

A previdência social brasileira é viável?

Celecino de Carvalho Filho

A Previdência Social do Brasil, a despeito de ser uma das mais antigas do mundo¹, ainda agrega distorções que deveriam ter sido eliminadas há muito tempo. Essas distorções, representadas pela existência de muitos regimes previdenciários e a concessão de benefícios sem qualquer respaldo doutrinário, estão comprometendo fortemente a qualidade do gasto previdenciário. Aspecto de extrema relevância é o absoluto desconhecimento da população sobre o que é Previdência e sua importância para a proteção dos riscos sociais a que estão submetidos os trabalhadores, o que resulta em baixíssimo índice de atendimento da população ocupada. No plano administrativo, a situação é muito difícil, com carências de toda ordem, consequência da não adoção de gestão profissional, a partir do seu comando e dos baixos índices de investimento, tudo indicando que a Previdência continua não sendo prioridade de governo.

REGIME BÁSICO UNIVERSAL

A existência de numerosos regimes previdenciários certamente é a chave principal para o entendimento das graves distorções por que passa o sistema de Previdência do Brasil. Além do regime geral, para os trabalhadores da iniciativa privada, os regimes públicos da União, Estados, DF e Municípios, bem como de categorias profissionais, têm representado um mar de privilégios e uma verdadeira afronta a princípios técnico-doutrinários elementares em matéria de Previdência.

A ausência de contribuição ou a contribuição insuficiente, aliada à concessão de benefício sem vinculação à perda da capacidade de trabalho, são a evidência maior da ausência de adequação doutrinária desses regimes.

Celecino de Carvalho Filho é servidor da previdência, desde 85. É economista, especialista em seguridade social. Chefe da Assessoria Técnica do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, Conselheiro do CODEFAT, Membro da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento – CNPD e Coordenador e/ou Professor de Cursos de Pós-Graduação em Previdência Social.

¹ A Previdência brasileira, embora tenha seu marco oficial associado à chamada Lei Eloy Chaves, na realidade, o Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, o primeiro registro de regime de previdência de que se tem notícia data de 1793, com o plano de previdência para os Oficiais da Marinha, quase um século antes do marco universal de Previdência, ocorrido na Alemanha do Chanceler Bismarck, em 1883.

A Constituição de 88, com o adequado e oportuno conceito de Seguridade Social, registra entre seus objetivos a 'uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços prestados às populações urbanas e rurais', indicando, claramente, a necessidade de unificação de todos os regimes previdenciários, sem qualquer distinção.

A Emenda Constitucional nº 20/98 evoluiu nessa direção, ao estabelecer uma só regra de concessão de benefícios para toda a área pública e possibilitar aos entes públicos um teto de benefícios idêntico ao do regime geral, desde que instituem regime de previdência complementar para os respectivos servidores ocupantes de cargos efetivos.

Referida Emenda deixou explícito ainda que 'ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social'.

Por outro lado, a prática está demonstrando que a manutenção de regime próprio de previdência, especialmente nos municípios, salvo raras exceções, é um equívoco que precisa ser reparado, caso contrário, não se estancará um problema que se avoluma a cada dia, comprometendo a gestão eficaz de recursos públicos. Isto porque um grande número de municípios está instituindo/extinguindo/restituindo seus regimes próprios, gerando dívidas para com o regime geral, além de não assegurar qualquer possibilidade de atendimento previdenciário a seus servidores. Ademais, há municípios com financiamento de suas dívidas para com o regime geral próximo de 700 anos, o que dispensa qualquer consideração séria sobre o assunto.

Dessa forma, a adoção de regime básico universal, que contemple todos os segmentos de trabalhadores, vislumbra-se como efetiva e talvez a única possibilidade de adequação do sistema de Previdência a princípios básicos nessa matéria, tornando-o adequado do ponto de vista da equidade social.

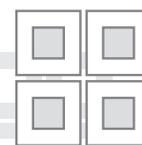
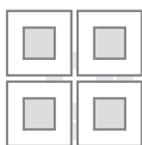
BENEFÍCIOS INADEQUADOS

Quanto aos benefícios concedidos, também alheios a princípios doutrinários, é necessário que se compreenda que a Previdência Social tem como objetivo precípuo SUBSTITUIR a renda das pessoas quando estas perdem a sua capacidade de trabalho, e não COMPLEMENTAR os rendimentos dos seus segurados, como acontece no Brasil, em razão da concessão de aposentadorias precoces, não relacionadas à efetiva perda da capacidade laborativa.

A aposentadoria por tempo de contribuição enquadra-se nessa condição porque as pessoas completam os requisitos de contribuição, mas continuam em plena condição de trabalho, negando um dos pilares em matéria de benefício previdenciário. Tempo de contribuição, entre outras razões, não é risco social, como doença, invalidez, idade avançada e morte; e, fundamentalmente, por não ser risco social, não deve continuar fazendo parte do elenco de benefícios da Previdência, sob pena de levar todo o sistema ao seu completo aniquilamento.

A aposentadoria especial, concedida aos 15, 20 ou 25 anos de trabalho em condições especiais, significa a transferência, para a Previdência, de um problema ligado a condições e ambientes inadequados de trabalho, seja por indispensável ação preventiva, a cargo do Ministério do Trabalho, seja pela indução das próprias Centrais Trabalhistas, preocupadas em promover acréscimos salariais às categorias que representam, mas sem igual cuidado com a qualidade de vida de seus liderados. Neste caso, contam sempre, é claro, com a falta de conscientização dos próprios trabalhadores, que se submetem a condições subumanas de trabalho, ganhando um pouco mais e podendo aposentar-se mais cedo, mesmo que o uso do benefício seja reduzido e sem qualquer qualidade de vida, face aos irreparáveis danos causados à sua saúde.

Outros benefícios concedidos em idade reduzida para a área rural, homem e mulher, e para a mulher



urbana, bem como a concessão de pensão por morte pelo seu valor integral, tanto no regime geral como no regime dos servidores públicos, sendo que este último nem valor-teto possui, também não encontram qualquer respaldo técnico-doutrinário, demográfico ou de bom senso.

Assim, fica claro que há argumentos consistentes para a discussão da efetiva reforma da Previdência, diferentemente do que centrar essas razões no déficit previdenciário, que desinforma a sociedade por desconsiderar o conceito constitucional de seguridade social, que prevê atenção à cidadania e financiamento integrados, no caso do regime geral. O regime dos servidores públicos possui características distintas, entre elas a de considerar a aposentadoria uma extensão do salário, além de, somente a partir de 1993, ter passado a exigir contribuição para a aposentadoria. Ademais, reforma previdenciária alguma vai acabar com o chamado déficit, a não ser no longuíssimo prazo, posto que se trata de direitos já concedidos, impossíveis de serem revistos em um estado democrático de direito. Qualquer proposta de reforma deve estabelecer regras claras à luz do que preconiza a doutrina, devendo ser adotadas na sua inteireza para os que começarem a trabalhar a partir da reforma, respeitar os direitos adquiridos e estabelecer processo de transição para aqueles que ainda não completaram os requisitos para a obtenção de benefício.

"Os dados indicam que de cada dez pessoas ocupadas seis não têm proteção previdenciária. Dentre as razões para tamanha desproteção destacam-se a desinformação ou a informação equivocada pelos trabalhadores a respeito do que é a Previdência e sua importância para a proteção social, além dos seus baixos níveis de rendimento."

BAIXO NÍVEL DE ATENDIMENTO E DESCONHECIMENTO PREVIDENCIÁRIOS

Segundo a PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio, do IBGE, a taxa de atendimento previdenciário das pessoas ocupadas é extremamente baixa. Os dados indicam que de cada dez pessoas ocupadas seis não têm proteção previdenciária. Dentre as razões para tamanha desproteção destacam-se a desinformação ou a informação equivocada pelos trabalhadores a respeito do que é a Previdência e sua importância para a proteção social, além dos seus baixos níveis de rendimento. Acredita-se contribuir para essa situação o alardeamento do chamado déficit da previdência, como se se estivesse desconvidando as pessoas para ingressarem na previdência, porque seria uma instituição falida.

Como explicar que a Constituição de 88 introduziu novas fontes de financiamento, entre outras razões, para garantir o pagamento da elevação do piso previdenciário para um salário mínimo, melhorar o cálculo do benefício e ampliar a proteção rural, e continuar comparando a despesa com benefícios apenas com a folha de salários, desconsiderando o preceito constitucional de financiamento integrado? Esclareça-se que a introdução de dispositivo na Lei de Responsabilidade Fiscal, somente a partir de maio de 2000, explicitando que a Previdência é financiada, entre outras fontes, pela folha de salários e transferências da União, como forma de amparar o conceito de déficit já preconizado, restringe o que dispõe a Constituição sobre o assunto.

Pesquisa patrocinada pelo MPAS indicou que 66% da população ocupada disseram desconhecer o que é Previdência Social. Este paradoxal indicador exige uma urgente mudança de postura governamental em relação a essa política pública vital para a sociedade, porque é a única que tem como função proteger o cidadão desde antes de seu nascimento, via salário-maternidade, até depois de sua morte, via pensão para a família.

Essa compreensão seria outra, dissessem os governos, sistematicamente, que a Previdência, além de ser o mais efetivo instrumento de distribuição de renda do país, é indispensável para a vida das pessoas, porque oferece o melhor produto, com um elenco de dez benefícios pagos em dinheiro e de três serviços gratuitos, tudo isto ao menor custo de mercado e que, sobretudo, terá sempre a garantia do Estado.

A QUESTÃO ADMINISTRATIVA

Finalmente, quanto ao aspecto administrativo, que tem relação direta com a possibilidade efetiva de ingresso das pessoas na Previdência, há muito o que fazer. Faltam recursos humanos em número e em qualidade, sendo que a renovação de quadros tem ficado restrita a procuradores e fiscais.

É preciso que se compreenda que a área vital da instituição, por onde a Previdência torna-se efetiva perante a sociedade, é a de benefícios. Nesse setor, além da não-renovação de pessoal, a não ser via contratações temporárias, os salários são incompatíveis com as funções, o treinamento é inadequado e não há perspectiva funcional, pela ausência de plano de cargos e carreiras. O número de agências é insuficiente e, mesmo com a desejável realização de parcerias, a instituição precisa estar mais presente junto à população. Por outro lado, o insuficiente investimento em tecnologia faz com que a Previdência distancie-se cada vez mais da eficiência e eficácia indispensáveis à sua efetiva modernização. Não há dúvida de que a associação entre adequação de servidores da linha de concessão e o correspondente suporte tecnológico resultaria em enorme redução de gastos indevidos com benefícios, além da melhoria da qualidade de atendimento. Todo esse processo de desestruturação da Previdência começa com a alta frequência de mudanças de comando, associada ao fato de a Previdência manter-se, permanentemente, como moeda de troca política, e a conseqüente adoção de ações voluntaristas, próprias de quem tem prazo curto para implementá-las.

A VIABILIDADE DA PREVIDÊNCIA

É fundamental assegurar o atual modelo brasileiro de Previdência Social: regime básico, mesmo ainda não universal, mais previdência complementar. A adequação do regime geral, ao qual devem ser incorporados os demais regimes, é possível, embora seja tarefa politicamente difícil, sobretudo pela forma equivocada como a Previdência vem sendo tratada ao longo do tempo. As dificuldades são ainda maiores, face à cultura previdenciária nacional, à situação fiscal do país, à piora das condições do já precário mercado formal de trabalho e, sobretudo, ao rápido envelhecimento da população. A Previdência precisa absorver o grande contingente de idosos que está prestes a bater à sua porta, mas, para isso, entende-se indispensável a correção das enormes distorções no seu plano de benefícios. Igual preocupação deve ser dispensada a propostas mirabolantes, como a capitalização para todos os níveis, equívoco adotado praticamente por toda a América Latina e leste europeu, que, aparentemente, representariam solução mas, na realidade, tem significado mais exclusão social a um custo exorbitante.

É necessária urgente mudança de postura em relação à Previdência, deixando claros os vícios mantidos pelo sistema previdenciário e as alternativas de solução, via informação e conscientização da população, único caminho que possibilitará a adoção das mudanças reclamadas, na busca da desejável equidade contributiva e social.