

Previdência Social muito aquém da universalização

Previdência social no orçamento

A função previdência social é a que receberá o maior aporte de recursos no orçamento da seguridade social, o equivalente a 68,9% dos R\$ 425,7 bilhões. No PLOA 2009, são 12 programas relacionados à previdência social. Contudo, os programas previdência social básica e previdência de inativos e pensionistas respondem por 98% da dotação orçamentária (tabela 1).

Esses programas estão relacionados também no PPA 2008/2011 e refletem a cobertura do sistema previdenciário brasileiro: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinado aos trabalhadores do setor privado e do regime de economia familiar rural (programa previdência social básica), os regimes próprios de previdência do setor público destinado aos servidores públicos (programa previdência dos inativos e pensionistas da União) e a previdência complementar de caráter voluntário, restrito à minoria de renda elevada que pretende receber benefício de fundos privados de pensão. A dotação orçamentária prevista no programa previdência complementar é destinada à política de fiscalização dos planos de benefícios das entidades fechadas de previdência complementar.

De acordo com o PPA 2008/2011, o programa previdência social básica tem por objetivo "garantir o reconhecimento dos direitos previdenciários e a regularidade do pagamento dos benefícios", sendo objetivo do governo "promover o acesso com qualidade à seguridade social sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização". A meta setorial do programa é o reconhecimento de direitos e a promoção da inclusão no sistema de seguridade social, tendo como público-alvo os segurados e dependentes do RGPS.

Apesar desses objetivos, especialmente o da universalidade e da equidade, a previdência social brasileira, desde o seu primórdio, assegura o acesso ao direito mediante a contribuição, limitando os seus beneficiários aos trabalhadores/as do mercado formal de trabalho. A exigência da contribuição prévia para o acesso aos benefícios previdenciários, ou seja, a contribuição financeira⁷ para fazer jus à proteção social da previdência é um impeditivo da universalização do direito. Uma vez que a relação salarial não é uma condição generalizada do mercado de trabalho no país - ao contrário, os postos de trabalho são heterogêneos com inserções precárias e vínculos informais de trabalho - é dura a realidade vivenciada por metade dos trabalhadores/as brasileiros/as.

⁷ A exceção está no segurado especial, o trabalhador rural, que vive sob o regime de economia familiar. Essa situação será discutida mais adiante.

Assim, a proposta orçamentária de 2009 e as metas estabelecidas no PPA 2008/2011 são reflexos da estrutura formal/legal do sistema previdenciário brasileiro, sem nenhuma ousadia de "universalização" ou de ampliação dos benefícios para os próximos anos. No PPA 2008/2011, o indicador "taxa de proteção da população acima de 60 anos pela previdência social" é de 74,77% (referente a 31/12/2006) e pretende-se chegar a 77,5%, em 31/12/2011. Registra-se que esse indicador representa um recuo em relação ao PPA 2004/2007, que propunha uma cobertura de 85%, e o próprio governo reconhece no relatório de avaliação do PPA 2008 (volume II, tomo I, p. 125) que a taxa de proteção da população acima de 60 anos ficou em 80,3%, em 2007.

Tabela 1

Função Previdência Social

Programa em R\$ no PLOA 2009

Programa (Cod/Desc)	PLOA 2009	%
0083 - Previdência social básica	223.674.318.712	76,27%
0085 - Qualidade dos serviços previdenciários	340.833.076	0,12%
0086 - Previdência complementar	7.416.005	0,00%
0087 - Gestão da política de previdência social	146.552.235	0,05%
0088 - Indenizações e pensões especiais de responsabilidade da união	813.437.649	0,28%
0089 - Previdência de inativos e pensionistas da União	63.315.599.952	21,59%
0750 - Apoio administrativo	3.844.729.789	1,31%
0807 - Investimento das empresas estatais em infraestrutura de apoio	21.000.000	0,01%
0909 - Operações especiais: outros encargos especiais	870.307	0,00%
1009 - Regimes de previdência dos servidores públicos da União, estados, municípios e Distrito Federal	19.381.030	0,01%
1079 - Educação previdenciária	4.981.250	0,00%
1401 - Reparação de violações e defesa dos direitos humanos	1.069.117.749	0,36%
TOTAL	293.258.237.754	100,00%

Fonte: Siga Brasil - Elaboração INESC

Previdência social não é só aposentadoria

A tabela 2 apresenta as principais ações no âmbito do programa previdência social básica, refletindo a diversidade de benefícios pagos pela previdência social no país. Pela proposta orçamentária para 2009, 98% dos recursos serão canalizados diretamente para o pagamento de aposentadorias, pensões e auxílios aos segurados da previdência social. O RGPS é responsável pelo pagamento de 22,1 milhões de benefícios⁸, sendo que as aposentadorias e as pensões na área urbana do país deverão responder por 65% dos gastos orçamentários da previdência

⁸ Dados de dezembro/2007 do Ministério da Previdência Social.

social básica. Contudo, a previdência social não se limita ao pagamento de aposentadorias e pensões. Os trabalhadores e trabalhadoras que contribuem financeiramente para a previdência social brasileira podem acessar o conjunto de benefícios da previdência social.

Pela tabela 2, percebe-se que além das aposentadorias e pensões da área urbana e rural do país, a previdência social básica deverá pagar, em 2009, R\$ 23,8 bilhões em auxílios doença, acidente e reclusão. Além do pagamento de quase R\$ 1 bilhão para as trabalhadoras seguradas da previdência social na forma de salário-maternidade. O montante de recursos previstos no Programa Previdência Social Básica de R\$ 223,7 bilhões é o mais significativo de todos os programas sociais do orçamento brasileiro, e representa 53% dos gastos previstos da seguridade social em 2009.

Tabela 2

Programa Previdência Social Básica por ações no PLOA 2009

Ação (Cod/Desc)	PLOAR\$	%
0132 - Pagamento de aposentadoria - área urbana	103.643.800.873	46,34%
0134 - Pagamento de pensões - área urbana	41.691.657.899	18,64%
0010 - Pagamento de aposentadoria - área rural	32.602.210.973	14,58%
0136 - Pagamento de auxílio-doença previdenciário, auxílio doença acidentário e auxílio-reclusão - área urbana	22.732.953.367	10,16%
001q - Pagamento de pensões - área rural	11.782.249.646	5,27%
0133 - Pagamento de aposentadorias especiais	7.546.981.995	3,37%
001p - Pagamento de auxílio-doença previdenciário, auxílio-doença acidentário e auxílio-reclusão - área rural	1.049.731.653	0,47%
001r - Pagamento de salário-maternidade - área rural	668.036.960	0,30%
2593 - Funcionamento das unidades descentralizadas da previdência social	529.000.000	0,24%
009w - Compensação previdenciária	379.516.148	0,17%
2292 - Serviço de processamento de dados de benefícios previdenciários	360.844.700	0,16%
0141 - Pagamento de salário-maternidade - área urbana	320.409.894	0,14%
2a57 - Remuneração dos serviços postais	95.266.796	0,04%
2564 - Gestão de cadastros para a previdência social	89.155.300	0,04%
0117 - Pagamento de salário-família	47.312.386	0,02%
2294 - Defesa judicial da previdência social básica	30.000.000	0,01%
2591 - Serviço de reconhecimento de direitos de benefícios previdenciários	25.000.000	0,01%
2015 - Funcionamento do conselho de recursos da previdência social	24.552.262	0,01%
2585 - Serviço de reabilitação profissional	20.000.000	0,01%
8440 - Recadastramento previdenciário	10.000.000	0,00%
0137 - Pagamento de abono de permanência em serviço	8.611.860	0,00%
2272 - Gestão e administração do programa	5.000.000	0,00%
2578 - Serviço de perícia médica	5.000.000	0,00%
2635 - Capacitação de servidores para reconhecimento de direitos previdenciários	3.800.000	0,00%
2571 - Orientação do reconhecimento do direito aos segurados referentes aos benefícios previdenciários	2.100.000	0,00%
8426 - Regularização e desmobilização de Imóveis do INSS	1.126.000	0,00%
TOTAL	223.674.318.712	100%

A questão central é: quem pode acessar os benefícios da previdência social? Ou seja, quem está protegido pela previdência? O orçamento proposto para 2009 é suficiente para universalizar a proteção social da previdência no país? Para responder a essas questões, é importante lembrar que em nenhum momento da

nossa história a concessão de benefícios previdenciários deixou de exigir uma contribuição dos "segurados" e os valores das aposentadorias sempre foram vinculados diretamente às contribuições vertidas.

A mudança mais significativa no vínculo contributivo foi a instituição na Constituição Federal de 1988 do segurado especial, que é o trabalhador rural sem carteira de trabalho assinada, mas inserido no regime de economia familiar (sem utilização de mão-de-obra assalariada) ou na agricultura de subsistência. Neste caso, a contribuição previdenciária decorre da comercialização da produção, como uma alíquota que corresponde a 2,3% sobre o valor bruto da comercialização de sua produção rural. Esta inovação constitucional permitiu a inclusão de milhões de famílias da área rural na previdência social, significando praticamente a universalização no meio rural. Porém, na área urbana, é enorme a proporção de não segurados, em termos proporcionais, na População Economicamente Ativa (PEA).

Os sem-previdência são negros e mulheres

De acordo com os dados da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2007) do IBGE, a PEA é composta por 98,8 milhões de pessoas. Desse total, 90,8 milhões estão ocupadas, embora os contribuintes para a previdência totalizem 45,8 milhões, o que equivale a 47% da PEA. Isso significa que pouco mais da metade da população ocupada não tem cobertura previdenciária no Brasil.

A exclusão decorre da inserção no mercado de trabalho e revela claramente a persistente desigualdade de raça e de gênero em nosso país. Em outras palavras, os sem-previdência no Brasil são, principalmente, negros e mulheres. Os dados divulgados recentemente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Relatório do Plano Plurianual de 2008 (ano base 2007) confirmam que os excluídos da proteção previdenciária brasileira são as mulheres e os/as negros/as. O gráfico 1, publicado no relatório, elaborado a partir dos micro dados da PNAD, mostra que apenas 38,4% das mulheres negras conseguiam contribuir para a previdência social, em 2005. Ou seja, 61,6% delas estão sem cobertura previdenciária. Essa situação é decorrente da inserção mais vulnerável no mercado de trabalho, refletindo desigualdade de gênero e de raça no acesso ao direito ao trabalho e, por consequência, ao direito previdenciário.

Uma análise realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (Boletim de Políticas Sociais, n.º 13, p. 50-51) corrobora com essa afirmação. Revela que no período coberto pela pesquisa que vai de 1995 a 2005, os brancos/as eram, em 1995, 65,2% dos contribuintes da previdência, enquanto apenas 34,8% eram negros/as⁹. Uma diferença de 25,6 pontos percentuais, que foi reduzida para 15,8 pontos em 2005. Isso decorre do fato de ter havido um aumento da participação dos negros/as na população ocupada superior a dos brancos/as. Mas, como essa inserção ocorreu em postos de trabalhos mais precários (sem carteira, sem remuneração e trabalho por conta-própria), aumentou também

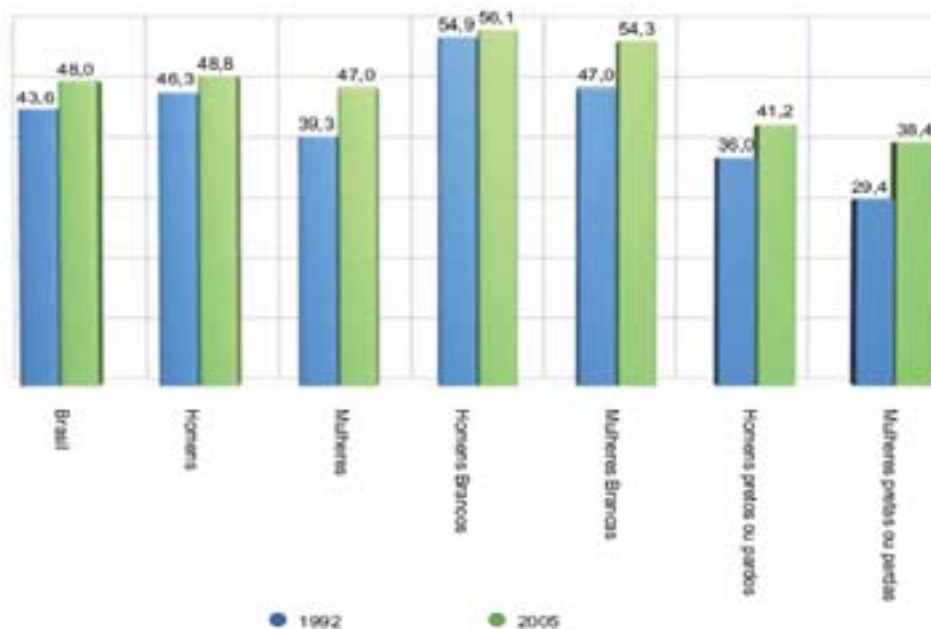
⁹ Refere-se à soma de negros/as e pardos/as.

a diferença entre os não-contribuintes. Os dados do IPEA mostram que entre os não-contribuintes, onde os negros/as são maioria, a diferença aumentou de 3,6 pontos percentuais em 1995, para dez pontos percentuais em 2005.

Nesse mesmo sentido, o Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil (2007/2008), publicado recentemente, revela que a PEA feminina, negra e parda, é o grupo de trabalhadores com maior dificuldades de contribuição para a previdência social: 65% do total das trabalhadoras desse segmento encontra-se sem a proteção previdenciária do Estado brasileiro.

Gráfico 1

Proporção da população ocupada que contribui para a previdência social, por sexo e cor/raça, 1992 e 2005 - (%)



Fonte: Relatório de Avaliação do PPA, volume I, Tomo I, 2008, p. 154. A partir dos do IBGE, PNAD de 1992 e 2005.

Nota: (1) Exclui a população rural dos estados de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

Outro aspecto relevante em relação à previdência social básica é o nível de cobertura entre a população idosa. Estima-se, com base nos micro dados da PNAD de 2006, que 78,6% da população acima de 60 anos recebe algum tipo de benefício previdenciário ou de assistência social, entre eles: aposentadorias (por idade, por tempo de contribuição e por invalidez), pensão, benefício de prestação continuada e renda mensal vitalícia. Novamente as diferenças de sexo e cor são reveladas, pois somente 74,2% das mulheres negras acima de 60 anos são beneficiárias desses benefícios. O Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil (2007/2008), a partir dos dados da PNAD de 1995 e 2006, revela um aumento da desigualdade de cobertura na população acima de 60 anos. Enquanto a cobertura previdenciária da população idosa da cor branca avançou de 75,2% (1995) para 78,2% (2006), esta cobertura para a raça negra foi reduzida de 76,4% para 74,9%, no mesmo período.

Pistas para universalização previdenciária

A importante cobertura previdenciária e assistencial no conjunto da população idosa no país é resultado direto das conquistas consagradas pela Constituição Federal. Isso ocorreu com a inclusão da assistência social como direito, assegurando um pagamento de benefício aos idosos acima 65 anos, independente de contribuição previdenciária, e também de trabalhadores rurais como segurados especiais e com direitos iguais aos trabalhadores urbanos. Os benefícios previdenciários foram fundamentais para a redução da pobreza e da extrema pobreza no meio rural, trazendo condições de cidadania a milhares de trabalhadores/as rurais, com impacto direto na economia dos pequenos municípios brasileiros. O princípio da solidariedade que fundamenta a previdência "rural" mostra a importância desse direito que avançou como exemplo positivo da universalização da cobertura e da equivalência dos benefícios com a população urbana, sendo fundamental a manutenção e ampliação dessa proteção social pelo Estado.

Contudo, a universalização previdenciária não logrou êxito aos trabalhadores/as urbanos, principalmente aqueles não vinculados por meio de relações formais de trabalho e as perspectivas para o futuro não são promissoras, dado o baixo nível de cobertura, como relatado anteriormente, com apenas metade da PEA incluída hoje na proteção previdenciária. Além disso, as reformas previdenciárias realizadas nos últimos anos restringiram e dificultaram o acesso ao direito previdenciário, sobretudo devido à implantação do fator previdenciário e a substituição da aposentadoria por tempo de trabalho por tempo de contribuição. Em ambos os casos, o corolário é a ampliação da permanência de trabalhadores/as no mercado de trabalho e redução dos valores dos benefícios. Hoje, mais de 60% dos benefícios previdenciários são iguais a um salário, que talvez ajude a explicar o retorno de 31% de aposentados e pensionistas ao mercado de trabalho (PNAD, 2007)¹⁰. Certamente, como denotam dos dados da cobertura da população idosa acima, os efeitos da reforma também não são neutros em termos de gênero e cor, atingindo proporcionalmente mais mulheres e negros.

Dois conjuntos de medidas deveriam ser tomados para assegurar a universalização da proteção previdenciária. Um primeiro relacionado à cobertura da população idosa que hoje não tem qualquer benefício da previdência social. De acordo com a PNAD 2007, a população idosa (acima 60 anos) no Brasil totaliza 20 milhões de pessoas. Estima-se que 21,4% deste contingente estão sem cobertura previdência, ou seja, 4,3 milhões de idosos que não conseguiram, ao longo de sua vida laboral, contribuir regularmente para previdência social e não estão em famílias de extrema pobreza para fazer jus ao benefício de assistência social. O pagamento de uma renda incondicional de cidadania a essas pessoas, no valor de um piso previdenciário (hoje R\$ 415,00), implicaria em uma despesa orçamentária anual de R\$ 23 bilhões, que poderiam ter com fonte os recursos que são desviados pela Desvinculação das Receitas da União (DRU) do orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal. Em 2009, por meio da DRU, serão transferidos para o orçamento fiscal cerca de R\$ 40 bilhões, contribuindo para a

¹⁰ Os dados da PNAD 2007 revelam que existem no Brasil 22.126 mil aposentados e pensionistas, sendo 15.723 mil aposentados e 5.292 pensionistas. Deste universo, 4.889 aposentados e 1.545 pensionistas retornaram ao mercado de trabalho.

realização do superávit primário¹¹ . Afinal de contas, o orçamento público é para efetivar direitos.

O segundo conjunto de medidas está ligado à proteção social da cobertura de riscos relacionados à perda da capacidade de trabalho para aqueles trabalhadores/as que estão em atividade. Neste caso, são os trabalhadores/as que estão desempregados, empregados urbanos e rurais sem carteira de trabalho assinada e a quase totalidade dos trabalhadores por conta própria. Trata-se de ampliar a cobertura da previdência social para metade da PEA e com isso, reduzir as desigualdades sociais, particularmente de gênero e de raça, que são estruturais em nosso mercado de trabalho. Essa ampliação passa por medidas que vêm sendo realizadas desde 2004, direcionadas a pequenas e microempresas, incentivos tributários para a formalização de empregados/as domésticos e a instituição de regimes simplificados de aposentadorias, que reduziu o valor da contribuição de autônomos, estudantes e dona de casa. Tais medidas, no entanto, ainda são insuficientes para garantir a universalização previdenciária. Diante desse quadro é necessário o debate sobre a implantação de uma renda incondicional de cidadania para o enfrentamento da situação de exclusão do mercado de trabalho, fazendo articulação entre as políticas de previdência social e assistência social, como aponta a Constituição Brasileira com a instituição da seguridade social.

¹¹ Ver Nota Técnica 143 do INESC. Disponível em http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/NT%20143_PLOA%202009.pdf/view