

MARCELO ESTEVÃO DE MORAES²

INTRODUÇÃO

O Brasil era um pária no cenário internacional nas questões relacionadas com a proteção dos direitos humanos até o início dos anos 90. A má reputação começou a ser revertida com a atuação marcante do País na Conferência Mundial dos Direitos Humanos, promovida pela ONU, em 1993. Seguindo recomendação dessa Conferência, o Brasil adotou o 1º Programa Nacional dos Direitos Humanos - PNDH, em 1996. Adicionalmente, houve avanços no campo normativo, com a aprovação de diversas leis.

Em 2002, foi editado o 2º PNDH. O objetivo do 2º PNDH foi o de ampliar, de modo louvável, o escopo do 1º PNDH, incorporando à agenda os chamados direitos de segunda e terceira geração: os direitos econômicos, sociais, culturais e difusos. No entanto, o 2º PNDH é mais uma lista de reivindicações da sociedade civil que um programa de governo. Embora as intenções sejam meritórias, as proposições são genéricas e pouco tangíveis na maior parte de seus itens. Em muitos casos, há mera repetição de disposições constitucionais ou de ementas dos programas que compõem o Plano Plurianual de Ações - PPA do Governo Federal, sem que haja um questionamento da eficácia das políticas públicas em vigor destinadas a supostamente materializar essa nova geração de direitos.

Ora, o grande desafio brasileiro hoje é resgatar 53 milhões de brasileiros da pobreza e da miséria, o que deveria ser a prioridade do 2º PNDH: propugnar a reorientação da política social do País em favor desse resgate, indicando os programas governamentais que devem ser reformados por não promoverem melhor distribuição da renda, bem como identificando os programas já existentes mais efetivos para a redução da miséria e da desigualdade, buscando

¹ Trabalho apresentado no Seminário Desafios da Previdência – Atualidade do Pensamento de Francisco Oliveira. IPEA/IBGE. Rio de Janeiro, 05/12/2002.

² **Marcelo Estevão de Moraes é especialista em políticas públicas e gestão governamental, bacharel em direito, pós-graduado em ciência política e em relações internacionais, consultor e pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da UnB. Foi Secretário de Previdência Social do Ministério da Previdência (1994/1999) e Secretário de Estado Adjunto dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça (1999/2000).**

incrementar ou preservar seus orçamentos, metas e cronogramas de implementação, pois são os mais suscetíveis a cortes em uma conjuntura fiscal adversa, já que os pobres e miseráveis carecem não apenas de bens materiais, mas também de representação política. Ademais, assinala-se que os segmentos discriminados ou socialmente mais vulneráveis, como mulheres, negros, crianças e portadores de deficiência, estão sobre-representados no universo dos excluídos.

Desigualdade e Direitos Humanos

O Brasil não é um País pobre, mas é um País desigual. A renda anual per capita do brasileiro é de R\$ 6.783,00³, o que permite incluir o Brasil entre os países de renda intermediária. Entretanto, o IPEA estima que 53 milhões de brasileiros estejam abaixo da linha da pobreza, dos quais 23 milhões encontram-se em situação de indigência. Em termos simples, pobres são aqueles que basicamente conseguem suprir suas necessidades alimentares. Indigentes são aqueles que sequer conseguem consumir as calorias mínimas recomendadas diariamente para uma adequada alimentação. Desigualdade e pobreza são conceitos distintos. Pode haver desigualdade sem pobreza e pobreza sem desigualdade.

No caso brasileiro⁴, a desigualdade é reforçada pela existência de um contingente de pobres e indigentes (respectivamente, 34% e 14,5% da população) que não encontra paralelo em outros países que estão no mesmo nível de renda que o Brasil, países esses cujos percentuais de pobreza se situam na faixa dos 10% da população. Se considerarmos que a renda per capita brasileira é superior em quatro vezes à linha de pobreza e em oito vezes à linha de indigência, percebe-se que ambas não decorrem de uma escassez absoluta de recursos, mas de sua má distribuição. Importante assinalar que a má distribuição de renda deriva também no Brasil da má distribuição de ativos (capital, terra e, fundamentalmente, educação).

Essa realidade social desigual reflete-se logicamente na seguridade social, em especial no sistema previdenciário. Pior, contamina o sistema tributário, a alocação orçamentária dos recursos públicos e a própria natureza da política social, pois a pobreza material é acompanhada por pobreza organizativa, relacional e de representação política. Assim, as políticas sociais governamentais se vêm vitimadas pelo círculo de ferro da regressividade na apropriação do

³ (IBGE, 2001)

⁴ Barros, Ricardo P.; Henriques, Ricardo & Mendonça, Rosane. "A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil", em Henriques, Ricardo (org.) **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro.IPEA, 2000.

gasto público. É preciso também salientar que o gasto social no Brasil não é pequeno, sendo da ordem de 21% do PIB, mas é capturado fundamentalmente pelos não-pobres.

No período compreendido entre o último governo militar e o advento do Plano Real, a inflação exacerbada foi a forma adotada de composição do conflito distributivo, o que levou a um perverso incremento da desigualdade no Brasil nesta época: o índice de Gini passou de 0,590, em 1980, para 0,615, em 1990. Em uma economia fechada, o empresariado e os trabalhadores dos setores oligopolistas da economia defenderam-se mediante aumento dos preços e indexação salarial. O Estado indexou suas receitas enquanto permitia que a inflação erodisse suas despesas, abolindo na prática o orçamento público e transferindo a alocação efetiva dos recursos públicos para o processo de execução financeira de despesas não indexadas. Por outro lado, a Constituição de 1988, longe de dirimir o conflito distributivo, tornou mais difícil sua resolução, alçando ao nível constitucional regras que imediatamente começaram a ser questionadas na década subsequente, sem que a janela de oportunidade aberta pelo instituto da revisão constitucional tivesse sido aproveitada em razão da conjuntura política e eleitoral (CPI do Orçamento, em 1993, e as eleições nacionais e estaduais, em 1994). A agenda política dos anos 90 foi tomada pela discussão de reformas constitucionais compatíveis com a almejada estabilidade econômica: reformas da ordem econômica, do Estado, da previdência, tributária e política; cujos resultados foram variáveis, logrando maior ou menor êxito, mas claramente insuficientes, conforme se depreende da permanência das quatro últimas no programa de governo do presidente recém-eleito.

A estabilização monetária obtida em meados dos anos 90 foi importante para a redução da pobreza e da indigência no País, pois a inflação funciona como o mais regressivo dos impostos, afetando fundamentalmente os setores que não tem acesso à moeda indexada. Saiu-se de um patamar de pobreza que abarcava entre 40% e 45% da população brasileira nas últimas décadas para o nível atual, mais baixo em cerca de 10 pontos percentuais. Redução dessa magnitude só havia sido verificada anteriormente por ocasião da curta vigência do Plano Cruzado, o que evidencia os efeitos positivos que a inflação baixa tem para a redução da pobreza. Além disso, a esse ambiente estável foi agregada uma política de aumento real do salário mínimo, cujos efeitos sobre a redução da pobreza se deram no campo das relações de trabalho e, principalmente, no da proteção previdenciária.

Entretanto, o Governo FHC conferiu uma abordagem tímida à reestruturação do gasto social no seu primeiro mandato, tanto se considerarmos os programas estruturais como os

compensatórios de redistribuição de renda, acomodando-se com os impactos positivos da estabilização monetária. Entre 95 e 99, o índice de Gini variou de 0,589 para 0,572, demonstrando o impacto marginal das medidas adotadas no período sobre a desigualdade de renda. Só no segundo mandato programas com concepções mais inovadoras, tais como o Projeto Alvorada (IDH 14), o programa Comunidade Ativa e as tardias bolsas de todo tipo (escola, alimentação, etc) foram adotados, não sendo possível ainda captar seus resultados sobre a redução do contingente de pobres e indigentes.

Também os efeitos da estabilidade monetária já se esgotaram e ela é ainda precária. A política econômica brasileira tem por objetivo alcançar metas inflacionárias pré-determinadas, mediante o manejo articulado de uma política monetária austera, de uma política de câmbio flutuante e de uma política fiscal capaz de gerar superávits primários que estabilizem a relação entre dívida pública e o PIB. A política fiscal brasileira produz um superávit primário de má qualidade, baseado na compressão dos investimentos públicos e na elevação da carga tributária, em um contexto de baixo dinamismo econômico. De fato, não houve uma mudança na estrutura e nem efetiva gestão do gasto público, em razão da insuficiência das reformas implementadas. A coalizão política anti-inflacionária sustentou apenas medidas de alcance parcial, provisórias e emergenciais, enquanto a dívida pública crescia em uma trajetória insustentável a médio prazo. Essa precariedade está na raiz da atual vulnerabilidade da economia nacional. Não foi construído um novo pacto fiscal que desse fundamento sólido à estabilidade monetária, “entendido como el acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales em la esfera económica y social”⁵.

No Brasil, agora, o desafio emergencial é estabelecer um novo pacto fiscal que permita avançar rumo à retomada de um dinamismo econômico sustentado sem abrir mão de um ambiente monetário estável, tarefa nada fácil que exigirá precisão no manejo das políticas macroeconômicas. Esse novo pacto fiscal deve abranger não apenas o financiamento do setor público e a reforma tributária, mas fundamentalmente a revisão da estrutura do gasto público, em especial o social, de modo a focá-lo no combate à exclusão. É esse último aspecto que deveria ser a prioridade da política de direitos humanos, à luz do novo enfoque proposto pelo 2º PNDH.

⁵ El Pacto Fiscal – Fortalezas, Debilidades, Desafíos. CEPAL. Santiago de Chile, 1998. pág. 15

PREVIDÊNCIA: MARCO GERAL

No excelente livro *Desafio aos Deuses, A Fascinante História do Risco*, Peter Bernstein⁶ nos relata como o homem, por meio da matemática, da estatística, do cálculo probabilístico e da psicologia conseguiu colocar o futuro a serviço do presente mediante o gerenciamento do risco. A previdência é uma das filhas diletas desse processo histórico e é um instrumento pela qual o ser humano pode se precaver quanto à ocorrência dos chamados riscos sociais.

São riscos sociais aqueles que podem levar o ser humano à perda de sua capacidade laborativa e, portanto, das condições de obtenção da renda e das provisões para uma vida digna por meio do trabalho. São riscos sociais, entre outros, a idade, a doença, a invalidez e a morte. Conforme a natureza do evento pelo qual se materializa o risco social, o benefício a ser auferido pode ser considerado programado (por exemplo, no caso da idade) ou não-programado (no caso de eventos aleatórios como a invalidez ou a morte). As formas pelas quais se pode financiar o programa previdenciário é uma das questões que hoje estão no centro dos debates referentes à modelagem ou reforma dos esquemas de proteção previdenciária.

As principais formas, grosso modo, pelas quais os benefícios podem ser financiados são pela constituição de reservas, mediante a capitalização das contribuições feitas pelos participantes do plano, ou pela destinação das contribuições feitas pelos atuais participantes para financiar os benefícios pagos à geração anterior, que é o sistema de repartição, onde pode ocorrer ou não a constituição de reservas parciais. Há aqui também que considerar que os programas previdenciários na sua modalidade programável podem ser de benefício definido, quando se sabe previamente o valor do mesmo quando de sua concessão, ou pode ser de contribuição definida, quando o valor dependerá da poupança capitalizada acumulada durante a vida contributiva. Nesse último caso, os planos são naturalmente equilibrados, pois as pessoas vão receber o que acumularam. Nos planos de benefício definido, as contribuições devem ser ajustadas conforme diversas variáveis (expectativa de vida, curva salarial, etc) de modo que sejam suficientes para financiar os benefícios prometidos: essa é a tarefa da atuária.

Até o início dos anos 80, havia um consenso em relação à organização dos regimes previdenciários básicos geridos pelos poderes públicos, onde os benefícios eram definidos e a

⁶ Bernstein, Peter L. *Desafio aos Deuses, Uma Fascinante História do Risco*. Rio de Janeiro. Campus, 1997.

geração passada era financiada pela geração presente. A partir da reforma chilena, houve uma ruptura nesse consenso.

Em todo o mundo, e com o apoio de organismos multilaterais tais como o FMI e o Banco Mundial, entrou na agenda de reformas dos sistemas previdenciários o tema da mudança do regime de financiamento, da forma de gestão e do cálculo de benefício. A maior parte da América Latina (com a notável exceção do Brasil), assim como dos países do Leste Europeu aderiram em maior ou menor grau à opção da capitalização com contribuição definida, enquanto os países da OCDE optaram por reformas incrementais em seus sistemas de repartição com benefício definido.

No caso brasileiro, esse debate afetou também as opções de modelagem da previdência complementar fechada. Embora organizada em regime de capitalização, a maioria dos planos, em especial nas empresas estatais, era de benefício definido. Premissas irrealistas adotadas no cálculo atuarial levaram ao surgimento de desequilíbrios financeiros e/ou passivos atuariais, gerando ônus adicionais para as entidades patrocinadoras desses fundos de pensão. Hoje, dado o novo ambiente econômico, há uma tendência a adotar a modalidade de contribuição definida como modo de resguardar as patrocinadoras. Há também uma explosão do mercado de previdência complementar aberta, que observa essa modalidade. A previdência complementar do servidor público infelizmente ainda não foi instituída pelo Congresso por causa da disputa sobre qual a modalidade a ser adotada: se benefício definido ou contribuição definida. Já em relação ao INSS, a adoção do fator previdenciário significou a introdução de mecanismos de contribuição definida no sistema público financiado em regime de repartição.

Uma estratégia de ação para o enfrentamento dos desafios postos no campo da previdência passará necessariamente por decisões que envolvem a definição do papel do Estado na provisão e na regulação da política previdenciária; a forma de financiamento e seus efeitos sobre o mercado de trabalho, a poupança e a competitividade da economia; a definição da cobertura horizontal (segmentos sociais protegidos) e vertical (riscos sociais cobertos) do sistema previdenciário; o efetivo cumprimento das condições pactuadas mediante garantia de condições de elegibilidade e do valor real dos rendimentos a serem pagos quando da ocorrência do risco social; o estabelecimento de mecanismos flexíveis de absorção e amortecimento de riscos macroeconômicos e demográficos; e a harmonização de um desenho técnico sustentável a ser conferido à política e à instituição previdenciária com o ambiente econômico-social, político-institucional, jurídico-constitucional e cultural da sociedade a que deve servir. Esse último aspecto é fundamental para evitar a transposição automática de experiências exógenas.

Na economia política neoclássica, parte-se da idéia de que os indivíduos desejam maximizar a utilidade e a satisfação pessoal em um contexto de escolha limitada. Assim, é fundamental que haja um ordenamento das preferências de forma racional. O ordenamento racional das preferências dá-se conforme a capacidade do objeto eleito de satisfazer ou maximizar o desejo do indivíduo. O bem-estar individual é dado pela maximização da satisfação individual e o bem-estar coletivo é dado quando os atos de consumo afetam o conjunto das pessoas proporcionando oportunidades para o aumento mútuo do bem-estar geral por meio das trocas.

No caso da previdência social, tem-se um desafio intertemporal. Embora a filiação a um sistema previdenciário tenha a utilidade concreta e irrefutável de assegurar a reposição de rendimento do segurado em caso de perda parcial ou total, definitiva ou temporária, de sua capacidade laborativa, o cálculo da renda de reposição guarda correlação direta com o valor da contribuição aportada. Isto significa que se deve abrir mão da possibilidade de satisfazer uma necessidade de consumo presente por uma necessidade de consumo futura, mediante aporte de uma parte de renda presente sob a forma de contribuição para o sistema. Em regra, o cálculo econômico tende a apresentar uma alta taxa de desconto do futuro, pois o futuro é incerto, sendo que a organização “racional” das preferências maximiza a utilidade presente em relação à satisfação de uma necessidade futura. O sistema previdenciário básico deve assegurar uma taxa mínima de poupança, sob a forma de contribuição dos segurados, capaz de assegurar uma renda básica futura, sem prejuízo do fato de que o incremento da renda tende a levar a um aumento natural da propensão a poupar, com a incorporação eventual dos contingentes de mais alta renda a esquemas complementares de previdência privada, conforme se mostrem mais ou menos atrativos em um leque de opções de investimento.

É exatamente porque existe uma tendência a maximizar a utilidade do consumo presente em relação ao consumo futuro, principalmente entre os segmentos de baixa renda onde é maior a propensão a consumir, que a previdência básica é compulsória por força de lei.

Evidentemente que, embora importante, a compulsoriedade legal deve ser reforçada pela adesão espontânea dos segurados ao sistema em razão da convicção da importância do mesmo como fator de reposição de renda no futuro. A coerção legal deve ser um dos fatores indutores da adesão ao sistema que deve dar-se fundamentalmente mediante a vontade livre e convicta dos segurados.

Assim pode-se dizer que a taxa de adesão ao sistema será uma função decorrente da conjunção da efetividade coercitiva do aparato público no sentido de assegurar a compulsoriedade legal e da expectativa que os segurados tenham de que o sistema será capaz de cumprir seus compromissos em termos de garantia da renda futura como contrapartida da contribuição presente.

A coerção legal e a expectativa do segurado podem ter pesos diferenciados conforme a conjuntura na garantia de um determinado nível da taxa de adesão. As mudanças no mercado de trabalho que apontam para uma perda de expressão do assalariamento formal e o crescimento de outras formas de prestação de serviços, entre elas o trabalho por conta própria, tendem a diminuir a efetividade da ação coercitiva sobre grandes unidades produtivas e a aumentar a importância das expectativas do segurado e dos mecanismos de persuasão que o induzam a aderir ao sistema.

Ora, as expectativas do segurado guardarão correlação direta com a reputação e a credibilidade da instituição previdenciária na garantia dos compromissos estabelecidos.

Pode-se dizer que a definição de uma estratégia de reorganização estrutural da previdência social passa pela tarefa tanto de melhorar os mecanismos de coerção institucional, mas fundamentalmente pela reversão de expectativas mediante uma mudança de reputação e aquisição de credibilidade. Adicionalmente, mecanismos de redução dos custos transacionais que simplificassem o ato de filiar-se e de manter-se filiado ao sistema previdenciário poderiam também ser adotados.

Um sistema de previdência pode ter um desenho global que estimule a economia, abrindo as portas para o crescimento e a geração de emprego e renda, ou, pelo contrário, pode ser uma fonte de desequilíbrios financeiros permanentes, com prejuízo para o progresso econômico e social do país.

O ideal é ter um sistema de previdência que seja misto, conjugando harmonicamente um regime básico e público com um regime complementar, preferencialmente privado, buscando uma combinação ótima que se articule de forma virtuosa com o ambiente sócio-econômico.

O regime básico e público deve, em regra, observar algumas características: ser obrigatório; ter um conteúdo solidário e redistributivo de renda; abranger o conjunto da população economicamente ativa; cobrir os riscos sociais internacionalmente consagrados; assegurar benefícios definidos até um determinado valor consentâneo com a realidade do mercado de

trabalho e com as contribuições feitas por empregados e empregadores, tendo por base, em geral, a folha de salários.

Por outro lado, o regime complementar deve ser preferencialmente privado, voluntário, fundado na iniciativa individual e na capitalização das contribuições feitas, dependendo, portanto, da capacidade de poupança individual.

O regime básico é fundamental assim para prover renda para os segmentos mais pobres da população, e por isto deve ser administrado pelo Estado, garantindo a subsistência a estes segmentos e a sua capacidade de consumo quando se afastarem do mercado de trabalho, tendo deste modo um importante papel na sustentação da demanda agregada.

Já o regime complementar, voltado para os segmentos de maior renda e, por conseguinte, com maior propensão a poupar, deve exigir do Estado uma ação reguladora e fiscalizadora. Este regime é fundamental para estimular um incremento nos níveis de poupança, principalmente daquela de longo prazo, indispensável para o financiamento de investimentos cuja maturação é mais prolongada, podendo-se tornar inclusive um importante instrumento de socialização e democratização do capital.

Como é do conhecimento geral, boa parte da crise brasileira dos últimos anos decorreu do esgotamento do modelo de financiamento da economia, fundado em empréstimos externos e em crescente endividamento do setor público. Para o desenvolvimento do País hoje é crucial atrair capital externo de risco (principalmente de grandes investidores institucionais como os fundos de pensão estrangeiros), mas fundamentalmente desenvolver mecanismos favoráveis ao aumento da poupança nacional, com especial relevo para os fundos abertos ou fechados de previdência complementar.

O que o Banco Mundial tem recomendado de inovador em relação a esse esquema básico é a introdução, respeitadas as peculiaridades de cada País, de um segundo pilar intermediário, obrigatório, gerenciado pelo setor privado e plenamente capitalizado para fins de poupança, assegurada a correlação estreita entre benefícios e contribuições previamente definidas.

ASPECTOS CRÍTICOS DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA

Na área de previdência, a reforma do sistema brasileiro não foi concluída. Não obstante os avanços verificados nos últimos anos no sentido da construção de um sistema responsável, que seja viável atuarial e financeiramente, socialmente justo e gerencialmente profissionalizado, são muitos ainda os desafios a enfrentar.

O Banco Mundial publicou em 2001 um relatório sobre as questões críticas da previdência social no Brasil⁷ que constitui importante subsídio para discussão. O diagnóstico, em suas linhas gerais, pode ser perfeitamente subscrito por qualquer especialista em previdência do País. O Banco Mundial alerta, entre outros aspectos, para o fato de que em 1999, pela primeira vez, as despesas governamentais com a previdência social de 21 milhões de beneficiários do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, administrado pelo INSS, e a previdência própria do servidor público - RPPS ultrapassaram as despesas com a educação de 48 milhões de estudantes, em um País com cinco vezes mais gente com menos de 20 anos de idade do que com mais de 60, o que compromete o futuro do Brasil e, em última instância, a própria capacidade de honrar os compromissos previdenciários.

Em resumo, o Banco Mundial assinala a existência de desequilíbrios fiscais insustentáveis, da ordem de 4% do PIB em 2000: 1% no RGPS/INSS, e o restante nos regimes próprios do serviço público. Nesses últimos residirá o problema fiscal mais grave nos próximos 20 anos, caso não sejam feitas reformas adicionais, embora a longo prazo o principal problema esteja no RGPS/INSS, em razão de sua magnitude e das distorções atuariais remanescentes, não obstante a adoção de nova sistemática de cálculo da aposentadoria e do fator previdenciário.

O relatório ressalta a iniquidade social da previdência, sendo que apenas 1% das suas despesas beneficia os 10% mais pobres dos brasileiros, enquanto 50% são apropriados pelos 10% mais ricos. Quanto à alta e crescente informalidade do emprego no Brasil, o Banco Mundial atribui a responsabilidade ao elevado ônus contributivo incidente sobre a folha de salários, à fiscalização inadequada das leis trabalhistas e à vulnerabilidade administrativa da previdência social. Veja-se que a participação dos trabalhadores com carteira assinada, considerando-se o conjunto da população ocupada, caiu de 57%, em 1990, para 44,7% , em 1999.⁸

⁷ Brazil -Critical Issues in Social Security. World Bank. Washington, 2001

⁸ Cechin, José. "Crescimento, Emprego e Previdência Social", in Conjuntura Social, volume 11, ano 2.. MPAS. Brasília, abril-junho de 2000.

Por fim, o documento lamenta a baixa cobertura da previdência complementar no Brasil, restrita a cerca de 5% da força de trabalho. Cabe mencionar, além disso, a reduzida cobertura do RGPS (apenas 40% da população ocupada).

Como metas dos próximos passos da reforma previdenciária, o Banco Mundial propõe corretamente a redução dos desequilíbrios fiscais e atuariais; o aumento da equidade do sistema, direcionando os subsídios para os mais pobres; diminuição da carga fiscal incidente sobre o emprego formal; homogeneização da regulação e dos níveis de remuneração entre os mercados de trabalho público e privado; e estímulo à ampliação da previdência complementar voluntária. A esses pontos pode-se agregar a necessidade de ampliar a cobertura do RGPS, pois 60% da população ocupada, 40,2 milhões de pessoas, não estão cobertas⁹, principalmente trabalhadores por conta própria e pobres. Também a democratização e a modernização da gestão previdenciária devem ser enfrentadas. É preciso ter claro que, quaisquer que sejam os rumos da reforma previdenciária, serão sempre necessárias instituições capacitadas para sua consecução.

ESBOCO DE UMA AGENDA REFORMISTA

Regime Geral de Previdência Social:

Quanto à previdência básica, não obstante a aprovação da Lei nº 9.876/99, com a introdução do fator previdenciário e a adoção de nova fórmula de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição, novas medidas serão necessárias pelo menos para aqueles que vierem a ingressar no mercado de trabalho.

As mudanças introduzidas permitiam ao MPAS prever em 2000 que a necessidade de financiamento adicional do RGPS ficaria estabilizada entre 0,8 e 1% do PIB até 2020, deteriorando-se a partir desta data, desde que o País crescesse entre 3,5% e 4% ao ano, o que não tem ocorrido. De fato, os desequilíbrios verificados posteriormente foram superiores a esta previsão. Ademais, mesmo que não o fossem, por razões demográficas, esse resultado seria insatisfatório. Até 2020, o Brasil se beneficiará do chamado bônus demográfico, gozando neste período da menor razão de dependência (relação entre dependentes e população em idade ativa) de toda a sua história: é um momento único para reverter o déficit e acumular provisões para os

⁹ Fonte MPAS/SPS, com base na PNAD 99.

tempos difíceis, com a distribuição paulatina dos sacrifícios entre diversas gerações. Em resumo, os brasileiros estão vivendo mais, ficando mais velhos e tendo menos filhos, o que afeta o modelo em vigor. Desperdiçar essa oportunidade única seria um crime contra o futuro do País.

Já que os maiores custos políticos já foram assumidos com as correções adotadas pela Lei nº 9.876/99, aplicáveis aos segmentos mais vocais e bem situados no mercado de trabalho, a opção é adotar o sistema de contas individuais de capitalização escritural. Com ele, cada segurado da previdência passa a ter uma conta onde são registradas as suas contribuições e as de seu empregador, no caso do segurado empregado. Estes valores são capitalizados e o cálculo do benefício é feito considerando-se o montante acumulado na referida conta e dividindo-se pelo número de meses de sua expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria. O regime de financiamento continua sendo o de repartição simples, sendo a arrecadação destinada a pagar os compromissos assumidos pelo sistema. A contabilização individual funciona como um mecanismo destinado a garantir a transparência na gestão e a dar visibilidade aos subsídios existentes. É um sistema que estabelece perfeita equivalência entre esforço contributivo e benefício assegurado, desde que as tábuas de mortalidade com as expectativas de sobrevida por faixa etária sejam atualizadas conforme a dinâmica do envelhecimento populacional. O Estado garante uma renda mínima, caso os recursos de contribuição sejam insuficientes, de modo que subsídios sejam concedidos exclusivamente aos necessitados. A proposta tem a legitimidade das idéias simples, capazes de gerar adesão e apoio. Nos países europeus em que foi adotada (Suécia, Itália, Polônia), expressou amplo consenso entre liberais, social-democratas e sindicalistas.

Observe-se que aqui se trata basicamente dos riscos programáveis (aposentadorias comuns). Adiante serão abordados os riscos aleatórios (morte, doença, invalidez, etc). Dada essa contabilização e transparência, é possível acoplar um sistema de transferências para os setores mais pobres (solidariedade real ao invés da solidariedade invertida hoje existente), suprimindo as necessidades dos segmentos que apresentaram uma vida laboral mais irregular ou insuficiência contributiva para auferir por meios próprios uma aposentadoria digna, ou seja, um esquema redistributivo, capaz de assegurar valores mínimos de reposição. A calibragem do esquema redistributivo tende a determinar os incentivos à contribuição dos setores mais pobres. É preciso ter claro que para todos os fins - econômico-fiscais, sociais, auto-estima do segurado - sistemas semicontributivos são melhores que sistemas integralmente não contributivos.

De onde virá o recurso para financiar essas transferências se há estreita correlação entre contribuição e benefício? Aqui vale esclarecer que essa estreita correlação aqui propugnada

relaciona-se apenas às contribuições de empregados e empregadores incidentes sobre os salários até o teto de cobertura do regime geral, que é de R\$ 1.561,56 hoje no Brasil. As contribuições dos empregadores sobre as parcelas salariais acima deste valor devem caracterizar uma contribuição solidária destinada não apenas a complementar os benefícios dos setores mais humildes (na faixa de 1 a 3 salários-mínimos, aproximadamente) como bancar o seguro de eventos aleatórios (pensões por morte, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, salário-maternidade, etc) assim como o salário-família. Estima-se que essa contribuição recolhida pelo empregador sobre as parcelas salariais superiores a R\$ 1.561,56 represente cerca de 17 % da receita total sobre a folha de salário. Essa seria a forma que o sistema de notional accounts teria no Brasil, até porque hoje não se pode abrir mão de um centavo da receita dados os compromissos do sistema. Portanto, o sistema como um todo não se reduziria a uma poupança individual em detrimento da solidariedade, pelo contrário, permitiria direcionar a solidariedade para os que dela necessitam. Esse ajuste permitiria uma racionalização da despesa previdenciária e poderia abrir espaço para a redução gradativa das contribuições incidentes sobre a folha de salário ou sua substituição parcial por outras fontes.

Estelle James reconhece a opção por um sistema escritural como uma reforma estrutural, ainda que limitada ao primeiro pilar do regime básico, pois esta alternativa não se confunde com a introdução de um sistema multipilar conforme preconizado pelo Banco Mundial¹⁰.

Segundo James¹¹:

“Em suma, o sistema escritural de contribuição definida é atraente para países que têm dívidas previdenciárias implícitas muito altas, principalmente aqueles países que não estão dispostos a incorrer num déficit fiscal explícito para financiar a transição e que, portanto, acabarão com um grande primeiro pilar relacionado à renda.”

O sistema de capitalização escritural apresenta, é verdade, algumas dificuldades. Uma é que sua aplicação imediata é prejudicada pela inexistência de registros confiáveis de vínculos e remunerações para as pessoas que se encontram em estágios mais avançados em sua vida laboral e, portanto, mais próximos da aposentadoria. Além disso, mesmo que houvesse registros confiáveis, as altas taxas de inflação do período pré-Real tornariam complexa a atualização dos

¹⁰ World Bank 1994. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Washington DC: World Bank and Oxford University Press.

¹¹ James, Estelle. *Novos Sistemas Previdenciários: Experiência, Evidências e Questões Pendentes*. In *A Economia Política da Reforma da Previdência*. Brasília. MPAS, 2001. pág.21

valores. Outro problema identificado diz respeito à sensibilidade do sistema à taxa de capitalização utilizada e, portanto, à possibilidade de manipulação dos resultados conforme a variação dos juros aplicados.

As ressalvas apresentadas são pertinentes, mas não insuperáveis. De fato, essas regras valeriam apenas para os futuros segurados, valendo para os atuais segurados a sistemática de cálculo do benefício prevista na Lei nº 9.876/99. Vale lembrar que a engenharia operacional destinada à contabilização e apropriação individual das contribuições e do histórico funcional dos segurados já existe: é o Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS. Os dados do CNIS referentes aos vínculos empregatícios e às remunerações de cada segurado já são hoje atualizados mês a mês pela GFIP, guia de recolhimento do FGTS e de informações para a Previdência Social, o que permite também identificar eventual variação decorrente de evasão, sonegação ou fraude.

No que se relaciona com a taxa de juros, para evitar manipulações ad hoc, dever-se-ia buscar sua vinculação com o desempenho de alguns agregados macroeconômicos, tais como a taxa de crescimento do PIB, da massa salarial, ou uma fórmula que expressasse o desempenho da economia brasileira. Com isso, além da transparência desejada, os compromissos gerados pelo novo sistema estariam sempre adequados à capacidade econômica do País. Criar-se-ia também um fator adicional de coesão social à medida que todos os segurados seriam “acionistas” da empresa Brasil por meio do sistema previdenciário e se beneficiariam solidariamente do desempenho econômico nacional. A proposta permite agregar as virtudes de disciplina fiscal com a manutenção do regime financeiro de repartição simples, cuja ruptura para um sistema de capitalização efetiva geraria custos inadmissíveis de transição, estimados entre 1,8 e 3,5 PIB. Também viabiliza o monitoramento individual das contas, permitindo a mudança de reputação da instituição previdenciária, aumentando sua credibilidade e favorecendo a adesão ao sistema.

Erros na condução da transição, com a explicitação de grandes dívidas previdenciárias implícitas quando da adoção de um regime multipilar, podem levar a uma catástrofe fiscal. Segundo Bernal-Meza¹², parte da crise fiscal argentina deve ser atribuída a erros no desenho do novo sistema decorrentes de uma avaliação inadequada dos custos de transição e de seu financiamento:

¹² Entrevista do Professor Raúl Bernal-Meza, da Universidade de Buenos Aires. Correio Braziliense, 28/07/2002. (www2.correioweb.com.br/cw/edição_20020728)

“Quando você avalia a configuração do déficit público, um dos aspectos mais importantes foi a transferência dos sistemas de previdência ao setor privado (o Estado Argentino continua pagando as aposentadorias, mas não arrecada). Isso foi uma exigência externa.”

Por fim, deve ser considerada a incorporação do FAT (seguro-desemprego) à Previdência, conforme determina a Constituição, tanto em seu texto original, como na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 20. Com isso, será possível articular sinergicamente a abordagem dos riscos sociais de natureza econômica com aqueles de natureza fisiológica. No caso do desemprego, enfrentando as questões que a densidade do emprego acarreta para o cálculo previdenciário; no caso da exclusão, também considerada como risco econômico, concedendo microcrédito produtivo para os pobres, com os recursos do FAT, cerca de R\$ 53 bilhões em 2002. É preciso criar um mercado financeiro para os pobres, dentro de uma estratégia de geração de emprego e renda, assim como regularizar seus ativos e assegurar-lhes a documentação civil básica.

Aperfeiçoando-se o seguro-desemprego, com sua incorporação à Previdência, deve-se discutir a possibilidade de atribuir caráter previdenciário ao FGTS tornando-o o embrião de um pilar previdenciário obrigatório capitalizado em contas individuais, conforme o modelo proposto pelo Banco Mundial. Para os trabalhadores, o que vier é lucro, considerando que o FGTS oferece a menor taxa de remuneração aplicável a ativo financeiro e seus recursos ainda são utilizados em grande parte a fundo perdido: é um desenho insustentável gravado de grande risco fiscal. Para financiar a transição entre a aplicação das regras atuais de saque para as novas de caráter previdenciário, conviria vincular parte da dívida ativa da União a tal fim, estimada em 2001 em R\$ 126 bilhões. A dívida ativa total, incluindo a previdenciária, é de estimados R\$ 197 bilhões, não computando-se os créditos ainda na fase da cobrança administrativa (Conselhos de Contribuintes e CSRF na Fazenda e CRPS na Previdência).¹³

Do ponto de vista administrativo, o Governo deve assumir como compromisso social a implementação da gestão quadripartite da previdência social, conforme já prevê o texto constitucional, transformando-a em uma instituição pública, mas não estritamente governamental, conforme já advogava o relatório Britto, em 1992.

¹³ O então Secretário-Executivo do Ministério da Previdência José Cechin declarou que a Previdência tinha os seguintes créditos: R\$ 54,6 bilhões estavam regularmente parcelados, R\$ 20 bilhões estavam em fase de constituição administrativa e R\$ 48,8 bilhões estavam em processo de execução judicial. Diário de Pernambuco, Caderno B, 24/02/2002, pág. 6. Os números

A convicção é de que não se pode aperfeiçoar o regime básico de previdência social no Brasil sem compromissos mais amplos entre Governo, trabalhadores, empregadores e aposentados mediante a gestão compartilhada do mesmo, com a criação de espaços institucionais de pactuação dos interesses em questão. A viabilização da gestão quadripartite está associada à conclusão do processo de modernização e profissionalização da gestão previdenciária, pois a existência de um corpo técnico-administrativo capacitado para o exercício das funções executivas e burocráticas é fundamental para que o Conselho Nacional de Previdência Social possa funcionar como um grande conselho de administração, fixando metas e cobrando resultados, e para eliminar de vez a politicagem clientelista no cotidiano da previdência. Nesse sentido, é preciso reconhecer o esforço recente, com o apoio de organismos multilaterais, envolvendo a elaboração de plano diretor de tecnologia e informática, de planejamento estratégico e a implantação de um modelo de gestão para o INSS baseado na remodelagem dos processos internos e na articulação de parcerias.

Previdência Complementar:

No campo da previdência complementar, a aprovação das Leis Complementares nº 108 e nº 109, ambas de 2001, propicia a democratização do acesso, o incremento da concorrência e maior segurança ao setor, com regras de prudência na gestão dos recursos e flexibilização de procedimentos em favor dos participantes. Falta a criação de uma agência reguladora e fiscalizadora da previdência complementar, profissionalizada e aparelhada, para que se assegure a credibilidade do regime, precavendo-o da síndrome dos montepios, pois se existe algo que é consenso na literatura especializada é o caráter fundamental da supervisão, regulação e fiscalização públicas para o desenvolvimento, a segurança e a solvência do setor.

A possibilidade de instituição de fundos de pensão fechados por parte de entidades de classe é um avanço trazido pelo advento da nova legislação porque permitirá maiores opções de filiação e competição entre fundos, em favor principalmente dos autônomos e profissionais liberais. É sem dúvida uma alternativa para a democratização do acesso, evitando eventual cartelização do setor por parte de seguradoras e bancos. Importante também a introdução da portabilidade dos ativos e da concessão de benefício diferido, aspectos que conferem sem dúvida maior flexibilidade em benefício dos participantes.

mencionados acima constam de reportagem do Jornal do Brasil, 23/08/2001, pág. 14. Há discrepâncias entre os montantes divulgados, mas convergência quanto à ordem de grandeza.

Por outro lado, na previdência complementar aberta falta transparência em relação aos custos de administração. São em geral cobradas duas taxas: a de gestão financeira (que seria a taxa de administração propriamente dita, incidente sobre o patrimônio) e a taxa de carregamento (em geral variável, incidente sobre os montantes aplicados). Em geral, é dada visibilidade à primeira (cujos valores são mais baixos), mas não à segunda taxa. As duas somadas podem levar a uma expressiva queda do retorno a longo prazo, com prejuízo dos investidores desinformados que não são devidamente alertados para os custos reais de administração.

Previdência do Servidor Público:

A previdência funcional tem que ser reformada por razões de equidade e de financiamento. Por um lado, a introdução do fator previdenciário e a ampliação do período de contribuição computado para cálculo de benefício no INSS aumentaram a desigualdade de tratamento existente entre trabalhadores da iniciativa privada e o funcionalismo público. Por outro, a necessidade de financiamento da previdência funcional nos três níveis de governo já é estimada em cerca de 4% do PIB para 2002.

No que concerne aos regimes próprios no serviço público, a reforma foi em parte vitimada pelo conflito entre Executivo e Judiciário acerca da política remuneratória da magistratura. Entretanto as alterações constitucionais decorrentes das reformas administrativa e previdenciária, materializadas por meio das Emendas Constitucionais nº 19 e nº 20, praticamente permitem a abolição do regime de privilégios previdenciários dos regimes próprios de previdência - RPPS, ao menos para os novos servidores públicos. Por um lado, porque autorizam a contratação de novos servidores em regime de emprego público¹⁴, celetista, com vinculação ao INSS e com benefícios limitados ao teto do RGPS que é hoje de R\$1.561,56. Por outro lado, mesmo no caso de admissão futura de servidores em um regime estatutário, permitem que os poderes públicos, caso instituíam regimes de previdência complementar, possam limitar suas obrigações à garantia de um benefício básico cujo valor máximo estará limitado ao teto já mencionado do RGPS/INSS. Em qualquer hipótese, pelo menos para os novos servidores, será possível praticamente uma homogeneização com as regras previdenciárias válidas para os trabalhadores da iniciativa privada. Desmontada a bomba-relógio estrutural com a implementação das medidas mencionadas, o desafio será o de amortizar o custo do “esqueleto” representado pelo RJU em extinção que permanecerá aplicável aos atuais servidores, cujo montante e prazo dependerão da capacidade do País de introduzir

¹⁴ Cujas constitucionalidade ora se encontra sob a apreciação do STF.

reformas constitucionais adicionais no RPPS nos próximos anos. As condições de elegibilidade e os critérios de cálculo de aposentadorias e pensões, fixados na Constituição, são os mais generosos estabelecidos cumulativamente para o serviço público em todo o mundo: em lugar algum do planeta é possível aposentar-se com limites etários tão baixos associados a taxas de reposição do salário da ativa tão altas (100%) e deixar pensões tão generosas. Um regime que assegura benefícios de tal ordem é necessariamente caro e leva a um aumento crescente do valor das contribuições a serem aportadas pelos cofres públicos e pelos segurados, sendo que há limites óbvios à capacidade de contribuição de ambos.

A verdade é que a Constituição, em sua redação atual, é contraditória: ao tempo em que impõe a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial, nega hoje, com sua liberalidade, as condições de viabilidade do RPPS. Assim, reformas constitucionais adicionais serão inevitáveis, principalmente no que concerne ao cálculo dos benefícios, às idades de aposentadoria, à paridade entre ativos e inativos e às obrigações contributivas de aposentados e pensionistas do serviço público.

As limitações do atual modelo, entretanto, não justificam a não implementação por parte do Governo Federal de todas as determinações contidas na Lei nº 9.717/98 e suas alterações subsequentes. Ademais, o Governo Federal poderia se inspirar em diversos Estados, como Paraná, Bahia e Rio de Janeiro, que têm constituído fundos e provisionado recursos para fazer frente a passivos financeiros e atuariais de seus RPPS.

CONCLUSÃO

No campo da política social, há necessidade de superar o hiato entre a sociedade civil organizada, formalizada e protegida, e a população excluída. No que concerne às políticas trabalhistas e previdenciária, sua cobertura é limitada hoje, fundamentalmente, ao mercado formal de trabalho e aos 45% da população ocupada que são assalariados com carteira¹⁵.

¹⁵ No caso da previdência, existe por um lado, um contingente de trabalhadores por conta própria que são contribuintes individuais e estão filiados ao RGPS/INSS, e por outro, um subsistema rural de natureza quase assistencial.

A política social brasileira tem sido mais mecanismo de reprodução da desigualdade estrutural do que instrumento de incorporação dos segmentos economicamente excluídos ou de redução das diferenças sociais. Na verdade, não chegamos a conhecer o Estado de Bem-Estar Social. A cultura do privilégio nos levou muitas vezes ao Estado de Mal-Estar Social que, ao reproduzir as estruturas de desigualdade social, não foi capaz de resolver os problemas das maiorias.

Conforme recomendação da CEPAL sobre o tema:¹⁶

“Los grados efectivos de focalización distan significativamente de los límites máximos o potenciales, lo que acusa la existencia de un gran espacio para incrementar el efecto distributivo del gasto social, ya que si bien la incidencia de algunos de sus componentes es muy progresiva (educación primaria, salud y, en menor medida, educación secundaria), otros benefician fundamentalmente a los sectores medios (vivienda) o tienen un carácter regresivo (seguridad social y educación superior). Por este motivo, los esfuerzos por obtener un mayor efecto distributivo del gasto social deben centrarse en el diseño de mecanismos que permitan reducir la regresividad de esos últimos componentes.”

Em uma institucionalidade democrática e em um contexto de busca de uma ordem social mais igualitária, um novo pacto fiscal deve basear-se em uma lógica de reciprocidade entre custos e benefícios no desenho das políticas públicas. A benefícios difusos devem corresponder custos difusos. A benefícios concentrados devem corresponder custos concentrados. Essa lógica somente deve ser contraditada por uma política claramente redistributiva que direcione custos concentrados sobre os decís superiores da população, concentradores da renda nacional, para os decís inferiores excluídos da participação na mesma. O desafio maior é de combater e desmontar políticas que ensejam benefícios concentrados e custos difusos.

Evidentemente, o critério aqui exposto é ideal e basicamente serve para identificação e avaliação do grau de reciprocidade e pertinência de políticas públicas concretas. Também é óbvio que a revisão das políticas públicas (*policies*) à luz dos critérios mencionados é uma grande tarefa política (*politics*) e está condicionada pela realidade de poder dos grupos sociais envolvidos. Por

¹⁶ El Pacto Fiscal – Fortalezas, Debilidades, Desafíos. CEPAL. Santiago de Chile, 1998. pág. 192.

fim, admitindo-se a validade da tipologia de Lowi¹⁷ de classificação e caracterização das políticas públicas, a implementação dessa ampla agenda redistributiva demandará a atuação direta da Presidência da República como promotora do processo. Nesse aspecto, fará diferença aqui o papel de liderança política¹⁸ a ser exercida pelo Presidente Lula e o forte simbolismo de sua trajetória pessoal que concilia e representa o caleidoscópio social brasileiro: o retirante excluído que venceu a fome; a identidade construída no mundo do trabalho e da produção; o líder sindical que contestou o corporativismo autoritário; o líder político que ampliou os limites da democracia.

Há por fim uma verdade óbvia que não pode ser esquecida. Nenhum sistema previdenciário pode pagar ou prometer mais do que a economia que lhe é subjacente pode financiar, ou seja, a proteção prometida tem que guardar correlação com a riqueza produzida, sob pena de se cometer um estelionato das esperanças e expectativas dos segurados. A previdência social deve se estruturar de forma sinérgica com um projeto civilizatório nacional mais amplo, politicamente democrático, socialmente justo e economicamente dinâmico. A intenção é que, com esse enfoque, a agenda aqui delineada possa representar uma estratégia adequada para unir e conciliar as aspirações da política de direitos humanos com o desafio de reformar a seguridade social.

¹⁷Lowi, Theodore J. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. In Mc Cool, David. **Public Policy: Theories, Models, and Concepts**. New Jersey, Prentice Hall, 1995.

¹⁸ Como fez diferença a liderança exercida pelo Presidente Fernando Henrique para garantir a estabilidade política e econômica do País por oposição ao turbulento início dos anos 90.

BIBLIOGRAFIA

Barros, Ricardo P; Henriques, Ricardo & Mendonça, Rosane. **“A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil”**, em Henriques, Ricardo (org.) **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro.IPEA,2000.

Bernstein, Peter L. **Desafio aos Deuses, Uma Fascinante História do Risco**. Rio de Janeiro. Campus, 1997.

Boletim Informativo GFIP. Ano 1 – nº 2. Brasília, MPAS, 2000.

Brazil - Critical Issues in Social Security. World Bank. Washington, 2001

Camarano, Ana Amélia (org). **Muito Além dos 60 - Os Novos Idosos Brasileiros**. Brasília, IPEA, 1999.

Caporaso, James A. & Levine, David P. **Theories of Political Economy**. New York. Cambridge University Press, 1992.

Cechin, José. **“Crescimento, Emprego e Previdência Social”**, in Conjuntura Social, volume 11, ano 2.. MPAS. Brasília, abril-junho de 2000.

CEPAL. **El Pacto Fiscal – Fortalezas, Debilidades, Desafíos**. Santiago de Chile, 1998.

Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, CDI da Câmara dos Deputados, 1999.

El Pacto Fiscal – Fortalezas, Debilidades, Desafíos. CEPAL. Santiago de Chile, 1998.

Entrevista do Professor Raúl Bernal-Meza, da Universidade de Buenos Aires. Correio Braziliense, 28/07/2002. ([www2.correioweb.com.Br/cw/edição 20020728](http://www2.correioweb.com.Br/cw/edição%2020020728))

James, Estelle. **Novos Sistemas Previdenciários: Experiência, Evidências e Questões Pendentes**. In **A Economia Política da Reforma da Previdência**. Brasília. MPAS, 2001.

Leite, Celso Barroso. **Dicionário Enciclopédico de Previdência Social**. São Paulo. LTr,1996.

Magano, Octávio Bueno. **Direito Coletivo e Sociedade Pluralista**. São Paulo. Mimeo, 1991.

Mc Cool, David. **Public Policy: Theories, Models, and Concepts**. New Jersey, Prentice Hall, 1995.

Mesa-Lago, Carmelo. **As Reformas da Seguridade Social na América Latina e os Posicionamentos dos Organismos internacionais**. In Conjuntura Social. **Debate Internacional Sobre Seguridade Social**. Volume 8, Edição Especial, Brasília, 1997.

Moraes, Marcelo V. E. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais**. Brasília, Funprev/MPAS, 2000.

_____. **O Futuro da Seguridade Social**. In **Reforma Previdenciária – Vetores do Debate Contemporâneo**. Debates. São Paulo. Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.

_____. **Reforma da Previdência**. In Velloso, João Paulo dos Reis et ali. **Governabilidade & Reformas**. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1995.

Ornélas, Waldeck e Vieira, Solange. **Novo Rumo para a Previdência Brasileira**. In Conjuntura Social. **Reforma da Previdência: A Fase Conclusiva**. Volume 10, nº 4, Brasília, 1999.

Pinheiro, Vinicius C. **Instituições Previdenciárias e Modelos de Desenvolvimento no Brasil e Argentina**. Dissertação de Mestrado da Universidade de Brasília, Departamento de Ciência Política. Brasília, 1998.

Pinheiro, Vinicius e Miranda, Renata. **O Perfil dos Não Contribuintes da Previdência Social**. In Informe de Previdência Social. Volume 12, nº 3, Brasília, 2000.

Pinheiro, Vinicius e Vieira, Solange. **Reforma da Previdência no Brasil: A Nova Regra de Cálculo dos Benefícios**. In Conjuntura Social. **Reforma da Previdência: A Fase Conclusiva**. Volume 10, nº 4, Brasília, 1999.

Programa de Governo do PT. 2002. www.pt.org.br

Santos, Wanderley Guilherme dos. **Razões da Desordem** Rio de Janeiro. Rocco, 1993.

Thompson, Lawrence. **Mais Velha e Mais Sábia: A Economia dos Sistemas Previdenciários.** Brasília. MPAS, 2000.

World Bank 1994. **Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth.** Washigton DC: World Bank and Oxford University Press.