

# Apresentação

## I CONSELHO CURADOR

Alexandre Barreto Lisboa - Presidente  
Joaquim José de Carvalho  
Márcia Regina Horta Piva

## II CONSELHO DIRETOR

Paulo César Régis de Souza  
Presidente da FUNPREV  
José Júlio Martins de Queiroz - Secretário  
Elienai Ramos Coelho - Tesoureira  
Verônica Maria Monteiro da Rocha  
Diretora de Apoio e Desenvolvimento

## III CONSELHO FISCAL

José Mário Teperino - Presidente  
Luiz Augusto do Espírito Santo  
Francisco das Chagas Câmara Rayol

## IV CONSELHO TÉCNICO

Carmen Fernandez de Oliveira  
Cauby de Sá Palmeira  
Celecino de Carvalho Filho  
César Gasparim  
Clarice Guerreiro de Araújo  
Crésio de Matos Rolim  
Cyro Moraes da Franca  
Déa Lídice Lemos Pinto  
Djair da Silva Pinto Filho  
Elzula da Silva Ferreira  
Gilberto Galhardo Pessoa de Vasconcelos  
Gilmair Ferreira Mendes  
Gilson Dayrell  
José Arnaldo Rossi  
José Gonçalves Campos  
Justina Conche Farina  
Marcelo Viana Estevão de Moraes  
Maria Célia de Abreu  
Maria Leide Câmara de Oliveira  
Maria Sodrelina das Neves Monteiro  
Marília Lúzia Martins Dias  
Mário Sérgio Gomes  
Martha Bethania Costa Pereira  
Miguel de Brito Guimarães Filho  
Paulo César Rios  
Pedro Dietrich Júnior  
Renilda Cantuária de Siqueira Pinto  
Rusemberg de Lima Costa  
Sara Xavier Cavalcante de Oliveira  
Willian Oliveira Luz  
Wilson Calvo

## V CONSELHO DE NOTÁVEIS

Celso Barroso Leite  
Arnaldo Prieto  
Jarbas Passarinho  
Waldyr Pires  
Raphael de Almeida Magalhães  
Reinhold Stephanes  
Antônio Britto Filho  
Sérgio Cutolo  
Waldeck Ornêlas

## Cadernos Funprev de Previdência Social

Diretor  
Paulo César Régis de Souza  
Editor  
J. B. Serra e Gurgel  
Produção Gráfica  
Studio 9 Comunicação

### Endereço:

SCS Qd. 01 Bloco "K" n° 30  
Salas 1001/1004 - Ed. Denasa  
Brasília-DF CEP: 70.398-900  
www.anasps.org.br / anasps@anasps.org.br  
anasps.noticias@anasps.org.br  
Telefone: (61) 3321-5651  
Fax: (61) 3322-4807

Nova edição dos Cadernos FUNPREV de Previdência Social e novas surpresas, com base na diversidade de opiniões aqui expostas, sobre Previdência Social e seus segmentos correlatos e próximos. Isto nos gratifica pois reunimos o que de melhor se publica no país no momento em que o Fórum de Previdência Social, de triste memória, está encerrando melancolicamente seus trabalhos.

O Presidente Lula, na Previdência Social, foi induzido a vários erros estratégicos e operacionais.

Alguns de efeitos devastadores como a reforma da previdência que tirou direitos constitucionais e garantias constitucionais de servidores públicos, suprimindo o direito adquirido e ferindo a expectativa de direito, e que taxou os inativos; como a incorporação da receita previdenciária pela receita federal, liquidando com o princípio autárquico da gestão da previdência; como a expansão imoderada das renúncias contributivas; como o favorecimento desmedido dos caloteiros, quase todos equalizados no prazo de 20 anos, até 2027, para o pagamento dos débitos previdenciários; como a má administração da previdência.

Há outros dois, um deles me ocupo nesta edição, o balanço do censo, entregue de encomenda aos bancos. O outro é o Fórum de Previdência Social, criado para dar uma satisfação ao mercado, que insiste na sua privatização para botar a mão no futuro dos brasileiros e levar quase todos para os padrões ideais de pobreza e miséria. Diga-se, de passagem, que o mercado quer a Previdência nas condições em que os bancos e seguradoras já devoram suas entranhas, com favorecimento fiscal

### O balanço do censo previdenciário

(\*)Paulo César Régis de Souza é presidente da Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social-ANASPS.

### Nova fase na Previdência Social

(\*)Luiz Marinho, sindicalista, Ministro de Estado da Previdência Social

### Sindicatos, da opressão à liberdade

(\*)Amaden Roberto Garrido de Paula é Assessor Jurídico da Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL).

### O cerne da questão da Previdência

(\*)Cid Heraclito de Queiroz, advogado, foi procurador-geral da Fazenda Nacional (1979-1991).

### Propostas para a Previdência (I): idade mínima

(\*)Fábio Giambiagi, economista, co-organizador do livro "Economia Brasileira Contemporânea: 1945/2004" (Editora Campus).

### Seguro de Acidentes de Trabalho

(\*)Celso Barroso Leite é especialista em Previdência Social

### Os efeitos da aposentadoria espontânea

(\*)José A. Marcondes de Moura é advogado e sócio do escritório Villela e Kraemer Associados.

### Paradoxo distributivo no Brasil

(\*)Márcio Pochmann é professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade de Campinas.

### A razoabilidade e os acidentes de trabalho

(\*)Terezinha Gaia é advogada do escritório vinhas e Advogados e professora convidada de Direito Previdenciário e Tributário do Centro de Estudos e Pesquisas no Ensino do Direito (Ceped) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV)

### A importância da regularidade fiscal

(\*)Rogério Aleixo Pereira é advogado tributarista, sócio do escritório Aleixo Pereira Advogados e membro do Conselho Municipal de Tributos de São Paulo.

### Seguridade social

(\*)Sacha Calmon é advogado tributarista e professor titular de direito tributário da UFRJ.

### O trem da alegria

(\*)José Pastore é professor da FEA - USP.

### Administração de Pessoas no Serviço Público Federal:

(\*)Verônica Maria Monteiro Rocha, administradora do INSS, professora universitária, mestre em Administração Pública pela FGV/RJ, é Vice-Presidente de Políticas de Classe da ANASPS.

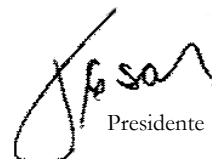
### As Novas Relações Cidade Campo

(\*)Mauro Del Grossi é Doutor em Economia e Professor da UnB.

(\*)José Graziano da Silva é Professor titular licenciado do Instituto de Economia da UNICAMP. Oficial responsável pelo Escritório Regional da FAO para América Latina e Caribe.

### NOTA TÉCNICA - CENÁRIOS DO MERCADO DE TRABALHO PARA POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL A LONGO PRAZO

(\*)Guilherme C. Delgado, Técnico da Disoc / IPEA.



Presidente

# O balanço do censo previdenciário

Por Paulo César Régis de Souza(\*)

O balanço do censo previdenciário divulgado pelo Ministério da Previdência apenas confirmou o que, em diversas oportunidades, proclamamos: os resultados seriam pífios.

O penúltimo ex-ministro da Previdência, na falta de um Plano de Ação, que nenhum de seus antecessores teve, criou três cavalos de batalha: acabar com as filas nos postos, realizar o censo e promover o Fórum da Previdência, atendendo as pressões do mercado, para a 3ª. reforma da Previdência.

Realmente acabou com as filas ... nos postos, mas criou uma interminável fila invisível por telefone. Já estão marcando atendimento para 2008. Cresceu em contrapartida a quantidade de benefícios previdenciários e acidentários represados. E cresceu de forma tão desconfortável que o atual ministro, Luiz Marinho, lançou um Plano de Ações Prioritárias para acabar com o represamento no Rio de Janeiro e São Paulo.

A realização do censo foi entregue aos bancos, a peso de ouro. Inicialmente falou-se em R\$ 7,00 por formulário. Se envolvesse os 24 milhões de beneficiários teríamos um custo inicial de R\$ 168,0 milhões.

Protestei, sugeri que se convidasse o IBGE, mas insisti que os servidores do INSS tinham e têm cultura para fazer o cadastramento, pois já haviam feito, com sucesso, o cadastramento dos rurais, em 1992. Ofereci até a memória – com detalhamento do Censo – à administração do Ministério, prontamente recusada.

Os bancos entraram em ação, mas logo se descobriu que os “bancários” terceirizados para fins de Censo não tinham como ir à casa dos beneficiários, a fim de checar informações e fazer batimento de dados. Sobrou para quem? Para os servidores do INSS. Os bancos ganhavam e os servidores concluíam o serviço de limpeza cadastral.

O balanço do censo confirmou o que eu escrevi.

A cada anúncio espetaculoso de que tantos mil aposentados e pensionistas tiveram seus benefícios suspensos eu duvidava. Justamente por entender, diferentemente do ex-ministro, a mecânica da suspensão de benefícios. O fato da soma das suspensões mensais registrarem 271,9 mil benefícios suspensos, em 2005, e 307,4 mil, em 2006, não indica que foram “cancelados”. Um benefício fica suspenso por um determinado período e pode ter sido contado várias vezes, reativado ou não.

Um ex-ministro chutou que 10% dos benefícios do INSS eram indevidos, representando uma sangria anual de R\$ 15 bilhões!. Outro ex-ministro achou o chute tão violento e chutou que a sangria seria de R\$1,5 bilhão!. De uma tacada midiática, reduziu em 10 vezes!. Tudo isso foi para a opinião pública, como verdade verdadeira. Resumo da ópera: o último chute é de que a sangria medida pelo censo foi de apenas R\$ 417,0 milhões, mas não há memória de cálculo de como se chegou a este dado, certamente frágil e falso.

Considero mais objetivo e expressivo o dado, apurado pelo INSS, de que seus servidores tiraram da folha, em 2005, 3.854.399 benefícios no valor de R\$ 2,0 bilhões. Em 2006, tiraram outros 5.681.619 benefícios, no valor de R\$ 3,4 bilhões.

Com o censo girando nas agências bancárias, os servidores, no anonimato, no silêncio, no cumprimento do dever e no amor à instituição, movimentando mais de 24,0 milhões de processos/ano, produziram uma economia de R\$ 5,4 bilhões em 2005/2006! O dado é significativo e jamais foi registrado por qualquer ex-ministro, certamente por ignorância ou desconhecimento.

Outro dado relevante é de que os servidores que tiraram da folha 9,4 milhões, em 2005/2006, colocaram na folha outros 8,1 milhões, sendo 3.955.723, em 2005, no valor de R\$ 2,0 bilhões e 4.248.816, em 2006, no valor de R\$ 2,4 bilhões.

Voltando à economia do censo, R\$ 417,0 milhões, pode até parecer

relevante, muito embora a Previdência arrecade R\$ 200 milhões mensais sem saber quem pagou, devemos buscar o resultado líquido, com o apoio do TCU, se possível, mediante a dedução do que foi pago aos bancos e do que se gastou com páginas e páginas de jornais, pelo Brasil afora, e pela primeira vez, com relações e relações, divulgadas através da internet. Dessa forma, poderíamos chegar próximo da realidade.

Lembro do caso clássico, na Previdência, de um diretor comissionado, de fora da Casa, que queria vender material inservível e solicitou que fossem publicados editais nos jornais de grande circulação. O custo de apenas uma publicação seria maior do que o preço a ser apurado na venda da sucata. Claro que a publicação foi suspensa!

Há a questão do Fórum de Previdência, herança do ex-ministro, e que está no mesmo embalo do fim da fila e do fim do censo.

Cansei de escrever que a 3ª. reforma deveria se restringir ao que for universal, como a fixação de uma idade mínima, para os segurados do setor privado, já que aos servidores públicos fora imposta pela 2ª. reforma. Do mesmo modo, cansei de escrever que a 3ª. reforma não poderia ser feita sobre a redução do valor do benefício, do auxílio doença, do auxílio acidente, da aposentadoria por invalidez, levando em conta o efeito perverso do fator previdenciário etc., mas sobre as fontes de financiamento do Regime Geral e dos Regimes Próprios.

As fontes de financiamento historicamente foram mal administradas. Cresceram desmedidamente, sonegação, evasão, elisão, brechas legais, renúncias contributivas, dívida ativa e dívida administrativa. A receita rural não cobre 10% da despesa. A recuperação de crédito virou chacota e não passa de 1% da montanha da dívida. A coisa chegou a um ponto de descalabro que os caloteiros foram premiados com 20 anos para não pagar o que devem e os políticos da base aliada proclamam que a dívida é incobrável. Apropriaram-se todos do patrimônio do trabalhador brasileiro, das contribuições patronais não pagas e das contribuições dos trabalhadores descontadas mas não recolhidas. O mais grave, com o apoio do Partido dos Trabalhadores.

Diga-se de passagem que isto não surgiu no governo Lula.

Agora quando se fala deixar o concurso constitucional de lado para contratar 30 mil servidores públicos pela CLT, com justificativas nobres, porém escondendo objetivos escusos, lembro apenas que de 1967 a 1991 o Brasil chegou ter 700 mil servidores celetistas. Pois saibam os senhores que a União jamais recolheu sua parte ao INSS e embora tenha descontado dos servidores também jamais recolheu ao INSS. Praticou fraudulentamente a apropriação indébita.

Um levantamento do TCU revelou que, de 1991, a partir do RJU, e por largo período, a União deixou de recolher ao Tesouro as contribuições previdenciárias, do PSS-Órgão e PSS-Servidor.

Para complicar, cassaram autonomia da receita previdenciária, há 84 anos dentro da Previdência e que foi levada para a Receita Federal do Brasil, com o endosso dos auditores fiscais. Acredito que houve violação de um dos princípios fundamentais da administração autárquica, em nome de uma insustentável racionalização da receita que deliberadamente colocou no mesmo saco contribuição social definida e imposto fiscal indefinido.

O dado objetivo é que a ANASPS foi barrada do Fórum, com base num suposto consenso de uma suposta “bancada sindical”, irmã siamesa da “mesa de negociação”, aparelhos do Estado sindical.

Por isso mesmo, não apresentamos nossas propostas voltadas para a melhoria da governança previdenciária e qualidade da receita ao mencionado Fórum.

(\*) Paulo César Régis de Souza é presidente da Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social-ANASPS.

# Nova fase na Previdência Social

*Luiz Marinbo (\*)*

O Plano de Ações Prioritárias que lançamos no início deste mês promoverá uma das maiores mudanças já ocorridas nos últimos tempos nas Agências da Previdência Social (APS). Estamos falando em um patamar de atendimento eficiente e condizente com as necessidades e, também, os direitos do cidadão. A nossa certeza na eficácia vem da seriedade com a qual essa ação foi pensada e articulada.

Com base em um diagnóstico feito a partir de abril, quando assumi o Ministério da Previdência Social, percebemos que os repetidos esforços dos que me antecederam na pasta já haviam resolvido questões cruciais como a diminuição das filas e o combate sistemático às fraudes. Mas ainda restava uma questão importante para arrematar com sucesso todas as ações até então implementadas: desafogar as APS de cerca de 470 mil processos pendentes de análise em todo o país.

Decidimos então enfrentar o desafio de zerar o estoque de processos de reconhecimento inicial. A meta é, já em 2008, não ultrapassar os 45 dias para análise, como determina a lei. A não ser nos casos em que sejam necessárias investigações complementares.

O início dessa nova fase da Previdência foi exitoso. O projeto-piloto, realizado entre abril e julho, eliminou cerca de 120 mil processos. Portanto, o Plano de Ações vai trabalhar um estoque de 353.417 processos, mais de 50% do eixo Rio-São Paulo. Na Região do ABC, contabilizamos 14.961 processos represados, e a ação está se desenvolvendo nas agências de Santo André, Mauá, São Bernardo

do Campo e Diadema.

Além de reduzir a média nacional de concessão de benefícios de 68 para 45 dias – em São Paulo, estado com 28,19 % do total de requerimentos ao INSS, a média é de 125 dias –, o Plano prevê redução entre o tempo do agendamento na Central 135 e o atendimento efetivo dos atuais 55 para 30 dias e mais eficiência no atendimento das APS, com a capacitação de oito mil servidores.

A melhoria de gestão nos impõe, ainda, uma série de outras providências, como a inauguração de novas unidades e a troca de equipamentos de informática, entre outras medidas. Isto, mais a importante a colaboração dos servidores, em especial os que atuam nos grupos que analisam os processos em todo o país, temos certeza que atingiremos nossas metas até o fim do ano.

Em curto prazo, o Plano de Ações Prioritárias nos trará não apenas celeridade nas concessões de benefícios mas, principalmente, proporcionará ao segurado da previdência pública o tratamento respeitoso e digno que ele tanto almeja e que, sem dúvida alguma, merece e tem direito.

*(\*) Luiz Marinbo é Ministro da Previdência Social. Artigo publicado no Jornal "A TARDE-BA" em 17 de agosto de 2007.*

*(\*) Publicado no Jornal "A TARDE-BA" com o título "Avanços na Previdência".*

# Sindicatos, da opressão à liberdade

*Amadeu Roberto Garrido de Paula (\*)*

Os sindicatos contemporâneos têm características completamente distintas dos sindicatos que medraram no momento da revolução industrial. Nos tempos anteriores ao Direito do Trabalho e da absoluta selvageria do capital, a explorar a mão-de-obra de crianças de dois anos, rebotalhos humanos produtores em série e larga escala, foi natural a divisão das associações operárias em ideológicas e pragmáticas, ou utilitárias. Os primeiros projetavam, por meio da unificação sindical com os partidos políticos de esquerda, uma revolução social, sobretudo sob a inspiração do marxismo e seus postulados da mais-valia, da crise produzida pela livre concorrência em escala mundial, da proletarização crescente das massas e conseqüentemente sublevação, com a tomada do aparelho do Estado, a instauração de uma ditadura provisória do proletariado e, ao fim, a extinção do Estado para o reinado da igualdade.

Já as organizações sindicais pragmáticas buscavam vantagens salariais e melhores condições de trabalho imediatas, retiradas dos cofres dos empregadores, para que a sobrevivência dos trabalhadores fosse menos gravosa e embrutecedora.

O fato é que esse quadro, no século presente, corresponde ao do sistema democrático universal, fora do qual somente florescem as horríveis mazelas do século passado, em que as ideologias de esquerda e direita sacrificam milhões de vidas em seus altares do bem ou do mal.

Está comprovado que o regime democrático, com todas as suas imperfeições, é único no mundo em que não grassaram as grandes fomes, epidemias e opressões massacrantes. As civilizações passaram ao Estado constitucionalizado sob os princípios do Estado de Direito Democrático, tal como se encontra consagrado em nossa Constituição Federal de 1988.

Ocorre que democracia é representação. E não há tão-socatos, aqueles que defendem a existência de sindicatos, enormes monopolísticos, em última análise ainda conservam a idéia do sindicato revolucionário, instrumento de governo, voltado ao poder incontrastável, a ser exercido sobre e contra a vontade popular, sempre

em nome de um ideal desfundamentado e à realização do qual todo preço é justo.

Nesse quadro, foi sábia a Constituição Federal de 1988 ao compatibilizar o princípio da unicidade sindical com o fundamento do pluralismo político da Carta. Ao permitir a constituição de um sindicato por município brasileiro, em relação a cada uma das categorias de empregados, empregadores e de profissionais liberais, o constituinte engendrou a harmonização da representação sindical com a extensão do território nacional e nossa configuração federativa e com as liberdades públicas.

Sobram razões para a existência de sindicatos de profissionais liberais. Ninguém em sã consciência pode negar as diferentes realidades socioeconômicas entre os profissionais liberais e os trabalhadores atados exclusivamente ao vínculo empregatício. Os primeiros têm suas profissões regulamentadas, portam direitos e carregam sérias obrigações em face da sociedade civil. Ao mesmo tempo em que são civilmente responsabilizados por seus atos, nos termos especiais de suas legislações, devem possuir independência profissional, decorrente do aprendizado superior e prolongado. A equiparação dos profissionais liberais ao empregados componentes das denominadas categorias profissionais diferenciadas, estabelecidas pela Lei 7.316/80, patrocinada pela Confederação Nacional das Profissões Liberais, é resultante da constatação de que os profissionais liberais, crescentemente proletarizados e submetidos a vínculos de emprego em nosso País, devem posicionar-se ao lado da massa de trabalhadores brasileiros, com muitas reivindicações idênticas ou semelhantes, porém de modo equiparado e não completamente miscigenado, é dizer, sem perder suas características específicas ditadas pelo “homem e suas circunstâncias”.

*(\*) Amadeu Roberto Garrido de Paula é Assessor Jurídico da Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL). Artigo publicado no Jornal “GAZETA MERCANTIL” em 26 de julho de 2007.*

# O cerne da questão da Previdência

Cid Heráclito de Queiroz (\*)

Um elevado déficit na Previdência Social tem sido divulgado, gerando preocupações para os empregadores, pelo receio de aumento da carga tributária, e pavor para os trabalhadores, pelo receio da redução de benefícios. No entanto, dados colhidos em estudos do Ministério da Previdência revelam que o déficit real em 2006 não foi de R\$ 42 bilhões, mas de apenas R\$ 1,5 bilhão.

A receita da Previdência derivou, basicamente, de duas grandes fontes. A primeira foi a das contribuições previdenciárias dos trabalhadores e empregadores urbanos, respectivamente 8% a 11% do salário e 20% da folha de salários (R\$ 119,715 bilhões), e dos produtores e empresas rurais, respectivamente 2% e 2,5% sobre a receita da comercialização da produção (R\$ 3,805 bilhões), num total de R\$ 123,52 bilhões. A outra grande fonte foi a transferência de receita da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das empresas, destinada a custear os subsídios (renúncias previdenciárias) concedidos a diversos contribuintes, nos seguintes montantes:

- Produtores e empresas rurais (alíquotas/bases de cálculo especiais) - R\$ 28,564 bilhões;
- empresas do Simples (alíquotas/bases de cálculo especiais) - R\$ 4,910 bilhões;
- entidades filantrópicas (isenção) - R\$ 4,19 bilhões;
- empresas rurais exportadoras (não-incidência) - R\$ 1,85 bilhão;
- reembolso da CPMF para aposentados e pensionistas - R\$ 420 milhões;
- empregadores domésticos (alíquotas patronais reduzidas), R\$ 512 milhões;
- e clubes de futebol (5% sobre a receita de espetáculos) - R\$ 57 milhões, no elevado total de R\$ 40,5 bilhões.

A despesa total com o pagamento de benefícios a segurados urbanos e rurais foi de R\$ 165,585 bilhões.

Em resumo:

Receita das contribuições - R\$ 123,52 bilhões

Transferências da Cofins/CSLL - R\$ 40,503 bilhões

Total - R\$ 164,023 bilhões

Despesa - R\$ 165,585 bilhões

Déficit real - R\$ 1,562 bilhão

Sem a visão global da questão, diversas propostas têm sido formuladas, para alterar os benefícios dos segurados, o que não reduzirá os subsídios previdenciários (R\$ 40,5 bilhões), mas apenas o déficit real (R\$ 1,5 bilhão). Na verdade, o cerne da questão previdenciária não está no lado da despesa, mas no lado da receita, ou seja, nas renúncias previdenciárias. Todavia, alterar os benefícios do setor rural (déficit de R\$ 30,4 bilhões) poderá provocar reações explosivas no campo e, quando os constituintes de 1988 estabeleceram as regras atuais, criaram as fontes para o respectivo custeio: Cofins e CSLL, como tem lembrado o próprio presidente Lula (Estado, 29/11/2006). Já as pequenas microempresas foram objeto de estatuto recente e a perda

de receita em face da incidência específica da contribuição patronal (1,8% a 7,83% sobre a receita) será compensada pelas médias e grandes empresas, por meio da Cofins. E revogar ou reduzir a isenção das entidades filantrópicas seria anti-social. Sem enfrentar esses pontos não haverá muito o que mudar na Previdência. O governo sabe que esse é o cerne da questão, mas preferiu reunir trabalhadores e empregadores num fórum, na esperança de uma solução mágica.

O montante dos subsídios (custeados pela Cofins e pela CSLL, e não pela receita dos impostos) é que pode ser comparado com a despesa pública (educação, saúde, juros da dívida, pessoal) ou com a estimativa do PIB, nunca a despesa financiada pelas contribuições previdenciárias, que são vinculadas ao custeio das aposentadorias e pensões e não integram a receita do Tesouro. Na realidade, pertencem aos segurados.

O déficit contábil de R\$ 42 bilhões decorre da desobediência à Constituição e à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A Constituição (artigo 165, § 5º) determinou a elaboração de orçamentos separados para o Tesouro Nacional e a Seguridade Social, a fim de evitar que recursos desta sejam utilizados para financiar o déficit do Tesouro. A LRF estabeleceu (artigo 47, § único, IV) que “as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos” e criou (artigo 68) o Fundo do Regime Geral da Previdência Social não como fundo meramente contábil (com receitas e despesas no orçamento da União e sem autonomia), mas como fundo financeiro, com gestão autônoma e recursos depositados em conta bancária própria, separada das contas do Tesouro (como ocorre com o FGTS). Essa conta é que teria de acolher a receita das contribuições previdenciárias, as transferências da receita da Cofins e da CSLL e, como prevê a LRF, “o resultado da aplicação financeira de seus ativos”. Mas só pela força de uma ordem do presidente da República o Ministério da Fazenda anuirá com a transferência para o fundo dos valores relativos aos subsídios.

*Uma vez implementado, o Fundo do Regime Geral, com gestão tripartite (governo-trabalhadores-empregadores), poderá acumular expressivos superávits, como ocorre com o FGTS (ativos de R\$ 180 bilhões e superávit de R\$ 22 bilhões) e os fundos de previdência privada (ativos de R\$ 450 bilhões), deles se destacando a Previ, o fundo de pensão do Banco do Brasil (ativos de R\$ 110 bilhões e superávit de R\$ 36 bilhões), com sucesso tal em suas aplicações que, numa iniciativa sem paralelo no mundo, dispensou os segurados de recolherem as contribuições mensais. O fundo poderá tornar-se detentor de títulos do Tesouro, acionista de grandes empresas e, ainda, restabelecer os serviços prestados pelos antigos institutos de aposentadorias e pensões (empréstimos para desconto em folha ou para aquisição de casa própria, etc). E ensinará a redução da contribuição patronal.*

(\*) Cid Heráclito de Queiroz, advogado, foi procurador-geral da Fazenda Nacional (1979-1991). Artigo publicado no Jornal “O ESTADO DE SÃO PAULO” em 28 de julho de 2007.

# Propostas para a Previdência (I): idade mínima

Fábio Giambiagi (\*)

Começamos hoje uma série de dez artigos com propostas do que pode ser encarado como uma espécie de “decálogo previdenciário” no debate sobre a reforma da Previdência Social. Os dez pontos são: idade mínima; aumento progressivo da idade mínima; redução da diferença homens-mulheres; aumento da idade de quem se aposenta por idade; extensão do período contributivo; transformação dos benefícios rurais em assistenciais; fim da pensão integral; extinção do regime especial dos professores; indexação de todas as aposentadorias ao INPC; e aumento da idade de elegibilidade para o LOAS.

O tema de hoje é a idade mínima. Peço ao leitor que avalie exatamente o que está sendo proposto, para evitar erros de interpretação. Eu tomo todos os dias o ônibus para ir ao trabalho, no Rio de Janeiro. Ao passar por Copacabana, de manhã, constato que no calçadão há muitas pessoas de meia idade, em torno dos 55 anos, provavelmente aposentadas, com uma disposição invejável - e louvável - para usufruir a vida. Deduzo que se trata de aposentados porque a essa hora as ruas estão cheias daqueles que vão trabalhar. Faço um outro pedido ao leitor: lembre que não há nada de pessoal nos comentários. Passei os melhores anos da minha juventude em Copacabana, tenho ótimas lembranças daquela época e, se as regras não mudarem, eu serei um desses idosos, pois vou poder me aposentar aos 57 anos. O problema é que no Brasil as pessoas nessa idade têm uma expectativa de vida próxima à dos países desenvolvidos, mas se aposentam 8 ou 10 anos antes em relação às pessoas dessa faixa etária naqueles países.

Alega-se que a razão para as pessoas poderem se aposentar cedo é a dificuldade de conseguir emprego acima de certa idade. De fato, esse é um drama social. Trata-se, porém, de um problema universal. Nos Estados Unidos, também é difícil conseguir emprego aos 55 anos, mas se alguém bate às portas do Tesouro pedindo aposentadoria a essa idade, encontrará a porta fechada, assim como na Suécia, no Peru ou na Argentina. Por que o Brasil deve ser diferente? É preciso, também, reconhecer que, embora o argumento referente àqueles que não conseguem emprego se aplique a diversos indivíduos, a grande maioria dos casos de pessoas que obtêm a aposentadoria por tempo de contribuição se verifica em situações em que elas estão empregadas.

A aposentadoria precoce é um direito usufruído basicamente pela classe média. A idade em que os indivíduos se aposentam no Brasil por tempo de contribuição no INSS é, na média, de 52 anos para as mulheres e 57 anos para os homens. A pergunta que cabe fazer é: será que é justo preservar intacto esse direito a aposentadorias particularmente precoces, sem levar em conta as mudanças demográficas, considerando a possibilidade de uso alternativo para os recursos que poderiam ser poupados, caso tais aposentadorias

sejam adiadas alguns anos?

O que deve ser feito? A resposta é: idade mínima. Devemos estabelecer no INSS um sistema de condicionalidades cruzadas. Hoje, quem se aposenta por idade tem que respeitar certo período de contribuição, mas quem se aposenta por tempo de contribuição, não está sujeito a uma idade mínima. No futuro, quem se aposentar por tempo de contribuição deveria respeitar uma idade mínima. A proposta é que ela seja de 60 anos para os homens e 55 ou 56 anos para as mulheres. Há 5 justificativas:

1) O bom senso. É uma proposta que o presidente tem condições de defender olhando nos olhos do eleitor. Quem procurar argumentos para alegar que é um absurdo fazer com que um absurdo fazer com que um indivíduo só possa se aposentar com 60 anos se for homem e 55/56 se for mulher, tropeçará com um conjunto vazio.

2) O contexto mundial. É uma regra que, comparativamente à maioria dos países do mundo, ainda é benevolente.

3) O contraste com quem se aposenta por idade e que tem de ter 65 (homens) ou 60 anos (mulheres), o que torna a regra proposta bastante branda.

4) O paralelo com os servidores. A reforma de 2003 já aprovou o princípio para os servidores, foi aceita pela sociedade e julgada pelo STF. Todos irão compreender que há uma base conceitual clara para a isonomia proposta.

5) A carência. A medida passaria a vigorar 5 anos depois de aprovada, o que significa que não modificaria em nada a situação de quem estiver a poucos anos da aposentadoria.

Minha experiência pessoal indica que, quando se sugere a uma pessoa de meia idade que ela, em vez de se aposentar com 58 anos, por exemplo, terá de trabalhar até os 60, há resistências. Já quando se faz a mesma proposta a quem tem 30 anos, ninguém se importa muito. É uma distinção que o governo deveria aproveitar para poder “vender” a idéia. Quando um governo é claro e tem credibilidade, a população acredita em sua proposta.

Resta o argumento de que a medida penalizaria o trabalhador pobre que começou a trabalhar aos 15 anos, ganha salário mínimo e seria prejudicado pela proposta em relação aos privilegiados, como eu, que tiveram a sorte de poder estudar até os 22 anos sem ter que trabalhar. O argumento, porém, é incorreto. Primeiro, porque a aposentadoria por tempo de contribuição é tipicamente de classe média. E, segundo, porque aos 60 anos o trabalhador que tiver começado a trabalhar aos 15 anos irá multiplicar o seu salário médio de contribuição por um fator previdenciário de 1,17 e quem tiver começado a trabalhar aos 22 anos por um fator de apenas 0,97.

(\*) Fábio Giambiagi, economista, co-organizador do livro “Economia Brasileira Contemporânea: 1945/2004” (Editora Campus). Artigo publicado no Jornal “VALOR ECONÓMICO” em 30 de julho de 2007.

# Seguro de Acidentes de Trabalho

*Celso Barroso Leite (\*)*

A propósito de um ato oficial do INSS sobre o cálculo do valor da contribuição para custeio desse seguro, a cargo das empresas, conforme sabemos, começam a surgir nos meios de comunicação manifestações a respeito. É bom que isso ocorra no momento em que está em ação o Fórum Nacional de Previdência Social, incumbido pelo governo de debater e estudar bases para nova reforma desta.

A rigor, o seguro de Acidentes do Trabalho já não existe, integrado que foi, há algum tempo, na Previdência Social. Ainda resta, porém, a questão dos benefícios causados por esses acidentes ou por doenças profissionais, cujo valor é hoje igual ao dos mesmos benefícios por acidentes comuns ou outras causas. A contribuição para seu custeio é como se fosse um adicional à contribuição previdenciária patronal.

Esse adicional já foi calculado de várias formas. De início, cada empresa contribuía de acordo com sua experiência de risco, isto é, o número dos acidentes nela ocorridos; a complicação era enorme e a margem para fraude não menor. Depois tivemos três níveis de contribuição, 1%, 2% e 3%, conforme o grau de risco da atividade

da empresa (baixo, médio, alto).

Era um critério mais simples, mais consentâneo com a natureza social da previdência pública. Há até quem preconize, a meu ver com acerto, a substituição delas por uma taxa única, um denominador comum, mais compatível com a Previdência Social e demais programas dessa natureza. Penso que seria ótimo se o mencionado Fórum Nacional examinasse a possibilidade de retomada da idéia da taxa única.

Mais importante que tudo, porém, nessa matéria, é que não se volte a cogitar, como sempre é perigoso que aconteça, da exploração privada desse ultrapassado seguro, já tranqüilamente integrado na Previdência Social, com o que, repetindo, na realidade deixou de existir.

O perigo é permanente, porque a Constituição, em dispositivo expresso acrescentado por uma das suas numerosas emendas, admitiu a sua eventual ressurreição, mediante exploração por empresas de seguro, inclusive estrangeiras, naturalmente, em descabida concorrência com a previdência social. Devemos respeitar um morto, deixando que a Constituição erre sozinha.

*(\*) Celso Barroso Leite é especialista em Previdência Social. Artigo*

# Os efeitos da aposentadoria espontânea

*José A. Marcondes de Moura (\*)*

Inexiste, até o momento, um consenso entre juristas e tribunais em relação aos efeitos da aposentadoria espontânea sobre o contrato de trabalho, especialmente na hipótese de continuidade da prestação de serviço logo após a sua concessão. A matéria ganhou relevância na medida em que surgiram reclamationárias pleiteando o pagamento da multa de 40% sobre as contribuições do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em relação ao período anterior à aposentadoria. Na apreciação destes pleitos, firmou-se jurisprudência rejeitando esta pretensão, motivando então a Orientação Jurisprudencial nº 177 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que dispôs que “a aposentadoria espontânea extingue o contrato de trabalho, mesmo quando o empregado continua a trabalhar na empresa após a concessão do benefício previdenciário. Assim sendo, indevida a multa de 40% em relação ao período anterior à aposentadoria”.

Todavia, em face da Lei nº 9.528, de 1997, que introduziu no artigo 453 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) dois parágrafos, o Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu liminares em ações diretas de inconstitucionalidade (Adins) suspendendo a eficácia daqueles dispositivos, julgados inconstitucionais em decisão de mérito. Por força das decisões definitivas de mérito, deixou de ser exigido o concurso público para a permanência na atividade de empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista após a obtenção da aposentadoria previdenciária.

No tocante ao segundo parágrafo inserido pela referida lei, a decisão do Supremo consagrou a tese de que a concessão da aposentadoria não constitui causa de extinção automática do contrato de trabalho. Frise-se, entretanto, que nas Adins em questão o tribunal apreciou tão somente a inconstitucionalidade dos parágrafos 1º e 2º do artigo 453, permanecendo incólume à redação do seu caput não impugnado. Ainda mais, tais decisões contemplavam apenas os empregados de empresa pública ou de sociedade de economia mista, não alcançando, portanto, os empregados da iniciativa privada.

Com base no entendimento de que a concessão de aposentadoria não constitui causa de extinção automática do contrato de trabalho, surgiram vários julgados no sentido de acolher a tese de que, nos casos de rescisão contratual ocorrida após a concessão da aposentadoria, os 40% de multa devem incidir sobre a totalidade do tempo de serviço, mesmo que anterior à aposentadoria do empregado. Em vista desta controvérsia sobre a extinção ou não do contrato de trabalho em face da aposentadoria espontânea do empregado, o pleno do TST decidiu, por unanimidade, suspender a Orientação Jurisprudencial nº 177, sem, contudo, firmar posição quanto ao mérito da matéria.

A situação de incerteza levará o empregador a não mais conti-

nuar com a relação empregatícia após a aposentadoria

Voltemos, então, ao caput do artigo 453 da CLT, não atingido pelas decisões do Supremo, com a redação alterada pela Lei nº 6.204, de 29 de abril de 1975. Por força deste dispositivo, não serão computados os períodos, ainda que descontínuos, nos casos em que o empregado for despedido por falta grave, tiver recebido indenização legal ou se aposentado espontaneamente. Portanto, na hipótese de aposentadoria espontânea, não será computado o tempo anterior à sua ocorrência, iniciando-se nova relação de emprego com a permanência do empregado na empresa. Neste sentido podemos registrar algumas posições doutrinárias a respeito do tema, esposadas por Octavio Bueno Magano (“Manual de Direito do Trabalho”, Editora Ltr), Arnaldo Sussekind e Luiz Inácio Barbosa de Carvalho (“Pareceres de Direito do Trabalho e Previdência Social”, Editora Ltr) e Amauri Mascaro Nascimento (“Pareceres de Direito do Trabalho”, Editora Ltr).

Conseqüentemente, em linha com tal pensamento, deduz-se que inexistindo a somatória de tempo de serviço dos períodos anteriores e posteriores à aposentadoria do empregado, não há como fazer incidir a multa de 40% sobre os depósitos do FGTS relativamente a todo o tempo de sua permanência na empresa. Tal penalidade somente incidiria sobre o período posterior à sua aposentadoria, quando da rescisão definitiva do seu contrato de trabalho.

Não obstante, persistem as controvérsias jurisprudenciais sobre o tema. A quarta turma do TST, em um julgamento recente, decidiu - com base na Lei nº 5.107, de 1966, que instituiu o FGTS - que ainda que o contrato seja único, a multa de 40% só incide sobre os depósitos efetuados após a aposentadoria. Outras turmas, contudo, julgaram casos semelhantes no sentido de que a multa deva ser calculada sobre o total dos depósitos efetuados em nome do empregado. Esta situação de incerteza certamente levará o empregador a não mais continuar com a relação empregatícia após a concessão da aposentadoria ao empregado, correndo o risco de pagar multa indenizatória agravante de seu passivo trabalhista. É lamentável que tal tendência venha a se materializar em prejuízo do empregador, que poderia contar com mão-de-obra experiente e qualificada, e do empregado aposentado, que perderá a oportunidade de um ganho adicional aos seus miseráveis proventos previdenciários.

*(\*) José A. Marcondes de Moura é advogado e sócio do escritório Villela e Kraemer Associados. Artigo publicado no Jornal “VALOR ECONÓMICO” em 08 de agosto de 2007.*



# Paradoxo distributivo no Brasil

Márcio Pochmann (\*)

Muito já tem sido pesquisado, escrito e falado acerca da má distribuição de renda e riqueza no Brasil. Há avanços inquestionáveis em termos de informações quantitativas e qualitativas sistematizadas e de sofisticação teórica em torno da péssima concentração da renda em todo país./

Mas ao contrário do debate propositivo e questionador do início da década de 1970, quando a divulgação do censo demográfico contendo dados distributivos empolgou o país contra as injustiças promovidas pelo modelo econômico do período militar, percebe-se, atualmente, o predomínio de discussões paralisantes, quando não acomodativas. Um registro disso é a própria circularidade da improdutiva discussão sobre a vigência de um modelo econômico pró-pobre, muito a gosto do pensamento liberal-conservador.

Nesse sentido, o país estaria seguindo no rumo certo, sem necessidades de mudanças. Mesmo sem expansão sustentada da economia nacional, o povo passaria por condições de vida e trabalho superiores, para alguns, jamais vistas historicamente.

De todo o modo não há como negar a evidência a respeito da inversão na tendência de aumento da desigualdade no interior do rendimento do trabalho, a partir da queda do índice de Gini. No ano de 2005, por exemplo, esse indicador da desigualdade na distribuição pessoal da renda foi ainda significativamente alto (0,54), embora 8,5% inferior ao constatado em 1980 (0,59)./

Em grande medida, a reversão no sentido da desigualdade encontra-se diretamente relacionada ao que vem ocorrendo nos estratos superior e inferior da distribuição na renda do trabalho no Brasil. De um lado, observa-se que a participação do decil de maior rendimento (acima de 1,6 mil reais mensais) vem decaindo nos últimos quinze anos.

No ano de 2005, os 10% de maior remuneração absorveram 44,7% do total da renda do trabalho, enquanto em 1990 capturavam 48,1%. Com a queda de 7,1% acumulada nestes quinze anos (redução de 0,5%, em média ao ano), o Brasil tenderia a levar cerca de 60 anos para alcançar o estágio atualmente verificado nas economias avançadas.

Ademais, deve se considerar também que a diminuição do peso relativo do rendimento dos ricos no total da renda do trabalho encontra-se diretamente relacionada ao movimento de desestruturação do mercado de trabalho, que decorrente do baixo crescimento da economia nacional e da forma com que o país vem se inserindo na economia mundial, cada vez mais dependente da produção e exportação de bens de baixo valor agregado, contida intensidade tecnológica e crescente uso do padrão de emprego asiático (baixa remuneração, alta rotatividade e extensa jornada de trabalho). Em síntese, a desestruturação do mercado de trabalho avança tanto com

a expansão dos empregos precários e sem regulação, que mina a capacidade de geração dos empregos de classe média, como pela manutenção do elevado desemprego, que fragiliza a trajetória das remunerações em virtude da intensa rotatividade dos trabalhadores ocupados./

De outro lado, também se constata o fortalecimento da participação dos 40% de menor renda do trabalho. A melhora relativa do rendimento do estrato inferior na escala distributiva deve-se fundamentalmente aos ganhos obtidos em função dos avanços consagrados pela Constituição Federal de 1988 (equivalência do valor da aposentadoria ao salário mínimo, aposentadoria rural, LOAS entre outras medidas), da recuperação do valor real do salário mínimo e da ampliação das políticas de garantia de uma renda mínima.

Essa situação indicativa da inegável melhora parece estar, todavia, circunscrita ao fenômeno da redistribuição fundamentalmente intersalarial. Isso porque o rendimento do trabalho capturado pelas pesquisas oficiais revela a sua queda em relação à renda nacional e, no seu interior, a maior diminuição do peso relativo do rendimento dos mais ricos.

Em resumo, a parte da renda do conjunto dos verdadeiramente ricos afasta-se cada vez mais da condição do trabalho, para aliar-se a outras modalidades de renda, como aquelas provenientes da posse da propriedade (terra, ações, títulos financeiros, entre outras).

De fato, verifica-se que, em 2005, a participação do rendimento do trabalho na renda nacional foi de 39,1%, enquanto em 1980 era de 50%. Noutras palavras, a renda dos proprietários (juros, lucros, aluguéis de imóveis) cresceu mais rapidamente que a variação da renda nacional e, por conseqüência, do próprio rendimento do trabalho.

Em conformidade com a nova série do Sistema de Contas Nacionais do IBGE para o período recente, constata-se a persistência da trajetória de agravamento do processo de distribuição funcional da renda no país. No fundamental, o crescimento relativo na renda dos proprietários encontra respaldo no avanço dos detentores da riqueza financeira.

Assim, o Brasil convive com uma experiência de distribuição paradoxal da renda. Simultaneamente à melhor redistribuição no interior da renda do trabalho, nota-se justamente a continuidade na compressão do peso relativo do rendimento do trabalho na renda nacional, influenciada pelo maior crescimento da riqueza dos proprietários.

(\*) Márcio Pochmann é professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade de Campinas. Artigo publicado no Jornal "VALOR ECONÓMICO" em 12 de julho de 2007.

(\*\*) NR. Márcio Pochmann é o no Presidente do IPEA

# A razoabilidade e os acidentes de trabalho

Terezinha Gaia (\*)

São preocupantes as estatísticas sobre acidentes do trabalho e doenças profissionais no Brasil. Somente no ano de 2005 ocorreram 491.711 acidentes do trabalho e 2.708 mortes, conforme divulgado pela Agência Brasil em fevereiro de 2007. Assim, é necessário que cada agente incumbido de eliminar ou reduzir essas estatísticas - ou seja, que governo, empregadores e trabalhadores faça efetivamente sua parte.

Ao governo, cabe a regulamentação, fiscalização, pesquisa em ações voltadas à segurança e higiene do trabalho. Seria de sua responsabilidade ter banido, por exemplo, o amianto, comprovadamente cancerígeno e já eliminado do processo de produção em 48 países. Não o fazendo, descumpriu sua assinatura em duas convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) - a Convenção nº 132, na qual o país se compromete a excluir do processo do trabalho qualquer substância cancerígena, e a Convenção nº 162, que prevê o uso controlado da substância até que se desenvolva um substituto, o que já ocorreu. Deve, também, promover junto aos trabalhadores campanhas motivacionais e de conscientização quanto aos riscos do trabalho. Já as empresas empregadoras têm a incumbência de implementar programas voltados para a segurança e a saúde do trabalhador, fornecendo equipamentos coletivos e/ou individuais para reduzir ou mitigar os efeitos de agentes físicos, químicos e biológicos na integridade física do trabalhador, bem como promover o treinamento para o uso de máquinas e equipamentos necessários à execução dos serviços e a supervisão de seu uso. Quanto aos trabalhadores, mediante instruções, sua tarefa é a de utilizar os equipamentos de modo correto. Sem a ação deste tripé, a meu ver, os números acima não serão reduzidos.

No esteio de inúmeras alterações que o Ministério da Previdência Social vem procedendo, foi editado o Decreto nº 6.042, de fevereiro de 2007 que, regulamentando a Lei nº 10.666, de 2003, dispõe sobre o Fator Acidentário de Prevenção (FAP), de finalidade nitidamente extrafiscal. A aplicação desse fator poderá levar a uma redução de até 50% ou a um aumento de até 100% nas alíquotas do Seguro Acidente de Trabalho (SAT), que são de 1%, 2% ou 3%, de acordo com o risco da atividade econômica, conforme a gestão da empresa em relação aos riscos ambientais do trabalho.

O FAP, calculado por empresa, leva em consideração a quantidade de benefícios concedidos aos seus trabalhadores, aqui incluídos os denominados benefícios previdenciários (não decorrentes de acidente do trabalho), a gravidade destes eventos, expressa na duração em dias do benefício, e o custo desses benefícios, apurado pelo valor correspondente ao salário-de-benefício diário dos benefícios considerados no cálculo.

Embora seja uma iniciativa louvável, na medida em que visa premiar os empregadores responsáveis e punir com um ônus maior os negligentes, a nova regra contém equívocos que resultarão em injustiças, e não representará, em alguns casos, o efetivo cuidado e responsabilidade da empresa para com seus funcionários.

A inclusão dos benefícios previdenciários na apuração do FAP, explicada pelo anexo da Resolução nº 1.269, de 2006, do Ministério da Previdência Social e do Conselho Nacional da Previdência Social pela ocorrência de subnotificação de Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT), não se justifica. Primeiro, porque a emissão de CAT, por si só, não caracteriza o acidente do trabalho, que sempre vai precisar da análise e exame do acidentado pelo médico-perito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a quem cabe, exclusivamente, estabelecer o nexo causal entre o acidente ou lesão e o trabalho. Em segundo lugar, a CAT pode ser emitida por qualquer autoridade, conforme dispõe a legislação. Além disso, os benefícios previdenciários foram concedidos e assim caracterizados pela própria perícia médica do INSS que, se tomar conhecimento de que se trata de acidente do trabalho, tem o dever de notificar à Receita Federal do Brasil para que providências sejam tomadas. Entender de forma diferente é atestar o atendimento médico pericial deficiente ao segurado. Por outro lado, a gestão de uma empresa numa política de prevenção ou redução de acidentes não alcança as causas que originaram a doença ou lesão de um benefício previdenciário. Portanto, a inclusão de benefícios previdenciários na apuração do FAP retira seu caráter extrafiscal. Se há constatação de subnotificação da CAT, medidas mais diretas deverão ser adotadas.

Quanto ao auxílio-acidente, somente poderá ser considerado aquele decorrente de acidente do trabalho ou doença profissional, uma vez que este benefício é concedido em razão de seqüelas provenientes de acidentes de qualquer causa ou natureza. Ao ser estabelecida a expectativa de vida como definição para a cessação do auxílio-acidente, também o decreto se mostra equivocado, porque, desde dezembro de 1997, este benefício deixou de ser vitalício, sendo pago até a véspera do início de qualquer aposentadoria. Outro engano é quanto ao índice de custo. Sendo custo, representa a despesa incorrida pelo órgão previdenciário com o pagamento dos benefícios. Assim, o valor a ser considerado é aquele correspondente à renda do benefício, que nem sempre equivale ao salário-de-benefício. Por exemplo, no caso do auxílio-doença acidentário, a renda consiste em 91% do salário-de-benefício. Já no caso do auxílio-acidente, a 50%.

Portanto, em face dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, torna-se necessário adequar e conformar a apuração do Fator Acidentário de Prevenção para que ele se torne efetivamente uma medida de avaliação da política empresarial quanto aos riscos ambientais do trabalho.

*(\*) Terezinha Gaia é advogada do escritório Vinhas Advogados e professora convidada de direito previdenciário e tributário do Centro de Estudos e Pesquisas no Ensino do Direito (Ceped) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Artigo publicado no Jornal "VALOR ECONÔMICO" em 13 de agosto de 2007.*

# A importância da regularidade fiscal

Rogério Aleixo Pereira (\*)

Estar em dia com o fisco parece não ser apenas uma obrigação legal, mas uma necessidade das empresas e de seus respectivos sócios. Quem já se deparou com alguma restrição pessoal ou comercial por conta de pendências cadastrais ou fiscais sabe muito bem o que significa “correr atrás do prejuízo”, sem contar o fato de que, às vezes, nem sempre é possível resolver o assunto a tempo de não perder o negócio.

Fazendo-se uma breve verificação da legislação em vigor - e aí não estamos falando somente da legislação tributária - verificamos que a existência de pendências de cunho fiscal pode acarretar uma série de problemas. Um deles é a própria perda de negócios junto a clientes privados. Cada vez mais as empresas estão exigindo a demonstração de regularidade fiscal de seus contratados, uma vez que eventuais problemas de seus fornecedores podem prejudicar o cumprimento dos objetivos da contratação. A possibilidade de perda de negócios junto ao governo, no caso de participação da empresa em licitações, também existe. Neste caso, não é preciso ser um jurista para saber que o governo só contrata empresas regulares, por disposição legal.

Além destes problemas, há outros de cunho burocrático causados pela existência de pendências fiscais. Como exemplo, o fato de o fisco só admitir o encerramento de uma empresa que não possua dívidas - logo, estar em dia com o mesmo é uma necessidade, já que, estando aberta a empresa, algumas obrigações fiscais e trabalhistas continuam obrigatórias, como as declarações fiscais e a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), por exemplo. Pendências fiscais também impedem a abertura de uma nova empresa. Há disposição na legislação tributária no sentido de que só se concederá o CNPJ de uma nova empresa se os seus sócios não tiverem pendências pessoais em outras empresas do qual participem.

Além disso, há a possibilidade de penhora de bens: se houver uma dívida fiscal, a mesma será cobrada. Isso pode demorar um pouco, por conta da notória falta de recursos das procuradorias e dos juízos, mas certamente haverá uma cobrança. E é preciso lembrar que qualquer defesa a ser feita na Justiça demanda a contratação de um advogado. É preciso lembrar, também, do instrumento da penhora on line de contas bancárias, já totalmente difundido no Poder Judiciário e nas procuradorias, que vêm requerendo aos juízos sua aplicação de maneira mais efetiva. Quem já teve a surpresa de ter o numerário de uma de suas contas bancárias sabe da dificuldade em se reverter tal situação. Ainda mais porque as execuções, muitas vezes, aparecem sem que o contribuinte saiba que têm contra si uma dívida fiscal. Têm sido praxe o ajuizamento de ações antes de o contribuinte ser informado da existência da dívida e antes de processados os seus requerimentos demonstrando que as mesmas são inexistentes - o chamado envelopamento.

Também não é preciso dizer que as pendências fiscais impedem a obtenção de financiamentos, já que os bancos não emprestam numerário a empresas com problemas fiscais. Aliás, já tomamos conhecimento de algumas instituições que não emprestam dinheiro às empresas se os sócios participam de outras sociedades com problemas, ou têm problemas particulares com o fisco. Estas mesmas empresas ficam ainda impedidas de vender bens particu-

lares como imóveis. Vigora atualmente uma disposição legal no sentido de que, na pendência de uma inscrição em dívida ativa, os atos negociais desta natureza poderão ser objeto de anulação. É o caso, por exemplo, de uma empresa que faça a venda de um de seus imóveis hoje, mesmo com pendências fiscais. Por força desta nova legislação, o negócio poderá ser anulado pelo juiz competente caso a empresa vendedora não possua bens para garantir o débito que estava inscrito à época da venda e compra.

A empresa em débito com o fisco também não consegue encerrar um inventário - as quotas de uma sociedade limitada constituem-se de bens passíveis de inventário. Não se trata, na verdade, de uma opção em inventariá-las, mas sim de uma obrigação legal. Qualquer modificação no quadro societário das empresas, por conta da sucessão causa mortis, depende de alvarás ou formais de partilhas expedidos pelo Poder Judiciário. Mas não é só isso. Se a empresa tiver problemas fiscais, mesmo com a posse de tal documentação não será possível efetuar modificações societárias, principalmente aquelas que transmitem mais de 50% das quotas. E, por fim, as pendências fiscais também impedem a empresa de aderir ao Supersimples, já que a lei não permite que empresas sem regularidade fiscal possam ingressar neste regime tributário. Como vêm sendo divulgado por toda a imprensa, são milhares de empresas que, por conta de irregularidades tributárias, não estão podendo aderir ao Supersimples.

O que fazer diante de tal quadro? O primeiro passo para não ser “contemplado” com algum destes dissabores é o de obter a certificação digital do responsável da empresa perante a Secretaria da Receita Federal do Brasil, bem como a obtenção de senha on line do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), já que é possível obter rapidamente e a qualquer tempo (inclusive durante períodos de greves de servidores) os dados relativos à situação fiscal e cadastral da sociedade. Feita tal verificação, a empresa e o empresário devem atacar imediatamente as eventuais pendências, segundo os procedimentos administrativos oferecidos pelo fisco (envelopamento, conta-corrente etc.).

O trabalho de verificação da situação fiscal e cadastral não deve ser feito apenas uma vez, mas continuamente. O mesmo deve ser feito em relação ao acompanhamento dos processos de revisão de débito descritos acima. Isto deve ser feito mensalmente e, caso os mesmos não sejam solucionados no prazo de um ano, que seja proposta uma medida judicial no sentido de obrigar a análise de eventuais pedidos - acreditem, há dispositivo de lei que obriga a Receita Federal a analisar os processos administrativos neste prazo. Este procedimento já vem sendo adotado por algumas empresas em relação a processos de regularização antigos e o Poder Judiciário têm respondido positivamente a tais pedidos, determinando a verificação imediata dos respectivos procedimentos, principalmente porque o contribuinte tem direito a um serviço público eficiente.

(\*) Rogério Aleixo Pereira é advogado tributarista, sócio do escritório Aleixo Pereira Advogados e membro do Conselho Municipal de Tributos de São Paulo. Artigo publicado no Jornal “VALOR ECONÓMICO” em 14 de agosto de 2007.

Minha solidariedade aos parentes das vítimas do caos aéreo e da incúria governamental. Mudemos de assunto. Finalmente veio a lume um estudo definitivo mostrando a verdade tão descurada pela mídia (EM, 4/7). A seguridade é superavitária (saúde, assistência social, incluindo o Bolsa-Família e a Previdência Social, quer a geral, quer a dos funcionários públicos da união, suas autarquias e fundações). Os critérios utilizados foram os previstos na Constituição. Do lado das receitas, todas as que estão previstas para a seguridade pela Lei Maior, mas cuja destinação vem sendo desviada. De outro lado, o orçamento da seguridade e seus gastos, como igualmente estão previstos na Constituição.

Por primeiro, as receitas: a) contribuições dos segurados do setor público e privado e dos empregadores sobre a folha de salários = R\$133 bilhões; b) Cofins = R\$ 92,4 bilhões; c) CPMF = R\$ 32 bilhões; d) CSLL = R\$ 28,1 bilhões; e) loterias ou jogos de prognósticos = R\$ 1,41 bilhões; f) PIS/Pasep = R\$ 14,5 bilhões. As contribuições finalísticas ou impostos criados para a seguridade somaram, em 2006, R\$ 301,67 bilhões. Agora, as despesas na ponta do lápis: a) assistência social gratuita = R\$ 21,5 bilhões; b) saúde pública, Sistema Único de saúde (SUS) e subvenções = R\$39,7 bilhões; c) Previdência Social, regime geral e funcionários públicos federais = R\$ 156 bilhões; d) seguro-desemprego e abonos diversos = R\$ 11,9 bilhões. As despesas, portanto, em 2006, somaram R\$ 229,4 bilhões, gerando obviamente um superávit líquido de R\$ 72 bilhões. Equação veraz porque matemática, sem que a União gastasse com a seguridade sequer um centavo de suplementação; muito pelo contrário, ela é quem mete a mão no dinheiro da seguridade, ou, noutro tom, desvia os seus recursos para pagar gastos correntes e fazer caixa para o superávit primário, com que amortiza os juros do serviço da dívida pública.

O estudo acadêmico encomendado pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), em boa hora, desmente os pregoeiros do “arrocho previdenciário”, como já fez revista de grande circulação, mais de uma vez, em reportagens e matérias baseadas em premissas bisonhas e previsões fantasiosas. Ao que, sendo superavitário o sistema brasileiro de seguridade, não há falar em sua reforma urgente. Ao contrário, o que reclama urgência são as reformas tributárias e trabalhistas, de modo a trazer os empregados informais – 48% da força de trabalho – para a formalidade, aumentando, assim, os recursos da seguridade! Nada de penalizar os segurados, os aposentados e os pensionistas com reduções de benefícios, mais filas nos hospitais (desequipados) e maiores limites de idade para a aposentação, sem falar na pequena monta dos benefícios, aposentadorias e pensões. É preciso que se aumentem os benefícios e melhore o atendimento, além de forçar o

governo a gastar menos com despesas correntes, com o empreguismo desbragado e com o serviço da dívida, pagamento de juros e amortizações, que em 2006 alcançou R\$ 163 bilhões. Aliás, nosso governo é mesmo engraçado. Diz que o câmbio é flutuante, mas todo dia compra bilhões de dólares para esvaziar o tanque, trocando dólares por títulos, que rendem 12%, enquanto os dólares comprados, 5%. Os bancos e fundos deitam e rolam. Enquanto isso, a dívida pública só faz crescer. Porque não usar uns 20% das reservas em projetos de energia? Ao menos, teríamos algum conforto.

O jornalista Pedro Lobato, a quem muito admiro, há de me perdoar pela discordância. Ele disse no mesmo dia em que o EM publicou o estudo: “ Os recursos tributários são do Tesouro ou do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)? Ajuda pouco essa discussão, que mais parece de semântica (...) O preço pode ser alto”. A uma, tudo agora é do Tesouro, com a criação da Super-Receita. As duas, a discussão não é semântica, é constitucional, sobre ser necessária de um ponto de vista lógico e matemático, além de imprescindível para a sociedade saber a origem e o destino dos tributos que paga. O preço pode ser alto sim, mas só se trocarmos a verdade pela semântica. A seguridade em 2006 arrecadou R\$ 301,6 bilhões e gastou R\$ 229,4 bilhões, com superávit de R\$ 72 bilhões.

A União além dos R\$ 301,6 bilhões da seguridade, arrecadou ainda cerca de R\$222 bilhões com as receitas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) – sobre combustíveis -, royalties, fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) et caterva, Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto de Renda (IR) e imposto de importação. Investiu pouquíssimo em infra-estrutura, pagou R\$ 163 bilhões de juros e amortizações e ainda tirou dinheiro da seguridade para cobrir seus repasses e gastos correntes. Essa é a verdade, meu caro Pedro. Aliás, por falar nela, o governo, lerdo em tudo que faz (já devia ter privatizado rodovias e despolitizado a Petrobrás, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal), tarda em criar o sistema de seguridade privada para os funcionários públicos, cuja grande maioria é jovem. O governo não precisaria lhes pagar aposentadoria e pensões e os funcionários iriam receber muito mais na aposentação. Fico com o Bianor. Ele detesta a retórica, a incompetência gerencial e os sofismas, principalmente os de Renan Calheiros!

*(\*) Sacha Calmon é advogado tributarista e professor titular de direito tributário da UFRJ. Artigo publicado no Jornal “ESTADO DE MINAS-MG” em 22 de julho de 2007.*

# O trem da alegria

*José Pastore (\*)*

A aprovação em concurso público é uma exigência constitucional para o ingresso nos quadros governamentais. Teoricamente, quem passa está apto a prestar bons serviços.

E o problema da obsolescência? A carreira dos funcionários é longa - 30 anos e mais. Nesse período, as exigências mudam. O médico, por exemplo, precisa dominar certas tecnologias que não existiam quando ingressou no serviço público. Um advogado tem de conhecer as leis que foram aprovadas depois da entrada na carreira. O mesmo ocorre com o juiz e com tantas outras profissões.

Na atual sociedade do conhecimento, as profissões passam por uma metamorfose meteórica. Embora útil para aferir a competência inicial, o concurso é insuficiente para garantir a atualização. Impõe-se uma avaliação periódica.

Ao longo da minha carreira acadêmica (mais de 30 anos) na Universidade de São Paulo tive de demonstrar atualização nos exames de mestrado, doutorado, livre docente, professor adjunto e professor titular. Ainda assim, achei pouco, porque, depois de me tornar titular, ninguém exigiu mais nada de mim.

É verdade que há outros caminhos para se mostrar competência, mas nada dispensa a aferição da própria instituição até perto da aposentaria. O que justifica para os juizes fazerem um concurso de ingresso na magistratura e nunca mais abrir um livro para estudar?

Acho que em vários pontos de suas carreiras, todos os servidores teriam de passar por provas de atualização. Tais provas teriam de avaliar também as suas condutas no atendimento ao público. Neste caso, a avaliação teria de ser feita com os cidadãos, como é o caso dos pacientes do médico, das partes nos litígios, dos alunos nas escolas e assim por diante.

Os que demonstrassem dificuldade nas duas áreas - conhecimentos e condutas - seriam reciclados e, persistindo os problemas, seriam dispensados.

Ou seja, concurso não tem nada que ver com vitaliciedade. No mundo atual, todos nós temos de nos manter atualizados e cultivar condutas adequadas para o bom atendimento dos cidadãos. Para bem avaliar a carreira das pessoas, o que interessa é a sua eficácia na prestação de serviços e não apenas a sua eficiência na aprovação no concurso de ingresso.

Infelizmente, estamos longe disso. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 54, com seus anexos, visa a dar estabilidade para profissionais que não fizeram sequer o concurso de ingresso! É o novo trem da alegria que, a qualquer momento, na calada da noite, pode ser aprovado.

A medida concede apenas benefícios individuais. Pouco vai acrescentar à qualidade dos serviços prestados, mesmo porque a maioria desses servidores está perto da aposentadoria e outros já se aposentaram.

Os parlamentares que aprovarem essa PEC estarão mais interessados em capturar o voto dos 260 mil beneficiados e de seus familiares do que em melhorar a qualidade do serviço público. Com a estabilidade, os servidores entrarão no regime jurídico único e provocarão um rombo adicional nas contas já deficitárias da Previdência Social, sem considerar a avalanche de ações judiciais que poderão ser interpostas para reclamar benefícios retroativos.

Tudo isso nos coloca longe do sistema proposto. A Lei 9.801/99, por exemplo, permite exonerar servidores que não prestam bons serviços. Mas esse instituto é tão complicado e admite tantas exceções que, na prática, virou letra morta.

Pior. A noção de mérito se está deteriorando. Boa parte dos servidores e dos seus sindicatos é contra isso. Eles se especializaram em cultivar direitos, pouco se importando com os deveres. Afinal, com uma Constituição Federal na qual a palavra direito aparece 76 vezes, dever, quatro vezes, produtividade, duas, e eficiência, uma, o que esperar desse país?

O problema se agravou com a ojeriza à premiação que está dominando grande parte dos brasileiros por influência do corporativismo sindical. Mérito, eficiência e competência são vistos como conceitos neoliberais que carregam no seu bojo a maldade da exclusão social!

É um absurdo, mas é isso mesmo. Toda vez que premiamos o bom, os seguidores do esquerdismo burocrático-sindical entendem que estamos excluindo os demais e postergando a inclusão social. O que eles querem mesmo é a generalização do trem da alegria. Pobre Brasil!

*(\*) José Pastore é professor da FEA-USP. Artigo publicado no Jornal*

# Administração de Pessoas no Serviço Público Federal: evolução e retrocesso

Verônica Maria Monteiro Rocha (\*)

No Brasil, somente a partir de 1930, com a introdução do modelo burocrático, ocorreu o primeiro esforço no sentido da profissionalização do serviço público, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público e do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) - como órgão central responsável pela política de recursos humanos - iniciando o processo de regulamentação, classificação de cargos, estruturação de quadros de pessoal, concurso público e sistema de carreiras baseado no mérito e na competência etc.

Destacamos, também, os esforços empreendidos dentro desse espírito de reforma que evoluíram e até hoje norteiam a gestão de pessoas no serviço público federal, como o modelo do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal – SIPEC estruturado pelo Decreto 67.326/1970; o sistema de classificação de cargos da Lei 5.645/1970 por categoria profissional; o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos (Lei 8.112/90) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), em 1988, iniciando sua operacionalização, a partir do módulo da folha de pagamento de pessoal.

A partir de 1970, a estratégia oportunista do regime militar de flexibilização do ingresso no serviço público, mediante contratação de pessoal pelo regime celetista com dispensa do concurso público, por meio de empresas estatais, bem como, a transposição imediata de cargos para fins de ascensão funcional driblando a realização de concurso interno, resgatou velhos vícios como empreguismo, nepotismo e desqualificação. O modelo burocrático brasileiro entra em crise devido a sua incapacidade de extirpar as práticas patrimonialistas ou clientelistas da administração pública. Em 1988, temos uma herança de mais de 300 mil servidores públicos na administração direta, autárquica e fundacional, dispensados da exigência de ingresso por concurso público.

A constituição de 1988, ainda em vigor, na busca de corrigir as distorções apresentadas pelo indevido ingresso no serviço público, agrava a crise ao imobilizar os servidores dentro do cargo, impondo o concurso público para qualquer investidura em cargo público efetivo. Em 1993, julgada a ADIN 970-2 pelo STF, foi proibida, no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 1 Região, a concessão de progressão funcional com mudança de nível e categoria funcional, restringindo-se a aplicação para mudança de classe na mesma categoria funcional ou nível. Tal medida moralizante entendida com excessiva rigidez, em vez de consolidar uma burocracia profissional, leva a administração pública brasileira ao enrijecimento burocrático extremo, inviabilizando a implantação adequada de sistema de mérito e de qualificação profissional dos servidores.

Em 1990, surge a reforma neoliberal do presidente Fernando Collor, centrada na redução do tamanho do Estado e a implantação do Estado Mínimo - regulador e fiscalizador – em contraponto ao Modelo do Bem-Estar Social. Uma intensa campanha na mídia enaltece a empresa privada e cria uma imagem negativa dos serviços públicos e do servidor como desleixado, incompetente, marajá, preguiçoso e corrupto - o vilão responsável por todas as disfunções, filas e mazelas dos serviços prestados pelo estado. Assim, o Governo garante o apoio popular aos enxugamentos e privatizações, com a extinção de órgãos e unidades aliada a demissão de milhares de servidores públicos.

A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique Cardoso a reforma administrativa passou a ser tema central, com o discurso de um serviço público moderno, profissional, eficiente e cidadão. A reconstrução passa pela redefinição de funções e do papel do Estado. As empresas estatais são privatizadas. Em contraponto ao modelo burocrático surge o modelo gerencial “Bressiano” de administração pública,

com uma nova concepção da gestão de pessoas pautada na terceirização dos serviços auxiliares, redução de benefícios dos servidores ativos, aposentados e seus pensionistas, flexibilização da estabilidade, criação de novos cargos genéricos e carreiras especializadas por áreas e instituições do Governo Federal e a definição de carreiras típicas de Estado, com destacados privilégios das carreiras das áreas e instituições de regulação, fiscalização, auditoria, jurídica, policial e de gestão do núcleo estratégico da administração pública federal.

O Governo LULA, a partir de 2002, promoveu o aumento da máquina administrativa governamental em função da criação de novos Ministérios voltados para gerenciamento de programas sociais, com uma mudança estrutural sem o adequado alinhamento das pessoas. No modelo de Estado Sindical, a política de pessoal apenas incorporou a participação exclusiva das entidades sindicais nas mesas de negociação e a realização de concursos públicos para preenchimento de cargos efetivos em substituição da mão-de-obra terceirizada, ficando a gestão de recursos humanos desprovida de uma política capaz de conduzir para uma correta e definitiva implantação do plano de cargos, carreiras e salários.

A criação de novos cargos e carreiras por áreas e instituições, a mercê das forças políticas corporativas, reforça os casuísmos e as desigualdades de remunerações, independente da complexidade das atribuições e relevância social. No que tange a arquitetura de cargos, carreiras e salários do Governo federal, a incoerência e o despreparo técnico dos atores envolvidos vem acirrando a desintegração e fragmentação, com a criação de carreiras - com cargo único ou diversos cargos, amplos ou estreitos, genéricos ou específicos - por área de atuação, categoria profissional, especialidade ou órgão de Governo. Existe diversidade de critérios também quanto ao desenvolvimento no cargo/carreira, estabelecimento de classes e padrões, escalonamento de cargos e salários, remunerações fixas e variáveis, sendo o incentivo financeiro à qualificação privilégio de determinados cargos e carreiras. Das disfunções e inconsistências emerge um modelo que confunde e mistura competência com incompetência, o velho com o arcaico, o novo com o moderno e o caos com uma nova ordem, tomando como base as diretrizes distorcidas pelos interesses corporativistas.

Até hoje, independente do modelo de gestão da administração pública brasileira e seu discurso moralizante, a gestão de recursos humanos, pessoal ou pessoas do governo federal obteve avanços somente no que tange a construção do sistema de informações de pessoal, através do desenvolvimento do SIAPE, com a fragilização dos demais processos, o descaso com o mérito e a competência e o fortalecimento de um modelo de incongruência, conduzido por forças políticas corporativa.

O pior ainda está por vir, embora continuem em vigor os inatingíveis princípios constitucionais da insonomia de vencimentos, do regime jurídico único e de planos de carreira dos servidores públicos, quando o Governo LULA defende o PLP92/2007, projeto de lei do executivo e em tramitação na Câmara Federal que permite ao poder público criar fundações estatais de direito privado para contratação de servidores pela CLT, num mesmo discurso de flexibilização e agilidade adotado no regime militar para a dispensa de concurso público. Caso tal iniciativa do Governo seja aprovada, novo ciclo político inicia com a provável retomada da tão combatida prática do empreguismo e a formação de novos trens de alegria acirrando as desigualdades e dentro do serviço público federal. Quem viver verá!

(\*) Verônica Maria Monteiro Rocha, administradora do INSS, professora

# As novas relações cidade e campo

Mauro Del Grossi (\*) e José Graziano da Silva (\*)

A partir dos anos 80 se observa a emergência de uma nova ruralidade no Brasil, trazendo consigo transformações importantes no uso do espaço rural, de suas atividades, influenciando na ocupação de sua mão-de-obra e no respectivo arranjo familiar. Por meio das informações atuais sobre ocupação das pessoas se procura demonstrar essa nova ruralidade, constatado principalmente pela participação das atividades não-agrícolas entre os residentes rurais: 24% dos ocupados nas áreas rurais agropecuárias de regiões não-metropolitanas estavam envolvidos com atividades não-agrícolas. Ou ainda, tomando nossa agricultura familiar: 45% delas eram pluriativas, ou seja, combinavam atividades agrícolas com não-agrícolas na mesma família. Esta nova conformação do mundo rural traz novas oportunidades, mas também novos desafios, especialmente para as políticas públicas voltadas para planejamento urbano ou desenvolvimento rural.

## Introdução

A exemplo dos países desenvolvidos, no Brasil também se assiste a uma nova conformação do seu mundo rural. Uma das formas de se observar essa nova ruralidade brasileira é pela ocupação das pessoas que residem nas áreas rurais. O progresso técnico na produção agropecuária tem continuado e acarretado numa simplificação das tarefas agrícolas, principalmente com a terceirização de operações mecanizadas. Por outro lado, surgem não só novas atividades agrícolas no meio rural, mas principalmente atividades não-agrícolas, que acabam absorvendo a mão-de-obra excedente da agricultura modernizada.

Na utilização do espaço rural também se observa, a expansão das construções rurais, quer para segunda moradia das famílias urbanas de rendas média e alta, em chácaras e sítios de lazer no interior, quer para moradia da população menos favorecida. Dessa forma, o meio rural também tem se tornado o espaço da moradia, revelando assim uma de suas novas funções, além da produção de alimentos. Essas transformações impactam as áreas rurais, a iniciar pelo resultado do seu saldo migratório.

## A urbanização estatística

Antes de iniciar qualquer discussão sobre ruralidade, é preciso explicar como são definidas as áreas rurais brasileiras: são definidas num processo de exclusão, ou ainda, residual. Cada Município, por meio de através de Leis Municipais aprovada pelas respectivas Câmaras, define seu perímetro urbano, e as áreas fora deste perímetro são as áreas rurais. Para definir os perímetros urbanos, em geral, os administradores municipais levam em consideração vários fatores, entre eles o dilema da arrecadação com IPTU da nova área urbana versus extensão de equipamentos e serviços públicos (água tratada, esgoto, iluminação pública, arruamento, postos de saúde, entre outros).

Outro detalhe importante é que essa delimitação geográfica é mantida fixa em nossas estatísticas oficiais, e somente são atualizadas quando das realizações dos Censos Demográficos. Ou seja, mesmo que uma prefeitura promova um povoado ao status de "urbano", essa população somente será contada como "urbana" por ocasião de um novo censo demográfico. As Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios – PNADs do IBGE, poderoso instrumento de levantamento da realidade brasileira realizada anualmente, carecem deste mal, mas que do ponto de vista metodológico têm a virtude manter inalterada a área geográfica para análise.

Os efeitos da atualização da base cartográfica nas PNADs podem ser observados na Tabela 1, onde são apresentadas as situações censitárias tradicionais (urbano & rural), e outra um pouco mais detalhada (quatro grupos), para apreender melhor as situações intermediárias do continuum rural-urbano<sup>1</sup>. Essas duas categorias intermediárias são: a periferia, formada por aquelas áreas formalmente definidas como urbanas, mas que não dispõem da infra-estrutura e dos serviços que deveriam caracterizá-la; e os povoados, que se constituem em aglomerações rurais e urbanas isoladas, não possuindo assim nenhuma contigüidade com centros urbanos. Por fim, as áreas rurais agropecuárias são propriamente o local da produção agrícola<sup>2</sup>. A tabela 1 apresenta as duas PNADs, imediatamente anterior e posterior ao Censo Demográfico 2000, e o efeito da atualização

cartográfica dos domicílios: em 1999 a PNAD enumerava 33 milhões de residentes rurais, que passa para 27 milhões em 2001. As áreas de periferia e povoados também são atualizadas por conta da atualização cartográfica. Ou seja, quase 6 milhões de pessoas mudaram sua situação censitária entre 1999 e 2001, sem terem alterado o local de residência.

Situação Censitária da Residência das Pessoas	1.999 <sup>a</sup>	2.001 <sup>a</sup>	Diferença 99/01	
	(pessoas)	(pessoas)	(pessoas)	taxa (% <sup>a</sup> )
<i>Tradicional</i>				
Urbana	130.898.576	143.350.025	12.451.449	4,6***
Rural	33.234.824	27.461.619	-5.773.205	-9,1***
<i>Detalhada</i>				
Urbana	128.812.197	141.278.892	12.466.695	4,7***
Periferia	2.519.950	1.962.207	-557.743	-11,8***
Povoados	4.740.904	3.355.264	-1.385.640	-15,9***
Rural agropecuário	28.060.349	24.215.281	-3.845.068	-7,1***
BRASIL	164.133.400	170.811.644	6.678.244	2,0***

<sup>a</sup> - dados reponderados, corrigindo erros de projeção da amostra.  
Obs: exclusive a população rural do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima;  
\*\*\*, \*\*, \* significam confiança de não nulidade de respectivamente 5%, 10% e 20%.

Após a atualização cartográfica, com as delimitações das áreas rurais mantidas fixas, o resultado é uma estabilidade da população rural nas PNADs: em torno de 27,5 milhões de pessoas (Tabela 2). Quando se observam as áreas exclusivamente rurais, retirando o efeito das periferias e povoados, o resultado também mostra uma população estável em torno de 24 milhões de pessoas.

Esta estabilidade da população rural entre os períodos censitários, com uma queda brusca no Censo Demográfico, também revela uma nova característica da população rural brasileira: as migrações rural-urbano tradicionais das décadas de 1950 a 1980, de famílias abandonando áreas rurais em busca de oportunidades nas cidades, perderam impulso. As perdas de população rural que vem ocorrendo são decorrentes da atualização dos

Situação Censitária da Residência das Pessoas	2.001 <sup>a</sup>	2.004	Diferença 01/04	
	(pessoas)	(pessoas)	(pessoas)	taxa (% <sup>a</sup> )
<i>Tradicional</i>				
Urbana	143.350.025	151.124.470	7.774.445	1,8***
Rural	27.461.619	27.480.124	18.505	0,1
<i>Detalhada</i>				
Urbana	141.278.892	148.857.418	7.578.526	1,7***
Periferia	1.962.207	2.254.560	292.353	4,7***
Povoados	3.355.264	3.432.675	77.411	0,7
Rural agropecuário	24.215.281	24.059.941	-155.340	-0,1
BRASIL	170.811.644	178.604.594	7.792.950	1,8***

<sup>a</sup> - dados reponderados, corrigindo erros de projeção da amostra.  
Obs: exclusive a população rural do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima;  
\*\*\*, \*\*, \* significam confiança de não nulidade de respectivamente 5%, 10% e 20%.

A população economicamente ativa rural e agrícola

Paradoxalmente, enquanto a população com residência rural se mantido relativamente estável no País, a população ocupada na agricultura vêm numa trajetória de queda desde o plano Cruzada (1986), quando a agricultura atingiu seu ponto máximo de número de trabalhadores ocupados. O que estaria compensando essa perda de ocupação agrícola e mantendo a população na zona rural?

Como mostram os dados do Projeto Rurbano<sup>3</sup> o emprego agrícola experimentou uma significativa redução nos anos 90, mas o crescimento das

ocupações não-agrícolas entre os residentes rurais compensou a redução do primeiro e estabilizou a PEA rural, ao contrário do que ocorria nas décadas anteriores (Tabela 3).

Tabela 3. População residente segundo a situação do domicílio, condição de ocupação

Área Censitária	Milhões de pessoas			Taxa crescimento (% ao ano)	
	1981	1992	1999	1981/92	1992/99
<b>Urbano</b>	85,2	113,4	127,8	2,6 ***	1,7 ***
Ocupados <sup>b</sup>	31,7	46,5	52,8	3,6 ***	1,8 ***
Agrícola	2,6	3,7	3,4	3,3 ***	-1,6 ***
Não-agrícola	29,1	42,9	49,3	3,6 ***	2,0 ***
<b>Rural</b>	34,5	32,0	32,6	-0,7 ***	0,2 ***
Ocupados	13,8	14,7	14,9	0,6 ***	-0,2 ***
Agrícola	10,7	11,2	10,2	0,4 ***	-1,7 ***
Não-agrícola	3,1	3,5	4,6	1,2 ***	3,7 ***
<b>Total</b>	119,7	145,4	160,3	1,8 ***	1,4 ***

Fonte: Tabulações especiais das PNADs de 1981 e de 1992 a 1999. Projeto Rurbano, 2000. \*\*\*, \*\*, \* significam confiança de não nulidade de respectivamente 5%, 10% e 20%.

NOTAS:

- a) não inclui as áreas rurais da região Norte, exceto do estado de Tocantins.  
 b) PEA restrita, que exclui os não remunerados que trabalham menos de 15 horas na semana e os que se dedicam exclusivamente à produção para autoconsumo e à autoconstrução.

NOTAS:

- a) não inclui as áreas rurais da região Norte, exceto do estado de Tocantins.  
 b) PEA restrita, que exclui os não remunerados que trabalham menos de 15 horas na semana e os que se dedicam exclusivamente à produção para autoconsumo e à autoconstrução.

É oportuno relembrar que a PEA agrícola varia muito conforme o período de referência que se considera para definição da atividade principal da pessoa entrevistada, dada a grande variação sazonal das atividades agropecuárias. Como na definição usual da PEA adotada pelo IBGE toma-se como critério sempre a última semana de setembro, esse será também o período de referência adotado neste trabalho, ainda que se reconheça que esse procedimento subestima o número de pessoas que consideram a atividade agrícola como ocupação principal durante o ano.

Como a atualização cartográfica influi na enumeração das pessoas residentes rurais, optou-se por apresentar a série das ocupações nos anos 2000 em separado dos anos anteriores. Tomando o último ano disponível, em 2004 a PNAD apontou 29% da PEA rural ocupada em atividades não-agrícolas, envolvendo 3,6 milhões de pessoas. Impressionou também a existência de 4 milhões de pessoas ocupadas na atividade agrícola e com residência urbana (Tabela 4).

Tabela 4. População residente segundo a situação do domicílio, condição de ocupação e ramo

Situação do Domicílio	BRASIL (Milhões de Pessoas)				
	2.001	2.002	2.003	2.004	(% <sup>a</sup> a)
<b>Urbano</b>	143,4	145,9	148,4	151,1	1,8***
<b>Ocupados (b)</b>	60,1	62,5	63,5	66,3	3,2***
Agrícola	3,4	3,7	3,8	4,0	5,2***
Não-agrícola	56,6	58,8	59,7	62,3	3,1***
<b>Rural (a)</b>	27,5	27,4	27,5	27,5	0,1
<b>Ocupados (b)</b>	12,2	12,4	12,3	12,4	0,4
Agrícola	8,8	9,0	8,9	8,8	-0,4
Não-agrícola	3,4	3,4	3,4	3,7	2,1*

Fonte: Tabulações especiais das PNADs, Projeto Rurbano.

\*\*\*, \*\*, \* significam confiança de não nulidade de respectivamente 5%, 10% e 20%.

NOTAS:

- a) não inclui as áreas rurais da região Norte, exceto do estado de Tocantins.  
 b) PEA restrita, que exclui os não remunerados que trabalham menos de 15 horas na semana e os que se dedicam exclusivamente à produção para autoconsumo e à autoconstrução.

Os traços gerais dos anos 2000 confirmam a combinação de atividades entre os residentes rurais apontada nos anos 90, resultando numa estabilidade da população rural. Mas enquanto nos anos 90 a PEA agrícola vinha se reduzindo, nestes primeiros anos 2000 as pesquisas apontam para uma estabilidade da PEA ocupada na agricultura e com residência rural em torno de 8,7 milhões de pessoas, no período 2001-2004. Também chama a atenção para o acelerado crescimento das pessoas ocupadas na agricultura, mas com residência urbana,

em contraposição com a forte redução observada na década anterior: em 2004 já eram 4 milhões de pessoas. Isso se deve a performance excepcional do “agro-business” brasileiro no início do século XXI, em função dos elevados preços alcançados pelas commodities agropecuárias naquele ano.

Vale a pena assinalar também que o crescimento das pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas residentes no meio rural continua forte (+2,1%<sup>a</sup>), mas num ritmo inferior ao da década anterior quando atingiu as taxas de +3,7%<sup>a</sup>.

A presença das atividades não-agrícolas no meio rural brasileiro não é exclusividade de uma região específica, mas está disseminada por todo o país. Em outras oportunidades já apontamos que o Nordeste, região rural mais populosa do Brasil, também concentra o maior contingente rural não-agrícola. Mesmo no Centro-Oeste, onde era esperado um crescimento da população envolvida com atividades agrícolas, devido à expansão das culturas temporárias nos cerrados nos anos 90, também se observa uma redução da PEA agrícola rural acompanhada do crescimento da PEA rural não-agrícola. Mesmo nas áreas rurais da Região Norte do País, abrangidas pela PNAD em 2004, também se observa uma forte combinação de atividades agrícola e não-agrícolas entre os residentes rurais.

Antes de prosseguirmos, um alerta: o fato de as pessoas residirem no meio rural não significa que também exerçam suas atividades no mesmo local. Assim, um pedreiro ou uma empregada doméstica que declare residir no meio rural pode perfeitamente ter seu local de trabalho num centro urbano próximo. É por esta razão que neste texto as designamos de ONARR: Ocupações Não-Agrícolas de Residentes Rurais. Em casos como esses, o fato de medirmos as ocupações rurais não-agrícolas a partir do local de residência pode levar a uma superestimativa da capacidade de geração de empregos no meio rural. Mas isso também pode ser entendido como uma “nova função” não-agrícola do rural brasileiro: a de propiciar residência para um importante contingente de pessoas.

Outra análise permitida pelas PNADs é isolar o efeito das regiões metropolitanas sobre as ocupações. Doravante, para destacar a importância da nova ruralidade nas áreas eminentemente agropecuárias, utilizar-se-á este nível de detalhamento: áreas agropecuárias de zonas não metropolitanas. Desta forma, na Tabela 5 se pode observar que mesmo os residentes nas áreas rurais agropecuárias de regiões não-metropolitanas, 24% da população ocupada estava envolvida em atividades não-agrícolas, e cresceram a uma taxa significativa de 2,3%<sup>a</sup> no período 2001-2004.

A tabela 5 ainda revela outra novidade brasileira captada nos anos 90 e que se mantém nesta década: a presença de pessoas desempregadas, mas mantendo a residência rural. Até meados anos 80, a residência rural era sinônimo de ocupação, e quando se perdia o vínculo com a atividade agrícola, também se perdia a residência na área rural. Esta é mais uma das facetas de urbanização das áreas rurais brasileiras.

Tabela 5. População ocupada e residente em áreas rurais agropecuárias de zonas

Situação do Domicílio	Condição e Ramo de Atividade	2.001	2.004	Taxa 01/04 (% <sup>a</sup> a)
		Rural Agropecuário não-metropolitano	23.246	23.083
	Economicamente ativos	10.822	10.965	0,3
	Agrícola	8.193	8.107	-0,4
	Não-agrícola	2.346	2.544	2,5*
	Procurando emprego	282	314	2,8
	Não economicamente ativos	12.424	12.118	-0,6

Fonte: Tabulações especiais das PNADs, Projeto Rurbano.

\*\*\*, \*\*, \* significam confiança de não nulidade de respectivamente 5%, 10% e 20%.

NOTAS:

- a) não inclui as áreas rurais da região Norte, exceto do estado de Tocantins.

Ramos de atividades dos Empreendimentos das ONARR

A população ocupada pode ainda ser classificada pelos vários ramos de atividade. O desmembramento é especialmente interessante para a população rural envolvida com atividades não-agrícolas, pois fornece elementos para a análise do que há de novo no rural brasileiro.

Uma observação importante é a dificuldade de restabelecer longas séries históricas detalhadas destas atividades. A partir de 2002 o IBGE adotou nova classificação para as atividades (CNAE6 -Domiciliar), que infelizmente não é compatível com a classificação dos anos anteriores. Desta forma, as séries de atividades não-agrícolas iniciam em 2002.

A primeira consequência da utilização do período 2002-2004 é a relativa estabilidade das atividades não-agrícolas, contrariamente ao observado no período



2001-2004. O ramo de serviços ocupa 2/3 das ONARR, principalmente com os ramos de 'serviços domésticos', 'comércio e reparação' e 'educação, saúde e serviços sociais', enquanto que o ramo da indústria tem a liderança individual da 'indústria da transformação' como o ramo que mais ocupa a mão-de-obra rural (Tabela 6). Nos anos mais recentes, pode-se observar uma estabilidade do número de pessoas nos ramos mais numerosos. Somente o ramo de 'Educação, saúde e serviços sociais' e 'Alojamento e alimentação' tiveram uma variação ascendente neste período. É óbvio que os dados nacionais de um País tão vasto como o Brasil, mascaram diversidades importantes. Também se sobressai a taxa significativa de redução da PEA agrícola residente em áreas rurais agropecuárias quando se consideram apenas os anos 2002-2004, diferentemente de quando se utiliza o período 2001-2004.

Tabela 6. População ocupada em atividades não-agrícolas residentes em áreas

RAMOS DE ATIVIDADE	2.002	2.003	2.004	Taxa 02/04 (% a/a)
<b>NÃO METROPOLITANO – RURAL AGROPECUÁRIO</b>				
Agrícola	8.325	8.250	8.107	-1,3*
Não-agrícola	2.369	2.381	2.544	3,6
Indústria	856	853	892	2,1
Outras atividades industriais	45	67	55	10,3
Indústria de transformação	588	569	621	2,7
Construção Civil	223	217	216	-1,5
Serviços	1.513	1.528	1.652	4,5
Comércio e reparação	388	342	396	4,0
Alojamento e alimentação	85	86	90	3,5*
Transporte, armazenagem e comunicação	91	121	109	9,3
Administração pública	137	115	155	6,3
Educação, saúde e serviços sociais	308	313	317	1,5**
Serviços domésticos	414	420	449	4,1
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	60	63	81	16,0
Outras atividades	43	56	49	6,5
Atividades mal definidas ou não declaradas	8	11	6	-15,4

Fonte: Tabulações especiais das PNADs. Projeto Urbano.

\*\*\*, \*\*, \* significam confiança de não nulidade de respectivamente 5%, 10% e 20%.

NOTAS:

a) não inclui as áreas rurais da região Norte, exceto do estado de Tocantins;

b) PEA restrita, que exclui os não remunerados que trabalham menos de 15 horas na semana e os que se dedicam exclusivamente ao autoconsumo.

#### NOTAS:

a)/ não inclui as áreas rurais da região Norte, exceto do estado de Tocantins;

b)/ PEA restrita, que exclui os não remunerados que trabalham menos de 15 horas na semana e os que se dedicam exclusivamente ao autoconsumo.

#### FAMÍLIAS RURAIS

Na seção anterior utilizamos todas as pessoas integrantes da PEA como unidade de análise, uma vez que interessava em caracterizar as ONARRs. Mas também é relevante analisar as ocupações agrícolas e não-agrícolas entre os membros da família rural, uma vez que é essa combinação que irá determinar a renda delas. Assim, nesta seção, nossa unidade de análise serão as famílias rurais extensas que incluem, além da família nuclear, os parentes e agregados que vivem no mesmo domicílio. Procuramos construir, assim, uma unidade de consumo e renda das pessoas que vivem sob um mesmo teto e que partilham entre si um fundo comum de recursos monetários e não-monetários.

A tipologia utilizada no Projeto Urbano classifica as famílias extensas por atividade e posição na ocupação (empregadores, conta-própria, empregados e não-ocupados). A classificação dessas famílias pela posição na ocupação se dá da seguinte forma:

**Empregador 3+:** famílias com pelo menos um membro na posição de empregador, contratando três ou mais assalariados permanentes para seu negócio.

**Empregador 2-:** famílias com pelo menos um membro na posição de empregador, contratando até dois assalariados permanentes para seu negócio.

**Conta-Própria:** família sem nenhum empregador, mas com pelo menos um membro com negócio próprio, contando apenas com a ajuda dos membros não remunerados da família.

**Empregados:** famílias sem nenhum empregador ou conta-própria, com pelo menos um membro trabalhando como assalariado.

**Não-ocupados:** famílias sem empregador, conta-própria ou assalariados, cujos membros não tiveram nenhuma atividade produtiva na semana de refe-

rência da PNAD.

As famílias também foram classificadas de acordo com as atividades exercidas por seus membros:

**Agrícolas:** quando todos os membros exerceram atividades agropecuárias como ocupação principal.

**Pluriativas:** famílias nas quais pelo menos um membro exerceu uma ocupação agrícola e outro, uma não-agrícola; ou, ainda, quando pelo menos um dos membros declarou exercer dupla atividade agrícola (ocupação principal e secundária) na semana de referência.

**Não-agrícolas:** famílias em que um ou mais membros declararam exercer somente atividades não-agrícolas, tanto na atividade principal como na secundária.

**Não-ocupados:** nenhum membro ocupado na semana.

O resultado dessa classificação está na Tabela 7, onde são apresentadas as famílias residentes em áreas 'rural agropecuário' de regiões não metropolitanas, e o total de famílias brasileiras segundo cada tipo. Existem pelo menos 1,3 milhões de famílias nas áreas rurais agropecuárias não metropolitanas com alguma forma de pluriatividade.

O contingente mais numeroso dos residentes em áreas rurais é o de famílias de conta-própria que somavam quase 2,9 milhões, o que representava mais da metade das famílias rurais do País. A maioria das famílias de conta-própria é agrícola (59% ou 1,7 milhões). Mas existiam também 908 mil famílias rurais de conta-própria que eram pluriativas, sendo que quase dois terços delas residiam na Região Nordeste; e outras 261 mil, cujos membros exerciam exclusivamente atividades não-agrícolas, metade das quais também residente nas áreas rurais do Nordeste.

Tabela 7. Número de famílias residentes em áreas rurais agropecuárias de regiões não-metropolitanas, e total de famílias segundo os tipos. Brasil, 2001 a 2004 (1.000 Famílias).

Tipos de Família	Rural Agropecuário Não-Metropolitano			População Total		
	2.001	2.004	Taxa 01/04 (% a/a)	2.001	2.004	Taxa 01/04 (% a/a)
<b>Empregadora com 3+</b>	53	49	-2,0	1.413	1.497	1,6
Agrícola	15	13	-7,2	39	37	-3,6
Pluriativa	20	16	-5,5	82	88	0,6
Não-agrícola	17	20	5,5***	1.292	1.378	1,8*
<b>Empregadora com 2-</b>	251	230	-0,6	1.359	1.452	2,2***
Agrícola	133	130	2,4	206	208	1,8
Pluriativa	93	84	-2,1	209	216	1,9
Não-agrícola	24	16	-12,5	943	1.028	2,4
<b>Conta-Própria</b>	2.859	2.882	0,4	14.090	14.947	2,0***
Agrícola	1.756	1.713	-0,9	2.299	2.308	0,1
Pluriativa	874	908	0,9	1.701	1.853	2,8***
Não-agrícola	230	261	7,7	10.090	10.786	2,3***
<b>Assalariados</b>	2.053	2.167	1,7	23.361	25.689	3,2***
Agrícola	1.269	1.289	0,7	2.135	2.273	2,1***
Pluriativa	262	297	3,6*	875	1.006	4,4***
Não-agrícola	522	582	3,1	20.351	22.409	3,2***
<b>Não-ocupados</b>	631	637	1,4	6.680	7.371	4,0*
<b>TOTAL</b>	5.847	5.965	0,9	46.903	50.956	2,9***

Fonte: Tabulações especiais das PNADs. Projeto Urbano.

\*\*\*, \*\*, \* significam confiança de não nulidade de respectivamente 5%, 10% e 20%.

NOTAS:

a) não inclui as áreas rurais da região Norte, exceto do estado de Tocantins;

#### NOTAS:

a)/ não inclui as áreas rurais da região Norte, exceto do estado de Tocantins;

Depois das famílias em conta-própria, o contingente mais numeroso no meio rural brasileiro é o das famílias de empregados assalariados, que contavam quase 2,2 milhões em 2004. Destaque para as 582 mil famílias ocupadas inteiramente em atividades não-agrícolas, e as 297 mil pluriativas.

Considerando toda a população, sem discriminar a situação do domicílio, pode-se observar que a agricultura familiar brasileira é representada por quase 4,5 milhões de famílias, sendo 45% destas pluriativas. Outro observação importante é o crescimento significativo dos conta-própria pluriativos e dos assalariados (agrícolas e pluriativos) para o total do Brasil, revelando assim um forte crescimento destas famílias com residência urbana, já que os mesmos tipos estão com crescimento nulo nas áreas rurais.

É comum se pensar que as famílias rurais sobrevivam quase que exclusivamente dos rendimentos das atividades agrícolas: as informações das PNADs comprovam que esta hipótese não é verdadeira. Mesmo tomando as famílias de regiões não metropolitanas, e residentes em áreas rurais agropecuárias, a famílias

mais pobres que vivem exclusivamente das atividades agrícolas, em geral, tem forte presença dos rendimentos aposentadorias e ou programas governamentais (18% a 33% da renda destas famílias). Isso significa que as transferências da Previdência Pública, juntamente com os programas sociais, desempenham um papel importante na reprodução dos pequenos agricultores familiares e sugere que uma previdência social combinada com a extensão dos serviços públicos para as áreas rurais seriam políticas importantes para conter o êxodo rural.

### **Nova ruralidade**

Todas essas mudanças nos mercados de trabalho urbano e rural são reflexos do que se convencionou chamar de “Novo Rural”. A partir de meados dos anos 80 se assiste ao surgimento de uma nova conformação do meio rural brasileiro, a exemplo do que já ocorre há tempos nos países desenvolvidos. Esse novo rural é composto basicamente de três grandes grupos de atividades:

a)/ Uma agropecuária moderna, baseada em commodities e intimamente ligada às agroindústrias.

b)/ Um conjunto de atividades não-agrícolas, ligadas à moradia, ao lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviços.

c)/ Um conjunto de “novas” atividades agropecuárias, impulsionadas por nichos especiais de mercados.

O termo “novas” foi colocado entre aspas porque muitas dessas atividades, na verdade, são seculares no país, mas não tinham, até recentemente, importância econômica. Eram atividades de “fundo de quintal”, hobbies pessoais ou pequenos negócios agropecuários intensivos (piscicultura, horticultura, floricultura, fruticultura de mesa, criação de pequenos animais etc.), que foram transformados em importantes alternativas de emprego e renda no meio rural, nos anos mais recentes. Muitas dessas atividades, antes pouco valorizadas e dispersas, passaram a integrar verdadeiras cadeias produtivas, envolvendo, na maioria dos casos, não apenas transformações agroindustriais, mas também serviços pessoais e produtivos relativamente complexos e sofisticados nos ramos da distribuição, comunicações e embalagens.

Tal valorização também ocorre com as atividades rurais não-agrícolas derivadas da crescente urbanização do meio rural (moradia, turismo, lazer e prestação de serviços) e com as atividades decorrentes da preservação do meio ambiente, além de um amplo conjunto de atividades de “nichos de mercado”. Estas atividades de origem tipicamente urbana, impulsionadas muito mais pelo crescimento das cidades da região, derivam de situações onde o elemento fundamental que as impulsiona nada tem a ver com o desempenho das atividades agrícolas que porventura aí se localizem. Nesse caso, o motor do crescimento das ONARR não é interno ao setor agrícola, mas sim as demandas urbanas por bens e serviços não-agrícolas: é isso, em essência, o que há de novo no rural brasileiro e latino-americano<sup>8</sup>. E refletem, no fundo, mais uma tentativa de ampliar os mercados agrícolas, cada vez mais restritos, pela incorporação de novos mercados, na verdade, novas mercadorias que não têm origem agropecuária no seu sentido estrito.

Nesses casos, a dinâmica da geração dos empregos rurais não-agrícolas vem basicamente de impulsos gerados pelos setores urbanos que lhes são adjacentes. No caso de países como o Brasil, que possui em praticamente todas as suas regiões grandes aglomerados urbanos, essas demandas geradas pelos setores urbanos e independentes das atividades agrícolas locais podem vir a ter importância decisiva para o desenvolvimento rural de uma dada região.

Todas essas forças agem simultaneamente no espaço rural brasileiro, com maior intensidade em algumas regiões e mais fracas em outras. É essa combinação de diferentes intensidades que resulta na heterogeneidade do Novo Rural Brasileiro, aprofundando nossas diferenças regionais. Cada uma delas tem sua especificidade muito marcada regionalmente e resultam em tipos muito distintos de ONARR geradas.

De forma muito sintética pode-se dizer que estas pesquisas, apresentadas acima, têm contribuído para derrubar alguns velhos mitos sobre o mundo rural brasileiro, mas que, infelizmente, podem estar servindo também para criar outros novos<sup>9</sup>. Entre os velhos mitos destacam-se:

a) O rural é sinônimo de atraso.

b) O rural é sinônimo de agrícola.

c) O êxodo rural é inexorável.

d) O desenvolvimento agrícola leva ao desenvolvimento rural.

e) A gestão das pequenas e médias propriedades rurais é essencial-

mente familiar.

E infelizmente entre os novos mitos que estão se destacando, têm-se:

a) As Ocupações Não-Agrícolas de Residentes Rurais (ONARR) são a solução para o desemprego.

b) As ONARR podem ser o motor do desenvolvimento nas regiões atrasadas.

c) A reforma agrária não é mais viável.

d) O novo rural não precisa de regulação pública.

e) O desenvolvimento local gera automaticamente desenvolvimento.

### **Considerações finais**

Quais seriam as políticas públicas mais adequadas para tratar essa nova ruralidade? O objetivo maior das políticas de desenvolvimento rural deve ser o de melhorar a qualidade de vida das famílias rurais, tendo como meta o pleno exercício da cidadania.

No caso brasileiro, uma política de desenvolvimento local deve ter como eixo central a eliminação da Pobreza Rural. O desafio é que nas áreas rurais mais pobres do país, os municípios também são pobres e dispõem de menores capacidades institucionais e profissionais, inclusive para possibilitar o seu acesso aos programas e planos das esferas administrativas públicas, assim como para atrair recursos e investimentos privados.

Neste sentido, cinco grupos de políticas são fundamentais para o desenvolvimento desse “novo rural”:

a)/ Políticas de “desprivatização” do espaço rural, tais como: criação de programas de moradia rural, recuperação de vilas e colônias, implantação de áreas públicas para lazer no entorno de reservas ecológicas, parques e represas.

b)/ Políticas de urbanização do meio rural visando infra-estrutura, principalmente de transportes, comunicações, água e energia elétrica, e possibilitar o acesso aos serviços de saúde e educação.

c)/ Políticas de geração de renda e ocupações não-agrícolas, que visem estimular a pluriatividade das famílias rurais e outros usos para os espaços rurais (como o turismo, a moradia e a preservação ambiental), promovendo também a requalificação profissional necessária desta população, para a sua inserção nesses novos segmentos de prestação de serviços pessoais que estão surgindo.

d)/ Políticas sociais compensatórias ativas, tais como aposentadoria precoce em áreas desfavorecidas, estímulo a jovens agricultores, Bolsa Família, erradicação do trabalho infantil vinculada à educação de crianças, etc.

e)/ Reordenamento político-institucional que reconheça as novas formas de regulação que vêm surgindo no novo rural e que permitam superar o tratamento individualizado das políticas públicas.

### **Referências**

BALSADI, O.; GRAZIANO DA SILVA, J. Qualidade do emprego no meio rural paulista nos anos 90. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v.39,n.4, p.47-68, 2001.

CAMPANHOLA, C.; Graziano da Silva, J. O Novo Rural Brasileiro: uma análise nacional e regional. Jaguariúna, EMBRAPA-Meio Ambiente /IE-UNICAMP. (4 v.), 2000.

DEL GROSSI, M. E. Evolução das ocupações não-agrícolas no meio rural brasileiro, 1981-95. Campinas: UNICAMP. Instituto de Economia, 1999. 221 p. (Tese de Doutorado).

DEL GROSSI, M. E.; GRAZIANO DA SILVA, J.; CAMPANHOLA, C. O fim do êxodo rural?. In: Encontro Nacional de Economia Política, 6., 2001, São Paulo. Anais... São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2001. (CD ROM – Mesa 25: Transformações no campo brasileiro).

GRAZIANO DA SILVA, J. O novo rural brasileiro. 2ªed. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1999. (Coleção Pesquisas, 1ª edição 1999)

GRAZIANO DA SILVA, J. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. *Estudos Avançados*, São Paulo. v.15, n.43, p.37-50, 2001.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E. Rural Nonfarm Employment and Incomes in Brazil: Patterns and Evolution. *World Development*, Great Britain, v.29, n.3, p. 443-453, 2001.

NASCIMENTO, C.A. Pluriatividade, pobreza rural e políticas públicas. Campinas: UNICAMP. Instituto de Economia, 2005. 214p. (Tese de Doutorado).

SCHNEIDER, S. A pluriatividade como estratégia de reprodução da agricultura familiar no Sul do Brasil. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro n.16, p.164-184, 2001.

SOUZA, M. Atividades não-agrícolas e desenvolvimento rural no Estado do Paraná. Campinas: Faculdade de Engenharia Agrícola-UNICAMP, 2000.

# As duas faces do assistencialismo

Jarbas Passarinho (\*)

Sobre o problema secular da fome, é de lembrar a frase do presidente Lula de que só se sentiria feliz quando todos os brasileiros pudessem ter três refeições ao dia. Para colimar esse propósito, criou o programa Fome Zero, que inicialmente empolgou o país, provocando impressionante adesão popular voluntária. Foram tantas as ofertas, que os dirigentes do programa não estavam prontos para contabilizá-las.

Frei Betto, então hóspede do Palácio do Planalto, em sala contígua à do presidente, fazia parte dos dirigentes do programa, e dele se apartou após desinteligências que se tornaram públicas. Há dias, em entrevista à mídia, creio ter ele revelado a razão de seu afastamento. Disse que “o Fome Zero original foi abandonado, restringindo-se ao Bolsa Família, assistencialista, sem se preocupar em libertar as pessoas da pobreza”.

A crítica tem não poucos concordantes, inclusive na Igreja Católica, porque essa é a face negativa do assistencialismo. Lembra a célebre citação da advertência de que não se deve dar o peixe mas ensinar o necessitado a pescar. Exceto se como alguém com humor negro aduziu: “Desde que haja rio ou lago onde pescar”. Em que consistiria a originalidade?

Sylvia Brunel, dirigente da Ação Internacional contra a Fome, sediada em Paris, chama a fome no mundo de “uma tragédia banalizada”, que é possível acabar. Na Índia, um agrônomo talentoso acabou com as “epidemias de fome” responsáveis por milhares e milhares de mortos por ano. Apoiado firmemente por Indira Gandhi, Swaminathan serviu-se da experiência de outro agrônomo, Prêmio Nobel da Paz, em 1970, Norman Borlaug, que combateu com sucesso a fome no México.

Fez plantar sementes “miraculosas” (na verdade selecionadas) e adequadas ao solo mexicano. Imitando-lhe a tecnologia, Swaminathan realizou a “revolução verde”. Iniciada em 1967, 22 anos depois a Índia dispunha de um estoque de cereais de 50 milhões de toneladas que, em 1987, permitiu neutralizar uma seca que teria devastado o país.

Para ele, a primeira condição para escapar à fome é respeitar e apoiar a pequena propriedade privada, utilizando as novas sementes de arroz e trigo. Mas Rolf Kuntz tem idéia diversa. Acha que a fome no Brasil não é semelhante à que assolou a Índia: “Não se dá por escassez de alimentos, mas por falta de dinheiro para comprá-los. Eliminar a fome não depende de aumento da produção agrícola,

mas da redução da miséria”. Desse mosaico resulta uma avaliação dos prós e contras de uma iniciativa governamental do tipo Fome Zero, que, por sinal, não progrediu, comparado com a Bolsa Família.

Quando na oposição, o candidato Lula chamava de esmola o assistencialismo no governo FHC (Bolsa Escola, vale-gás, auxílio alimentação), que dizia humilhar o pobre. Cometi a imprudência de louvar-lhe a frase, o que me fez travar um debate recheado de malícias, mas não de grosserias, com o hoje senador Cristovam Buarque. Acusou-me de ter, quando ministro da Educação, dado bolsas a alunos de pós-graduação e agora ser contrário à Bolsa Escola, para crianças pobres. Esclareci que não era contra a Bolsa Escola, mas sim à necessidade de sua existência, devido ao desemprego dos pais.

Essa troca cordial de argumentos me vem à mente quando leio o relatório do IBGE, do Programa Bolsa Família. Claro que Lula, presidente, mudou de pensamento. O “Retrato do Programa” evidencia uma conquista social importante: “Um em cada quatro brasileiros está no Bolsa Família” e os recursos destinados ao programa consumirão R\$ 8,7 bilhões em 2007, para atender a 11,1 milhões de famílias, ou seja, 45,8 milhões de pessoas, a grande maioria de nordestinos.

A renda média dos pobres, hoje de R\$ 62/mês, passará para R\$ 72 (menos de R\$ 3 por dia), com o aumento já determinado pelo presidente. Os 45,8 milhões de beneficiados, nas palavras da socióloga Sônia Draibe, cuja entrevista li domingo no Estado de S. Paulo, são “o tamanho do Brasil pobre”. Dependerão sempre da ajuda financeira da União e de um presidente que não confunda o auxílio com esmola e, em contrapartida receba os votos de gratidão? Ou um programa contínuo de dez milhões de empregos/ano pode ser a via para tirá-los da miséria? A socióloga Draibe vai mais longe: “É preciso casa, emprego e principalmente educação”.

Tenho divergências ideológicas insuperáveis com Frei Betto, mas louvo sua “preocupação em libertar as pessoas da pobreza e não só uma Bolsa Família meramente assistencialista”. O mesmo preconiza o economista Marcelo Néri, autor do livro O mapa do fim da fome, diretor do Centro de Políticas Sociais do Instituto Brasileiro de Economia, a quem li no mesmo jornal e no mesmo dia.

*(\*) Jarbas Passarinho foi ministro de Estado, governador e senador. Artigo publicado no Jornal “CORREIO BRAZILIENSE” em 28 de agosto de 2007.*

# Previdência e opinião pública

Eduardo Fagnani e José Celso Cardoso (\*)

*“O Brasil é um país em que a miséria de grande parte da população não encontra outra explicação que a resistência das classes dominantes a toda mudança capaz de pôr em risco seus privilégios” (Celso Furtado, 1979).*

No atual debate sobre a Previdência, a percepção de Furtado permanece viva. As classes dominantes jamais aceitaram os avanços de 1988, mesmo quando se trata apenas de garantir direitos sociais básicos para a construção de uma sociedade democrática e justa.

Desde então, tentam “comprovar” sua inviabilidade financeira e propõem reformas para fazer retroceder conquistas -muitas das quais já efetivadas. É emblemático que, em 2006, entidades do setor financeiro tenham patrocinado o documento “Um novo modelo de Previdência Social para o Brasil”, que propugna enterrar o que restou da seguridade social brasileira.

Em 2007, o FNPS reacendeu essas esperanças. O debate é focado na solução de problemas complexos -crises fiscal e financeira do Estado- por meio do ajuste fiscal; e, este, pela supressão de direitos. Transparece uma construção ideológica baseada em fatos parciais, alguns dos quais presentes na réplica de Fabio Giambiagi (“Tendências/Debates”, 8/8) a um artigo de nossa autoria. Ele afirma que “o Brasil gasta muito em aposentadorias e pouco em investimento”.

O Brasil gasta muito em aposentadorias? A proporção gasto/ PIB (7%) indica que não transgredimos os padrões internacionais. Nem sequer se pode afirmar que o gasto social brasileiro seja elevado. Estudos da Cepal indicam que o gasto social por habitante na Argentina é o dobro. Também ficamos atrás de Panamá, Chile, Costa Rica, Cuba e Uruguai.

É o gasto em aposentadoria o principal gasto corrente a inviabilizar os investimentos? Os encargos financeiros lideram o ranking (8% do PIB). Em razão das taxas de juros, entre 1994 e 2002 a relação dívida pública/ PIB foi de 29% para 60%; e, de 2003 a 2006, o estoque da dívida cresceu R\$ 500 bilhões -algo como 50 anos de Bolsa Família; 22 anos de gastos federais em educação; 300 linhas similares ao trecho quatro do metrô paulista. Assim, por que obscurecer a questão financeira e apontar todas as baterias contra a Previdência Social?

Argumentam que a despesa com benefícios tem crescido. De fato, foi de 2,5% para 7% do PIB (1988-2006).

Mas, por que cresceu? Por causa da montagem de um razoável sistema de proteção social que beneficia direta e indiretamente mais de 87 milhões de pessoas; do medíocre crescimento do PIB (2% ao ano, em média); da “corrida às aposentadorias” diante de reformas como

as de 1998 e 2003; da recuperação real do salário mínimo (100% de 1994 a 2006), que, aliás, apenas o fez retornar ao patamar dos anos 80.

É certo que o ritmo será mantido? Não. A emenda constitucional 20/98 já tornou as regras severas; o PAC atrelou reajustes do mínimo ao PIB; e 50% da PEA (desempregados e informais) terá dificuldade de comprovar contribuição previdenciária mínima.

A população vai envelhecer? Sim, a proporção de idosos aumentará de 5,5% para 15,3% entre 2000 e 2040.

Mas o que acontecerá com o resto da população? A de até 14 anos cairá de 29,8% para 19,3%, e a de 15 a 64 anos aumentará de 64,8% para 65,4%. Logo, se teremos ônus ou bônus demográfico vai depender do nível e do tipo de crescimento econômico vindouro, e não da transição demográfica em si.

O Brasil não estabelece idade mínima? Ora, a EC 20/98 criou duas alternativas: a) aposentadoria “por idade” aos 65/60 anos (homens/mulheres) e 15 anos de contribuição; b) “por tempo de contribuição” aos 35/30 anos, com incidência do fator previdenciário até a idade mínima de 60/55. Nos dois casos, o fluxo dos novos benefícios indica idade média semelhante à dos países da OCDE, cujas condições socioeconômicas, demográficas e regionais são superiores às nossas.

Por fim, não questionamos as convicções democráticas do nosso interlocutor. Mas apontamos que, ao afirmar que o “déficit” da Previdência “é um fato real, e não contábil”, desconsidera os artigos da Constituição que explicitam e vinculam as fontes de financiamento da seguridade social.

Em 2006, ela foi superavitária em mais de R\$ 50 bilhões. A menção ao conservadorismo se baseia em sua obra, na qual tece críticas severas aos avanços sociais da Carta de 1988.

Em suma, o debate proposto pela ortodoxia é pontilhado por fatos parciais para justificar o ajuste fiscal. O movimento social tem apontado para uma estratégia de desenvolvimento capaz de construir uma sociedade justa. A escolha caberá à sociedade. O papel ético dos especialistas é esclarecer a opinião pública.

*(\*) Eduardo Fagnani, 51, economista, é professor doutor do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador do Cesit (Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho).*

*(\*) José Celso Cardoso, 38, economista, doutorando pelo Instituto de Economia da Unicamp, é técnico de pesquisa do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Artigo publicado no Jornal “FOLHA DE SÃO PAULO” em 27 de agosto de 2007.*

#### 1 INTRODUÇÃO

Mudanças no sistema de seguro social – denominado Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – são objeto de ampla discussão no Fórum Nacional de Previdência Social. São discussões sobre mudanças em perspectiva, susceptíveis de garantir ampliação e sustentabilidade ao sistema, do presente ao futuro.

Dessa ótica, este texto, em seqüência e complementaridade ao Diagnóstico do Mercado de Trabalho para a Previdência Social – 1980/2005, apresentado ao Fórum Nacional em 21/03/2007, analisa um conjunto de condições essenciais para viabilizar a ampliação e a sustentabilidade do sistema previdenciário.

A primeira condição (ampliação significativa de cobertura dos trabalhadores ativos no RGPS) depende de políticas ativas de apoio ao desenvolvimento econômico, secundadas por normas de política previdenciária que assegurem a manutenção e o crescimento do miniciclo de emprego formal na economia, operante desde 1999.

O RGPS é sistema previdenciário de repartição de caráter contributivo e é, ao mesmo tempo, um subsistema da Seguridade Social. Ele opera com subvenções explícitas ou implícitas a determinadas categorias de segurados, devendo ser tais subvenções financiadas pelos tributos do Orçamento da Seguridade Social (OSS).

Os cenários de ampliação da cobertura ativa do RGPS que exploramos neste texto pressupõem metas de inclusão previdenciária que necessariamente incidirão sobre novos segurados oriundos do setor informal da economia, além, evidentemente, da base assalariada clássica.

O passivo de forte desfiliação ocorrida nas duas décadas analisadas no texto anterior (1981-2000) impõe à situação presente necessidade de mudanças na política previdenciária, e o sentido dessas mudanças corresponde a rumos que aqui se exploram sob a designação de cenários. São, na verdade, visões de futuro, que neste exercício de projeção são passíveis de previsão sobre variáveis-chave do sistema: contribuintes, benefícios em manutenção, taxa de cobertura ativa etc.

Trabalhamos basicamente com a evolução da taxa de incremento do estoque de contribuintes ao sistema – e de segurados – em diferentes cenários (crescimento moderado, crescimento rápido e relativa estagnação), para aferir suas conseqüências na evolução do estoque de benefícios em manutenção de 2007 a 2030.

Os cenários, como se verá da análise subseqüente, contemplam diferentes perspectivas de crescimento econômico e correspondentes ligações do mercado de trabalho à previdência social. Os resultados da ampliação da formalização previdenciária em ritmos distintos (cenários I e II) tem suas implicações em termos de ciclo de benefícios em manutenção, com alguns problemas de longo prazo equacionáveis. O cenário de manutenção do status quo, contudo, não apresenta indicadores sociais (cobertura) ou fiscais (sustentabilidade) sequer razoáveis para o futuro do sistema.

#### 2 AMPLIAÇÃO DA COBERTURA-ATIVA: SITUAÇÃO ATUAL E PROJEÇÕES

O documento Diagnóstico do Mercado de Trabalho (...) (op.

cit.) evidencia, para o período de 1981 até 2000 (1999, segundo outras fontes), um declínio monotônico da filiação previdenciária, medida em termos de proporção da População Economicamente Ativa (PEA) (gráfico 1). A partir de 1999, entretanto, várias fontes de dados sobre emprego formal consultadas mostram claramente a emergência de um miniciclo de emprego formal, levando a uma apreciável recuperação da cobertura ativa em curto período (1999-2005) – variação como proporção da PEA de 41,7% em 1999 para 45,2% em 2005.

Esse movimento, no mesmo período, seria mais intenso segundo a fonte Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social do Ministério da Previdência Social (GFIP/MPS) de emprego formal: a proporção da PEA coberta variaria ascendentemente de 39,87% em 1999 para 49,6% em 2005, (op.cit., p. 8, gráfico 2).

Independentemente da velocidade efetiva do fenômeno, fica clara a emergência do ciclo expansivo supracitado, também corroborado em 2006 com incremento positivo no emprego formal, mas cujos dados finais ainda não estão disponíveis.

Considerando-se que a função básica de um regime previdenciário de cobertura geral, na modalidade repartição ativos – inativos, como o é o RGPS, é a garantia, aos trabalhadores em situação de riscos incapacitantes ao trabalho, da remuneração que lhes restitua rendimentos compatíveis com sua remuneração ativa dentro de certos limites de piso e de teto, salta aos olhos que o nosso sistema de cobertura ativa longe está de cumprir esta função. Isto posto, tomando-se a análise na perspectiva de trajetórias de futuro do sistema, a ampliação do ciclo de cobertura ativa é condição sine qua non à sua funcionalidade.

Por sua vez, os processos de incorporação de trabalhadores ao seguro social dependem simultaneamente das condições macroeconômicas de expansão do mercado de trabalho, e das regras de acesso das diferentes relações de trabalho ao sistema previdenciário. Disso decorre que expandir o emprego formal requer política orientada de longo prazo de três vias. De um lado pressupõe ritmo de crescimento econômico superior ao crescimento da PEA, dado o passivo de desfiliação observado no passado recente. Depois, é necessário reverter os níveis alcançados de desemprego, desalento e informalização das relações de trabalho que se acumularam durante o processo de desfiliação. Por último, o sistema previdenciário precisa estar regulamentado para absorver várias relações de trabalho no seguro social que vão mais além do trabalho assalariado clássico. Essas três condições são supostas, mas não demonstradas neste trabalho, cujo objeto é analisar as implicações da ampliação do sistema. Tal ampliação requer políticas para viabilizá-la que estabeleça metas de formalização previdenciária.

Vamos a seguir explorar cenários de ampliação do sistema. O primeiro, mais modesto, segue por mais uma década a trajetória de crescimento do emprego formal apontada nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE) referentes a 1999-2005; o segundo utiliza no mesmo período o padrão de empregos formais

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013...	2016
I-Taxa de crescimento da PEA de 3,31% a.a. e do emprego formal de 4,1%	45,60	45,93	46,29	6,64	47,00	47,36	47,72	49,19
→PEA Formal/PEA Total %								
II-Taxa de crescimento da PEA de 3,3% e do emprego formal de 5,6 aa.	46,24	47,27	48,32	49,39	50,48	51,60	52,74	57,58
→ PEA Formal/PEA Total %								
III- PEA Formal	45,24	45,24	45,24	45,24	45,24	45,24	45,24	45,24
PEA Total = Constante								

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Pnad/IBGE (1999-2005).

Os cenários I e II refletem duas perspectivas de crescimento do emprego formal que trazem consigo diferentes hipóteses sobre crescimento econômico e inclusão previdenciária – mais lento no primeiro caso, quando incorpora ano a ano 0,4 pontos percentuais da relação PEA Formal/PEA Total, chegando em 2016 a 49,2% da relação PEA/Contribuinte/PEA Total.

O cenário II supõe uma situação de crescimento mais rápido e utiliza a taxa média de crescimento do emprego formal durante o período 1999-2005 com os dados das Pnads, mas utiliza a taxa de crescimento apurada nos dados publicados no Anuário Estatístico da Previdência Social (capítulo, Contribuintes). Segundo esse cenário o incremento médio na proporção de trabalhadores formalizados na PEA cresceria pouco mais de 1,0 ponto percentual ao ano (a.a.), o que permitiria com segurança que se atingisse a proporção de formais contribuintes de 1980 já em 2014. Ao final dos dez anos de projeção (2016) alcançar-se-iam os cerca de 57,6% da PEA formal no conceito de contribuinte declarado à Previdência, aos quais ainda deveriam ser acrescidos cerca de 7% pontos percentuais da PEA rural do Regime de Economia Familiar, totalizando algo como 65% da PEA segurada nos diversos regimes previdenciários.

O terceiro cenário, que consideramos pessimista, aparece com a hipótese de a PEA formal crescer apenas no ritmo de crescimento da própria PEA (3,3% a.a.), o que mantém inalterada a relação PEA Formal/PEA Total no período de projeção (2006-2016). Tal cenário desconsidera a redução gradual dos níveis de desemprego aberto e da informalização, presente na situação inicial. Considera uma taxa relativamente elevada de crescimento da PEA (3,3%), que indicaria implicitamente a incorporação dos desalentados e de toda a nova população em idade ativa do período.

Esse terceiro cenário pressupõe não recuperação das perdas de filiação à Previdência experimentadas no ciclo anterior, e tem também implícito um baixo crescimento econômico, projetado no longo prazo.

Desses três cenários interessa-nos em especial aqueles que projetam a ampliação do sistema, que de resto já vem ocorrendo desde 1999, e que são a nosso ver condição indispensável à sustentação de um sistema previdenciário de repartição, no qual a contribuição dos ativos atuais financia os inativos cujos direitos previdenciários maturaram em períodos anteriores.

Ora, há na situação demográfica brasileira um certo bônus durante quase duas décadas, qual seja, um perfil de crescimento da População em Idade Ativa (PIA, no conceito previdenciário, pessoas de 16 a 59 anos) que até 2026 jogaria no mercado de trabalho um contingente apreciável de novos trabalhadores. Esse bônus é uma condição crucial para se planejar para o futuro próximo processos de incorporação dessa população ao mercado de trabalho. Isto, por seu turno, precisa se realizar com acesso aos direitos sociais básicos, vigentes no nosso sistema de seguridade social.

Além do argumento do bônus demográfico, o país precisa trazer suas relações de trabalho à modernidade de sua própria

legalidade – sob pena de perder a capacidade da garantia dos direitos sociais básicos que erigiu no seu ordenamento constitucional.

Obviamente os cenários I e, principalmente, o II ampliam o sistema juntamente com o mercado de trabalho. Isto significa que no período 2007-2016 o RGPS estaria se movendo no rumo não apenas da inclusão social, mas também da melhoria do equilíbrio fiscal. Esta condição se deduz da elevação substantiva da relação ativos contribuintes – inativos beneficiários permanentes que seria gerada nos dois cenários de ampliação, como também das trajetórias das taxas de incorporação de contribuintes (arrecadação) acima das taxas de crescimento dos benefícios (despesas).

Contudo, as décadas de 2020 e 2030 deverão experimentar efeitos previsíveis dos cenários de ampliação desenhados anteriormente, cuja variável-síntese é a elevação dos estoques de benefícios em manutenção, conforme analisa a seção seguinte.

### 3 EVOLUÇÃO A LONGO PRAZO DOS ESTOQUES DE BENEFÍCIOS EM MANUTENÇÃO

Os três cenários de evolução do mercado de trabalho desenhados para o período 2007-2016 na seção precedente acarretam conseqüências para o sistema previdenciário no presente e no futuro próximo (2007 a 2030) completamente distintas.

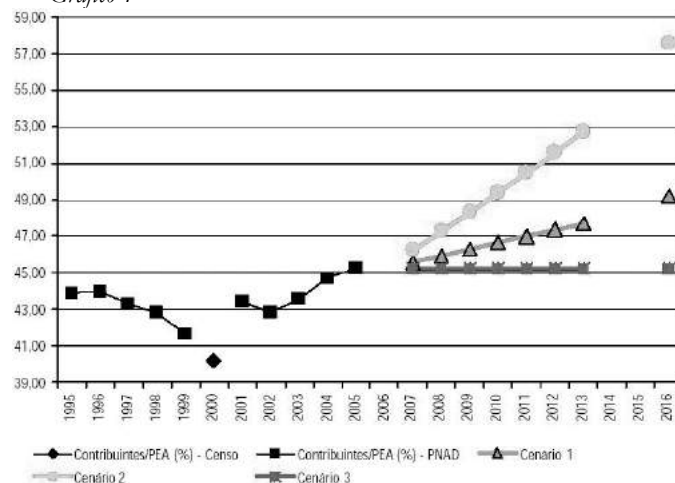
Antes de cotejarmos os diferentes cenários dos benefícios previdenciários para o futuro – próximo ou distante –, convém lembrar a trajetória recente do mercado de trabalho e, sobre ela, superpor os distintos cenários de médio prazo das metas de emprego.

Os cenários I e II, como já detalhamos nos dados da tabela 1, corresponderiam a uma orientação razoavelmente otimista da evolução do emprego com vínculo previdenciário, que prorrogariam por mais uma década (2007 – 2016) o ciclo de crescimento do emprego formal – muito forte, segundo a trajetória apurada pela GFIP, ou moderada, mantida a trajetória apurada pelo IBGE no período recente (1999-2005). Esses dois cenários de emprego, que pressupõem avanço significativo no crescimento econômico e nos processos de inclusão previdenciária, geram portanto os cenários I e II dos gráficos 2.1 e 2.2.

Evolução Recente da Relação Contribuintes Formais da Previdência na PEA – 1980-2005 e Projeções

Cenários para cobertura Previdenciária Ativa (2006-2016)

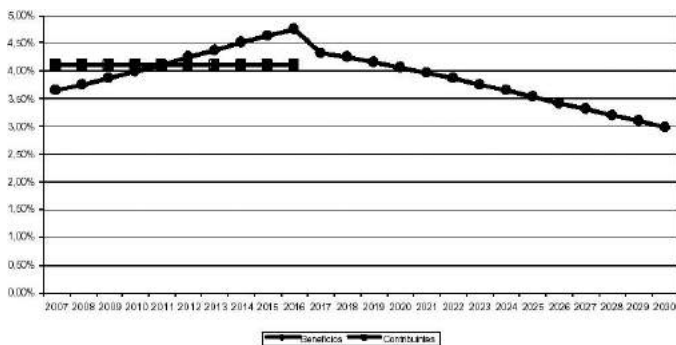
Gráfico 1



### TRÊS CENÁRIOS DO ESTOQUE DE BENEFÍCIOS EM MANUTENÇÃO PARA APOSENTADORIAS POR IDADE E POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

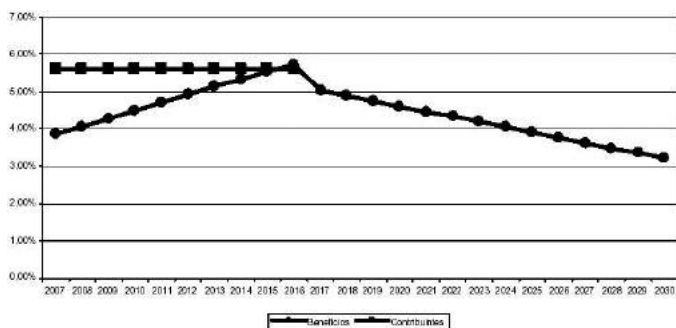
*Cenário 1 - Projeção de Contribuintes e Benefícios (2007-2030) – crescimento moderado*

*Gráfico 2.1*



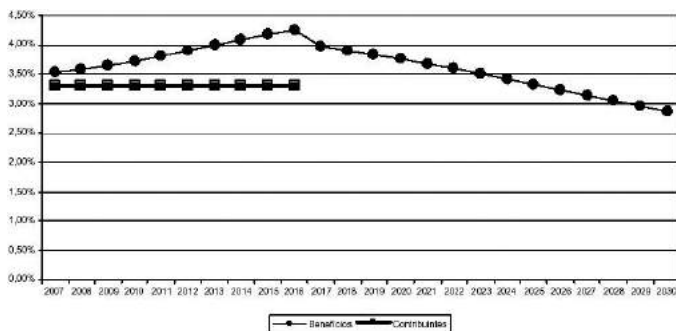
*Cenário 2 - Projeção de Contribuintes e Benefícios (2007-2030) – crescimento rápido*

*Gráfico 2.2*



*Cenário 3 - Projeção de Contribuintes e Benefícios (2007-2030) – relativa estagnação*

*Gráfico 2.3*



Esses mesmos gráficos refletem, para o período 2007-2030, as respectivas hipóteses de formalização I e II, conectadas à evolução dos estoques de benefícios em manutenção, segundo o modelo de projeção explicitado no Anexo.2 Para o cenário I (incremento médio anual de 4,1% dos contribuintes até 2016), a evolução dos benefícios em manutenção parte do ponto inicial em 2007 (3,6%), atinge o máximo em 2016 (4,7% a.a.), começando a declinar a partir de 2017, até alcançar o patamar de 3,0% em 2030. Neste cenário, como já explicitado, os contribuintes afluem ao sistema a uma taxa constante de 4,1% até 2016 e, a partir de 2017, essa taxa pode ter diferentes trajetórias, a depender das suposições que se fazem para o futuro. Neste texto não fazemos suposições além de 2016.

A hipótese apresentada no gráfico 2.1 está associada a uma ampliação moderada do sistema previdenciário, que implicaria no final de 2016 o alcance de cerca de 57% de segurados nos sistemas

previdenciários, dos quais 50% seriam contribuintes urbanos e 7% do regime de economia familiar rural.

O cenário II opera com uma evolução muito mais intensa da formalização (5,6% a.a.). Em termos de consequências sobre os benefícios em manutenção (gráfico 2.2), atinge-se o máximo de 5,77% em 2016 e 3,3% a.a. em 2030.

O cenário III (gráfico 2.3) contempla uma menor amplitude da taxa de incremento dos benefícios em manutenção – inicial de 3,52%, máximo de 4,25% e mínimo de 2,86% –, mas está sistematicamente em situação de defasagem em relação aos contribuintes, cuja taxa de incremento é sempre inferior às taxas dos benefícios em manutenção. Por isso é o pior cenário, quer em termos fiscais, quer em termos de cobertura social.

Postos os dados e conjecturas das metas de emprego conforme desenhadas nesses três cenários, emergem claras linhas de interpretação para o sistema previdenciário, que são, em termos estratégicos, significativamente distintas para uma política de longo prazo.

Aos cenários de ampliação do mercado de trabalho com vínculos previdenciários (I e II) corresponde, ainda na década em que se estende tal ampliação, um forte crescimento de relação ativos – inativos, que em regime de repartição como é o RGPS equacionaria os problemas de déficit de caixa estritamente previdenciário que o sistema ainda possui. Recorde-se que a relação ativos contribuintes – benefícios permanentes inativos, que se deduz dos cenários I e II evolui tanto melhor quanto maior o crescimento do emprego formal. Também evolui positivamente com o emprego formal a cobertura da PEA, que fora de 40% em 2000, 45,2% em 2005, atingindo 49,2% em 2016 no cenário I, ou 57,6% no cenário II. Se a essas proporções agregarmos os segurados especiais rurais em 2016 – ao redor de 7,0% em quaisquer dos dois cenários –, veremos portanto que a estratégia de ampliação de cobertura do cenário I corresponderia em 2016 a 49,2% de formais urbanos mais 7,0% de segurados especiais rurais, totalizando 56,20%. No cenário II teríamos em 2016 57,6% de formais urbanos acrescidos de 7% segurados especiais rurais, totalizando 64,6%.

Diferentemente dos cenários I e II, o cenário III não melhora proporcionalmente o grau de formalização, nem apresenta uma evolução dos benefícios em manutenção que cresça sequer nos mesmos níveis dos contribuintes ao longo de todo o período.

Chama atenção ainda neste exercício de projeção o fato de que, ao término de um ciclo de expansão do mercado de trabalho (2017), surgiriam aparentemente os problemas fiscais do sistema – taxas de crescimento de contribuintes e dos benefícios podem se descascar fortemente. Registre-se que tudo isso tem a ver com a forma de contribuição, estritamente vinculada à folha salarial. Se houver mudança ou composição desta base fiscal para outra(s) base(s) fiscal(is) que reflita(m) mais apropriadamente o incremento do Produto Interno Bruto (PIB), pode-se deduzir claramente uma maior estabilidade para o incremento dos contribuintes – ou pelo menos do valor real das contribuições no período em análise.

Por outro lado, considerando-se que em quaisquer dos processos de ampliação do sistema de filiação à Previdência (I e II) ocorreria uma forte incidência de relações de trabalho informais, seja pela ampliação da adesão ao Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples) (Lei no 9317 de 1996) ou ao Super Simples (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006), há que se pensar em separado a quais bases fiscais efetivamente estariam sendo recorridas para o financiamento dessa expansão.

Se pensarmos hipoteticamente que os benefícios rurais e dos

sistemas Simples e, no futuro, do Super Simples, previsto no Estatuto da Microempresa, são todos subsistemas subvencionados nas suas contribuições previdenciárias por tributos típicos do Orçamento da Seguridade Social, veremos que a evolução dos estoques dos benefícios nesses subsistemas deveria estar associada à evolução dos tributos da seguridade social, os quais, por sua vez, viriam a refletir no longo prazo a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto da economia.

Isto posto, pode-se deduzir que taxas de incremento do Produto Interno Bruto (PIB) abaixo do 4,0%, implícita no cenário III, face à evolução do estoques de benefícios em manutenção, sistematicamente superiores, acarretariam problemas fiscais: quer por causa das perdas de contribuição previdenciária em todo o período, quer por causa da defasagem de arrecadação nos tributos da seguridade social.

Por outro lado, taxas de crescimento econômico e da formalização acima de 5% (cenário II) poderiam trazer problemas ao sistema, desde que, encerrado o boom da formalização previdenciária, esta fosse sucedida por queda forte no crescimento econômico (abaixo dos 5%). Isto porque os estoques de benefícios em manutenção continuariam a crescer a taxas relevantes altas - entre 5% e 4% por ainda uma década (cenário I).

Pelo exposto, depreende-se que a variável-chave no longo prazo para confrontar a evolução do estoque de benefícios em manutenção é a taxa de incremento do PIB, que em última instância codetermina a taxa de incremento das contribuições sociais financiadoras das despesas da Seguridade Social. Especificamente para a Previdência, observando-se que há um certo efeito de aceleração dos benefícios em manutenção nos cenários de inclusão I e II, ter-se-ia no primeiro caso a necessidade de continuar o crescimento econômico, posterior a 2016, em torno de 4,5% a 4,0%, para não requerer recursos tributários adicionais do sistema da seguridade social para o RGPS. No segundo caso (gráfico 2.2), seria necessário manter o crescimento entre 5,0% a 4,5% a.a., para que não se faça necessário incrementar necessidades de financiamento ao RGPS.

No terceiro cenário as necessidades de financiamento seriam crescentes até 2016 e contínuas até 2030, precisamente porque não haveria o suporte do crescimento econômico razoável ao longo de todo o período.

#### 4 - CONCLUSÕES

Duas variáveis físicas são confrontadas em diferentes cenários – da atualidade ao longo prazo (até 2016 para cenários de contribuintes e respectivos resultados de benefícios até 2030): a taxa de incremento de contribuintes à Previdência Social e a taxa de incremento do estoque de benefícios totais em manutenção no RGPS. Esse confronto permite inferir e interpretar os resultados obtidos em cada cenário, gerando informações significativas para efeito de planejamento a longo prazo da política previdenciária.

Conquanto estejamos trabalhando com dois cenários de ampliação da cobertura ativa e um terceiro de manutenção constante da cobertura atual (2005), os resultados de um cenário de queda da cobertura ativa estão de certa forma implícitos no cenário III, e por isso não merecem uma análise particular.

A razão da escolha das taxas de crescimento do número de contribuintes e do estoque de benefícios em manutenção – ambas funcionando respectivamente como índices de quantidade da receita e da despesa previdenciária – é que o cotejo destas com a taxa de crescimento do PIB a longo prazo abre espaço para ilações significativas para discernir perspectivas de ampliação e sustentabilidade do sistema, sob diferentes cenários. Inversamente, a não ampliação e/ou desfiliação ao sistema (situação pretérita, de

1981 a 2000), sob semi-estagnação econômica, gera um ambiente completamente inviável à política de longo prazo – como se pode deduzir dos confrontos em cada cenário.

A hipótese de crescimento e formalização nos termos moderados do cenário I leva ao incremento de um ponto percentual da taxa de incremento dos benefícios em manutenção entre 2007 e 2016, impulsionado principalmente pelas aposentadorias por idade e pelos auxílios.

Considerando-se que os estoques de benefícios em manutenção são um índice de quantidade da despesa com benefícios, tal situação pode ensejar diferentes opções de política de longo prazo. Sem quaisquer mudanças paramétricas nas regras da concessão dos benefícios, o incremento da despesa desta situação (cenário I) se situa acima do incremento físico do estoque de contribuintes, e poderia gerar demandas adicionais por necessidade de financiamento do RGPS. Estas demandas não deveriam trazer mais pressão sobre as fontes tributárias da seguridade, somente se taxa de crescimento do PIB fosse igual ou maior que a taxa de incremento dos estoques em manutenção.

Por sua vez, no cenário II, o ciclo expansivo mais vigoroso dos contribuintes e da relação PEA Formal/PEA Total, que refletisse também um incremento mais forte do PIB no período (2007-2016), manteria relativamente equacionada a sustentabilidade fiscal do sistema até 2016. Contudo, entre 2017 e 2030 é muita alta a taxa de incremento dos benefícios em manutenção (variação do máximo de 5,7% ao mínimo de 4,0%), também fortemente impulsionada pelas aposentadorias por idade e auxílios. Mais uma vez, sem quaisquer mudanças paramétricas nas regras de concessão dos benefícios de longo prazo, recai todo o ônus da sustentabilidade do sistema nas altas taxas de incremento do PIB.

Por último, o cenário III, e por razões análogas à situação de queda na formalização previdenciária, perde sentido na análise ora desenvolvida, uma vez que ele não amplia o sistema, nem resolve os problemas de financiamento de curto e longo prazos. Isto porque o que indica a evidência empírica de cenário de baixo crescimento é a manutenção de um estoque de benefícios em manutenção acima de 3,0% a.a. de incremento até 2028, sem suporte quer de incremento das contribuições, quer de crescimento do PIB.

Um sentido includente ou equalizante de uma política de longo prazo para a Previdência Social e para o mercado de trabalho é ampliar fortemente a relação de ambas com o sistema de Seguridade Social, fazendo do trabalho protegido o eixo principal deste sistema. Este movimento de reforma pressupõe inclusão significativa no sistema previdenciário de uma parte importante de trabalhadores e de suas respectivas relações de trabalho que foram expelidos do RGPS no período de forte desfiliação (1981-2000), ou dos que nele nunca ingressaram.

Os cenários de ampliação pressupõem crescimento econômico e necessidade de recursos fiscais, que não necessariamente ampliam as necessidades de financiamento previdenciário; basta que haja continuidade do crescimento econômico e algumas mudanças de longo prazo nas regras da concessão de aposentadorias e pensões, consentâneas com as tendências de ampliação do mercado de trabalho.

A não ampliação do mercado de trabalho na Previdência, contudo, secundada ainda por regras ultra-restritivas aos benefícios previdenciários, com objetivos explícitos ou implícitos da economia fiscal estrita, não resolvem os problemas de inclusão e tampouco de sustentabilidade fiscal, e funcionam, a exemplo do cenário III deste texto, como uma espécie de esforço de Sísifo.