termos de relações entre gerações, em que a previdência social é um pacto de gerações, não uma relação dos que vivem hoje com o Tesouro Nacional, (mas) sim uma relação dos aposentados de hoje com os que trabalham hoje, os quais, por sua vez, vão ser os aposentados de amanhã, que vão receber uma transferência de renda dos trabalhadores de amanhã por sua vez; [um] pacto de gerações. Eu acho que isso era um conceito abstrato demais para as pessoas – (...) num momento em que a gente está aprendendo a raciocinar a longo prazo – poderem trabalhar isso concretamente no fórum. (Schwarzer)

A orientação para o presente elidiu do debate a necessidade de repensar regras para o futuro, em parte porque a discussão ocorreu em uma conjuntura de crescimento econômico e conforto fiscal por parte do governo. Provavelmente, em momentos de crise econômica e maior restrição fiscal, haverá novas pressões para rediscutir as questões acima apresentadas.

j) Quanto à definição/separação entre assistência e previdência, a posição dos empregadores em defesa do caráter exclusivamente contributivo para o sistema previdenciário é clara. Para esta bancada, o que deve reger o sistema previdenciário é o princípio da concessão de benefícios programáveis proporcionais às contribuições e à expectativa de vida. Para tal, os empregadores evocam sempre o artigo 201 da Constituição Federal, que menciona o *caráter contributivo* e a necessidade de *equilíbrio financeiro e atuarial* do sistema previdenciário. Conforme observado por um dos representantes da bancada dos empregadores, "se eu pago como trabalhador, aquele recurso é meu e não deve ser usado para fazer distribuição com ele; deve ser usado para bancar a minha aposentadoria (representante não identificado)". Esta vinculação estrita e específica entre folha de pagamento e benefícios previdenciários não foi recebida de bom grado pela bancada dos trabalhadores.

Da mesma forma, não houve *entendimento* sobre as fontes de custeio da previdência social, se ela deve obter recursos exclusivamente da contribuição sobre

folha ou haveria outros recursos da seguridade a ela destinados. Os empresários postulam um sistema previdenciário exclusivamente contributivo, autossustentável, em cujas regras existam incentivos para contribuição por parte dos trabalhadores formais. Tais incentivos, dizem os empregadores, são inibidos pela paridade no valor do piso e nas exigências de idade para concessão de benefícios assistenciais e previdenciários. Neste sentido, enquanto a assistência tem por escopo reduzir a pobreza e a desigualdade social, além de amparar pessoas em situação de fragilidade social e ser financiada por tributos gerais, a previdência, que deve ser financiada por contribuições de trabalhadores e empregadores, tem o objetivo exclusivo de ser "uma contrapartida ao trabalhador e sua família, *em razão das contribuições acumuladas ao longo do período contributivo*" (grifo do autor). Os representantes dos empresários sustentam que qualquer subsídio não previdenciário deve ser financiado por tributos gerais, ainda que seja consensual a necessidade de um benefício mínimo universal de natureza assistencial, que independa de contribuições.

A divergência mais importante diz respeito a se devemos ter uma previdência pública de caráter contributivo e autossustentável, ou como uma perna do tripé em um sistema mais amplo, de seguridade social, nos moldes definidos pela Constituição Federal. Como se sabe, a Constituição, ao mesmo tempo em que ressalta o caráter solidário do sistema de seguridade, define também – desde a Emenda Constitucional nº 20/98 – a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial da *previdência social*. Sobre tal dualidade repousam as mais importantes divergências entre trabalhadores e empregadores. É assim que, nas discussões do fórum, a bancada dos trabalhadores se apegou ao conceito de seguridade social, a fim de ressaltar que a indissociabilidade entre previdência, assistência e saúde impossibilita discutir regras previdenciárias de modo isolado. Este argumento entravou a discussão sobre mudanças incrementais que visassem tornar as regras para concessão dos benefícios previdenciários mais restritivas.

A dificuldade em discutir nesses termos era reforçada pelo argumento da bancada dos trabalhadores de que o OSS, se considerado de modo integral e sem as realocações, isenções, subvenções, desvinculações e destinações para outras fontes realizadas pelo governo federal, seria efetivamente superavitário, o que desqualificaria os argumentos em defesa de alterações mais restritivas, com vistas a reduzir um déficit que, de fato, não existiria. Antes pelo contrário, a bancada dos trabalhadores propunha tornar as regras menos restritivas, eliminado o fator previdenciário,[28] aumentando o benefício mínimo, ampliando o prazo de concessão do seguro-desemprego, entre outras medidas, já tratadas no texto.

A ênfase na universalidade de acesso "independente de contribuição" foi frisada pela bancada dos trabalhadores inúmeras vezes. Desta ótica, a previdência é concebida como um sistema aberto, cujos déficits eventuais podem ser cobertos pelo superávit do sistema global de seguridade. Ademais, a bancada ressaltou – em especial a partir da apresentação, nos painéis da primeira fase, do representante da CUT – o fato de o

28. Um dos representantes da bancada dos trabalhadores argumentou que os representantes "não querem levar para os nossos filhos, amanhã, uma cobrança para que ele pague mais, idade maior, novo sistema, novas regras." (COBAP). Outro representante sindical argumentou: "não podemos ficar restritos à previdência social esquecendo da seguridade social." Ou, ainda, a posição de bancada após a discussão deste tema, que ressaltou a divergência dos trabalhadores, para que "o conceito de seguridade social é relevante e deve ter como referência o definido na Constituição Federal de 1988. Ou seja, de que é importante manter o conceito de seguridade social e avaliar a solidez financeira da seguridade social." (Gravação da 12ª reunião)

Brasil não ter regras mais restritivas que outros países, e que este seria mais um dos "mitos" construídos sobre o sistema previdenciário brasileiro.[29]

Vê-se onde residem alguns problemas conceituais, que não poderão ser resolvidos sem esclarecimento e entendimento prévio entre os atores que sentam à mesa. Não se consegue definir a natureza do benefício assistencial ou previdenciário. Esta é precondição para se discutirem abertamente regras previdenciárias e seus eventuais ajustes. Mas como não se acorda sobre se alguns benefícios são assistenciais ou previdenciários, a discussão estanca. Sendo ou não um recurso instrumental que grupos de interesse utilizam para entravar reformas ou uma discordância genuinamente conceitual, o fato é que houve pouco progresso nas discussões acerca do assunto. A previdência discutida como sistema aberto, parte indissociável da seguridade, ou como sistema fechado, que deve buscar equilíbrio atuarial entre contribuições e benefícios concedidos, é outro imbróglio não resolvido no fórum. Recorrer ao superávit da seguridade, como faz a bancada dos trabalhadores, é um artifício pouco adequado, porque o relevante é observar o volume das despesas previdenciárias em relação a todo o gasto e ao produto interno bruto (PIB). Mas não houve entendimento quanto a isto.

A discussão dos pontos 7.1 e 7.2 (cf. Anexo I) expressa bem as divergências entre a bancada dos empregadores, trabalhadores e governo, que ora inclina-se à posição dos primeiros, ora à dos trabalhadores. O item 7.1 do documento norteador do fórum diz:

> A Previdência Social deve seguir sendo parte integrante do conceito de Seguridade Social, financiando-se em geral, com recursos de contribuições dos trabalhadores e empregadores, sendo seus elementos redistributivos do plano de benefícios previdenciários financiados com recursos do Orçamento da Seguridade Social, conforme previsto na Constituição Federal.

O item 7.2 estabelece que "elementos redistributivos do plano de benefícios devem ser financiados com recursos do Orçamento da Seguridade Social." Para os empresários, a previdência deve ter regras de financiamento que excluam benefícios de caráter redistributivo. Todos os itens de caráter redistributivo – sejam benefícios assistenciais, sejam aposentadorias especiais, ou alíquotas subsidiadas para trabalhadores com inserção precária – devem ser financiados por tributos gerais. Os trabalhadores se opõem à separação formal entre os benefícios contributivos vinculados à folha e demais recursos do orçamento da seguridade. Percebe-se que, em alguma medida, há mais ruído conceitual que divergências reais entre empregadores e empregados. Pois os empregadores, se bem que apoiem uma previdência que seja assentada exclusivamente na relação contributiva, não se opõem à utilização de recursos de outras fontes para financiar políticas redistributivas e assistenciais. O que defendem é a separação formal na contabilidade e na apresentação formal da destinação dos recursos arrecadados.[30] A bancada dos trabalhadores também defende

29. A "Carta da bancada dos trabalhadores, aposentados e pensionistas", relativa aos resultados do fórum, manifesta a convicção na "sustentabilidade da Previdência e da Seguridade Social, conforme as fontes de financiamento estabelecidas na Constituição Federal". A resolução da executiva nacional da CGTB defende "recuperar e assegurar o direito constitucional de que as contribuições previstas em lei sejam destinadas à Seguridade Social e Previdência" (CGTB, 2007). Vale notar que a ênfase no caráter não contributivo da previdência é uma posição paradoxal para a bancada dos trabalhadores, pois ela viola o princípio contributivo expressamente previsto na CF, sobre a qual a bancada também se arvora em outros momentos. O mesmo paradoxo há quando se ataca o Fundo de Estabilização Fiscal que, como regra constitucional, tem a mesma validade e legitimidade que as demais leis presentes na Carta.

30. A questão é mais complexa, mas não foi suficientemente discutida no fórum: *i)* "quanto" de redistribuição é desejável? *ii)* a seguridade é o veículo de melhor custo-efetividade? e *iii)* atingem-se realmente os mais pobres?

mais clareza na apresentação contábil da destinação de recursos e gastos previdenciários, mas não abre mão da noção de que a seguridade é um fundo comum que envolve todos os recursos definidos em lei. Talvez o ponto seja tão disputado porque aceitar a separação entre previdência e demais áreas componentes da seguridade, vinculando a sustentabilidade da primeira às contribuições oriundas da folha de salários, municia a defesa de reformas mais restritivas que possam adequar receitas e despesas – não obstante estas sejam analisadas já desconsiderando as despesas com aposentados especiais e renúncias previdenciárias.

Quando a bancada dos trabalhadores insiste de modo veemente na necessidade de conceber a previdência enquanto parte da seguridade, o faz exatamente como estratégia de defesa contra reformas mais restritivas, porquanto, segundo alegam, a seguridade é superavitária, dado o qual reforça o argumento daquela bancada quanto à sustentabilidade da previdência com as regras atuais, mesmo no médio e no longo prazos. E ambas as bancadas evocam a Constituição Federal para sustentar seus argumentos divergentes, o que mostra a ambiguidade interpretativa possível no texto da própria Carta Magna.

4 O PAPEL DO GOVERNO

Em pactos sociais que reúnam à mesa grupos com interesses tão díspares quanto representantes de trabalhadores e empregadores, e tratem de um tema tão sujeito a divergências como a reforma previdenciária, o papel do mediador é decisivo para explicar os resultados da negociação. Enquanto mediadora em busca de resultados concretos, a bancada do governo não conseguiu atingir seus objetivos, na hipótese, aqui pressuposta, de que era seu desígnio avançar nas reformas cujo encaminhamento inicial fora proposto no documento mestre.

A estrutura do fórum foi construída com o objetivo oficial de "extrair concordâncias" sobre questões previamente apresentadas, mas os coordenadores não conduziram a discussão para um conjunto de propostas acerca das quais as bancadas deveriam concordar ou discordar. Ou seja, os participantes, por mais que orientassem a discussão para temas apresentados pelos coordenadores do FNPS, não discutiam a aceitação ou não de propostas, mas a necessidade ou não de formulação de propostas, em diferentes áreas. É assim que, tal como o secretário da previdência enunciou na sexta reunião,

> o governo não possuía consenso sobre as propostas e sua intenção era participar de um processo de entendimento com a sociedade, extraindo contribuições para elaborar um produto final, visando à sustentabilidade da previdência social no longo prazo, sem sobrecarregar os futuros trabalhadores (Schwarzer).

No mesmo sentido, outro representante da bancada governista apresentou o seguinte argumento, durante as reuniões do fórum:

> O governo tem consenso em torno das propostas? Não. Não tem consenso em torno das propostas. O governo também está discutindo qual é a sua posição de entendimento interno do governo para construir o entendimento da sociedade. Agora, aqui, o mais importante na figura do governo é construir um processo de entendimento, o melhor possível, aproximá-los, tirar de vocês. (...) Construirmos um produto, termos aqui um produto final. De repente o governo traz uma proposta. Em vez de construir, ele desconstrói, porque em vez de trabalhadores, empregadores trazerem as suas

> contribuições, pode passar a elogiar ou criticar as propostas do governo, que não seria objetivo do fórum.

Tal dinâmica, se por um lado permite ampliar a possibilidade de diálogos e negociações entre as partes e pode prevenir entrincheiramentos ideológicos precoces, por não colocar logo no início propostas definidas, por outro lado torna o processo de construção de consensos mais custoso e difícil.[31] Um pressuposto para a postura pouco propositiva do governo é a existência de certa capacidade colaborativa entre os demais atores à mesa, o que não existia, no tocante à discussão de novas regras. O fórum, como experiência primeira na área previdenciária, talvez tenha colaborado para dar maior dose de realismo procedimental a rodadas de discussões futuras.

Desse modo, acresceu às dificuldades de consenso a própria fragmentação do governo, em suas diferentes áreas representadas no fórum. O governo tinha uma bancada composta por representantes que expressavam diferentes visões sobre a previdência, o que explica o movimento de sua bancada em ziguezague, ora esposando posições dos trabalhadores, ora dos empregadores, se bem que este último caso era mais frequente. O mais importante sinal de dissenso, na ótica da maior parte dos entrevistados, foi a substituição do ministro Machado pelo ministro Marinho, cuja origem política é o próprio meio sindical.

Um integrante do governo, que participou de modo assíduo das reuniões do fórum, destaca que:

> realmente, não havia uma sintonia entre as diversas áreas de governo. O próprio Palácio do Planalto (...) emitia sinais de que não estava muito interessado em realizar reformas e, evidentemente, esta situação, quando um personagem mais expressivo do governo sinaliza no sentido contrário, enfraquece muito o próprio objetivo da discussão e ao mesmo tempo sinaliza e fortalece as pessoas que não estão muito interessadas em realizar ou sabem que poderiam sair perdendo nessa negociação.[32]

Reforçando a opinião tanto dos empresários quanto de alguns membros do governo, um dos participantes avalia: "O Executivo se omitiu olimpicamente para aquilo que lhe caberia, que é organizar o processo para chegar a alguma coisa."

Um representante dos trabalhadores é ainda mais enfático. Para ele, o governo apresentava-se em duas frentes: os representantes da Fazenda de um lado e o ministro da Previdência, Luiz Marinho, de outro, representando a posição dos empregadores e dos trabalhadores, respectivamente. A percepção de que cada setor do governo caminhava em direções opostas contribuiu para que os vetos recíprocos entre empresários e trabalhadores fossem potencializados. Nos termos do entrevistado:

> Como o governo se dividiu, então os empresários pegaram uma parte do governo e se juntaram e nós pegamos outra parte do governo e nos juntamos a eles. Agora, se o governo tivesse uma posição firme, eu poderia ceder um pouco e você poderia ceder um

31. Assim, nos termos de um dos representantes da bancada governamental, "o governo também não forçou, o governo trabalhou pra ver se tinha algum consenso, mas não forçou também pra ter um [consenso], um resultado para o fórum, para um lado ou para outro".

32. De acordo com o entrevistado, a neutralidade governamental tende a tornar inócuos os resultados encontrados em fóruns do tipo aqui analisado. "Não dá pra deixar. Se você deixar os empresários discutindo com os trabalhadores, dá um diálogo de surdos, não leva a nada. Se o governo forçar um pouco mais a discussão, forçando do ponto de vista dos trabalhadores, eles verem o que é que é um desenho socialmente justo, mas que contemple também a preocupação em não ter um volume excessivo de despesas que são socialmente custosas, e forçar pro lado dos empresários a importância de ter um modelo inclusivo, eu acho que esse tipo de fórum pode ser produtivo. Agora, se o governo adotar uma posição neutra, e se ele quiser que esse debate avance apenas pela apresentação das posições dos trabalhadores e empresários, no Brasil, hoje, acho que não. O fórum tende a ser improdutivo como foi esse último de 2007."

> pouco. Então, como não tinha uma proposta, não houve condução de como chegar lá, então ninguém chega. Agora, se o governo tivesse fechado e unido, poderia dar em algo. No fundo, no fundo, a Fazenda queria fazer uma reforma. O Marinho [ministro da Previdência] não. Era uma briga de gente grande (entrevista pessoal).

É preciso considerar, como hipótese, que o governo aufere o benefício de delegar aos setores representativos da sociedade o papel decisório na reforma, permite a mobilização social permanente, sem que esta implique, necessariamente, reformas impopulares. Nesta chave, o fórum permitiu aos setores que pressionam por mudanças na previdência sentarem à mesa e apresentarem suas propostas, dando resposta à pressão reformista, em especial por parte do empresariado, sem que a reforma, de fato, tenha avançado.

Um aspecto a ressaltar, para registro, é que antes ou paralelamente às reuniões do fórum houve articulações intrabancadas para definir posições que, inicialmente, não eram consensuais. A concertação intrabancada era necessária, uma vez que as bancadas de trabalhadores e empregadores deveriam emitir documentos oficiais apresentando suas posições e sugestões relativas à reforma previdenciária, o que forçou a resolução de divergências entre as confederações dos empregadores e entre os representantes dos sindicatos dos empregados rurais, urbanos e aposentados. É assim que, como expressa um dos assessores da bancada dos empregadores, a bancada observou, no fórum, "dados importantíssimos que ela não tinha noção" e construiu algumas posições.

> Mesmo no empresariado, a representação das confederações patronais, em pontos que não eram consensuais, chegou-se a um documento de consenso assinado pelos presidentes das cinco confederações. É um documento de negociação, posições diferentes [que] (...) caminharam no debate para esse documento,

comenta o assessor. Ele ressalta como reuniões pré-fórum foram relevantes para a posição unificada dos empregadores apresentada no fórum:

> Nós nos reunimos, foi criado um grupo, não só dos que participaram [do FNPS], mas dos especialistas da previdência, de todas as confederações, e as discussões foram longas. Antes de cada reunião do fórum, dois dias antes, nós começamos a nos reunir e debater e definir pontos e definir questões.

5 PERSPECTIVAS PARA UM NOVO FÓRUM

A maioria dos entrevistados ressaltou a importância do fórum, curiosamente, mais como instrumento de ampliação da sociabilidade entre grupos com interesses discrepantes (trabalhadores x empregadores) do que enquanto instrumento efetivo para proposição de reformas legais. A expectativa que se poderia nutrir de que grupos com interesses bem consolidados abririam mão de seus ganhos imediatos em favor de outros segmentos sociais, ou em favor das gerações vindouras, é uma expectativa que pode ou não ser realista, a depender de três fatores. O primeiro fator é o nível de defesa corporativa dos interesses dos grupos, ou seja, a maior ou menor inclinação dos setores sociais a se conceberem como parte de uma sociedade que vive sob um orçamento fiscal definido em que, portanto, concessões para A implicam em menores concessões para B. Em segundo lugar, é preciso desideologizar o debate, de modo a haver posições conceituais em comum e o menor nível de desconfiança possível sobre interesses potenciais não revelados. Por fim, talvez seja necessário à bancada do governo conduzir o debate de modo mais pró-ativo, indo além do estabelecimento de

princípios que orientem a formulação de novas regras, princípios que estavam expressos no *Documento Máster*. Esta posição é tanto mais importante quanto mais arraigadas forem as resistências corporativas à mudança e o apego a posições ideológicas, i.e., sem sustentação factual. A democrática inclinação a propor mudanças que surjam das negociações entre trabalhadores e empregadores, sem partir de uma definição precisa e específica sobre o que deve mudar, é louvável, do ponto de vista normativo, mas difícil de alcançar, do ponto de vista prático.

6 CONCLUSÃO

Os resultados do FNPS foram abaixo das expectativas daqueles que iniciaram a discussão com ambições reformistas.[33] Mesmo que os assim chamados *consensos mínimos* obtidos não fossem, em alguns casos, figura de retórica, eles nunca foram, de fato, objeto de grande disputa, ou seja, prescindiam de um fórum. Da ótica dos que almejavam a manutenção do *status quo* o fórum foi bem-sucedido. O mesmo vale para os representantes dos trabalhadores rurais, que iniciaram o fórum na defensiva, fosse pelo risco potencial da adoção de regras que convergissem com os critérios de aposentadoria para os trabalhadores urbanos, fosse pela possibilidade de adoção de critérios que exigissem regras contributivas mais rígidas, o que não ocorreu. Os representantes dos trabalhadores rurais (CONTAG e CNA) extraíram consensualmente o reconhecimento das bancadas quanto à importância de manter as regras que preservem um modelo contributivo específico para a previdência rural,[34] mesmo diante da argumentação de que a expectativa de vida dos trabalhadores rurais tornou-se quase a mesma dos trabalhadores urbanos.

Se os alinhamentos possíveis entre as bancadas tiveram as chances de sucesso reduzidas à medida que o dissenso ganhava terreno sobre questões estruturantes da previdência, é preciso considerar que a premência por mudanças também se deve ao fato de o fórum ter transcorrido em um período que conjugou "um ambiente econômico virtuoso a uma conjuntura demográfica favorável", nos termos de um dos representantes do Governo Federal. O ambiente econômico virtuoso produziu, durante quase uma década e até 2008, um expressivo e contínuo crescimento da formalização do mercado de trabalho, com impactos bastante positivos nas contas previdenciárias. A conjuntura demográfica nos dá o que geralmente se denomina "janela de oportunidades", que expressa o período da evolução demográfica com grande contingente de população em idade ativa (PIA) *vis-à-vis* os dependentes.[35] Ambos resultaram em uma conjuntura fiscal mais confortável, que imprimiu nos atores um sentido de urgência menor e elidiu o ímpeto por acordos reformistas, nos setores que já tinham predisposição para sustar acordos mais restritivos, como é o

33. Nas palavras de três diferentes entrevistados: "(...) teses extremamente extravagantes e teses absolutamente contrárias a essa levam a uma resultante zero. O que aconteceu no fórum foi um zero." Outro entrevistado mencionou que "já no primeiro dia da abertura, foi uma sucessão de vetos. A declaração de intenção dos agentes relevantes foi uma sucessão de vetos. Então, daí já não sai nada, não sai nada." Por fim, um terceiro entrevistado observou: "do meu ponto de vista, o fórum, da forma como ele acabou sendo feito, foi basicamente uma perda de tempo."

34. Os aposentados do setor rural têm uma dupla dificuldade: representam a parte mais substancial do déficit previdenciário e seu estoque de benefícios está sempre transitando pelo limbo conceitual dos que são de natureza assistencial ou previdenciária.

35. Se no curto prazo a janela é de oportunidade, no longo prazo ela se converterá em forte crescimento de estoque de benefícios previdenciários em manutenção, que foi o próprio objeto de discussão do FNPS e um dos motivos para sua criação.

caso dos representantes dos trabalhadores e aposentados. Da parte do governo, a conjuntura fiscal a favor gerou maior acomodação política.[36]

Por fim, é preciso considerar a especificidade do governo, em parte aludida na seção anterior. O fórum deve ser observado no bojo da lógica de atuação do governo Lula, cuja dinâmica incorpora, nas esferas decisórias, setores antagônicos e conflitantes no aparato estatal, como ressaltou um dos representantes governamentais:

> (...) o governo Lula é um governo especialmente heterogêneo, dada a sua porosidade. Todo governo pressupõe ser uma arena de embate de diversos interesses. Só que há aí um processo de seletividade, da qual os interesses da sociedade penetram no debate na arena governamental. (...) o governo Lula consegue trazer pra dentro de si um conjunto de interesses da sociedade. Você tem o Ministério da Agricultura, que, de certa maneira, expressa os interesses do *agrobusiness*, como você tem o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que representa os interesses dos sem-terra. Você tem o Ministério da Indústria e Comércio, que representa os interesses do setor industrial, do setor produtivo da burguesia. Você tem os ministérios da área social, que hoje representam os direitos trabalhistas, que é o Ministério da Previdência, que até recentemente estava com o ex-presidente da CUT à sua frente [trata-se de Luiz Marinho], como o Ministério do Trabalho, com Carlos Lupi, que é o presidente de um partido trabalhista (...). Então, mesmo na área econômica, você vê que há um setor com uma visão um pouco mais tradicional, monetarista, de gestão econômica, e um setor econômico que é um setor com uma vocação mais desenvolvimentista. O que eu diria é que o governo Lula, ao trazer toda essas contradições e conflitos de interesses que existem na sociedade para que eles participem da arena interna de disputa dentro do governo na formulação e elaboração de políticas públicas, de certa maneira também na área previdenciária, tem dentro de si todos esses interesses e posições. Segmentos que acham que a reforma não é necessária e segmentos que acham que a reforma é absolutamente imprescindível. (...) E nesse contexto os poderes de vetos das bancadas ou dos grupos de interesses ali representados se maximizam (...) de modo que a margem do consenso e de ação tende a se estreitar e a ser uma parcela pequena, que abrange a interseção em que não houve vetos recíprocos. O fórum, de certo modo, é apenas mais uma expressão setorial de um processo mais amplo que caracteriza a lógica de funcionamento desse governo[37].

O FNPS foi, então, um período de baixa fertilidade em decisões concretas quanto à reforma previdenciária. Aos participantes e observadores, definiu com clareza os limites que demarcam as trincheiras das diferentes posições dos setores mais representativos da sociedade brasileira acerca dos modelos previdenciários desejáveis e das formas de mudança possíveis. Quando menos, ele nos permitiu atualizar quais propostas e ideias têm possibilidades de avançar. Estas propostas, geralmente, estão nos pontos em que o consenso indicava necessidade de "aprofundar a discussão". Tendo em vista que o poder de veto daqueles representantes nas instâncias legislativas é grande, a compreensão de suas posições permite vislumbrar o sentido das mudanças possíveis para o sistema previdenciário brasileiro.

Ao cabo, avaliar se o FNPS teve resultado positivo ou negativo faz mais sentido se perguntarmos antes qual o modelo desejado por cada ator sentado à mesa. Para quem deseja um sistema que pretende estender benefícios aos já incluídos – quer pela extinção de regras previamente aprovadas (fator previdenciário), quer pela ampliação

36. De qualquer modo, a inexistência de consensos quanto a mudanças paramétricas mínimas – e sua inevitabilidade – fizeram o fórum malograr. A oportunidade era ímpar. Qualquer possibilidade de reforma mais radical foi de antemão descartada. Asseverou-se a preservação de direitos adquiridos e mesmo da expectativa de direitos. As mudanças se aplicariam apenas a novos ingressantes no mercado de trabalho. Apesar de todas as condições restritivas, nenhuma mudança incremental foi aprovada.

37. Posição similar e que, a meu ver, é a melhor análise da lógica do funcionamento do governo Lula, está em Vianna (2006; *online*).

de garantias e direitos, que o economista Guilherme Delgado (em entrevista pessoal) denomina visão corporativa da previdência –, o fórum não foi bem sucedido. Para a bancada que sustenta "reformas por mais restrição, sem mais", aqui compreendidos os que defendem regras que adéquem o estoque de benefícios concedidos ao volume arrecadado exclusivamente em folha de pagamento, o fórum foi também inócuo. A discussão de uma previdência mais inclusiva, seja pela formalização do mercado, seja pela criação de regras diferenciadas para setores ainda fora do sistema, ficou no horizonte das intenções e sequer foi objeto de debate. Também estavam excluídos, de antemão, no momento de inauguração do fórum, aqueles que defendem mudanças mais radicais nas regras – por exemplo a adoção de regras mais afinadas com regimes de capitalização, maior participação do setor privado no regime previdenciário, rebaixamento do valor do teto de benefício, entre outras mudanças. Ganharam os que apostaram na manutenção do *status quo*.

Qualquer discussão sobre as mudanças possíveis no futuro dos regimes de previdência social no Brasil passa por articulações bem-sucedidas dos grupos de interesse e das escolhas ideológicas de atores-chaves com posições de poder em cada governo. A discussão sobre os caminhos a seguir exige, contudo, que o debate se trave em terreno comum, a partir de onde as escolhas ideológicas possam ser postas à mesa de modo legítimo, sem obscuridade e manipulação. Nesse sentido, a maior transparência que gradualmente se obtém na apresentação da contabilidade da seguridade e da previdência social é um aspecto a louvar. A falta de clareza ofusca e contribui para validar tanto os argumentos em favor pura e simplesmente da adoção de regras mais restritivas, quanto os dos corporativos, que alegam ser o sistema atual precário, o que requer ampliar benefícios para os já incluídos. Se os primeiros defendem que o sistema preserve equilíbrio atuarial entre contribuições e estoque de benefícios, desconsiderando o relevo que têm, para a construção deste déficit, as regras diferenciadas – como são os trabalhadores rurais, algumas categorias urbanas (os inscritos no Simples) e outras –, os corporativistas desconsideram que não realizar reformas que estruturem as regras para enfrentar as mudanças inescapáveis, impostas por transições na estrutura demográfica, implica fazer uma concessão para os já incluídos, retendo recursos que permitiriam incluir os excluídos do sistema. O fórum não deu resposta satisfatória a esta questão. O resultado observado foi o fortalecimento das posições já conhecidas.

Por fim, como nota de otimismo, é importante frisar que o processo de "diálogo social", em especial aquele que se trava em um terreno tão candente e delicado como é a previdência social, tende a ser um processo moroso, que demanda esforço gradual e delicado de aproximação entre as partes para a construção de acordos. Nesse sentido, o fórum deve ser entendido enquanto a primeira de outras etapas futuras do processo custoso de definição de novas regras previdenciárias, cuja lentidão, imposta pelo diálogo entre todas as partes, é o preço da negociação democrática.

Senão pelas virtudes envolvidas nos eventos de "diálogo social", como o reforço à participação coletiva nas esferas decisórias e maior mobilização social, o fórum reproduziu mais do mesmo. Com isto, perdemos o que o ministro Nelson Machado disse, com razão, ser "uma oportunidade histórica para discutir uma previdência mais justa e sustentável".

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

BANCADA DOS EMPREGADORES. **Princípios e recomendações para um novo modelo previdenciário.** Mimeo, 2007.

BANCADA DOS TRABALHADORES. **Carta da bancada dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas**. Mimeo, 2007.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **A previdência social e a revisão constitucional.** Brasília: CEPAL, 1993.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Socia**l, 2005.

_____. **Fórum Nacional da Previdência Social – Síntese das atividades desenvolvidas**. 2007, disponível em: <http://www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/4_081010-120045-048.pdf

_____. **Síntese das atividades desenvolvidas no FNPS**. Brasília: MPS, 2007.

BRASIL. DECRETO Nº 6.019 DE 22 DE JANEIRO DE 2007 – DOU de 22 de janeiro de 2007. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 22 de janeiro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

BOHMAN. J. **Public deliberation, pluralism, complexity and democracy**. London: MIT Press, 1996.

CENTRAL GERAL DOS TRABALHADORES DO BRASIL. **Resolução da executiva nacional da CGTB sobre o Fórum Nacional da Previdência Social.** Mimeo, 2007

COHEN. **Public deliberation**. 2003

DEUD, C. **Quadro comparativo da legislação previdenciária**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, abril, 2007.

_____. **Previdência Social, dez anos de reformas: análise das normas adotadas e seus impactos sobre a despesa com benefícios**. Texto apresentado à FLACSO, novembro, 2007a.

DELGADO, G. *et al.* **Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário**. Brasília: Ipea, Texto para Discussão n. 1161, 2006.

FAGNANI. E, *et al.* **Previdência social:** como incluir os excluídos?. São Paulo, LTr, 2008.

MAGALHÃES, H. J. **Evolução histórico-legislativa da previdência social brasileira (1960-2008)** – Benefícios. A ser publicado.

OLIVEIRA, F. **Proposta de um referencial básico para a discussão da Seguridade Social**. Rio de Janeiro: Ipea, Texto para Discussão n. 251, 1992.

RANGEL, L. *et al.* A desoneração da folha de pagamentos e sua relação com a formalidade no mercado de trabalho. *In*: FAGNANI. E, *et al.* **Previdência Social:** como incluir os excluídos?. São Paulo: LTr, 2008.

SCHWARZER, H. **Paradigmas de previdência social rura**l: um panorama da experiência internacional. Brasília: Ipea, Texto para discussão n. 767, 2000.

TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. **Uma agenda parcial de reformas para 2009**: à procura de um "Pacto de Toledo" brasileiro. Rio de Janeiro: Ipea, Texto para Discussão n. 1299, 2007.

_____. **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro, Ipea, 2007a.

VIANNA, Luiz Werneck. O Estado Novo do PT. Disponível em: <http://artigosacademicos.wordpress.com/2007/08/01/o-estado-novo-do-pt/>. Acesso em: 25 de junho de 2009.

_____. Ziguezagues, linhas retas e voltas redondas. **Boletim do CEDES**. Rio de Janeiro, outubro, 2006.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: EdUnB, vol. 1, 1998.

ANEXO

Tópicos de debate, em sua formulação inicial, do Fórum Nacional da Previdência Social

Abaixo são reproduzidas as considerações iniciais apresentadas em um documento denominado *Documento Máster*, que eram as formulações iniciais de onde se iniciavam os debates dos grupos tripartites e bancadas para extrair posições consensuais. Ressalte-se que esta não é a redação final, cuja apresentação consta no documento de conclusão do fórum (BRASIL, 2007).

1. Relacionadas ao Mercado de Trabalho

1.1. Deve-se construir um pacto social tripartite pela formalização do trabalho e universalização da cobertura previdenciária.

1.2. Setores econômicos e empresas beneficiadas com recursos públicos (incentivos fiscais, subsídios, isenções, empréstimos, políticas focalizadas, etc.) devem cumprir metas de geração de empregos formais.

1.3. Deve haver mudança na lei do estágio, evitando abusos, simulação e sonegação de contribuições, resgatando seu caráter pedagógico.

1.4.Deve-se fortalecer a fiscalização contra a informalidade e rever a legislação para acelerar os mecanismos de cobrança de dívidas.

1.5. Devem-se efetuar mudanças na legislação do seguro desemprego, de sorte a preservar a relação de segurado durante a percepção daquele benefício.

1.6. O acúmulo de aposentadorias futuras com renda do trabalho deve estar sujeito a alguma forma de limitação, pois o acúmulo conflita com o princípio de que aposentadoria substitui a renda do trabalho e que a aposentadoria deve abrir novas vagas no mercado de trabalho.

1.7. Recomenda-se criar modelos de transição entre a vida ativa e a condição de aposentado (p. exemplo: uma "aposentadoria parcial").

2. Relacionadas a Benefícios por Incapacidade

2.1. Deve-se construir um pacto social tripartite para a implementação de políticas de prevenção de acidentes e doenças ocupacionais em todos os segmentos - públicos e privados - da economia brasileira, inspirado nas decisões da III Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador (2005).

2.2. Deve-se manter a diferenciação de critérios para aposentadoria em casos de exposição do trabalhador à condição de insalubridade.

2.3. Deve haver aprofundamento das políticas de prevenção de invalidez e reabilitação médica e profissional dos segurados em auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.

2.4. Deve-se compatibilizar critérios de cálculo dos benefícios por incapacidade para evitar abusos e vantagens pecuniárias em relação aos salários da ativa e a outros benefícios programáveis.

3. Regimes Próprios de Previdência Social[38]

3.1. Deve-se manter o processo de convergência de longo prazo entre o Regime Geral e os Regimes Próprios dos servidores.

3.2. Em contrapartida à continuidade da existência de Regimes Próprios e da opção de não haver fusão administrativa entre estes e o Regime Geral, deve haver um fortalecimento da supervisão sobre os Regimes Próprios para evitar descumprimento da legislação, ensejar boas práticas de gestão e garantir sua sustentabilidade no longo prazo.

3.3 É admissível reavaliar a aposentadoria com requisitos de tempo de contribuição diferenciados para professores, conforme a situação.

3.4 Deve-se ajustar também os sistemas de previdência das Forças Armadas à transição demográfica.

4. Relacionadas à Transição Demográfica

4.1. Transição Demográfica torna necessário que os segurados contribuam por mais tempo à Previdência Social

4.2. Transição Demográfica torna necessário instituir idade mínima para as aposentadorias.

4.3. Regras de cálculo de benefícios devem valorizar mais o tempo de contribuição, em especial no caso de trabalhadores que começaram cedo no mercado de trabalho.

4.4. Devem-se criar mecanismos de incentivo a uma maior contribuição individual

4.5. Deve-se criar mecanismo de incentivo voluntário à postergação da aposentadoria

4.6. Alterações de regras relativas a benefícios de aposentadoria por idade ou tempo de contribuição devem afetar somente a futura geração

5. Relacionadas às Pensões por Morte

5.1. É admissível reavaliar as regras das pensões por morte, para evitar abusos e distorções na concessão deste benefício.

5.2. O beneficio de pensão não deve ser acumulado de forma ilimitada com outros benefícios da Previdência.

5.3. Deve haver uma opção pelo benefício mais vantajoso no caso de se acumular direito a pensão e aposentadoria.

5.4. Deve-se passar a presumir a condição de dependência apenas no caso de dependentes menores de idade não emancipados.

5.5. As regras de concessão e os tempos de duração das pensões devem tratar diferenciadamente os seguintes casos: 1) cônjuge jovem sem filhos; 2) cônjuge jovem com filhos; 3) cônjuge não jovem

38. Todo este item foi excluído das discussões.

5.6. A regra de cálculo da pensão deve levar em consideração o número de dependentes do(a) segurado(a) falecido(a).

5.7. Deve-se reconhecer o direito à pensão por morte de casais homoafetivos no RGPS.

6. Relacionadas a Questões de Gêneros

6.1. É admissível diminuir a diferença de tratamento entre homens e mulheres nos requisitos para aposentadoria, desde que haja compensação para as mulheres que trabalham (por meio de políticas que facilitam a participação das mulheres no mercado de trabalho).

6.2. A diferença de tratamento para mulheres nos requisitos para aposentadoria deve ser individualizada e estar vinculada ao número de filhos que a segurada teve.

6.3. Devem-se estudar alternativas de políticas para os cuidados de longo prazo que se tornarão necessários a partir do momento em que a expectativa de vida no Brasil gerar idosos em condições muito frágeis de saúde, requerendo assistência médica e social permanente e custosa.

6.4. NOVO

7. Relacionadas à Gestão do Sistema Previdenciário e seu Financiamento

7.1. A Previdência Social deve seguir sendo parte integrante do conceito de Seguridade Social, financiando-se com recursos de contribuições dos trabalhadores e empregadores e das demais fontes do Orçamento da Seguridade Social.

7.2. Elementos redistributivos do plano de benefícios devem ser financiados com recursos do Orçamento da Seguridade Social.

7.3. A desoneração da folha de salários deve ser buscada sem aumento da carga tributária e casada com ações voltadas para a formalização.

7.4. Deve-se buscar o fortalecimento da gestão quadripartite da Previdência.

7.5. Deve-se recriar o Conselho Nacional da Seguridade Social junto à Presidência da República.

7.6. Deve-se adotar modelo de contrato de gestão e mandato para dirigentes no INSS.

7.7. Deve-se adotar nova forma de contabilização do resultado da Previdência, que dê maior transparência às suas fontes de financiamento e suas despesas

8. Relacionadas à Coordenação Previdência-Assistência Social

8.1. Benefícios assistenciais devem ser financiados por recursos gerais do Orçamento da Seguridade Social.

8.2. Deve haver um beneficio mínimo universal não contributivo, desenhado de modo a não desestimular a contribuição ao Regime Geral de Previdência Social.

8.3. É possível diferenciar os pisos previdenciário e assistencial, para diferenciar benefício contributivo e não contributivo.

8.4. Deve-se preservar a vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo, sabendo-se que isto significa uma política de reajustes reais do salário mínimo de acordo com a capacidade de financiamento da economia no longo prazo.

8.5. Deve-se buscar maior correlação entre benefícios e contribuições, destinando-se um subsídio à Previdência para garantir o piso previdenciário de um salário mínimo.

9. Relacionadas à Previdência Rural

9.1. Devem-se preservar os critérios diferenciados de contribuição e determinação do valor do benefício para o segurado especial rural.

9.2. Deve-se, em contrapartida, eliminar para futuros trabalhadores rurais a diferença de tratamento na idade de aposentadoria, pois as diferenças de expectativa de vida no país são regionais e não urbano-rurais.

9.3. Devem-se criar mecanismos que promovam e facilitem a formalização dos trabalhadores assalariados rurais, em particular dos trabalhadores temporários.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2009

EDITORIAL

Coordenação
Iranilde Rego

Revisão
Cláudio Passos de Oliveira
Luciana Dias Jabbour
Marco Aurélio Dias Pires
Reginaldo da Silva Domingos
Leonardo Moreira de Souza (estagiário)
Maria Angela de Jesus Silva (estagiária)

Editoração
Bernar José Vieira
Cláudia Mattosinhos Cordeiro
Everson da Silva Moura
Renato Rodrigues Bueno

Livraria
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 130 exemplares