A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL virando a página da história?

AMÉLIA COHN
Docente do Departamento de Medicina Preventiva da FMUSP, Pesquisadora do Cedec

Datam da década de 20 as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), embrião do sistema de previdência social brasileiro, cujos marcos básicos permanecem até os dias atuais. Na década de 30, por iniciativa do governo Getúlio Vargas, foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), agora de abrangência nacional, congregando, cada um deles, categorias de assalariados por setores de atividade econômica – industriários, comerciários, marítimos, bancários, entre outros.

O sistema previdenciário montado na década de 30 é voltado para as classes assalariadas urbanas do setor privado (alguns segmentos do setor público já contavam com um sistema de proteção social desde finais do século passado). Ele compreende um conjunto de legislações que definem um padrão de regulação da relação capital/trabalho, requisito para o novo padrão de acumulação em bases industriais: a legislação trabalhista, a previdenciária e a sindical, complementadas no final daquela década com a instituição do salário mínimo.

A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO SEGURO SOCIAL

A expansão da previdência social obedece a duas regras básicas: o critério de inserção no mercado formal de trabalho como mecanismo básico de definição de direitos sociais; e a ordem cronológica de sua implantação pelos diferentes segmentos assalariados em sincronia com a importância dos setores econômicos nos quais esses segmentos estavam inseridos e com capacidade de mobilização e reivindicação por melhores condições de vida e trabalho. Em decorrência desse padrão de ação estatal, tem-se o que Wanderley Guilherme dos Santos denomina de *cidadania regulada* (Santos, 1979) e um sistema de proteção social de caráter *meritocrático,* de caráter contributivo e compulsório (Draibe, 1993; Esping-Andersen, 1980).

De fato, o financiamento da previdência social – dos IAPs e das poucas CAPs então remanescentes – tem origem nas contribuições dos empregadores (um percentual sobre a folha de salários), dos trabalhadores (um percentual sobre o salário) e do próprio Estado (no geral criando impostos previdenciários), responsável em tese pelos gastos administrativos dos institutos. Como garantia adicional da suficiência da receita – que tende a crescer em progressão geométrica – frente às despesas com benefícios (aposentadorias e pensões) – que tendem a crescer em progressão aritmética –, institui-se o *regime de capitalização*: a diferença entre receita e despesa passa a ser investida lucrativamente naqueles empreendimentos que contam com a garantia do Estado, vale dizer, empresas estatais ou aquelas em que o Estado é o acionista majoritário.

É através deste mecanismo, mantido até 1960, que a previdência social, enquanto seguro social, se transforma em instrumento de captação de poupança individual dos trabalhadores assalariados urbanos, destinada a investimentos nas atividades fundamentais de implementação do processo de industrialização. De fato, recursos da previdência social foram investidos em empresas estatais de siderurgia e hidrelétricas e na construção de edifícios residenciais, auxiliando, assim, no enfrentamento de uma grave crise habitacional e no combate ao desemprego urbano no imediato pós-guerra.

Esse mecanismo, no entanto, não apresenta um comportamento linear, já que depende da relação contribuin-