

S
UFRJ/IE
TD249

NS88838



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 249

DO SEGURO À SEGURIDADE: A METAMORFOSE
INCONCLUSA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO
BRASILEIRO

Aloísio Teixeira

Dezembro/1990

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

DO SEGURO À SEGURIDADE: A METAMORFOSE INCONCLUSA
DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

430030089

Aloisio Teixeira
Dezembro/1990



DO SEGURO À SEGURIDADE: A METAMORFOSE INCONCLUISA
DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

I. ABERTURA:

Mais de dois anos passados da promulgação da nova Constituição brasileira, a seguridade social continua uma questão em aberto. Apontada à época - e com justa razão - como uma das maiores conquistas aportadas ao direito social brasileiro, cresce hoje a suspeita de que está sob ameaça de virar letra morta. Vários são os indícios: a intransparência dos orçamentos, o descumprimento sistemático nas normas legais que a regem, a fragmentação da legislação regulamentadora.

A principal acusação, no entanto, hoje como quando de sua aprovação, continua girando em torno ao tema de sua inviabilidade financeira. Houve até um tempo em que um presidente da república - quem não se lembra? - mobilizou uma cadeia de rádio e televisão para declarar a "ingovernabilidade" do país, fruto exatamente da falta de critérios da Constituinte na concessão de benefícios previdenciários. Este tempo passou, e, se os governos mudam, se as palavras passam, a questão central continua a mesma, como se pode depreender dos recentes vetos do presidente aos projetos de lei aprovados pelo Congresso para regulamentar o capítulo constitucional da Seguridade Social.

A insistência no ponto e a falta de clareza dos que muitas vezes defendem aquela conquista contribuem para criar um clima no qual os direitos recém-adquiridos possam ser derogados. Mormente quando se sabe que o Congresso agora eleito terá, mais uma vez, poderes constituintes.

Recuperar, portanto, a discussão que precedeu as deliberações e votações de 1988 é, mais que uma tarefa acadêmica, um dever da cidadania. Porque aquela discussão, além do mais, tem história, como história têm as instituições que desaquaram na seguridade social brasileira, tal como definida na Constituição brasileira de 1988.

UFRJ/CCJE/BIBLIOTECA EUGENIO GUDIN
DATA: 07/06/93

Nº 34470-2

NÚMERO NO SISTEMA: MS 88838
CÓDIGO DE BARRAS:

S
UFRJ/IE
TD 249

FICHA CATALOGRÁFICA

LEIXEIRA, Aloísio

Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclu-
sa do sistema previdenciário brasileiro. /
Aloísio Leixeira. - Rio de Janeiro: UFRJ/ILL,
1991.

44p., 21 cm. - (Texto para Discussão. III/
UFRJ; nº 249).

Bibliografia: p. 42-45.

1. Previdência Social - Brasil. 2. Seguro
Social. Brasil. 3. Benefícios Previdenciários -
Brasil. 4. Constituição - Brasil, 1988. 5. Bra-
sil - Política Social. I. Título. II. Série.

E se essa história aparece marcada por ambiguidades e até por escândalos, isto tem algo a ver com o modo como evoluiu o nosso próprio capitalismo. Poderíamos, aliás, começar, por este lugar comum: o capitalismo brasileiro é marcado por forte heterogeneidade estrutural. Dinâmico e suficiente para tornar o país o oitavo mercado do mundo capitalista, tem sido incapaz de dar soluções satisfatórias para uma série de problemas. O da miséria absoluta é sem dúvida o mais grave e o mais visível, embora existam outros: a questão tecnológica, o da organização do sistema de crédito, o da articulação produtiva e financeira etc.

O mundo da previdência (chamemo-lo provisoriamente assim) insere-se contraditoriamente neste marco de heterogeneidade estrutural. Por uma lado, seu surgimento e evolução são a expressão da generalização das relações capitalistas de produção no país; por outro, reflete o estado de profundo atraso destas relações pelo menos em um aspecto essencial - o das relações capital-trabalho (sem cuja superação, aliás, qualquer consigna de ingresso na modernidade não passa de pura retórica)¹.

O mundo da previdência social brasileira é portanto um mundo de atraso e miséria:

- por sua clientela: os despossuídos, os doentes, as viúvas, a infância carente, os idosos, todos em geral sem outro apoio que não aquele que o sistema pode oferecer;

- por sua forma de organização e sua sistemática operacional: arcaicas, opacas et pour cause mantenedoras de privilégios;

- pelas forças políticas que o dominam e manipulam: nutridas e reprodutoras das piores manifestações do clientelismo.

Neste sentido, as instituições que integram a previdência social não fogem à regra geral que caracteriza os demais instrumentos de política social. Estes, como se sabe, desempenham na estrutura de poder do país um duplo papel: atenuar os conflitos e consolidar interesses políticos localizados, que

¹ Ver, a respeito, TAUILLE, J.R.: "A velha modernidade", in TAVARES, M.C. et alli, Aquarella do Brasil (Ensaio Político e Econômico sobre o Governo Collor), Rio Fundo Editora, RJ, 1990.

afirmam a sua continuidade sobre o pano de fundo do atraso e da feudalização. Daí o caráter fragmentário das políticas sociais e, em consonância, da Previdência².

O que mais chama a atenção, no entanto, não é que seja assim, mas que, hoje, ao tentarmos descrever as suas características gerais, não se possa dizer mais do que tem sido dito, ano após ano, desde sempre³:

(i) a precariedade do padrão de financiamento, baseado na contribuição de empregados e empregadores sobre a folha de salários, o que implica vulnerabilidade frente às oscilações do ciclo econômico, regressividade e caráter restrito dos planos de benefícios e programas assistenciais;

(ii) a excessiva centralização de sua organização institucional e administrativa, o que, dadas a extensão do país e as dimensões das populações-alvo, a tornam incapaz de garantir sequer a natureza pública do serviço; esta excessiva centralização e o elevado grau de intervenção do Estado mal disfarçam a natureza clientelística, stricto sensu, da função previdenciária e privatista da assistência médica, seja através do privilegiamento de grupos sociais, seja do favorecimento das atividades privadas;

(iii) o verdadeiro abismo que se abriu e não fez senão ampliar-se entre os centros de decisão e os grupos sociais mais carentes, responsáveis pelas maiores demandas apresentadas ao sistema.

Estas características vieram-se constituindo historicamente e é neste plano que devem ser analisadas, para que se possa discutir a configuração atual do sistema.

² Ver AZEREDO, B.: Um Estudo sobre as Contribuições Sociais, IEI/UFRJ, RJ, 1987.

³ SAYÃO FETUE, C.: As Transformações na Saúde Pública - Um Novo Passo nas Relações Estado-Sociedade, pp. 11 e 12; monografia apresentada à FEA/UFRJ, mimeo, agosto de 1990.

II. OS PONTOS EM DEBATE:

Vale a pena, antes de recuperarmos no plano histórico-estrutural, a forma específica como se constituiu o sistema previdenciário no Brasil, alinharmos os principais pontos do debate⁴. A finalidade é constituir um marco analítico que permita examinar a própria evolução do sistema.

* Natureza: seguro vs. assistencialismo e redistributividade

O primeiro ponto em debate refere-se à própria natureza do sistema previdenciário, havendo duas posições extremas e características: uma o concebe como uma forma específica de seguro; outra, como um sistema assistencial e redistributivo.

Cabe observar, preliminarmente, que, na prática, todos os sistemas conhecidos no mundo apresentam uma natureza híbrida, misturando traços dessas duas posições extremas. Isto não elimina a importância do debate, pois conhecer a forma dominante significa conhecer o ponto a partir do qual decorrerão quase todas as demais características que tais sistemas assumem.

No conceito de seguro, o indivíduo contribui e faz jus a um benefício que deve guardar estrita correspondência com o valor da contribuição. Já na concepção redistributivo-assistencial, as contribuições devem ser pagas de acordo com as possibilidades de cada um, e os benefícios, de acordo com as necessidades.

* Caráter: público vs. privado

⁴ Retoma-se aqui, sob outra perspectiva, algumas questões levantadas em OLIVEIRA, F.E.B.: "Alguns aspectos conceituais, operacionais e estruturais da Previdência Social brasileira", pg. 2 e seg., Textos para Discussão Interna nº 53, INPES/IPEA, dezembro de 1982. Algumas dessas questões são também tratadas em DAIN, S., Crise Fiscal e Dilema Distributivo (tese apresentada à FEA/UFRJ para o concurso de professor titular), mimeo, RJ, 1988.

Este ponto aparece em íntima correspondência com o anterior, pois se o sistema é constituído e administrado pelo Estado, nada mais natural que seja compulsório e que sua natureza seja redistributiva e assistencial. A obrigatoriedade de filiação e da contribuição justifica-se por si mesma.

Se, no entanto, é concebido como um seguro, a necessidade de que tenha um caráter público já pode ser posta em dúvida. E, também, pode-se deixar ao arbítrio do indivíduo as decisões de quanto e quando poupar e de que destino dar a essa poupança.

* Regime: capitalização vs. repartição simples

Denomina-se repartição simples o sistema em que o pagamento de benefícios é feito, a cada exercício, com base na receita corrente do próprio exercício, não se constituindo, portanto, "reservas" relacionadas às despesas com que se terá de arcar no futuro. É como se a receita fosse "repartida" entre os beneficiários.

No regime de capitalização, por outro lado, os recursos provenientes das contribuições (e de outras fontes) são aplicados e vão constituir "reservas" para o pagamento de benefícios futuros.

Pode-se observar que a maioria dos regimes previdenciários conhecidos constituiu-se, em sua origem, sob o regime de capitalização e, pouco a pouco, sob a pressão das dificuldades financeiras e fiscais do Estado e da instabilidade de seu próprio equilíbrio interno, foi evoluindo para o regime de repartição simples. Este, embora aparentemente fácil em sua operação, traz implícitas algumas dificuldades.

A rigor, quando se fala em repartição simples, está-se diante de um mecanismo, reconhecido ou não, de redistribuição intergeracional de renda, pois são os ativos de hoje que pagam os benefícios dos inativos de hoje. E os contribuintes de hoje, quando passarem à inatividade, terão seu benefícios garantidos pela contribuição dos futuros trabalhadores ativos.

Pode-se portanto imaginar um indicador, assim constituído:

$$k = \frac{\text{número de inativos}}{\text{número de ativos}}$$

Se esta relação permanecesse constante, não haveria problemas para o equilíbrio financeiro do sistema. Uma vez estabelecido o plano de benefícios e definido valor das contribuições, poderia funcionar indefinidamente assim.

Ocorre que esta relação não permanece constante, por fatores de pelo menos três ordens: fatores endógenos decorrentes da evolução do próprio sistema, fatores demográficos, fatores de natureza cíclica e conjuntural.

Quando o sistema se estabelece, o indicador k é muito baixo, pois existem poucos inativos em relação ao número de contribuintes. Isto permite que as alíquotas iniciais sejam baixas e os planos, generosos. Nos primeiros anos de funcionamento, ademais, k pode até cair, já que existe a tendência a um crescimento mais rápido do número de contribuintes do que do número de inativos, fazendo com que os planos de benefício se tornem mais generosos ainda.

Com o tempo, no entanto, o valor de k começa a aumentar, criando a necessidade de reajustamento do valor das alíquotas para que o sistema não entre em colapso. Dado um plano de benefícios, portanto, os primeiros participantes tendem a contribuir menos do que as gerações posteriores. Ou, dada uma estrutura de alíquotas, os inativos de hoje tendem a receber benefícios menores do que os do passado. É neste sentido que se pode falar de transferência de renda intergeracional, já que os trabalhadores mais jovens subsidiam os pagamentos que são feitos às gerações anteriores.

Se fossem, no entanto, apenas estes fatores decorrentes da própria evolução do sistema a afetar a relação entre recebimentos e pagamentos, poder-se-ia imaginar que a tendência ao equilíbrio financeiro acabaria por impor-se. Ao cabo de alguns anos, o volume de ingressos no mercado de trabalho e o montante

de benefícios estabilizar-se-iam e o problema reduzir-se-ia a determinar a estrutura de alíquotas e o plano de benefícios correspondentes ao "equilíbrio".

Este não é o caso, porém, e aqui atuam tanto os fatores demográficos quanto os relacionados ao ciclo das atividades econômicas e às vicissitudes da conjuntura. Quanto aos primeiros, existe uma tendência estatística inequívoca à elevação da expectativa de vida e à redução da fecundidade a longo prazo, seja como efeito da melhoria das condições sanitárias das populações, seja como resultado da sofisticação de seus padrões culturais. E o resultado desta tendência não pode ser outro que não o envelhecimento da população.

A consequência deste quadro para o problema aqui proposto é que a relação k aumenta, pois tanto aumenta o tempo de duração dos benefícios quanto se reduz, relativamente, o ingresso de novos contribuintes.

A influência dos fatores cíclicos e conjunturais se dá com a redução da oferta de empregos e o aumento do desemprego (crescendo, muitas vezes, também o número e o montante dispendido com os benefícios de risco não programável, que funcionam como complemento ou sucedâneo ao seguro-desemprego) que ocorrem nas fases de desaceleração das atividades econômicas. Nestes períodos, portanto, a relação k tende a aumentar.

* Fonte pagadora: empregado vs. empregador

Existe um razoável consenso entre os economistas que tributos ou contribuições cobradas às empresas são, em geral, repassadas aos preços, sendo pagas portanto pelos consumidores. Neste sentido, quando um sistema previdenciário se organiza, tal como o nosso, com base em contribuições de trabalhadores e empresas incidentes sobre folha de salários, ele é financiado por toda a sociedade. Os trabalhadores, no entanto, pagam duas vezes: uma vez quando uma fração de seu salário é descontada a título de contribuição previdenciária, outra vez como consumidor, a contribuição embutida no preço de todas mercadorias.

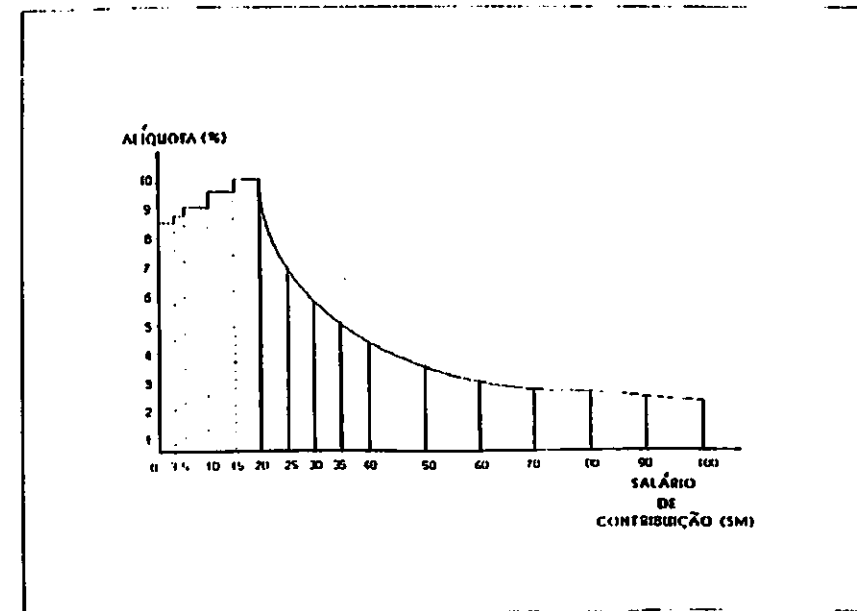
Do ponto de vista do cidadão que paga os seus impostos, a tributação direta é sempre percebida como uma redução de sua renda. Já a tributação indireta, ainda que claramente regressiva, pois onera proporcionalmente mais os estratos de menor renda, é "invisível", não sendo em geral percebida pelo cidadão comum.

Do ponto de vista da empresa, as contribuições sociais apresentam uma característica sutilmente diferente de outros tributos, pois eles são diretamente contabilizados como um custo de produção, na rubrica de salários e encargos, entendidos que são como um salário indireto pago aos trabalhadores (ou uma "poupança" do trabalhador, constituída pela empresa).

Do ponto de vista do impacto social, finalmente, a contribuição dos trabalhadores constitui um sistema altamente regressivo, pois todos pagam, as alíquotas variam em um intervalo muito pequeno e existe um teto de contribuição (pelo menos, no caso brasileiro). O gráfico da página seguinte ilustra a regressividade das contribuições previdenciárias, podendo-se observar que um empregado que ganha um salário mínimo desconta 8,5%, enquanto que o que ganha 100 salários mínimos contribui com apenas dois por cento.

Para se ter uma idéia do peso e da magnitude das incidências diretas e indiretas, associadas ao sistema de contribuições sociais, vale a pena observar a Tabela 1 que segue. Dela se conclui que o valor pago pelas empresas (e, portanto, indiretamente por toda a sociedade) é mais do que o dobro do que é pago pelo empregado.

GRAFICO

REGRESSIVIDADE DO SISTEMA DE
CONTRIBUIÇÕES INDIVIDUAIS

Fonte: MPAS, Dimensões da Previdência e Assistência Social no Brasil, MPAS, 1987.

* Base de incidência: folha de salários, lucro ou faturamento

A idéia de que a base de financiamento do sistema deve repousar sobre a folha de salários tem sua origem no conceito de

previdência enquanto "seguro". Contribui-se sobre o salário porque o "seguro" visa repor o salário do trabalhador em um tempo

TABELA 1

CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

(% do salário para quem recebe até 3 SM)

Empregado		8,5	
Empregador			
salário-família	10,0		
salário-maternidade	4,0		
13º salário	0,3		
previdência rural	1,5		
	2,4	18,2	
TOTAL			26,7

Fonte: OLIVEIRA, F.E.B.: "Alguns aspectos conceituais, operacionais e estruturais da Previdência Social Brasileira", pg.32; Textos para Discussão Interna nº 53, IPEA/INPES, dezembro de 1982.

futuro. Se o sistema, no entanto, já se tornou, em seus aspectos essenciais, redistributivo e assistencial, este fundamento desaparece porque o que se quer redistribuir é renda e não salários.

Esta forma de financiamento é, ademais, regressiva, sempre que exista um teto de contribuições, tal como visto no item anterior. Além do mais, penaliza os setores intensivos em mão-de-obra, favorecendo os intensivos em capital, e desestimula a geração de empregos, induzindo a informalização do mercado de trabalho.

A alternativa, entretanto, de fazer incidir as contribuições sobre o faturamento é condenável, dentro das normas clássicas de tributação, tal como aparecem em qualquer manual de finanças. A base faturamento leva a que o tributo incida em "cascata", fazendo com que o valor cobrado sobre o produto final

seja relativamente maior que sobre os componentes. Ocorre, portanto, um impacto cumulativo sobre os preços finais, através dos quais a contribuição é repassada ao consumidor. Esta forma de financiamento penaliza, pois, a sociedade duplamente, seja porque se vê obrigada a pagar as contribuições acumuladas de todas as etapas do processo produtivo, seja por seus efeitos perversos sobre o sistema de preços.

* Administração financeira centralizada no Tesouro vs. administração financeira própria

O título recobre uma série de questões relacionadas, tais como se o sistema deve ser financiado por recursos gerais do Estado (recursos fiscais, portanto) ou se, ao contrário, deve possuir um sistema de receita vinculada ou de arrecadação própria (como a gerada pela contribuição sobre folha de salários). Ou, ainda, se os recursos arrecadados a título de contribuição previdenciária devem compor o caixa único do Tesouro, que os liberaria dentro dos cronogramas orçamentários aprovados pelo Congresso, ou se devem ser depositados a ordem do próprio sistema previdenciário, que os administraria autonomamente.

O fundamento do sistema dotado de mecanismos de arrecadação e administração financeira próprios é, aqui também, o conceito de previdência enquanto seguro, à base de um regime de capitalização, devendo portanto ter seus recursos aplicados em "reservas" que garantam o pagamento dos benefícios futuros.

Se, no entanto, o sistema é de natureza redistributiva e assistencial, em um regime de repartição simples, este fundamento desaparece. Mesmo assim, tem sido argumentado que existem vantagens em se manter a arrecadação e a administração financeira no interior do próprio sistema, pois este não sofreria os efeitos da competição por recursos dentro do orçamento geral da União. A experiência brasileira, como verá vista adiante, não deixa de dar razão a esta tese.

A conclusão deste review dos pontos em debate aponta para a existência de uma forte relação lógica entre a concepção do sistema enquanto seguro e seus desdobramentos em termos de caráter privado, regime de capitalização, contribuições pagas pelos trabalhadores, base de incidência folha de salários e administração financeira própria.

Por outro lado, também existe uma estreita vinculação, no plano da lógica, entre a previdência concebida como um sistema redistributivo e assistencial, e seus desdobramentos em termos de caráter público, regime de repartição simples, contribuições pagas pelas empresas, base valor adicionado (lucro) e administração financeira pelo Tesouro.

A mistura de características que são próprias aos dois conceitos opostos decorre da própria evolução histórica dos diversos sistemas existentes, que, ao transitarem de um modelo a outro, mantiveram traços do anterior, conferindo-lhes o caráter híbrido que hoje assumem nos diferentes países. Por certo que não chega a ser um consolo, mas a verdade é que praticamente todos os sistemas previdenciários existentes no mundo - sejam concebidos como seguro ou como mecanismos de redistribuição e assistência, sejam públicos ou privados, financiem-se com recursos gerais do Estado ou com receita vinculada etc. - todos enfrentam atualmente graves crises financeiras e experimentam uma tendência crônica ao déficit⁵.

III. EVOLUÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO NO BRASIL:

Antecedentes do sistema previdenciário podem ser encontrados desde os tempos da colônia, com as santas casas, os montepios e as sociedades beneficentes. Se, no entanto, conceituarmos, tal como deve ser feito, a previdência como uma instituição produzida pelo capitalismo depois de constituir as

⁵ Ver TAVARES, M.C., Ajuste e Reestruturação nos Países Centrais (A Modernização Conservadora); Texto para Discussão, IEI/UFRJ, dezembro de 1990.

forças produtivas que lhe são específicas, pode-se afirmar que a previdência é contemporânea do capitalismo industrial, quando se forma o proletariado fabril.

A origem, portanto, de fato e de direito, da previdência brasileira só é encontrada neste século, especificamente com a Lei Eloy Chaves, denominação pela qual é conhecido o Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923⁶. Por este dispositivo, foram criadas as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os empregados das empresas ferroviárias. Posteriormente, em 1926, este direito foi estendido aos estivadores e marítimos.

A característica básica das CAPs reside no fato de que eram organizadas por empresas. A forma do financiamento estava baseada nas contribuições dos empregados (à alíquota de 3% sobre os salários) e das empresas (1% sobre o faturamento bruto), além de uma fração das tarifas pagas pelos usuários dos serviços, que para isso foram majoradas. As CAPs, ademais, funcionavam em regime de capitalização.

O processo decisório apoiava-se em decisões tomadas paritariamente por representantes dos empregados, eleitos em assembléia, e dos empregadores, permanecendo o Estado com um papel meramente fiscalizador, cabendo-lhe garantir o cumprimento da lei. O sistema das CAPs expandiu-se rapidamente, existindo, em 1933, trinta e três em funcionamento.

A forma de organização específica das CAPs revela que esta primeira manifestação do sistema previdenciário brasileiro estava fundado no conceito de previdência enquanto seguro. A vinculação por empresa, a relativa autonomia decisória face ao poder público, o regime de capitalização apenas comprovam que esta era a concepção dominante. O sistema de Caixas de Aposentadorias e Pensões, na verdade, corresponde a uma etapa de

⁶ Para uma descrição detalhada das origens e evolução do sistema previdenciário no Brasil, ver ARAÚJO OLIVEIRA, J.A. e FLEURY TEIXEIRA, S.M.: (Im)previdência Social - 60 Anos de História da Previdência no Brasil; Editora Vozes, Petrópolis, 1986. Ver também AZEVEDO, M.E.R.M. e OLIVEIRA, F.E.B.: "Previdência Social", Documento de Trabalho nº 15, CNRH/IPLAN/IPEA, outubro de 1984 e SAYÃO FETUE, C., op. cit.

desenvolvimento do capitalismo brasileiro em que o processo de acumulação de capital ainda não é comandado pelo setor industrial. A rigor, nesta época, apesar de já existirem indústrias, ainda não se pode utilizar o conceito de industrialização, entendido como processo de constituição das forças produtivas especificamente capitalistas⁷. O proletariado é débil, quase inexistente.

O sistema atinge assim apenas os trabalhadores urbanos de ramos de atividade indispensáveis ao funcionamento e bom desempenho dos setores agro-exportadores hegemônicos, tais como ferroviários e portuários (transporte de cargas). Além do funcionalismo público, para o qual foi criado, em 1926, o Instituto de Pensões para os Funcionários da União - antecessor do IPASE. O princípio estruturante é um princípio liberal, perfeitamente adequado ao espírito da "República Velha".

Este quadro começou a se modificar a partir da década de 30, com o surgimento dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Estes inicialmente conviveram com as CAPs e depois as foram substituindo progressivamente.

De um ponto de vista do movimento estrutural da economia brasileira, esta mudança corresponde ao processo de diferenciação do tecido industrial, em uma fase em que o capital industrial passa a comandar a dinâmica da acumulação, embora sem deter ainda o controle sobre as condições de sua auto-reprodução (ou seja, ainda não se havia formado o departamento produtor de bens de capital).

Do ponto de vista da superestrutura política, a mudança corresponde à emergência do "Estado Novo", com sua lógica da "cidadania regulada", cuja expressão máxima, no plano institucional, talvez tenha sido a estrutura sindical corporativa. Daí, a regulamentação das profissões, a obrigatoriedade da carteira de trabalho e o sindicato único (com um caráter quase público) conferindo os limites à cidadania e

⁷ Ver CARDOSO DE MELLO, J.M.: O Capitalismo Tardio; ed. Brasiliense, SP, 1982.

fornecendo o parâmetro para o acesso aos benefícios previdenciários.

Os IAPs, diferentemente das CAPs - e perfeitamente de acordo com a moldura da época - organizavam-se por categoria profissional, para a qual sempre havia um sindicato. E seu sistema decisório repousava na figura do presidente do IAP, nomeado pelo presidente da República. O Conselho Diretor, relegado ao papel de mero órgão de assessoramento, acolhia não só representantes dos trabalhadores, mas também técnicos do governo. Tal sistema atuou, como não podia deixar de ser, como forte mecanismo de cooptação das lideranças sindicais.

O número de institutos cresceu rapidamente no período. Em 1933, foi criado o IAPM (marítimos); em 1934, o IAPB (bancários); em 1936, o IAPI (industriários); em 1938, o IPASE (servidores do Estado) e o IAPTEC (trabalhadores em empresas de transporte de cargas); e, em 1940, o IAPC (comerciários).

Apesar de mitigado pelo corporativismo do Estado Novo, ainda era o conceito de previdência enquanto seguro que predominava, à base do regime de capitalização. O esquema de financiamento copiava o velho modelo tripartite de Bismark, fundando-se, portanto, em contribuições de empregados, empregadores e da União. A debilidade da base em que se apoiava, no entanto, só permitia benefícios reduzidos. Contraditoriamente (já que o conceito de previdência como seguro relega à segundo plano esta modalidade de proteção), foi regulada a inclusão da assistência médica entre os benefícios concedidos.

Apesar de muitas vezes descrito como importante concessão aos trabalhadores, a maioria deles não tinha acesso aos institutos, pela exclusão do sistema tanto dos trabalhadores rurais quanto dos trabalhadores urbanos do setor informal.

No período que vai de 1945 a 1964, aprofundam-se as relações capitalistas, iniciando a economia brasileira o processo de constituição de seu departamento produtor de bens de capital. Vale lembrar também que a Consolidação das Leis do Trabalho data de 1943. O sistema previdenciário evolui nestes anos, adequando-se às novas condições políticas e econômicas, começando a sinalizar problemas e a mostrar sua face perversa.

As características peculiares da vida política do país acabam por fazer ressaltar os aspectos negativos do sistema, baseado na vinculação por setor produtivo. Os segmentos econômica e politicamente mais fortes do movimento operário e sindical forçam uma ampliação dos planos de benefício, prática que é aceita pelo governo, dada a permanência dos mecanismos de cooptação da liderança trabalhista. Com isso, aumentam os gastos com assistência médica, inclusive com a constituição, para os institutos de algumas categorias profissionais, de redes próprias de atendimento; expandem-se e diferenciam-se os planos de benefício por IAP, traduzindo o clientelismo implícito e a ausência de uma visão geral da evolução do sistema previdenciário. Tudo isso, sem um crescimento correspondente da receita.

No plano de sua administração financeira, os IAPs evoluem para o regime de repartição simples pela própria pressão dos gastos crescentes. A consequência direta é o surgimento de uma tendência crônica ao desequilíbrio financeiro, que se manifesta pela primeira vez neste período. A tentativa de equacionar o problema levou, em 1960, após 14 anos de tramitação no Congresso, à aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social. Seus dispositivos estabeleciam a uniformização dos planos de benefícios, ainda que se mantivesse intacta a estrutura fragmentada do sistema. Seu caráter excludente também era preservado, já que os trabalhadores rurais continuavam de fora; apenas os trabalhadores autônomos das cidades passavam a ser considerados como segurados obrigatórios.

De 1964 até a primeira metade dos anos 80, o sistema vive a sua fase de "modernização autoritária"⁸. O traço mais característico do período é dado pela unificação dos institutos com a criação do INPS, em 1966. O novo instituto, mantido na

⁸ A expressão "universalização excludente", utilizada por FAVERET e OLIVEIRA para caracterizar o sistema de saúde, talvez seja a que melhor descreva o sistema previdenciário em seu conjunto. Ver FAVERET FILHO, P. e OLIVEIRA, P.J.: "A universalização excludente - reflexões sobre as tendências do sistema de saúde"; Planejamento e Políticas Públicas nº 3, IPEA, Brasília, junho de 1990.

órbita do Ministério do Trabalho, passaria a responsabilizar-se pelos benefícios previdenciários dos trabalhadores urbanos em seu conjunto; o funcionalismo da União, entretanto, continuava com seu instituto próprio, o IPASE. Na verdade, o objetivo da unificação era exclusivamente o de racionalizar a sua gestão. A concepção setorialista sobreviveria.

A ambigüidade do processo de modernização vivido pela previdência nestes anos pode ser avaliado pelo fato de que a ampliação da cobertura que o acompanha aparece como uma espécie de contrapartida à repressão das demandas sociais, praticada pelo regime autoritário. O clientelismo, ademais, transfigura-se, deixando de se exercer sobre uma base sindical e por categoria profissional para adquirir uma base regional; abandona o sindicato e introjeta-se definitivamente no sistema político-eleitoral. O processo decisório, por sua vez, no âmbito do INPS se torna inteiramente impermeável à influência direta tanto das empresas quanto dos trabalhadores (que são excluídos de sua direção).

No campo da assistência à saúde, é neste período que a previdência social assume uma posição hegemônica no sistema nacional de saúde, constituindo um modelo de natureza assistencialista-privatista. O velho enfoque sanitaria foi abandonado, em prol de outro, cujas características básicas eram (e ainda são)⁹:

- ampliação da clientela e dos custos de operação do sistema, pela incorporação de novas categorias de trabalhadores;
- ênfase em práticas curativas individuais, com abandono das ações de caráter preventivo;
- privatização da assistência médica, seja pela compra de serviços à iniciativa privada pela previdência social, seja pelo acesso a financiamentos subsidiados junto ao Fundo de Apoio ao

⁹ Ver HEISLER NEVES, G.: "Descentralização ou desconcentração dos serviços de saúde?", pg. 28, in Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Relatório de Atividades 1987, RJ, 1988. Ver também SAYÃO FETUE, C., op. cit., e FAVERET FILHO, P. e OLIVEIRA, P.J., op. cit.

Desenvolvimento Social (FAS) para a construção de hospitais particulares;

- surgimento de um poderoso complexo médico-industrial, influenciando fortemente as políticas públicas de saúde;
- diferenciação dos serviços de saúde em função da clientela, caracterizando-se os destinados às populações de baixa renda pela dificuldade de acesso (tanto pela distância quanto pela excessiva burocratização) e pela baixa resolutividade.
- exclusão das camadas mais pobres da população, que não eram contribuintes da previdência social.

Este caráter excludente do sistema previdenciário brasileiro foi-se aprofundando ao longo dos anos 70, à medida mesma em que o próprio sistema se ampliava. Em 1971, foram criados o pró-rural, com um plano de benefícios bem mais modesto para os trabalhadores agrícolas, e Central de Medicamentos (CEME); em 1972, os benefícios da previdência foram estendidos às empregadas domésticas; e, em 1974, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Finalmente, em 1977, foi constituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social pela Lei nº 6.439, de 1º de setembro daquele ano.

Em consequência, o princípio organizador se modificou, passando a apoiar-se em um modelo de especialização funcional e assumindo o formato que possuía até recentemente. A área de seguro social continuou no âmbito do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social); para a assistência médica, criou-se o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social); um novo instituto, o IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social) passou a cuidar da arrecadação e fiscalização dos recursos do sistema; a área de financeira e patrimonial dos recursos do sistema; a Legião Brasileira de Assistência (LBA), dedicada à população carente, e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem); finalmente, a DATAPREV (Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social) cuidava dos serviços de tratamento de informações do processamento de dados do sistema.

Antes de passarmos em revista as principais modificações introduzidas pela Constituição de 1988 - que será o objeto da próxima seção - vale um pequeno intermezzo para, em breve resumo, caracterizar-se o problema. Do ponto de vista de sua organização interna e dos princípios em que se funda, o sistema previdenciário evoluiu ao longo do tempo. Tendo partido de um conceito de previdência enquanto seguro, foi-se adotando paulatinamente o conceito de previdência enquanto sistema distributivo e assistencial - na verdade o único adequado a um país com as características estruturais do Brasil. A esta evolução correspondeu a passagem de um regime de capitalização ao de repartição simples, consolidando sua forma pública.

Esta metamorfose, no entanto, foi incompleta. Permaneceram práticas, conceitos e procedimentos operacionais que o tornaram híbrido. Três pontos, em particular, caracterizam este caráter híbrido: a existência de um sistema contributivo individual; a base folha de salários para as contribuições sociais (responsável por 85% das receitas do sistema no período); a receita vinculada e a administração autônoma dos recursos arrecadados.

Do ponto de vista financeiro, o sistema manifestou uma inequívoca tendência ao desequilíbrio. Para isso contribuíram tanto razões endógenas, inerentes ao seu próprio crescimento, quanto razões exógenas, ligadas à mudança do perfil demográfico do país, à evolução do ciclo econômico e ao desenrolar da crise em que o país foi progressivamente mergulhando desde os anos 70. Já naquela década, ocorre a quebra do padrão de financiamento, sobrevindo a desestruturação dos mecanismos públicos de financiamento, ocasionando forte impacto nas contas da previdência social.

Em consequência, foi-se reduzindo a participação da União no custeio do sistema, que passa de 11% no início da década para menos de 5%, ao final. A Tabela 2 indica claramente esta tendência.

Na verdade, ao reduzir sua participação, a União foi-se afastando cada vez mais dos percentuais adequados ao cumprimento da legislação em vigor. Como se sabe, a Lei do SINPAS, confirmada

posteriormente pelo Regulamento de Custeio da Previdência¹⁰, havia estabelecido, entre as obrigações da União, a de prover

TABELA 2
CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO NO
CUSTEIO DA PREVIDENCIA SOCIAL
(%)

1971	
1972	10,98
1973	9,80
1974	8,48
1975	6,95
1976	6,24
1977	6,21
1978	7,09
1979	5,96
1980	4,94
	3,45

Fonte: OLIVEIRA, F.E.B., op.cit.,
pg.40.

recursos destinados "ao pagamento de pessoal e às despesas de administração geral do INPS, do INAMPS e do IAPAS, bem como a cobrir eventuais insuficiências financeiras verificadas na execução das atividades a cargo do SINPAS" (Art. 17, 1º). Cabe observar que o fato da União não cumprir a sua parte não é, por si só, causador de déficit. A redução da participação, no entanto, agrava as condições de funcionamento do sistema e pode, no limite, romper o seu equilíbrio financeiro. Em última instância, a fonte de onde se originam os recursos para custear a previdência, sejam eles de natureza contributiva ou fiscal, é o contribuinte e, do ponto de vista mais global das necessidades de financiamento do setor público, não se altera a essência do problema se o déficit nas contas públicas é registrado como fiscal ou vinculado ao sistema previdenciário.

¹⁰ Aprovado pelo Decreto nº 83.081, de 24 de janeiro de 1979, e alterado pelo Decreto nº 90.817, de 17 de janeiro de 1985.

Finalmente, do ponto de vista dos serviços, em particular os ligados à concessão de benefícios e à prestação de assistência médica, verificou-se uma progressiva tendência ao aviltamento e à quebra de qualidade. Os desequilíbrios financeiros da previdência e aceleração inflacionária induziram uma política de reajustes a menor do valor das aposentadorias, bem como a redução dos padrões de remuneração pelos serviços de assistência médica comprados à iniciativa privada. A consequência foi um aumento geral da ineficiência do sistema, multiplicando-se os casos de sonegação das contribuições sociais¹¹, de fraudes voluntárias e involuntárias e de corrupção.

Do ponto de vista político, foram levadas ao mais alto grau todas as distorções que o clientelismo já introduzira no sistema. A regra explícita de atribuir ao deputado federal mais votado em cada município o poder de indicar o delegado do Funrural na região é o traço mais visível destas distorções, pois é o delegado do Funrural quem decide quem é e quem não é trabalhador rural para fins de aposentadoria. Mas, na verdade, todas as nomeações obedeciam a critérios de consolidação dos chefes políticos locais, sem nenhuma consideração de ordem técnica. Com isso, agrava-se o processo de fragmentação do sistema, dando margem a uma verdadeira feudalização do sistema previdenciário, que perde a sua capacidade de servir como instrumento de atenuação dos conflitos¹².

Fechando este intermezzo, que já se tornou longo, cabe dizer que a permanência do caráter híbrido do sistema e as vicissitudes do processo político e da conjuntura econômica impediam o sistema de responder com clareza as questões cruciais que para ele estavam postas: que riscos deveriam ser cobertos e

¹¹ O aumento da sonegação das contribuições sociais deveu-se não só à crise recessiva do início dos anos 80 como, também, à elevação das alíquotas de contribuição, fórmula encontrada para tentar reequilibrar as finanças do sistema previdenciário.

¹² Sobre o aprofundamento das práticas clientelistas de base regional, associado ao processo de esvaziamento do Congresso em decorrência das mudanças institucionais ocorridas desde 1964, ver AZEREDO, B., O Hábito do Cachimbo e o Congresso Nacional, mimeo, IEE/UFRJ, 1990.

em que nível? quem deveria pagar e como deveria fazê-lo? quem seriam seus beneficiários?

IV. A SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988:

Já foi dito e redito (inclusive no início deste texto) que a Constituição brasileira de 1988 realizou notável avanço no campo dos direitos sociais, inclusive no que tange ao sistema previdenciário. Neste ponto, no entanto, apesar do progresso ter sido considerável, não há como ocultar que o formato híbrido foi mantido em muitos aspectos, deixando-o num estado em que ainda não pode responder com clareza ao elenco de perguntas formuladas no final da seção anterior.

A principal conquista, sem dúvida, foi a introdução do conceito de seguridade social, neologismo (*security*, dos ingleses; *sécurité*, dos franceses; *seguridad*, dos espanhóis) utilizado para designar o capítulo II do Título VIII ("Da Ordem Social") do texto constitucional e cuja melhor tradução em língua pátria seria proteção social. Pois, o conceito de seguridade social diz respeito exatamente à construção de um sistema de proteção social, concebido como instrumento indispensável ao processo de reprodução da força de trabalho e, portanto, das condições de reprodução do próprio capital.

Esta proteção é oferecida aos trabalhadores em caso de perda ou esgotamento, parcial ou total, temporário ou definitivo, de sua força de trabalho ou das condições de exercê-la - por velhice, por doença, por acidente e pela ocorrência de condições sociais adversas, sejam elas conjunturais (ligadas às oscilações do ciclo econômico) ou estruturais (resultante da existência de milhões de pessoas, vivendo em condições de miséria absoluta e que não têm acesso aos mercados formais de trabalho). Daí ter sido definida como o "conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os

direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social)" (Art. 194 da Constituição brasileira).

Dava-se assim, ainda que apenas no plano da lei, um importante passo para a modernização das relações capitalistas no país. Na verdade, não era tudo o que se podia pretender, pois, já nas discussões prévias ao trabalho constituinte, houve algumas vozes que defendiam a unificação do conjunto dos instrumentos da política social, numa visão que ia além do conceito de seguridade.

Esta idéia, que não chegou a se consubstanciar em nenhuma proposta, tomava como ponto de partida a interpretação crítica do processo de industrialização brasileira, que, apesar de intensamente dinâmico, não foi capaz de romper com o quadro de heterogeneidade estrutural, reproduzindo, sob formas diferenciadas, as condições de desigualdade e miséria absoluta que sempre marcaram a sociedade brasileira. Por outro lado, esta própria característica do padrão de industrialização não pode ser dissociada da progressiva "ocupação" de espaços no corpo social pela ação do Estado, cuja contrapartida foi a "ocupação" do próprio Estado por interesses particularistas, destituídos de qualquer projeto nacional. Não é por outra razão que se verificou uma contínua transferência para o interior da órbita do Estado de demandas, conflitos e decisões que deveriam expressar-se e resolver-se no âmbito da sociedade. O longo período autoritário, por sua vez, consolidou estas práticas, ao desqualificar os processos políticos, esvaziar a institucionalidade democrática e privilegiar a formação de câmaras corporativas, formais e informais, nas quais somente os grupos mais poderosos tinham assento, para legitimar suas decisões.

A crise que se estende desde o início dos 80, no entanto, ao solapar as bases do financiamento público, tornou impossível ao Estado continuar a cumprir simultaneamente seu triplo papel: provedor de economias externas para a expansão dos segmentos modernos do capital industrial, garantidor das condições de sobrevivência das frações tradicionais do capital mercantil e minimizador das tensões sociais. Esta prolongada crise do financiamento público, ademais, ao tornar o Estado

progressivamente incapaz de acomodar em seu interior a totalidade dos interesses que o haviam ocupado, explicita também a questão de sua "ineficiência".

No plano estrito das políticas sociais, esta crise das finanças públicas não poderia deixar de acarretar efeitos perversos. Sua conseqüência mais imediata foi a redução do montante agregado de recursos destinados à área como parcela do gasto total, que cai cerca de 25% no início dos anos 80, ao mesmo tempo em que a arrecadação das contribuições, quando comparada à receita tributária, também se reduzia. É o que nos diz a Tabela 3, a seguir.

TABELA 3
FINANCIAMENTO DA ÁREA SOCIAL

	Recursos Fiscais (Participação no Gasto Total do Governo Federal)	Contribuições Sociais comparadas às Receitas Tributárias
1980	22,6%	96,1%
1981	28,4%	85,0%
1982	22,5%	99,4%
1983	19,4%	90,8%
1984	16,7%	81,9%
1985	22,6%	82,0%
1986	17,2%	88,1%

Fonte: AZEREDO, B., Um Estudo sobre as Contribuições Sociais, pg. 3 e 5; IEI/UFRJ, RJ, 1987.

Neste quadro, de estreitamento das bases de financiamento de seus programas, a política social vai gradativamente perdendo a sua dupla funcionalidade, qual seja a de fornecer um mecanismo para atenuar os conflitos e permitir a expressão e a reprodução das formas de dominação política local. As discussões na Constituinte, portanto, travavam-se em um momento em que era possível uma reorientação radical dos rumos da ação social do poder público, e esta poderia se dar através da

unificação de seus instrumentos. Um dos desdobramentos possíveis desta reorientação seria a elaboração do orçamento do gasto social, com o que, se não se poderia fugir à dependência dos recursos fiscais administrados pelo Tesouro, poder-se-ia pelo menos reduzir a concorrência no âmbito do orçamento geral da União.

Não foi o que se conseguiu, mas o primeiro passo foi dado: a instituição da seguridade social, abrangendo as áreas de previdência, saúde e assistência social, e cuja principal (e talvez única) materialização tenha sido a obrigatoriedade de elaboração do orçamento da seguridade social, que deve integrar a lei orçamentária anual, "abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público" (Constituição de 1988, Art. 165, 5^o inciso III).

No mais, a Constituição limita-se a registrar conquistas sociais mínimas, tais como:

- recomposição do valor dos benefícios pelo "número de salários mínimos que tinham na data de sua concessão, obedecendo-se a esse critério de atualização até a implantação do plano de custeio e benefícios" (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Art. 58);
- piso de um salário mínimo para todos os benefícios de prestação continuada (Art. 201, 5^o);
- garantia de um salário mínimo de benefício mensal a deficientes e idosos carentes (Art. 203, inciso V);
- gratificação natalina para aposentados e pensionistas equivalente aos proventos do mês de dezembro (Art. 201, 6^o);
- cálculo dos benefícios com "base na média dos 36 últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês" (Art. 202);
- antecipação da idade para a aposentadoria por velhice para o trabalhador rural, que passa a ser de 55 anos para a mulher e de 60 anos para o homem (Art. 202, inciso I);
- "uniformização e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rural" (Art. 194);

- determinação para que se adotem novos critérios de reajuste do valor dos benefícios de modo a preservar-lhes o valor real (Art. 194, inciso IV, e Art. 201, 2º);

- destinação de no mínimo 30% dos recursos do orçamento da seguridade social, excluído o seguro-desemprego, para o setor de saúde (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, Art. 55).

Estas conquistas, aqui chamadas mínimas, confirmam a tendência inequívoca do sistema brasileiro de proteção social a se afirmar como um sistema redistributivo e assistencial, e não apenas como mero seguro. No entanto, palco que foi a Constituinte de intenso jogo de pressões e contrapressões, a nova Carta acabou por incorporar demandas corporativas que mantiveram sua natureza híbrida, não rompendo definitivamente com o conceito de previdência enquanto seguro nem eliminando, nem mesmo no plano da lei, com as práticas atrasadas nele introjetadas.

A primeira destas demandas que emasculam a seguridade social brasileira é a sobrevivência da aposentadoria por tempo de serviço, através de dispositivo que assegura a aposentadoria, "após 35 anos de trabalho, ao homem e, após 30, à mulher" (Art. 202, inciso II)¹³. Pouquíssimos países no mundo concedem este benefício (e, talvez, nenhum deles possa ser tomado como exemplo para o enfrentamento da questão social)¹⁴.

A aposentadoria por tempo de serviço constitui-se em dupla iniquidade: em primeiro lugar pelo fato de que 60% dos aposentados por este regime tinham menos de 55 anos no momento de sua aposentadoria; em segundo lugar, porque a quase totalidade dos beneficiários não se inclui nos extratos de mais baixa renda da população. A única justificativa para a existência deste

¹³ Os dispositivos que beneficiam os professores e professoras, após 30 e 25 anos, respectivamente, de efetivo exercício do magistério (Art. 202, inciso III), e que permitem a aposentadoria proporcional, após 30 anos ao homem e após 25 à mulher (Art. 202, 1º), expressam exageros adicionais, constituídos sobre essa iniquidade.

¹⁴ Na América Latina, apenas o Equador mantém um sistema de aposentadoria por tempo de serviço. Os demais países são o Egito, o Kuwait, o Iraque e o Líbano, todos no mundo árabe. A Itália, que possuía um sistema semelhante, já se desfez.

regime seria a de beneficiar as populações de baixa renda, em geral submetidas a condições de trabalho muito mais desgastantes. Tal, no entanto, não se dá, o que implica o pagamento de uma renda pública a uma parcela da sociedade, cuja força de trabalho e cuja capacidade intelectual não se esgotaram e que, na maioria dos casos, continuará ativa.

Outro problema que resulta da configuração dada pela Constituição à seguridade social - e que não se trata de uma sobrevivência do passado, mas de uma tentativa pouco exitosa de resolver um impasse - diz respeito à questão do financiamento. A Constituição estabeleceu que "a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

"I - dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;

"II - dos trabalhadores;

"III - sobre a receita de concursos de prognósticos".

(Art. 195.)

Este artigo, na verdade, incorpora o resultado de longas discussões travadas no âmbito da previdência social e mesmo fora dela¹⁵, antes da instalação da Constituinte e durante o período em que se desenrolaram as suas atividades. Neste debate prévio, a diversificação da base de financiamento era vista como a solução, não para o problema da necessidade de ampliação dos recursos, mas para o não menos grave problema da vulnerabilidade da receita previdenciária face à instabilidade do ciclo econômico. Ou seja, era preciso que tais receitas apresentassem uma composição mais homogênea, deixando de depender tão fortemente da folha de salários. Para isso, imaginou-se à época que a inclusão de contribuições sobre as bases faturamento e

¹⁵ Ver DAIN, S.: "Dilemas do financiamento da nova previdência"; Previdência em Dados, vol. 1, nº 4, julho-setembro de 1986. Ver também MPAS: Rumos da Nova Previdência (Anais do Grupo de Trabalho para Reestruturação da Previdência Social); Tomo II, MPAS, 1986.

lucro (menos sensíveis às variações do ciclo) pudesse resolver o problema.

A solução, no entanto, revelou-se precária, pois, se antes, 85% das receitas previdenciárias provinham da base folha de salários, agora ainda mais de 60% continuam a ter origem naquela base. O que significa que o desempenho da arrecadação continua comandado, basicamente, pela dinâmica da massa salarial.

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

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

O relativo êxito (e o relativo insucesso) da luta pela inclusão do capítulo da seguridade no corpo da Constituição brasileira de 1988 foi o resultado de uma estratégia excessivamente voluntarista em sua condução. Na verdade, constituiu-se, a partir de um grupo de técnicos e intelectuais, reunidos no Ministério da Previdência e Assistência Social durante as gestões dos ministros Waldir Pires, Raphael de Almeida Magalhães e Renato Archer, e do movimento dos médicos sanitários, uma poderosa coalizão que influenciou fortemente o Congresso Constituinte, em particular as comissões da Ordem Social e de Sistematização, no sentido da absorção das novas

idéias¹⁶. Isto, no entanto, se deu sem uma discussão aprofundada de todos os aspectos conceituais, operacionais e financeiros da proposta e sem uma consciência clara, por parte do Congresso, de todas as suas implicações.

O resultado é que, ainda durante o processo de elaboração da nova Constituição, pressões corporativas, seja dos aposentados, seja de certos segmentos organizados do movimento sindical (como, por exemplo, os professores), seja pela incompreensão dos próprios constituintes, levaram à introdução de diversas distorções, descaracterizando o projeto original e conferindo-lhe o caráter híbrido que afinal assumiu. Mais do que isso, após a promulgação da Constituição, em um quadro político já modificado, quando o SINPAS já havia sido devolvido aos seus senhores de sempre, a Constituição ficou órfã, pois dissolveu-se o grupo técnico inicial e perdeu-se a memória quanto aos fundamentos teóricos do conceito de seguridade. O próprio Congresso que havia aprovado a Constituição não foi capaz de recuperar o fio da meada e converter-se em defensor de sua própria criatura. A metamorfose do sistema de proteção social no Brasil ficou inconclusa. As poucas conquistas inscritas na Constituição começaram a ser solapadas e hoje estamos na iminência de perdê-las.

Diversos fatos comprovam este retrocesso da seguridade em relação ao que havia sido aprovado pela Constituinte e ao próprio espírito do constituinte de 1988, retrocesso esse que é comandado pelo executivo, sob os olhares relativamente apáticos do Congresso. O mais grave desses fatos, porque atinge aquela que é na prática a única materialização do conceito de seguridade, diz respeito ao orçamento da seguridade social. Tornou obrigatório pelos artigos 165 (§ 5º, inciso III) e 195 (§ 2º), vem sendo elaborado segundo uma técnica que faz dele uma peça dotada de pouquíssima transparência, de modo a permitir que não

16 A bem da verdade, no início dos debates, os movimentos de profissionais de saúde propunham uma solução mais corporativa, com organização autônoma da área e vinculação de recursos. A pressão do lobby dos hospitais privados, no entanto, levou-os a flexibilizar suas posições, facilitando o acordo em torno do tema da seguridade.

sejam cumpridas as normas legais que regem a seguridade. Assim é que o orçamento da seguridade:

- descumpra a Constituição que, no artigo 195, há pouco transcrito, define as fontes de receita da seguridade, distinguindo as contribuições sociais do comprometimento da União através de recursos oriundos do orçamento fiscal; no entanto, os recursos arrecadados através do Finsocial e da nova contribuição sobre o lucro vêm sendo considerados pelas autoridades econômicas como transferências da União; para justificar esse procedimento, utilizam um verdadeiro solecismo, qual seja o de achar que, quando a Constituição usa o plural na frase "orçamentos da União, dos Estados...", no caput do referido artigo, quer se referir às três peças que compõem a lei orçamentária anual - o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social (art. 165, § 5º) - dispensando-se, portanto, de carrear recursos adicionais de origem fiscal;

- descumpra o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que assegurava que, até que o Congresso aprovasse o novo plano de custeio e benefícios, pelo menos cinco dos seis décimos percentuais correspondentes à alíquota de contribuição do Finsocial passariam a integrar a receita da seguridade social; os recursos arrecadados por este fundo, no entanto, vêm sendo usados para pagar os chamados encargos previdenciários da União (EPU); esta despesa, apesar de sua natureza previdenciária (já que se destina ao pagamento dos servidores inativos e pensionistas da União), não pode ser incluída no conceito de seguridade, por lhe faltar um atributo básico daquele conceito: a universalidade, no que toca ao direito de acesso¹⁷;

- descumpra a Lei do SINPAS (Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977), em vigor até recentemente, que, como vimos, estabelecia como obrigação da União a cobertura das despesas de pessoal e administração geral dos órgãos do SINPAS;

- descumpra as próprias leis de iniciativa do executivo, em particular a lei orçamentária anual, já que os cronogramas de

17 Ver AZEREDO, B., "perspectivas para o financiamento da Seguridade Social", texto apresentado ao XIV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, outubro de 1990.

desembolso dos recursos arrecadados pelo Departamento da Receita Federal em nome da seguridade (Finsocial, contribuição sobre lucro e PIS-Pasep) vem sendo objeto de grande retenção pelo Tesouro e, mesmo quando são repassados, o são com grande atraso, o que, em uma conjuntura de alta inflação, implica perda significativa do valor real da receita.

Neste quadro, não é de se estranhar que a reforma administrativa levada a cabo pelo governo federal, ao invés de constituir o Ministério da Seguridade Social, tenha optado pelo caminho da fragmentação, abandonando o conceito de seguridade e empreendendo uma volta atrás na própria concepção do sistema de proteção, reforçando a velha de idéia de seguro. Reunindo os antigos INPS e IAPAS em um único instituto, não por acaso o chamou de Instituto Nacional do Seguro Social¹⁸, colocando ademais toda a estrutura previdenciária sob a jurisdição do velho Ministério do Trabalho. Além disso, foi mantida a transferência do INAMPS para o Ministério da Saúde, e a LBA e a Funabem passaram a integrar um novo Ministério da Ação Social. A Dataprev, provisoriamente incluída na órbita do Ministério do Trabalho e Previdência Social, espera o momento de seu desmantelamento. Toda a resistência oferecida, ao longo do governo Sarney, ao projeto de "esquartejamento" da previdência malogrou, tendo sido seu executor exatamente o governo que se elegeu à base das críticas mais contundentes ao seu antecessor.

Diante deste ataque, o Congresso não apenas não opôs grande resistência, como até vem contribuindo para a descaracterização da seguridade. Exemplo disto foi a incapacidade revelada de apresentar um projeto de lei orgânica da seguridade social, integrando suas diversas partes em um todo único e coerente. Ao aceitar o caráter fragmentário dos projetos de regulamentação, em que previdência, saúde e assistência social são tratados em textos separados, o Congresso não recupera a

18 Ver WERNECK VIANNA, M.L.T., "Salve-se quem puder! (Reflexões sobre a política social no Projeto Collor)", in TAVARES, M.C. et alii, op. cit.

essência do que ele mesmo havia criado, enquanto Constituinte, e colabora para o retrocesso a que hoje assistimos¹⁹.

V. UMA PROPOSTA PARA O FUTURO (A GUIZA DE CONCLUSÃO):

O ataque cerrado de que é vítima a seguridade só pode ser entendido se levarmos em conta que o Congresso recém-eleito terá, ele também, poderes constituintes, pois o artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que "a revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unilateral".

Após 1993, portanto, a Constituição estará novamente em debate, e isto se dará em um quadro político inteiramente distinto do que prevalecia quando de sua aprovação. E certamente um dos pontos que deverá ser posto em tela de juízo será o da seguridade, na tentativa de derrogar aquilo que vêm sendo considerado como exageros dos constituintes de 1988 na concessão de benefícios. Por outro lado, a maré montante do pensamento conservador e neoliberal poderá não ter ainda passado, e a idéia da privatização, ou pelo menos da reafirmação de um sistema de proteção concebido como seguro, poderá se consolidar, revertendo definitivamente a trajetória em direção a um sistema distributivo e assistencial.

Neste quadro, importa articular um conjunto de idéias que signifique não uma volta atrás, mas passos à frente, em direção à concretização do conceito de seguridade, tal como definido na Constituição. Só que desta vez, despedido do voluntarismo que o acompanhou na rodada anterior. Os pontos aqui apresentados, portanto, centrados na questão da defesa e do

¹⁹ Entre os projetos aprovados pelo Congresso, existe um que trata da seguridade. Tal projeto, no entanto, não atende à crítica aqui levantada, pois não cumpre a função essencial de ser um projeto de lei orgânica para a seguridade social, subordinando toda a demais legislação existente sobre o tema.

aprofundamento das conquistas inscritas na Constituição de 1988, não têm outra finalidade que não a de alimentar a discussão e permitir que dela resulte um conjunto de emendas que expressem uma vontade política mais ampla que a de alguns poucos intelectuais ilustrados. A solução para esta questão terá que ser, em última instância, uma solução política, o que pressupõe, em uma ótica democrática, ampla participação em seu encaminhamento.

Estes pontos, ademais, constituem uma agenda de pesquisa, pois sua viabilidade está testada a um nível que ainda não pode ser considerado suficiente. Para sua transformação em um efetivo projeto de reorganização da seguridade, novos e mais rigorosos estudos e simulações devem ser feitos. De qualquer forma, as sugestões que se seguem partem do conceito de seguridade, destacando-lhe como atributos fundamentais a universalidade (como direito de acesso) e a seletividade (como princípio implementador). E tomam como referências mais amplas a questão da perversidade do perfil de renda da sociedade brasileira e a crise financeira do Estado²⁰.

É, portanto, com a dupla cautela, decorrente do conhecimento das dificuldades políticas e técnicas que cercam o assunto, que vale sugerir:

1º) Eliminar a contribuição dos trabalhadores

Esta sugestão visa eliminar a dupla injustiça que o sistema atual comporta, uma vez que os trabalhadores pagam duas vezes - a primeira diretamente, através de um sistema altamente regressivo como é o do desconto em folha ou dos carnês do INSS, a segunda indiretamente, através dos preços dos bens e serviços que compram, os quais embutem a parcela das empresas. Além disso, os

²⁰ Custódio de Mattos, em seu texto de 1987, já esboçava uma proposta em alguns pontos semelhantes a esta. A principal diferença reside no tratamento dado à questão da contribuição individual dos trabalhadores. Ver MATTOS, C.A., "Previdência Social no Brasil - Avaliação e Sugestões", pg. 41 e seg., mimeo, Brasília, junho de 1987.

3º) Eliminar a aposentadoria por tempo de serviço.

Esta sugestão visa eliminar a dupla iniquidade implícita neste regime, que, como vimos na seção anterior, acarreta o pagamento de uma renda pública a uma parcela da população que não se situa entre os estratos de mais baixa renda e cuja força de trabalho e capacidade intelectual não se esgotou, continuando por isso mesmo ativa.

TABELA 5
COMPOSIÇÃO DOS PRINCIPAIS BENEFÍCIOS DE
PRESTAÇÃO CONTINUADA PARA O SETOR URBANO
(1971 - 1983)
(%)

Benefícios	Em valor	Em número
Aposentadorias		
Invalidez	60,9	40,0
Tempo de serviço	19,1	20,7
Velhice	32,7	12,5
Especial	6,1	5,2
Pensões	4,2	1,6
Abonos	17,4	26,7
Renda mensal vitalícia	2,4	3,0
Auxílios	-	16,2
Doença	19,3	19,1
Acidente	18,6	17,6
Suplementar	0,7	1,2
Reclusão	-	0,5
	-	0,1

Fonte: AZEREDO, S., Um Estudo sobre as Contribuições Sociais, IEI/UFRRJ, RJ, 1987.

A Tabela 5, apesar de construída com dados antigos, retrata uma situação que não se modificou muito no período recente. As aposentadorias por tempo de serviço correspondiam 32,7% em valor do total dos benefícios de prestação continuada para o setor urbano. Estes, por sua vez, alcançavam o percentual

de 85% de todos os benefícios, rurais e urbanos, antes da promulgação da Constituição. Imaginando-se que o valor dos benefícios rurais tenha dobrado desde então, pode-se estimar que a despesa com aposentadorias por tempo de serviço equivale a 24% da despesa total em benefícios. Do estoque de benefícios em manutenção, na pior das hipóteses, metade corresponde a indivíduos que não possuem a idade mínima para obter a aposentadoria por velhice. A conclusão é que a eliminação deste regime pode significar uma economia de pelo menos 7% sobre a atual estrutura de despesas da seguridade.

4º) Limitar o valor dos benefícios a cinco vezes o salário mínimo.

Esta sugestão objetiva afirmar o princípio da seletividade na concessão de benefícios, inclusive o de assistência à saúde. A escolha deste teto garante a cobertura para quase 80% da população trabalhadora, cujos rendimentos são inferiores àquele valor. Como a contribuição individual terá sido eliminada e eliminado terá sido também o regime de aposentadoria por tempo de serviço, o trabalhador, ao atingir a idade de aposentadoria, fará jus a um benefício equivalente, por exemplo, à média dos salários declarados em carteira nos 36 meses, atualizados mês a mês. A medida serviria, inclusive, como um estímulo adicional à formalização do mercado de trabalho.

Do ponto de vista financeiro, o estabelecimento do teto de cinco salários mínimos também implicaria uma economia de gastos. Supondo que a distribuição dos benefícios acompanhe a distribuição pessoal da renda, esta economia poderia ser de 4 a 5% do total das despesas.

5º) Criar a previdência complementar pública.

A criação de um sistema de previdência complementar, público e optativo, teria por finalidade atender a demanda daquela parcela da população, cujos rendimentos se situam acima

do limite de cinco salários mínimos e que ou não trabalha em grandes empresas (que, em geral, possuem seus próprios planos de seguridade), ou que não deseja participar em planos administrados por bancos ou seguradoras. O instituto da previdência complementar pública, no entanto, teria uma administração independente e se organizaria em bases atuariais, regime de capitalização e contribuições individuais, em um verdadeiro conceito de seguro.

Para que o sistema fosse completo, seria necessário que incluísse também assistência médica (nos moldes dos atuais planos de saúde, administrados por empresas privadas) e um regime especial para autônomos de baixa renda.

- 6º) Estabelecer um mecanismo especial para os benefícios em manutenção fora do novo plano.

Para que o novo sistema funcionasse satisfatoriamente, desde sua aprovação, seria necessário que o estoque de benefícios em manutenção que não se enquadram no novo plano - aposentadorias por tempo de serviço e por idade, acima de cinco salários mínimos - fosse objeto de uma solução que garantisse os direitos adquiridos por seus beneficiários. O ideal seria que tais despesas fossem pagas com recursos do Tesouro, que para isso estabeleceria um adicional sobre o imposto de renda de pessoa física.

Esta solução tornaria o Tesouro um provável aliado do novo plano, pois este estoque de benefícios tenderia a diminuir com o tempo, permitindo que os recursos alocados a esta rubrica pudessem ser deslocados para outras despesas.

- 7º) Garantia de um patamar mínimo de recursos reais para assistência à saúde e assistência social.

Uma questão que muito vem preocupando os profissionais da área de saúde e de assistência social diz respeito à criação

de mecanismos especiais para o financiamento dos programas de governo nessas áreas. A solução, no entanto, que em geral propõem é a de criar vinculações legais entre determinadas receitas e os programas de saúde e assistência social. Esta solução padece de dois vícios: não garante o efetivo financiamento dos programas, pois, em caso de contração da receita, o montante de recursos seria menor; cria uma rigidez orçamentária que impede a adoção de prioridades politicamente definidas.

A sugestão aqui apresentada caminha em outra direção. A lei determinaria que o montante de recursos reais destinados a essas áreas não poderia ser inferior ao do ano anterior (ou à média dos últimos três anos). Em caso de insuficiência de recursos no orçamento da seguridade, a União se responsabilizaria por garantir o preceito legal através de recursos de natureza fiscal, aportados pelo Tesouro.

- 8º) Dar um caráter exclusivamente finalístico ao orçamento da seguridade social.

O dispositivo contido na lei do SINPAS, que tornava obrigação da União a cobertura das despesas de pessoal e administração geral dos órgãos da previdência, além de, em geral, nunca ter sido cumprido, não dá conta do problema do comprometimento da União financiamento da seguridade. A amplitude dos programas e a fragmentação administrativa torna inviável a reintrodução daquele dispositivo na nova legislação que irá regulamentar o custeio da seguridade.

Se a questão não for objeto de outro encaminhamento, continuar-se-á no futuro com as mesmas deficiências do passado. Como a despesa com benefícios é incompressível, serão os programas de saúde e assistência social que deverão ajustar-se, caso haja, em uma conjuntura recessiva, uma diminuição dos recursos destinados à seguridade.

A sugestão aqui apresentada é que a própria lei determine o caráter do orçamento da seguridade social, que deve limitar-se às fontes de receita que lhe são próprias e às

O exercício, apesar da precariedade das informações e do tratamento que lhes foi dado, serve para mostrar a viabilidade, pelo menos em termos de ponto de partida, da proposta.

A crítica que se pode levantar a ela não diz respeito à questão do equilíbrio financeiro, mas ao fato de que tornaria a seguridade mais vinculada ao Tesouro, seja pelo lado da arrecadação, seja pelo lado da dependência de recursos de origem fiscal para complementar seu orçamento. O argumento, no entanto, não se sustenta, pois a pretensão autonomista que guiou a velha previdência desde sua constituição não a livrou da asfixia financeira que suas tendências endógenas e o ciclo econômico lhe impõem periodicamente.

A verdadeira questão é de natureza política. Enquanto a política social não se constituir em efetiva prioridade de governo e enquanto a seguridade não for entendida como instrumento privilegiado para a ação pública nesse campo, o máximo que se pode fazer são medidas de natureza defensiva. Porque a esperança não reside apenas em termos leis melhores, mas governos melhores.

despesas com as atividades finalísticas que podem ser englobadas no conceito de seguridade. As despesas de pessoal e de administração passarão a ser incluídas no orçamento fiscal da União, como aliás sempre deveriam ter sido. É claro que, do ponto de vista das contas públicas, vistas em seu conjunto, isto não implicaria em nenhum ganho. Mas sempre possibilitaria uma maior transparência nos orçamentos e impediria que demandas salariais corporativas dos servidores da seguridade pudessem ter curso sob a alegação de que seu caixa se encontra em posição superavitária.

* * *

Como mero exercício, pode-se reproduzir o orçamento da Tabela 4, adaptando-o às novas regras aqui sugeridas. É o que aparece na Tabela 6, a seguir.

TABELA 6

ESTRUTURA DE RECEITAS E DESPESAS DA
SEGURIDADE SOCIAL

(%)

RECEITA TOTAL ANTERIOR	
NOVA RECEITA TOTAL	100
Contribuições sociais das empresas	87
PIS-Pasep	72
Outras receitas	13
	2
DESPESAS	
Benefícios	87
Renda vitalícia	48
Seguro-desemprego	5
Transferências ao BNDES (40% do PIS-Pasep)	8
Outras despesas (incluída assistência médica)	5
	21

BIBLIOGRAFIA:

- 1) ARAÚJO OLIVEIRA, J.A. e FLEURY TEIXEIRA, S.M.: (Im)previdência Social - 60 Anos de História da Previdência no Brasil; Editora Vozes, Petrópolis, 1986.
- 2) ARCHER, R.: "Problemas da Seguridade Social Brasileira" (depoimento à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal); mimeo, Brasília, agosto de 1989.
- 3) AZEREDO, B.: Um Estudo sobre as Contribuições Sociais; IEI/UFRJ, RJ, 1987.
- 4) AZEREDO, B.: "Da Previdência à Seguridade Social"; Texto para Discussão nº 228; IEI/UFRJ, janeiro de 1990.
- 5) AZEREDO, B.: "Perspectivas para o financiamento da Seguridade Social"; texto apresentado ao XIV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, outubro de 1990.
- 6) AZEREDO, B., O Hábito do Cachimbo e o Congresso Nacional, mimeo, IEI/UFRJ, 1990.
- 7) AZEREDO, B. e OLIVEIRA, P.J.: "Fontes de recursos para o orçamento da Seguridade Social"; Texto para Discussão nº 191, IEI/UFRJ, março de 1989.
- 8) AZEVEDO, M.E.R.M. e OLIVEIRA, F.E.B.: "Previdência Social"; Documento de Trabalho nº 15, CNRH/IPLAN/IPEA, outubro de 1984.
- 9) BARROSO LEITE, C.: A Crise da Previdência Social; Zahar Editores, RJ, 1981.
- 10) BRAGA, J.C.S. e GOES DE PAULA, S.: Saúde e Previdência - Estudos de Política Social; CEBES - Hucitec, SP, 1981.
- 11) CARDOSO DE MELLO, J.M.: O Capitalismo Tardio; ed. Brasiliense, SP, 1982.
- 12) CORDEIRO, H. (org.): "A reforma sanitária - das ações integradas de saúde aos sistemas unificados e descentralizados de saúde"; Cadernos do IMS, vol.II, nº 1, IMS/UERJ, abril-maio de 1988.
- 13) DAIN, S.: "Dilemas do financiamento da nova previdência"; Previdência em Dados, vol. 1, nº 4, julho-setembro de 1986.
- 14) DAIN, S.: Crise Fiscal e Dilema Distributivo (tese apresentada à FEA/UFRJ para o concurso de professor titular); mimeo, RJ, 1988.

- 15) DAIN, S.: "A crise da política social: uma perspectiva comparada"; Economia e Sociedade, nº 3, MPAS - CEPAL, Brasília, 1989.
- 16) FAVERET FILHO, P. e OLIVEIRA, P.J.: "A universalização excludente - reflexões sobre as tendências do sistema de saúde"; Planejamento e Políticas Públicas nº 3, IPEA, Brasília, junho de 1990.
- 17) HEISLER NEVES, G.: "Descentralização ou desconcentração dos serviços de saúde?", in Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Relatório de Atividades 1987, RJ, 1988.
- 18) MATTOS, C.A.: "A Previdência Social no Brasil - Avaliação e Sugestões"; mimeo, Brasília, junho de 1987.
- 19) MPAS: Rumos da Nova Previdência (Anais do Grupo de Trabalho para Reestruturação da Previdência Social); Tomo II, MPAS, 1986.
- 20) MPAS: Dimensões da Previdência e Assistência Social no Brasil; MPAS, Brasília, 1987.
- 21) OLIVEIRA, F.E.B.: "Alguns aspectos conceituais, operacionais e estruturais da Previdência Social brasileira"; Textos para Discussão Interna nº 53, INPES/IPEA, dezembro de 1982.
- 22) POSSAS, C.: Saúde e Trabalho - A Crise da Previdência Social; Edições Graal, RJ, 1981.
- 23) REZENDE DA SILVA, F.A. e MAHAR, D.: Saúde e Previdência Social - Uma Análise Econômica; IPEA/INPES, Coleção Relatórios de Pesquisa, RJ, 1974.
- 24) SAYÃO FETUE, C.: As Transformações na Saúde Pública - Um Novo Passo nas Relações Estado-Sociedade; monografia apresentada à FEA/UFRJ, mimeo, RJ, 1990.
- 25) TAUILLE, J.R.: "A velha modernidade", in TAVARES, M.C. et alli (org.), Aquarella do Brasil (Ensaio Político e Econômico sobre o Governo Collor), Rio Fundo Editora, RJ, 1990.
- 26) TAVARES, M.C.: Ajuste e Reestruturação nos Países Centrais (A Modernização Conservadora); Texto para Discussão nº 246, IEI/UFRJ, dezembro de 1990.
- 27) TEIXEIRA, A. et alli: O Financiamento da Seguridade Social (relatório de pesquisa apresentado ao NESP-UNB); mimeo, RJ, fevereiro de 1989.
- 28) TEIXEIRA, A. et alli: O Financiamento da Seguridade Social em 1989 - Novos Caminhos, Velhos Problemas; Texto para Discussão nº 196, IEI/UFRJ, abril de 1989.
- 29) VIEIRA DE CARVALHO, C.E.: "O Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde nos Estados: sua regulamentação legal";

RAM - Revista de Administração Municipal nº 189, outubro/dezembro de 1988.

30) WERNECK VIANNA, M.L.: "Salve-se quem puder! (Reflexões sobre a política social no Projeto Collor)", in TAVARES, M.C. et alii, op. cit.

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1990

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
228. AZEREDO, Boatriz. <u>Da Previdência à Seguridade Social: Os Perigos da Transição.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 228).	29
229. FERRAZ, João Carlos; CAMPOS, Nauro; YOUNG, Carlos Eduar do F. <u>Trajelórias de Crescimento e a Modernização da Indústria Brasileira: Um Cenário para a Década de 90.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 229).	67
230. VIANNA, Maria Lúcia Werneck; OLIVEIRA, Isabel A. Ribei ro de. <u>Considerações Preliminares Sobre a Questão do Parlamentarismo no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 230).	33
231. MAGALHÃES, Maria Alice E. de. <u>Notas Preliminares Sobre a Crise do Sistema de Proteção Social na Itália.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 231).	29
232. FIORI, José Luís. <u>Leitura Política de uma Industrialização Tardia.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão 232).	31
233. ARAÚJO JR. José Tavares de. <u>A Política Comercial Brasileira e a Integração Latinoamericana.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 233).	32
234. FIORI, José Luis. <u>Para repensar o papel do estado sem ser um neo-liberal.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão 234).	25
235. HANAUER, Lia. <u>Estrutura Industrial e Distribuição de Renda.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 235).	40
236. BURLAMAQUI, Leonardo. <u>Notas neo-schumpeteriana.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 236).	29
237. TORRES FILHO, Ernani Teixeira. <u>O novo ciclo do investimento direto japonês e o Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 237).	19

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1990

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
238. <u>BASTOS TIGRE, Paulo. Indústria brasileira de equipamentos de automação industrial: implicações para competitividade internacional.</u> IEI/UF RJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 238).	13
239. <u>BURLANAQUI, Leonardo. De te fabula narratur? Capitalismo organizado no Japão.</u> IEI/UF RJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 239).	32
240. <u>FIORI, José Luis. Cenários políticos brasileiros para a década de noventa.</u> IEI/UF RJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 240).	38
241. <u>TOJIPATI, Ricardo de Mendonça Lima. Cinco temas sobre Teoria Econômica.</u> IEI/UF RJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 241).	23
242. <u>STEIN, Mauro L. Ajuste econômico e proteção social na Espanha.</u> IEI/UF RJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 242).	35
243. <u>TIGRE, Paulo Bastos. Liberalismo, protecionismo e difusão de tecnologia: o caso da indústria de equipamentos de automação industrial de base microeletrônica.</u> IEI/UF RJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 243).	18
244. <u>ARAGUJO JÚNIOR, José Tavares. A política comercial brasileira diante do Plano Bush.</u> IEI/UF RJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 244)	20
245. <u>AZEVEDO, Pontez. O hábito do cachimbo e o Congresso Nacional.</u> IEI/UF RJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 245).	32
246. <u>TAVARES, Maria da Conceição. Ajuste e reestruturação nos países centrais - a modernização conservadora.</u> IEI/UF RJ, Rio de Janeiro, 1990. (Discussão, 246).	58

	Nº de páginas
247. VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. <u>Nem Leviata nem Moinho Diabólico: notas para pensar a crise (e as perspectivas, sobretudo) da Política Social</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 247).	33
248. MEDEIROS, Carlos Aguiar de. <u>Espanha, Itália e Brasil: algumas tendências sobre o comportamento do emprego e salários na crise de 1980-85</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 248).	16
249. TEIXEIRA, Aloísio. <u>Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1990 (Discussão, 249)	46
	34