

REFORMA DA PREVIDÊNCIA EM DISCUSSÃO: EXPECTATIVAS E POSSIBILIDADES DIANTE DA JANELA DE OPORTUNIDADE DEMOGRÁFICA

José Matias-Pereira

Professor de Administração Pública e Finanças Públicas. Pesquisador associado do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília. Doutor em Ciência Política – área de *Governo e Administração Pública* - pela Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia da Universidade Complutense de Madri, Espanha. Pós-Doutor em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Autor, entre outros livros, de: *Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil*, 4.^a ed. Atlas, 2009; *Manual de Gestão Pública Contemporânea*, 3. ed. Atlas, 2010 e, *Governança no Setor Público*, Atlas, 2010. E-mail: matias@unb.br

Resumo: Temos como objetivo principal neste artigo analisar as expectativas e possibilidades da reforma da previdência social no Brasil. O artigo é qualitativo, explicativo e bibliográfico, apoiado na teoria neoinstitucional. Pressupomos que existe um nexos causal entre as perspectivas de crescimento da economia brasileira e o surgimento da janela de oportunidade demográfica ou bônus demográfico, que surgem como fenômenos que contribuem para permitir uma ampla reforma da previdência social. O exame da literatura e relatórios econômicos revela que os desajustes na previdência social permanecem sem solução, em especial, os elevados déficits nas contas da previdência, que vem afetando as finanças públicas do país. A análise e discussão dos diversos fatores socioeconômicos, demográficos e políticos vivenciados pelo país surgem como fenômenos relevantes para a viabilização de uma ampla reforma da previdência social. Concluímos que a realização da reforma da previdência no Brasil, em função do crescimento da economia e da mudança na estrutura etária da população (bônus demográfico), torna-se uma medida factível e necessária. O dividendo demográfico, caso aproveitado de forma adequada, trará elevados benefícios socioeconômicos para a sociedade.

Palavras-chaves: Reforma da previdência social, crescimento econômico, janela de oportunidade demográfica, bônus demográfico, Brasil.

Welfare Reform in Discussion: Expectations and Opportunities Facing the Demographic Window of Opportunity

Abstract: Our main objective in this article examine the expectations and possibilities of social security reform in Brazil. The article is qualitative and explanatory literature, supported by neo-institutional theory. We assume that there is a causal link between the growth prospects of the Brazilian economy and the emergence of demographic window of opportunity or demographic bonus, which arise as phenomena that contribute to enabling a broad welfare reform. The literature review and economic reports showed that the discrepancies in the social welfare remain unresolved, in particular, the high deficits in the accounts of welfare, which has affected the country's public finances. The analysis and discussion of the various socioeconomic, demographic and political processes experienced by the country emerge as phenomena relevant to the feasibility of a comprehensive social security reform. We conclude that the implementation of pension reform in Brazil, due to the growth of the economy and the changing age structure of population (demographic bonus), it becomes a feasible and necessary measure. The demographic dividend, if harnessed properly, will bring high socio-economic benefits to society.

Keywords: Security reform, economic growth, demographic window of opportunity, demographic bonus, Brazil.

Introdução

O bom funcionamento de um sistema de seguridade social, especialmente da previdência social, é evidenciado pela literatura como essencial na maioria dos países no mundo, em particular para aqueles que adotam o modelo de Estado de bem-estar. Em que pese às limitações do Estado de bem-estar do país, essa afirmação também é válida para o Brasil. O sistema previdenciário - aceito como um direito do cidadão e um dever do Estado -, tem como propósito garantir uma reserva de segurança quando da perda da capacidade laborativa por parte dos seus integrantes.

O conceito de Seguridade Social, definido no artigo 194 da Constituição Brasileira, pode ser entendido como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Fazem parte desse rol, as aposentadorias, pensões, auxílio-doença, salário-maternidade, salário-família, auxílio reclusão e outros que são garantidos pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Inclui-se, ainda, o Sistema Único de Saúde - SUS, de cobertura universal e acesso a todas as pessoas.

Observa-se que muito pouco se tem feito para enfrentar os problemas da previdência social no Brasil, em particular, os financeiros e atuariais. As avaliações dos resultados das ações e medidas adotadas nos últimos anos para se alcançar os objetivos de equilíbrio atuarial e financeiro da previdência social preconizados pela Constituição Federal brasileira são frustrantes. As inúmeras propostas elaboradas no âmbito do governo e no parlamento sobre a seguridade social no país reforçam essas argumentações. A partir da Constituição de 1988, foi proposto ao Congresso Nacional um número significativo de projetos de Lei e de Emendas Constitucionais que visam alterar a política de seguridade social e os direitos do mundo do trabalho, com especial ênfase para as políticas previdenciárias.

Os governos Itamar Franco (1993-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) como o governo Lula (2003-2010), por motivos distintos, adotaram ações e medidas para promover uma ampla reforma da previdência social, que ficou apenas na intenção. Em 1994, na gestão Itamar Franco, o reajuste dos valores dos benefícios da previdência social foi desvinculado do reajuste do salário mínimo. Criou-se, também, o Fundo Social de Emergência, medida que possibilitou ao governo redirecionar 20% da arrecadação da Seguridade Social para o pagamento da dívida pública. Em 1998, o governo FHC realiza a primeira reforma na previdência, na qual é alterada a forma de contagem do tempo de aposentadoria. O tempo de serviço é substituído pelo tempo de contribuição, obrigando os trabalhadores a comprovarem que de fato trabalharam e contribuíram. Antes a prova cabia aos patrões. Nesse período, criou-se também, o fator previdenciário, uma regra matemática que diminui o valor do benefício, quanto mais jovem o trabalhador ou

trabalhadora alcança o tempo para se aposentar. Essa regra é prejudicial àqueles que começaram a trabalhar muito jovens ¹.

Além das discussões realizadas no parlamento, a criação de fóruns, com a participação de trabalhadores, empregadores e técnicos, para debater a necessidade de mudanças na previdência social, foram uma prática recorrente nesses períodos de governo, que encerraram os seus ciclos de debates sem obterem consenso. As dificuldades políticas que afloraram dessas discussões levaram os governos FHC e Lula a recuarem nos seus desejos de implementarem uma ampla reforma da previdência social.

O Fórum Nacional da Previdência Social – FNPS, criado pelo Decreto nº 6.019, de 22 de janeiro de 2007, teve por finalidade promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal, com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de previdência social e sua coordenação com as políticas de assistência social, além de subsidiar a elaboração de proposições legislativas e normas infra-legais pertinentes.

No elenco dos debates desenvolvidos naquele Fórum (FNPS, 2007) ², destaca-se o tema da gestão do sistema previdenciário e seu financiamento. Nesse sentido, sugeriram que: deve ser buscada a desoneração da folha de salários sem aumento da carga tributária e conjugada com ações voltadas para a ampliação da formalização e da base de contribuintes, mantendo-se o equilíbrio financeiro; deve-se buscar o fortalecimento da gestão quadripartite, por meio da participação social nos órgãos deliberativos colegiados da Previdência; deve-se recriar o Conselho Nacional da Seguridade Social junto à Presidência da República, com a finalidade de articular as políticas sociais nas áreas envolvidas; e, deve-se adotar um modelo de gestão que privilegie a modernização e profissionalização da administração previdenciária; deve-se adotar nova forma de contabilização do resultado da Previdência, que dê maior transparência às suas fontes de financiamento e suas despesas.

De forma concreta, os desajustes na previdência social permanecem sem solução, em especial, os elevados déficits nas contas da previdência, que vem afetando as finanças públicas do país. Para se alterar esse cenário exige-se a adoção de ações e medidas criativas – políticas e técnicas - para resolver os problemas da previdência social. Assim, para avançar nesse debate, torna-se relevante analisar os diversos fatores socioeconômicos, demográficos e políticos vivenciados pelo país na atualidade, que podem contribuir para a viabilização de uma ampla reforma da previdência social.

A partir desta preocupação, formulamos a seguinte pergunta: *As perspectivas favoráveis do cenário econômico e político e o surgimento da janela de oportunidade demográfica podem contribuir para tornar viável a realização da reforma da previdência social nos próximos anos?*

¹ O fator previdenciário, que foi instituído pela lei 9.876, de 1999, estabelece que a aposentadoria é concedida levando-se em conta três variáveis: a idade do trabalhador, o tempo de contribuição e a expectativa de sobrevida. A sobrevida é o tempo de vida que os brasileiros ainda terão, de acordo com estimativa do IBGE, depois de uma determinada idade.

² Veja, a esse respeito, os resultados do “Fórum Nacional da Previdência Social”. Disponível em <http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=56>.

Os termos “desequilíbrios”, “desajustes” e “distorções” na previdência social são utilizados neste estudo com o mesmo sentido, ou seja, estão relacionados aos problemas que afetam a previdência social, como por exemplo, o desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema, a questão da transição demográfica, o desemprego, burocracia, baixa qualidade dos serviços, corrupção, desvio de recursos, entre outros, que impactam negativamente na situação financeira e atuarial do regime geral de previdência social. Como decorrência desses desajustes observa-se que os valores dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social estão cada vez menores, o que reflete na qualidade de vida dos beneficiários.

Metodologia e Referencial Teórico do Estudo

Trata-se de um artigo explicativo é essencialmente bibliográfico, apoiado, em especial, na teoria neoinstitucionalista (NORTH, 1991, 1997). As argumentações utilizadas na discussão e conclusões estarão apoiadas em documentos e relatórios divulgados pelo governo brasileiro (MF, IBGE, IPEA³), organismos internacionais (ONU ⁴, BANCO MUNDIAL, BID, OCDE, etc.), bem como em estudos empíricos publicados sobre o tema objeto do estudo. Daremos ênfase aos estudos e relatórios publicados nas últimas duas décadas, tendo como referencial a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988.

Destacamos, também, a relevância dos relatórios divulgados pelo Ministério da Fazenda (Economia Brasileira em Perspectiva, jun./jul.2010), que consolida e atualiza as principais variáveis macroeconômicas resultantes da condução da política econômica brasileira; e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística nos Indicadores Sociodemográficos - Perspectivas para o Brasil 1991-2030 (IBGE/UNFPA, 2006).

Pressupomos neste estudo que existe um nexo causal entre as perspectivas de crescimento da economia brasileira e o surgimento da janela de oportunidade demográfica ou bônus demográfico, que surgem como fenômenos que devem ser considerados no esforço de promover-se uma consistente reforma da previdência social no Brasil.

Não temos a pretensão de esgotar o assunto em análise, ressaltando que este estudo possui diversas limitações, notadamente diante de dificuldade de avaliar a extensão e a profundidade das questões socioeconômicas, políticas e demográficas aqui abordadas, o que reflete nas suas conclusões. Apesar disso, esperamos que as reflexões e observações feitas no estudo sirvam de estímulo para a realização de outras discussões e avaliações úteis, que não foram aqui tratadas.

O referencial teórico deste artigo está apoiado, em especial, na teoria da Nova Economia Institucional. Registre-se que o neoinstitucionalismo parte do pressuposto de que

³ Veja, por exemplo, o Boletim Políticas Sociais: acompanhamento e análise, número 13, edição especial (IPEA, 2007). Nele é feita uma consistente avaliação da política social brasileira no período 1995-2005, seu processo de expansão e os limites em que ele tem operado.

⁴ A Declaração do Milênio em 2000, firmada pelos 189 Estados-membros da Assembléia Geral das Nações Unidas marcou um momento decisivo da cooperação global no século XXI. A Declaração estabelece, no âmbito de uma única estrutura, os desafios centrais enfrentados pela humanidade no limiar do novo milênio. Nesse sentido esboça a resposta a esses desafios e estabelece medidas concretas para medir o desempenho mediante uma série de compromissos, objetivos e metas interrelacionados sobre desenvolvimento, governabilidade, paz, segurança e direitos humanos. Disponível em www.pnud.org.br/odm/papel_pnud/.

instituições são importantes para explicar o comportamento social, econômico e político (HALL; TAYLOR, 1996 ⁵; PUTNAM, 1993 ⁶; NORTH, 1981, 1991, 1997; MARCH; OLSEN, 1989 ⁷).

Neste estudo, nos apoiamos, em particular, nos trabalhos de Douglass C. North, “Institutions, Institutional Change and Economic Performance” (1991, 1997) ⁸. Para North (1991, 1997), as instituições são definidas como regras, formais ou informais, idealizadas pelos homens para criar ordem ou reduzir a incerteza nas trocas. Assim, instituições e organizações – respectivamente, as regras do jogo e a divisão de tarefas entre os agentes que participam – afetam o desempenho da economia na medida em que, ao dar forma e estruturar as interações humanas, reduzem as incertezas e induzem a cooperação, diminuindo os custos das transações.

O neoinstitucionalismo, para Matias-Pereira (2009) pode ser definido como um enfoque que inclui vários modelos que enfatizam a importância crucial das regras sociais para a interação social. Para o autor, na busca de entender a cooperação voluntária, o neoinstitucionalismo afirma a importância das instituições para o funcionamento da economia, visto que as imperfeições do mercado requerem o estabelecimento de regras que organizem a ação coletiva.

Os fundamentos da governança pública, por sua vez, estão baseados nos estudos desenvolvidos no âmbito das ciências econômica e a política. Destacamos, nesse contexto, os estudos da governança sob a perspectiva econômica, apoiados na teoria de custos de transação (WILLIAMSON, 1975, 1985, 1991) e na teoria institucional (MEYER; ROWAN, 1992).

Previdência Social Brasileira: Uma Síntese

A previdência social brasileira está inserida dentro de um conceito mais amplo de seguridade social, definido na Constituição de 1988. A seguridade social contempla três pilares: previdência, assistência social e saúde.

Quadro 1. Regimes de Previdência Social no Brasil - Síntese

Objetivos dos sistemas previdenciários. Garantir a seus segurados uma velhice tranqüila, como também resguardá-los em caso de eventuais sinistros como a invalidez, o

⁵ HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. Political science and the three new institutionalisms. MPIFG Discussion Paper 96/6. June 1996.

⁶ PUTNAM, Robert. Making democracy work: civic traditions in modern Italy. New Jersey: Princeton University Press, 1993.

⁷ MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Rediscovering institutions: the organizational basis of politics. New York: The Free Press, 1989.

⁸ NORTH, Douglass C. Structure and change in economic history. New York: W.W. Norton, 1981. NORTH, Douglass. Institutions, institutional change and economic performance. New York: Cambridge University Press, p. 3-26, 1991. Veja, também, NORTH, D. Institutions, institutional change and economic performance. 7th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

desemprego, doenças, ou ainda, em caso de morte dos segurados, garantir o amparo a seus familiares.

Regimes financeiros de previdência social. As instituições de previdência podem funcionar com base nos seguintes regimes financeiros: repartição ou capitalização. No regime de repartição, prevalece a lógica de que cada geração custeia os benefícios previdenciários da geração anterior. No regime de capitalização (funding), cada pessoa forma um fundo (individual ou coletivo) onde são investidos pecúlios destinados exclusivamente à sua aposentadoria. Assim, o regime de repartição simples (próprio do Regime Geral de Previdência Social) e o regime de capitalização (próprio da Previdência Privada).

Benefícios previdenciários. Os regimes de previdência buscam oferecer a seus segurados os melhores benefícios possíveis, de maneira que no momento da aposentadoria ou de eventual sinistro possam continuar percebendo proventos que não se afastem muito dos seus salários da atividade (MAGALHÃES, 2003). Nesse sentido, o fim da relação jurídica previdenciária é a proteção do trabalhador no seu aspecto econômico (MACEDO, 2003)

Forma de organização da previdência social no Brasil. A Constituição Federal de 1988, no seu art. 201, estabelece que a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá a: cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte ou idade avançada; proteção a maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalho em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio reclusão para os dependentes de baixa renda; e, pensão por morte.

Regime Geral da Previdência Social. O regime adotado no Brasil é o de repartição simples, de filiação obrigatória, baseado na lógica de que cada geração custeia os benefícios previdenciários da geração anterior. Registre-se que o regime de repartição é o mais adequado para a previdência social, visto que está apoiado no princípio da solidariedade, do coletivo. As contas individuais, por sua vez, são uma forma de poupança, em que cada participante conta apenas com o produto das suas próprias contribuições ou depósitos.

Origem dos recursos de custeio. Os recursos para custeio do sistema previdenciário brasileiro são oriundos das contribuições dos empregadores e dos trabalhadores e demais segurados, que realizam aportes para o seu regime de previdência enquanto estão na ativa, para que, quando se aposentarem, passem a receber seus benefícios custeados pelos futuros trabalhadores da ativa. Assim, adota-se no Brasil o regime de repartição, de benefícios definidos.

Fonte: Matias-Pereira (2009), com adaptações.

Aspectos Constitucionais e Legais Relevantes da Seguridade e Previdência Social

Observa-se que a Constituição de 1988 definiu diversos avanços no que se refere à promoção da cidadania, do bem-estar e da justiça social. No seu artigo 194 define que “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

O artigo 195 da Carta Magna estabelece os seguintes princípios da seguridade social:

- i. Universalidade da cobertura e do atendimento;
- ii. Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- iii. Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- iv. Irredutibilidade do valor dos benefícios e serviços;
- v. Equidade na forma de participação no custeio;
- vi. Diversidade da base de financiamento;
- vii. Gestão quadripartite, democrática e descentralizada, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo em órgãos colegiados.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, também, nos seus artigos 196, 201 e 203, que:

- . A saúde é direito de todos e dever do Estado [...] (art.196)
- . A previdência social será organizada sob a forma de regime geral de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial [...] (art.201)
- . A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social[...] (art.203).

Observa-se que um dos critérios que distingue a previdência e os demais elementos integradores da seguridade social, é que no sistema da previdência social, os participantes pagam para ter acesso aos benefícios, por sua vez, nos programas de assistência social e de saúde, os benefícios são ofertados sem a contrapartida das contribuições dos participantes, sendo financiadas com recursos oriundos do orçamento público. Por sua vez, nos programas de assistência social e de saúde fica explícita a idéia de transferência de renda entre os membros da sociedade.

Nesse sentido, ressalta Barros (2000, p. 5), que o Estado responsabiliza-se incondicionalmente pela promoção da dignidade e da cidadania. Através do conceito de universalidade, o governo garantiria que não apenas aquele que contribui ao sistema será beneficiado. As disparidades, para o autor, entre os benefícios da população urbana e rural também são objeto de preocupação das autoridades quando utilizam o termo uniformidade. Além disso, com a seletividade e distributividade, o Estado se compromete a priorizar o cuidado pelos mais necessitados. Com o termo equidade, subentende-se que quem pode pagar mais, paga mais, enquanto quem pode pagar menos, paga menos.

Emenda Constitucional nº 20, de 1998

Verifica-se, a partir da década de 1990, com a intensificação da crise econômica, e da elevação da inflação, busca-se reexaminar a participação do Estado como um ente provedor, dadas as restrições fiscais concernentes aos planos de estabilização e o acentuado incremento do volume de dispêndio com os benefícios previdenciários.

Nesse contexto, tem início as discussões junto a sociedade e no parlamento, da necessidade de buscar-se um regime previdenciário no qual prevalecesse o equilíbrio financeiro e atuarial. Buscava-se com as modificações minimizar as desigualdade nos valores dos benefícios concedidos, caso fossem aprovadas medidas mais restritivas como a fixação de tetos e cobrança dos inativos.

Assim, o governo de Fernando Henrique Cardoso enviou ao Congresso, em 1995, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 33 a qual, após intensas discussões e tramitações, consolidou-se na Emenda Constitucional nº 20, em 1998. A principal característica dessa reforma foi a manutenção do regime de repartição simples (*pay-as-you-go*), que se assenta no princípio da solidariedade intergeracional para se manter equilibrado, i.e., que os jovens de hoje contribuam para o pagamento dos beneficiários.

Outra mudança introduzida em 1998 foi a maior vinculação e estreitamento entre contribuição e benefícios. Segundo Almeida (2003), essa preocupação das autoridades pode ser ilustrada pela substituição no texto constitucional do termo “tempo de serviço” para “tempo de contribuição”. Além disso, a regra de cálculo dos benefícios também foi suprimida da carta magna. Isso possibilitou, para a autora, a ampliação do número de salários de referência para o mesmo cálculo e a correção através do fator previdenciário, *a posteriori*.

Recorde-se que o fator previdenciário (Lei nº. 9.876, de 26 de novembro de 1999), instituiu uma nova regra de cálculo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o fator previdenciário, com objetivo de possibilitar maior justiça distributiva e melhor resultado financeiro. O objetivo do fator previdenciário foi criar estímulos à postergação voluntária do momento de aposentadoria do segurado em idade precoce (anterior aos 60 anos de idade). O fenômeno da aposentadoria precoce, conforme assinala a literatura, surge como um fator decisivo para o desequilíbrio atuarial e financeiro em diversos sistemas previdenciários existentes no mundo.

No caso brasileiro, o regime geral de previdência social (RGPS) pressupõe que quem está trabalhando paga os benefícios dos aposentados e pensionistas atuais. Logo, as gerações vindouras suportarão as aposentadorias da geração de agora. Esse regime, para Weintraub (2003), está fundamentado numa situação demográfica de significativa reposição populacional, na qual a base da pirâmide etária será sempre proporcional mais larga que o vértice.

É oportuno ressaltar, também, a relevância desta pesquisa, que trata de um tema importante e atual, cujas implicações impactam no funcionamento adequado do governo e da administração pública, bem como para os cidadãos e empresas. Busca-se, assim, uma melhor compreensão de diferentes aspectos socioeconômicos, políticos e demográficos,

que devem ser considerados numa discussão complexa e ampla como a reforma da previdência social.

Literatura sobre Previdência Social no Brasil

A literatura evidencia que o sistema de seguridade social brasileiro desempenha um papel bastante relevante na minimização da pobreza e no sustento dos idosos após a queda de sua capacidade laborativa. As benesses advindas da minimização da pobreza após a universalização e equiparação dos benefícios à população rural, nos resgatam a importância de um sistema previdenciário equitativo e justo na promoção do bem-estar (DELGADO; JÚNIOR, 1999).

A previdência Brasileira administra um dos maiores programas de renda mínima do mundo, na exata proporção em que paga benefícios de um salário mínimo por mês a 7,9 milhões de brasileiros que não contribuíram para a previdência social (NAJBERG; IKEDA, 1999, p.266).

A previdência social, para Najberg e Ikeda (1999, p. 281) ⁹, deve ser entendida como um seguro compulsório que visa garantir uma renda vitalícia ao indivíduo ou seu grupo familiar quando da perda da capacidade laborativa, deve atender ao princípio da equidade individual. Dentro desse princípio, o benefício deveria corresponder ao conjunto de contribuições durante a vida ativa, capitalizadas periodicamente. A previdência não deve ser vista como uma das facetas de um programa de redistribuição de renda, em que as contribuições devem ser pagas segundo as possibilidades particulares do indivíduo, enquanto os benefícios são recebidos conforme sua necessidade, segundo o princípio do bem-estar coletivo.

Para diversos autores, como por exemplo, Andrade (1999), Fígoli (1997), Cechin, (2000), um sistema de Seguridade Social, em geral, apóia-se em três pilares básicos:

i. A “Previdência Básica e Compulsória”, constituída pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS (regulamenta a previdência dos trabalhadores do setor privado brasileiro) – e pelo Regime Jurídico Único – RJU (regulamenta, entre outras, o sistema de previdência dos servidores da administração direta, das autarquias e das fundações dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e das Forças Armadas, tanto em nível federal quanto estadual e municipal);

ii. Os “Fundos Complementares Compulsórios” (ainda não implantados no país); e

iii. Os “Fundos Privados de Previdência Complementar”, identificados no país como Sistema Complementar da Previdência (SCP), que visam complementar os benefícios do RGPS.

Registre-se que, embora seja facultado, a todos os cidadãos acima de 16 anos, a possibilidade de se filiar à previdência social, todos os trabalhadores da iniciativa privada

⁹ NAJBERG, Sheila; IKEDA, Marcelo. Previdência no Brasil: desafios e limites. In: GIAMBIAGI Fabio; MOREIRA, Mauricio Mesquita; ALEM, Ana Claudia et al (Orgs.) *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p.261-290.

que possuem carteira assinada estão obrigatoriamente vinculados ao RGPS, sendo que seu gerenciamento é feito pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Tendo esse cenário como referência, buscamos aprofundar neste trabalho o debate, no âmbito das Ciências da Administração Pública, Economia e Demografia, a evolução e problemas recentes na gestão da administração pública no Brasil, em particular, sobre os desequilíbrios da previdência social.

Bases Teóricas do Surgimento e Desenvolvimento do Estado-Providência

O surgimento do Estado do Bem-Estar está relacionado a três elementos essenciais: a existência de excedentes econômicos passíveis de serem realocados pelo Estado para atender às necessidades sociais; o pensamento Keynesiano, que estruturou a sua base teórica; e, a experiência de centralização governamental durante a Segunda Guerra Mundial, que fomentou o crescimento da capacidade administrativa do Estado.

Apoiado nesses elementos básicos foi desenvolvido distintas teorias para explicar o surgimento e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social. Destacam-se, entre elas, além da Teoria Neo-Institucional, a Teoria da Convergência ou lógica da industrialização; a Teoria da Cidadania; e, a Teoria Marxista.

i. A Teoria da Convergência ou lógica da industrialização defende que o Estado passou a garantir um padrão mínimo de vida quando as instituições que tradicionalmente desempenhavam esse papel perderam a capacidade para desempenhá-lo. Explica-se, dessa forma, a motivação que teria levado todas as nações industrializadas, independentemente de suas especificidades históricas ou culturais, a adotar políticas sociais buscando reduzir a marginalização de determinados grupos – que teria sido provocada pela industrialização. Para essa corrente de pensamento a expansão do *Welfare State* baseou-se na crença de que a ação redistributiva do Estado se harmonizava com o crescimento econômico, o qual, por sua vez, é indispensável para que o Estado possa exercer suas novas funções sociais. As condições econômicas favoráveis e necessidades sociais, por sua vez, não são suficientes para estabelecer esse modelo estatal. Torna-se necessário, ainda, o desenvolvimento da burocracia e do sistema político. Assim, as políticas sociais são simultaneamente requisito e consequência da economia capitalista e da democracia moderna. Fica evidenciado, dessa forma, que as principais causas do surgimento desse tipo de Estado são resultado do crescimento econômico, da mudança demográfica e da burocratização.

ii. Teoria da Cidadania, apoiada na contribuição de T. H. Marshall, se preocupou em analisar o desenvolvimento dos três componentes da cidadania moderna na Inglaterra: os direitos civis, políticos e sociais. Marshall, apoiado nos resultados de suas pesquisas, realizadas em um país onde a cidadania se desenvolveu por meio de um processo incremental, linear e evolucionário, procurou universalizar essas características. Em que pese a sua contribuição para o conhecimento, essa Teoria quando aplicada a outros países, não se ajusta, em boa parte, com os seus respectivos processos de desenvolvimento histórico.

iii. Teoria Marxista, que tem em Karl Marx o seu expoente, sustenta que o *Welfare State* nasceu em decorrência da natureza competitiva da dinâmica político-partidária das democracias de massa, que obrigou os partidos políticos a buscarem o máximo de apoio eleitoral. O aumento da base do eleitorado criou uma maior heterogeneidade dos grupos de apoio, diluindo assim a identidade coletiva e por consequência reduzindo o radicalismo político. Concomitantemente, o conflito de classes nas sociedades industriais se institucionalizou, concentrando-se nas questões distributivas, em detrimento daquelas ligadas à produção.

iv. Teoria Funcionalista, na mesma linha do Marxismo, sustenta que os programas sociais procuram gerar a harmonia social, aprimorando as aptidões dos trabalhadores e garantindo a eles um relativo bem-estar. Contribuem, dessa maneira, para a adequação do funcionamento do mercado de trabalho capitalista. Observam que, ao subsidiar gastos sociais que estavam anteriormente a cargo do setor privado, o Estado opera primordialmente em benefício do capital.

Registre-se que a teoria Marxista e a teoria Funcionalista sustentam que as políticas sociais são úteis e funcionais para o capitalismo. Para aquelas correntes de pensamento as políticas sociais amortecem o processo de acumulação e diminuem os choques decorrentes da concentração de renda. Assim, a transferência de renda do governo para determinados grupos viabilizam de forma simultânea a produção e a circulação de bens. Isso implica na redução dos custos de reprodução, aumenta a produtividade dos trabalhadores e garante a manutenção de níveis elevados de demanda agregada, o que reduz a possibilidade dos riscos de uma crise sistêmica.

A partir dessas considerações, torna-se se possível avançar, a seguir, nos aspectos essenciais do tema objeto deste artigo, ou seja, a reforma da previdência, ressaltando a importância das capacidades burocráticas para o desenvolvimento.

Reforma do Estado e a Crise Fiscal

Constata-se que, todos os Estados modernos se dedicam à redistribuição da renda, à gestão macroeconômica e à regulação de mercados. A diferença está nas prioridades dadas por cada país na utilização dessas funções, que tende a variar ao longo da história (MATIAS-PEREIRA, 2009). É oportuno recordar que, as teorias político-econômicas modernas do Estado identificam três formas de intervenção pública na economia: redistribuição de renda, estabilização macroeconômica e regulação de mercados. O processo de redistribuição de renda abrange todas as transferências de recursos de um grupo de indivíduos, regiões ou países, para outro grupo, bem como o atendimento de setores específicos e especiais. Este é caso, por exemplo, da educação primária, seguro social, entre outros, que os governos obrigam os cidadãos a consumir ou a utilizar. A política de estabilização macroeconômica tem como objetivo alcançar e manter níveis adequados de crescimento econômico e de emprego. Para atingir esse objetivo o governo utiliza como principais instrumentos à política fiscal, monetária, cambial e industrial.

Por sua vez, as políticas reguladoras têm como propósito corrigir distintos tipos de falhas de mercado, como por exemplo, o poder de monopólio, a provisão insuficiente de bens

públicos, entre outras. Isso pode ser constatado quando analisamos a estruturação do “Estado de bem-estar”, após a Segunda Guerra Mundial, que foi priorizado pelas políticas de redistribuição e de gestão macroeconômica implantadas pela maioria dos governos da Europa ocidental. A crise fiscal que atingiu, na década de setenta, esse Estado positivo, que tinha o papel de planejar, produzir bens e serviços e como empregador de última instância, revelou o esgotamento desse modelo. No final dos anos 70 começou a surgir em seu lugar um novo modelo, que passou a priorizar desregulação, a privatização, a liberalização e a reforma das estruturas de bem-estar.

Nesse contexto, verifica-se que a reforma do Estado surgiu como uma resposta à ineficiência do velho modelo estatal e às demandas sociais crescentes de uma emergente sociedade democrática e plural, no final do século XX. A necessidade de reduzir a presença do Estado na economia e a aceleração do fenômeno da globalização foram os fatores indutores neste movimento. Criaram-se novas necessidades e desafios para os Estados. Especialmente no que se refere à conciliação de um modelo orientado para o mercado, de modo a garantir o seu perfeito funcionamento, e que atendesse às necessidades dos membros da sociedade, na nova roupagem de cliente-cidadão, com a prestação de serviços de qualidade a custos mais baixos.

Deve-se recordar que, o Estado brasileiro, em razão do modelo desenvolvimentista adotado, extrapolou a alçada de suas funções básicas para atuar com grande peso na esfera produtiva. Contudo, esse grande Estado, com presença marcante na economia nacional, não conseguiu atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigido, especialmente na área social. Existem indícios de que essa deformação nas funções do Estado contribuiu para enfraquecer o sistema de controle, e dessa forma, facilitou o avanço do fenômeno da corrupção no país.

Embora presente desde os anos 70, a crise do Estado brasileiro somente veio à tona a partir da segunda metade dos anos 80. Esse acontecimento foi evidenciado pela crise fiscal e pelo esgotamento do modelo de substituição das importações, inseridos no modelo burocrático de intervenção econômica e social. Além disso, o aparelho do Estado concentrava e centralizava funções, com a rigidez dos procedimentos, excessivamente complicados pelo excesso de normas e regulamentos.

Após um primeiro momento de omissão, somente em meados dos anos 90 começam a ser feitas às reformas estruturais do Estado brasileiro, com o ideal de superação da crise e com a esperança de resgatar a autonomia financeira e a capacidade do Estado de implementar políticas públicas. Assim, são traçadas as seguintes diretrizes gerais: ajustamento duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem condições para o enfrentamento da competição internacional; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua governança (*governance*), isto é, melhorar a capacidade governamental de implementação das políticas públicas (MARE, 1995) ¹⁰.

¹⁰ O Plano Diretor do Brasil (MARE, 1995), contempla cinco dimensões da reforma do Estado: o ajuste fiscal; reformas econômicas orientadas para o mercado; reforma da previdência social; inovação dos instrumentos de

Evolução dos Modelos de Gerenciamento Governamental

A crise que se abateu sobre o Estado na década de 70, permitiu o surgimento de novas idéias sobre a forma de gerenciamento governamental. Deve-se registrar que, desde o início da década de 80, o modelo burocrático weberiano da Administração Pública vinha demonstrando estar se esgotando como instrumento para atender os anseios dos administradores públicos e, principalmente, dos cidadãos, além de não se adequar ao novo contexto de restrições aos gastos públicos. Nesse cenário surge o modelo gerencial da Administração Pública, implementado no governo de Margareth Thatcher na Grã-Bretanha. Tendo como lema “*rolling back the state*”, o governo conservador de Thacher disseminou o conceito de *managerialism* - entendido como a adoção de práticas estritamente gerenciais privadas dentro do setor público - no qual buscava continuamente a qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos. Esse modelo gerencial puro foi o primeiro a propor medidas efetivas em relação à crise do modelo burocrático weberiano. Esse novo modelo tinha como objetivo a produtividade, por meio da economia e da eficiência da Administração Pública. O papel da população no processo de gestão era considerado secundário, ou seja, de simples contribuintes.

Esse modelo, a partir de meados da década de 80, começa a se mostrar incapaz para atender todas as demandas da sociedade. Isso exigiu que fosse efetivada uma mudança na dinâmica intra-organizacional do setor público, visto que era preciso dar maior ênfase à flexibilidade da gestão. Assim, a principal mudança foi à transição de uma lógica de planejamento para uma lógica estratégica. Na lógica do planejamento prevalecia o conceito de plano que, a partir da racionalidade técnica, desenvolve o melhor programa a ser seguido. Na lógica estratégica, as relações com os atores envolvidos são levadas em conta em cada política, a fim de desenhar cenários que possibilitem a flexibilidade necessária para alterações e desvios não programados nos projetos governamentais (CROZIER, 1992, p. 93). A mudança seguinte, considerada a mais significativa, foi a adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes/consumidores, acompanhado de uma busca contínua pela qualidade desses serviços. Foi a partir dessas duas características que surgiu o *consumerism*, modelo que buscava, essencialmente, a efetividade e a qualidade e que tratava o usuário do serviço público como clientes/consumidores dos serviços públicos. Deve-se ressaltar, entretanto, que a ótica do cliente/consumidor é limitada, pois cidadão é um conceito que engloba a cidadania, ou seja, implicam direitos e deveres e não somente a liberdade de escolher os serviços públicos. (ABRUCIO, 1997). Esse conceito, entre outros problemas, também não atende ao princípio da equidade, um dos pilares da Administração Pública, uma vez que os consumidores podem se transformar em grupos de interesses específicos. Isso exigiu a necessidade de se introduzir a preocupação com a equidade nos serviços públicos.

Como resposta para essa demanda, surgiu o terceiro modelo, denominado *Public Service Orientation* (PSO). Esse modelo, além da equidade, buscou incorporar a questão da *accountability*, ou seja, a transparência e a responsabilização da Administração Pública (BEHN, 1998, p. 18). É oportuno ressaltar que, a mudança dos objetivos - de

política social; e reforma do aparelho do Estado, visando a aumentar a *governance*. Essas dimensões, no seu conjunto, caracterizam as reformas estruturais do país.

efetividade/qualidade para *accountability*/equidade – é motivada pela mudança na maneira de focar o público-alvo, ou seja, os consumidores passam a ser visualizados como cidadãos. Isso implica que passam a ser detentores de direitos e deveres para com o Estado e os demais cidadãos. Outro aspecto relevante do PSO é que se baseia na descentralização dos serviços públicos. Isto porque em governos descentralizados tornar-se mais fácil introduzir a *accountability*, bem como a participação dos cidadãos nas políticas públicas. A justificativa central para defender o governo no âmbito local não está no fato dele ser um bom meio para promover os serviços públicos necessários, mas sim nele poder tornar os cidadãos capazes de participar mais ativamente das decisões que afetam a sociedade como um todo. A agregação da participação popular e da *accountability* contribuiu de maneira efetiva para a evolução do atual debate sobre a Administração Pública.

Fica evidenciado, por sua vez, que o Brasil ao buscar estruturar o seu aparelho do Estado, propõe-se a ser, além de eficiente, orientado por valores gerados pela própria sociedade, sob a ótica da democracia e do pluralismo. Assim, a questão das reformas estruturais, como a da previdência social, surge como uma decisão importante para fomentar o desenvolvimento socioeconômico, em especial de legitimação do esforço de modernização da administração pública (MATIAS-PEREIRA, 2009, 2010a, 2010b, 2010c) ¹¹.

Discussão Sobre a Gestão e Necessidade de Reforma da Previdência Social

A discussão do tema seguridade social, em particular, do sistema previdenciário no Brasil, em decorrência de suas distorções, vem sendo discutido, com maior e menor intensidade pela sociedade, nos últimos vinte anos, em especial, nos âmbitos do parlamento, governo e no meio acadêmico. Fenômenos como a elevação da expectativa de vida da população, revisão de legislações que permitem as aposentadorias precoces, mudanças no perfil demográfico da população, entre outros, surgem no centro desses debates.

Para diversos autores, como por exemplo, Rios-Neto (2005), Delgado (2007), Wong e Carvalho (2006), Matias-Pereira (2009), a realização da reforma da previdência no Brasil, torna-se factível na fase atual, pois além da retomada do crescimento da economia, está havendo uma rápida mudança na estrutura etária da população. Isso faz com que se reduzam as razões de dependência, visto que se abre para o país a janela de oportunidade demográfica. Nesse sentido, o dividendo demográfico caracteriza-se pelos benefícios econômicos para a sociedade, associado de forma direta com a queda da fecundidade sobre a estrutura etária, ocorrido imediatamente após a transição demográfica (RIOS-NETO, 2005, p. 371-408) ¹².

Estes benefícios demográficos, para Wong e Carvalho (2006) ¹³, podem ser traduzidos, como por exemplo, melhores políticas educacionais, pelo menor percentual de crianças e,

¹¹ MATIAS-PEREIRA, José. Curso de Administração Pública. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

¹² RIOS-NETO, Eduardo L. G. Questões emergentes na demografia brasileira. In: Revista Brasileira de Estudos de População (REBEP/Edição Especial), vol. 22, nº. 2, p. 371-408, jul/dez, 2005.

¹³ WONG, L. L. R.; CARVALHO, J. A. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. In: Revista Brasileira de Estudos de População (REBEP), vol. 23, nº. 1, p. 5-26, jan./jun. 2006. .

crescimento positivo na mão-de-obra sênior, ou seja, dos idosos. Este aspecto traz como desafio a qualificação desta mão-de-obra. Os idosos devem estar preparados para a ocorrência deste fenômeno para que seu trabalho não seja classificado somente como subemprego.

Ao tratar dos benefícios da janela de oportunidade demográfica, destaca Matias-Pereira (2009)¹⁴, que a base de financiamento da previdência social tenderá a diminuir, visto que a população absoluta vai cair e a longevidade aumentando. Com base nesse fenômeno, o país terá nesse período, menos contribuintes e mais beneficiários. Com base nesses aspectos é que se faz necessário a intensificação da discussão pela sociedade brasileira sobre a reforma da previdência social. Neste estudo, daremos especial atenção à questão do equilíbrio financeiro e atuarial no regime de repartição simples.

Delgado (2007a)¹⁵, no seu "Diagnóstico do Mercado de Trabalho para a Previdência Social - 1980-2006" promove uma análise da evolução do mercado de trabalho e sua relação com a previdência social ao longo de diversos ciclos econômicos e de filiação previdenciária. A continuidade do ciclo de formalização previdenciária, iniciado no final dos anos 90, para o autor, levaria em menos de dez anos a uma cobertura previdenciária da população economicamente ativa (PEA) de mais de dois terços, o que justificaria uma reforma da previdência de longo prazo de caráter universalizante.

O crescimento da longevidade e a própria maturação dos segurados ativos que passam a demandar benefícios de inatividade, para Delgado (2007b), são ameaças à solvabilidade fiscal do sistema. Para o autor, é preciso garantir que no longo prazo o estoque de benefício de manutenção não ultrapasse a taxa de crescimento do PIB. É necessário um ajuste que não fira direitos adquiridos, mas que indique que idades mínimas, por exemplo, sejam maiores no longo prazo, lá por 2020. Nesse sentido, defende uma reforma com regras de transição longas que respeitem critérios de demografia. Ressalta, também, que o debate da Reforma da Previdência põe em lados opostos um grupo que acha que o setor é apenas um apêndice da polícia fiscal, e outro que enxerga nele uma função econômica e social.

Constata-se, no debate da seguridade social no Brasil, a urgência de uma melhor organização e de gestão do sistema, em particular da destinação das receitas. Destacam-se nas fontes de receita da seguridade social o COFINS; Contribuição Sobre o Lucro Líquido das Empresas; Concursos de Prognósticos (jogos administrados pela CEF), receita própria do Ministério da Saúde; outras contribuições sociais (DPVAT, prêmios prescritos e bens apreendidos). Os recursos da seguridade social, por sua vez, são alocados para atender as despesas de benefícios; Saúde; Assistência Social; custeio e pessoal do INSS; outras ações da Seguridade (ações prestadas a outros Ministérios); ações do "Fundo de Combate à Pobreza".

É importante, nesse debate, aprofundar a discussão na forma de contabilizar as receitas da previdência social. Destaca-se nessa apuração a necessidade da dedução das renúncias previdenciárias e os gastos com as aposentadorias rurais, bem como a inclusão nas receitas

¹⁴ MATIAS-PEREIRA, José. Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

¹⁵ DELGADO, G. Diagnóstico do Mercado de Trabalho para a Previdência Social - 1980-2006. Nota Técnica. Brasília: IPEA, mar. 2007. Disponível em www.ipea.gov.br

a arrecadação do COFINS. Registre-se que, respaldado nessas distorções na contabilidade, diversos autores questionam a dimensão do déficit da previdência social.

Torna-se preocupante para os governos, a administração pública e a sociedade, quando o sistema de previdência social não funciona de maneira adequada ¹⁶. Observa-se, no âmbito da gestão da previdência social no governo Lula (2003-2010), a preocupação de alcançar diversos objetivos, com destaque para a ampliação da cobertura previdenciária (o INSS, em dezembro de 2010, havia pagado cerca de 27 milhões de benefícios); melhoria do atendimento à população; ampliação da rede de agências; o equilíbrio financeiro da previdência urbana; e a redução do contencioso judicial.

A denominada transição demográfica, por exemplo, se apresenta como uma ameaça concreta para a previdência social da grande maioria dos países no mundo. Esse fenômeno é caracterizado pelo acelerado crescimento da duração média da vida humana, com o conseqüente aumento do número e da duração das aposentadorias. Para agravar esse quadro, constata-se uma redução da taxa de fecundidade, o que reflete na composição etária da população.

Surgem, no debate sobre reforma da previdência social, algumas perguntas polêmicas, como por exemplo, as formuladas por Mesa-Lago (1978, 2007) ¹⁷: Como as reformas de pensões e de saúde na América Latina nos anos noventa buscaram resolver problemas estruturais acumulados pela crise dos antigos sistemas de seguridade social? Que princípios as orientaram? Elas ampliaram a cobertura, a equidade e atenderam as necessidades acumuladas das populações? Houve privatização no contexto das reformas? Se houve privatização, seus impactos foram positivos ou negativos? Como as organizações internacionais e multilaterais reagiram a estas reformas? Como as reformas atacaram os temas de sustentabilidade da seguridade social em longo prazo? Os objetivos de equilíbrio atuarial e financeiro preconizados pelas reformas foram alcançados? E se foram, prejudicaram os alcances sociais dos sistemas de saúde e de pensões? Como elas tem enfrentado o rápido processo de transição demográfica na América Latina? Poderiam estar ameaçadas pelo contexto da evasão fiscal, da informalidade do trabalho e pelo fechamento da janela de oportunidade demográfica na Região?

A sociedade brasileira, na medida em que vem sendo chamada para financiar - por meio da elevação da carga tributária - os crescentes déficits da previdência, tem cobrado dos governantes e políticos que se encontre uma solução para o problema. Essas manifestações de descontentamento surgem num contexto mundial e nacional complexo, no qual estão presentes os resquícios das crises econômicas, das reformas do Estado incompletas, mudanças no perfil demográfico e no mercado de trabalho.

Observa-se, entretanto, que os debates e negociações que antecedem cada votação, pelo parlamento brasileiro, de reajustes das aposentadorias e pensões pagas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nas últimas duas décadas, tem como pano de fundo apenas a preocupação resolver questões emergenciais nessa área. Nesses debates as lideranças políticas do governo na Câmara e do Senado utilizam (no processo de

¹⁶ No aspecto fiscal, por exemplo, um déficit de R\$ 43,5 bilhões no Regime Geral da Previdência Social (RGPS), em 2009, revela um preocupante do desequilíbrio das contas.

¹⁷ MESA-LAGO, Carmelo. Reassembling Social Security - A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America. New York: Oxford University Press, 2007.

negociação dos índices dos reajustes), com bastante frequência, a argumentação da área econômica da necessidade de manter os gastos públicos sob controle.

Essa discussão vai além das discordâncias sobre o percentual a ser aplicado no reajuste das aposentadorias, baseado na alegação de que eles contribuem para elevar ainda mais os crescentes déficits da previdência (estimado pelo governo em cerca de R\$ 47 bilhões em 2010). É preciso levar em consideração, nesse debate, também, os aspectos que envolvem as finanças públicas, e que contribuem para elevar o nível das dificuldades de governança do país (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Para distintos autores, como por exemplo, Giambiagi (2000), existem três causas observadas do desequilíbrio na previdência social no país: i. as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, que estenderam o benefício à população rural e o piso previdenciário de um salário mínimo, ampliando o volume de gastos públicos; ii. Regras benevolentes de aposentadoria, sobretudo as aposentadorias por tempo de serviço e regras diferenciadas por sexo e iii. Baixo crescimento econômico, que seria responsável pela queda das arrecadações, retroalimentando o déficit.

Por sua vez, Hoffmann (2003), por meio da decomposição do índice de Gini, concluiu que as aposentadorias e pensões, principalmente as oficiais, são responsáveis substancialmente pela perpetuação da desigualdade da distribuição de renda no Brasil, posicionando-se apenas da contribuição dos rendimentos provenientes do trabalho principal. Isso porque esses benefícios possuem uma razão de concentração maior do que o índice de Gini observado para as rendas das famílias. O autor também verificou que essa discrepância não se restringe às áreas urbanas, mas também nos espaços rurais, mesmo sendo a dinâmica desse ambiente bastante distinta. Por sua vez, Ferreira (2003), num estudo empírico utilizando as PNAD's de 1981 a 2001, evidenciou que o rendimento de aposentadorias e pensões tende a reproduzir a má distribuição de renda do Brasil.

Sustenta Esping Anderson (1995) que, a expectativa com as reformas é que as gerações vindouras sejam prejudicadas com aposentadorias precárias. Afinal, o que distinguiria os sistemas de repartição simples dos de capitalização é que, no primeiro, o *custo adicional* representado pelo envelhecimento é totalmente suportado pelo aumento das contribuições dos jovens, ao passo que, no segundo, tal custo é suportado pelos idosos, com ajustes em seus benefícios. O autor, nesse contexto, apoiado no princípio dos ônus proporcionais de Musgrave sugere que um sistema misto, combinando um elemento de repartição com um elemento de capitalização individual em proporções equivalentes, aproximar-se-ia de critérios razoáveis de justiça intergeracional.

Abordados esses aspectos, passaremos a analisar o desempenho e as perspectivas da economia brasileira, e os seus reflexos no esforço de se promover uma reforma da previdência social.

Discussão sobre os Indicadores da Economia Brasileira

Torna-se essencial, no debate sobre a questão da reforma da previdência social, analisar os principais indicadores da economia brasileira e suas perspectivas. Os dados do produto interno bruto brasileiro - PIB (GDP - Gross Domestic Product), com base em projeções, indicam que a soma de todas as riquezas do país alcançará R\$ 3,22 trilhões (8º maior PIB do mundo) em 2010. Com uma população de cerca de 193,3 milhões de habitantes (5ª maior do mundo), o PIB per capita de 2010 será de R\$ 17,5 mil, o equivalente a cerca de US\$ 10 mil (SPE/MF, 2010).

Observa-se que os dados sobre o desempenho da economia brasileira em 2010 são bastante favoráveis. Os dados revelam que o PIB deverá crescer 6,5% em 2010, assim, a soma de todas as riquezas do país alcançará R\$ 3,22 trilhões (8º maior PIB do mundo). Com uma população de cerca de 193,3 milhões de habitantes (5ª maior do mundo), o PIB per capita de 2010 será de R\$ 17,3 mil (cerca de US\$ 10 mil). O crescimento médio da economia será de 5,7% nos próximos quatro anos, ritmo a ser puxado pelos investimentos (Formação Bruta de Capital Fixo), que estão crescendo três vezes superior ao do PIB, e pelo consumo das famílias, com nível de demanda acima de 9% neste ano. Com o crescimento do PIB estimado em 6,5%, o PIB per capita atingirá o valor recorde de R\$ 17,3 mil em 2010 (MF, 2010) ¹⁸.

Investimento. A retomada do ritmo de crescimento da economia brasileira, estimada em 6,5% em 2010, tem sido capitaneada pelo vigor do mercado doméstico e a aceleração no ritmo de execução do PAC. Destaque para os investimentos, representados pela Formação Bruta do Capital Fixo, que estão crescendo a um ritmo 3 vezes superior ao do PIB, garantindo assim, a ampliação da capacidade instalada e a redução das pressões inflacionárias.

Situação patrimonial do governo. O nível de endividamento brasileiro (governo, empresas e famílias) em relação a seu próprio PIB se apresenta em níveis semelhantes aos dos países que compõem os BRICS e abaixo das daquelas economias mais desenvolvidas. Como resultado, apesar de o Brasil possuir dívidas, a situação patrimonial do governo apresenta-se relativamente em melhores condições.

Situação fiscal. Dentre os países do G-20, o País se destaca por sua solidez fiscal, apresentando um dos menores déficits nominais em 2009. Para 2010, a busca por contínuas melhorias no âmbito fiscal deve permitir atingir o resultado de 1,9% do PIB. O Brasil é um dos países cujo resultado fiscal foi menos afetado pela crise econômica mundial e que tem maiores chances de melhorar sua saúde fiscal no pós-crise. Entre 2007 e 2009, o déficit

¹⁸ Veja a esse respeito os dados do Boletim Economia Brasileira em Perspectiva. 7. ed. jun./jul.2010, p. 1-136. Registre-se que o documento consolida e atualiza as principais variáveis macroeconômicas resultantes da condução da política econômica, desenvolvido pelas secretarias SPE, STN, SAIN e RFB que compõem o Ministério da Fazenda. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/edicoes/Economia-Brasileira-Em-Perspectiva-Jun-Jul10.pdf>.

nominal brasileiro piorou apenas 0,7 ponto percentual do PIB, quando a média das demais economias foi de 5,1 p.p. (emergentes) e 7,7 p.p. (avançadas). O déficit nominal brasileiro projetado para 2015 é o terceiro menor do G-20 e é o único que estará menor em 2015 do que estava no período pré-crise.

Despenho comercial. De 1994 a 2001 o fluxo comercial brasileiro expandiu-se em 49%. Já, entre 2002 e 2008, o crescimento foi de 245%. Apesar de a crise mundial ter impactado as relações comerciais mundiais, o fluxo brasileiro foi de US\$ 280 bilhões em 2009. Em 2010 até junho, o fluxo já alcançou US\$ 170 bilhões, indicando a retomada dos níveis anteriores.

Investimentos Estrangeiros Diretos (IED). Para fins de financiamento do saldo de transações correntes, muitos países tem como principal fonte de financiamento externo o endividamento. No País, ao contrário, o financiamento externo se dá na forma de investimentos estrangeiros diretos (IED) e mercado de capitais. De 2001 a 2009, a participação do estoque de IED e das ações passou de 43% para 72%, enquanto que os títulos de renda fixa e empréstimos diminuíram de 55% para 27%.

Superávit fiscal. O compromisso com o equilíbrio fiscal do Governo brasileiro se mantém também ao longo de 2010, com expansão das receitas e desaceleração das despesas marcando o primeiro semestre do ano. Vale destacar que até 2010 já são doze anos de superávit acima de 2%.

Déficit nominal. Ao contrário de 2009, a economia não precisa de estímulos adicionais. O resultado fiscal forte permite reduzir o déficit nominal e a dívida pública mantendo a inflação sob controle. O déficit nominal zero será realidade a partir de 2014, considerando o nível atual de superávit primário (3,3% do PIB) e o constante compromisso com o crescimento sustentável do País. Os benefícios diretos dessa melhoria da situação fiscal surgem na redução das taxas de juros e na menor necessidade de financiamento do setor público.

Dívida Líquida do Setor Público. A DLSP tem caído persistentemente nos últimos anos, acumulando redução de 18,5 pontos percentuais do PIB desde dezembro de 2002. Apesar da elevação ocorrida em 2009, a dívida se encontra hoje em patamar inferior ao período pré-crise, diferentemente das maiores economias mundiais.

Dívida Bruta do Governo Geral. A DBGG, incluindo os títulos utilizados pela autoridade monetária, apresenta queda em 2010 depois do crescimento em 2009. Isso se explica principalmente pela redução do estoque de operações compromissadas e pela concomitante expansão dos depósitos compulsórios no BC, que fazem parte dos demais passivos da DLSP. Na prática, muito pouco da variação da Dívida Bruta é explicada pela política fiscal, ao contrário da Dívida Líquida.

Dívida Pública Federal. Acompanhando a contínua busca de melhorias no perfil da Dívida Pública Federal, a DPF apresentou pequeno decréscimo entre maio e junho, alcançando R\$ 1,612 bilhões ao final do 1º semestre de 2010. O Tesouro Nacional enfatizou o resgate líquido da DPMFi e a emissão líquida da DPFe baseado nos objetivos de minimizar seus custos de longo prazo e manter os riscos em níveis prudentes. A demanda

externa e doméstica para esses títulos é reflexo da confiança depositada no bom desempenho da economia e da gestão da dívida brasileira.

Finanças Públicas. A combinação de mais crescimento, formalização do mercado de trabalho e permanente disciplina fiscal em todos os níveis de governo, ao amparo da LRF garantem a melhoria das finanças públicas.

Despesas de pessoal. As despesas de pessoal vêm sendo mantidas à média de 4,52% a.a. desde 1995. Apesar do aumento do número de servidores, ampliando a capacidade de atuação da máquina pública, e a recomposição salarial, as despesas de pessoal se mantêm abaixo de 5% do PIB. Para 2010, estima-se que o percentual chegue a 4,66%.

Taxa de investimento federal. A taxa de investimento federal em proporção do PIB atingiu em junho a marca de 3,2% do PIB, expansão de quase 2 pontos percentuais do PIB desde 2003/2004. Essa taxa corresponde ao somatório de investimentos da União e das empresas estatais acumulados em 12 meses e expressos em proporção do PIB. Considerando a parcela de investimentos realizados por Estados e Municípios com recursos próprios, deve-se atingir ao final de 2010 a taxa muito próxima de 5% do PIB. É o melhor resultado obtido desde 1994.

O crescimento dos investimentos federais (União e empresas estatais) em 2010 está batendo todos os recordes desde 1994. Nos seis primeiros meses do ano, a União já investiu no País R\$ 19,2 bilhões e as estatais federais, outros R\$ 31,9 bilhões. A cifra total de R\$ 51,2 bilhões, em valores reais, é a maior desde o início do Plano Real e três vezes maior do que a registrada no mesmo período de 2002.

Dos R\$ 19,2 bilhões investidos pela União neste ano, mais de R\$ 6 bilhões são transferências para Estados e Municípios pagarem suas próprias obras. Nos últimos 12 meses terminados em junho, o valor acumulado em investimentos pela União alcança R\$ 40,9 bilhões e pelas estatais, R\$ 69,6 bilhões. Isso sem contar os investimentos da Petrobrás no exterior, que já ultrapassam R\$ 6 bilhões em 2010 e R\$ 12 bilhões no acumulado em 12 meses.

Substancial crescimento dos investimentos públicos tem ocorrido desde 2006. Considerando apenas os 4 primeiros meses do ano, o investimento público cresceu de R\$ 6,8 bilhões em 2009 para R\$ 12,8 bilhões em 2010, aumento de 89%. De fato, mudanças relevantes, como o crescimento econômico, reorganização da infra-estrutura, geração de empregos e inclusão social, têm sido possíveis no País para superar fragilidades, estimular a produtividade e reduzir a desigualdade.

Crescimento da renda e do emprego. Em 2010 o crescimento da renda e do emprego será responsável pelo aumento no consumo das famílias. O elevado nível de investimentos, públicos e privados, possibilitará nível de demanda acima de 9% em 2010.

Bolsa família. O benefício pago pelo Programa Bolsa Família eleva a renda da população atendida em 48,7%. O dado consta do Perfil das Famílias Beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, análise divulgada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à

Fome. Segundo o Ministério, o efeito geral do Programa foi diminuir o tamanho da população em extrema pobreza, que era de 12%, para um patamar de 4%. Cerca de 49 milhões de pessoas foram as famílias beneficiadas pelo Programa.

Consumo. A economia brasileira passa por uma transformação estrutural. A estabilidade econômica, a expansão do crédito e a evolução do PIB possibilitaram o aumento do poder de compra e a recuperação do salário mínimo real. Este processo repercute sobre o potencial de elevação do consumo, atraindo investimentos e interesse por empresas de consumo e varejo no mercado brasileiro.

Taxa de desemprego. A taxa de desemprego apurada pelo IBGE em seis regiões metropolitanas do País ficou em 7,0% em junho de 2010, caindo 0,5 p.p. no mês e com queda de 1,1 p.p. frente a junho de 2009. Esse foi o melhor resultado para o mês de junho de toda a série histórica.

Emprego. O número de trabalhadores com carteira de trabalho assinada no setor privado (10,15 milhões), caiu 0,2% na margem e aumentou 7,1% com relação a junho de 2009, respectivamente. A População em Idade Ativa (PIA) aumentou 0,18% (41,3 milhões), a População Economicamente Ativa (PEA) caiu 0,5% (23,5 milhões) e a População Ocupada (PO) permaneceu estável (21,8 milhões) no mês. E, na comparação interanual, a PO cresceu (+3,45%) a um ritmo bem superior ao da PEA (2,2%), o que fez com que a taxa de desocupação caísse.

Rendimento. O rendimento médio real habitual dos ocupados em junho de 2010 foi estimado em R\$ 1.423,00. Houve variação de 0,54%, na comparação com maio de 2010, e de 3,4% na comparação interanual. Já o rendimento médio real habitual dos trabalhadores com carteira de trabalho no setor privado caiu 0,01% no comparativo mensal. Por sua vez, a massa salarial real habitual de todos os trabalhos em junho cresceu 6,5% na comparação com o mesmo mês do ano anterior.

Inflação. Com fim dos estímulos fiscais e monetários, das chuvas e de ajustes sazonais em educação, saúde e transporte público, o IPCA volta a uma trajetória compatível com o atual nível de crescimento da economia. As expectativas de mercado recuaram e se alinharam ao patamar previsto pelo Ministério da Fazenda anteriormente, IPCA próximo de 5,0% em 2010.

Taxas de juros. As taxas de juros, nominal e real, atingiram em 2009 o menor patamar da década, sinalizando que na economia brasileira é possível conciliar taxa de juros com inflação sob controle. Contudo, a taxa real de juros apresenta tendência de alta. Em julho de 2010 a taxa Selic estava em 10,8% a.a.

Crédito. O crédito total disponibilizado pelo sistema financeiro no Brasil cresceu 2% em junho, em comparação com maio e 19,7% frente a junho de 2009, fechando o primeiro semestre do ano com desembolso equivalente a 45,7% do PIB. Com a acomodação do ritmo de crescimento econômico a partir do segundo trimestre do ano, e considerando-se a expectativa de um aumento médio de 20% nos volumes desembolsados, o estoque de crédito poderá ser elevado ao patamar de 48,5% do PIB ao final de 2010.

Déficit da previdência social. Nos últimos anos, o déficit da Previdência reduziu-se para o equivalente a 1,3% do PIB. A inversão na tendência de crescimento do déficit é consequência, em parte, da formalização do mercado de trabalho e do crescimento da arrecadação. Adicionalmente, a trajetória de queda revela a melhoria da gestão previdenciária focada em ações administrativas, como as regras de concessão das aposentadorias, os critérios utilizados nas avaliações da perícia médica para concessão do auxílio-doença e o abono de permanência em atividade dos beneficiados que já têm direito à aposentadoria integral (MF, 2010, p. 129).

Feitas essas considerações, trataremos, a seguir, dos aspectos que envolvem a questão dos efeitos positivos do surgimento da janela de oportunidade demográfica ou bônus demográfico para a viabilização da reforma da previdência social no Brasil.

Discussão sobre o Bônus Demográfico

Os estudos seminais sobre o fenômeno denominado “bônus demográfico”¹⁹ pode ser encontrada no livro Coale e Hoover (1966)²⁰, “População e desenvolvimento econômico”, dos pesquisadores, publicado em 1958. No Brasil, destaca-se o trabalho de Martine; Carvalho e Árias (1994)²¹, no qual abordam os efeitos positivos da mudança da estrutura etária. É importante citar, também, o estudo de Carvalho e Wong (1995)²².

No final dos anos 90 a discussão, na literatura internacional, sobre o bônus demográfico ressurge com intensidade, especialmente após a publicação do livro de Birdsall; Kelley e Sinding, *Population matters: demographic change, economic growth, and poverty in the developing world*, (2001)²³. Em 2005, o debate sobre o bônus demográfico foi tema central do seminário United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures, organizado pela Divisão de População da ONU, entre os dias 31 de agosto a 2 de setembro, na cidade do México.

Coube aos demógrafos Ronald Lee e Andrew Mason a formalização de um modelo estatístico apresentando o bônus demográfico como uma combinação de dois momentos: o primeiro bônus decorre da queda das taxas de dependência demográficas e do aumento percentual da PIA; o segundo bônus, possui uma defasagem cronológica, ocorrendo conjuntamente com o processo de envelhecimento populacional e com o processo de aumento da produtividade do trabalho e acumulação de riqueza e capital.

¹⁹ As referências sobre o “bônus demográfico” no Brasil podem ser encontradas no Fórum População e Pobreza e na lista de discussão com o mesmo nome na página da ABEP (www.abep.org.br).

²⁰ COALE, A., HOOVER, E. População e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1966.

²¹ MARTINE, G., CARVALHO, J.A.M e ARIAS, A.R. Mudanças recentes no padrão demográfico brasileiro e implicações para a agenda social. TD 345. Brasília, IPEA, 1994.

²² CARVALHO, Jose Alberto M., WONG, Laura R. A window of opportunity: some demographic and socioeconomic implications of the rapid fertility decline in Brazil. Working paper. Belo Horizonte: Cedeplar, UFMG, 1995.

²³ BIRDSALL, N., KELLEY, A. e SINDING, S. Population matters: demographic change, economic growth, and poverty in the developing world. New York/Oxford, 2001

Para Mason (2005) ²⁴ o primeiro bônus demográfico só acontece uma vez e tem um caráter transitório, pois começa a perder impacto com o envelhecimento populacional. O segundo bônus, para o autor, pode ter um efeito mais permanente, dependendo da relação econômica que se estabelece entre os idosos e o restante da população. A chave da interpretação do autor está na relação entre consumidores e produtores. Geralmente as crianças e idosos tendem a consumir mais do que produzem e as pessoas em idade ativa tendem a produzir mais do que consomem. Esta relação pode ser mensurada de maneira que se pode estimar as transferências intergeracionais, possibilitando uma medida mais refinada da taxa de dependência demográfica.

Projeção da População do Brasil

Desde os anos 1960 que a taxa de crescimento da população brasileira vem experimentando paulatinos declínios, intensificando-se juntamente com as quedas mais pronunciadas da fecundidade¹. No período 1950-1960, a taxa de crescimento da população recuou de 3,04% ao ano para 1,05% em 2008. Mas, em 2050, a taxa de crescimento cairá para -0,291%, que representa uma população de 215,3 milhões de habitantes. Segundo as projeções, o país apresentará um potencial de crescimento populacional até 2039, quando se espera que a população atinja o chamado “crescimento zero”. A partir desse ano serão registradas taxas de crescimento negativas, que correspondem a queda no número da população. Vale ressaltar que se o ritmo de crescimento populacional se mantivesse no mesmo nível observado na década de 1950 (aproximadamente 3% ao ano), a população brasileira chegaria, em 2008, a 295 milhões de pessoas e não nos 189,6 milhões divulgados pelo IBGE.

Observa-se que o índice de envelhecimento aponta para mudanças na estrutura etária da população brasileira. Em 2008, para cada grupo de 100 crianças de 0 a 14 anos existem 24,7 idosos de 65 anos ou mais. Em 2050, o quadro muda e para cada 100 crianças de 0 a 14 anos existirão 172,7 idosos.

Os resultados apresentados permitem constatar que, nesse momento, o Brasil passa pela chamada *janela demográfica*, onde o número de pessoas com idades potencialmente ativas está em pleno processo de ascensão, e a razão de dependência total da população vem declinando em consequência da diminuição do peso das crianças de 0 a 14 anos sobre a população de 15 a 64 anos de idade.

Expectativa de Vida da População Brasileira

Os estudos do IBGE indicam que entre 1991 e 2007, a expectativa ao nascer da população do Brasil aumentou 5 anos, 6 meses e 26 dias, e a taxa de mortalidade infantil (óbitos de menores de 1 ano de idade por cada mil nascidos vivos) declinou: de 45,19 ‰, em 1991, para 24,32 ‰, em 2007. No mesmo período, a relação entre a mortalidade de homens e mulheres com idades entre 20 a 24 anos passou de 3,34 em 1991 para 4,20 em 2007, e continua sendo mais elevada no Sudeste (4,99). Se as mortes por causas externas, particularmente as violentas, entre a população jovem masculina, não tivessem sua atual

²⁴ MASON, Andrew. Demographic transition and demographic dividends in developed and developing countries. United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures, México, 31 ago. a 2 set. 2005.

dimensão, a esperança de vida dos brasileiros poderia ser mais elevada em cerca de 2 anos.

Quadro 1: Esperança de vida ao nascer por sexo e ganho absoluto – 1991/2007

Sexo	1991	2007	Ganho no período	
<i>Ambos os sexos</i>	67,00	72,57	5,57	5 A, 6 M e 26 D
<i>Homens</i>	63,20	68,82	5,62	5 A, 7 M e 14 D
<i>Mulheres</i>	70,90	76,44	5,54	5 A, 6 M e 15 D

A = Anos M = Meses D = Dias

Fonte: IBGE (2007).

A população brasileira, entre 1991 e 2007, ganhou 5,57 em sua expectativa de vida ao nascer, ao passar de 67,00 anos, em 1991, para 72,57 anos, em 2007. Em 2006, a esperança de vida para o Brasil era de 72,28 anos e cresceu, portanto, 3 meses e 14 dias no transcurso de 1 ano. O diferencial por sexo que, em 1991, era de 7,70 anos, experimentou um discreto declínio, passando para 7,62 anos, em 2007.

Os mais expressivos diferenciais por sexo são encontrados nas Regiões Sudeste e Centro-Oeste, certamente fruto da combinação de efeitos como a maior longevidade feminina e as mortes por causas externas entre a população masculina jovem. Desde 1999, o IBGE divulga, anualmente, a tábua completa de mortalidade da população brasileira, em cumprimento ao disposto no Artigo 2º do Decreto Presidencial nº 3.266 de 29/11/1999. Os dados da Tábua de Vida são utilizados pelo Ministério da Previdência Social no cálculo do fator previdenciário das aposentadorias das pessoas regidas pelo Regime Geral da Previdência Social.

Pelas projeções do IBGE (2007), a expectativa de vida dos brasileiros continuará crescendo nas próximas décadas. A vida média do brasileiro, por exemplo, chegará ao patamar de 81 anos, em 2050. Atualmente, a média de vida do brasileiro (expectativa de vida ao nascer) é de 72,3 anos. O estudo do IBGE incorpora informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2002 a 2006.

Abordagem Demográfica Brasileira

O estudo “Uma abordagem demográfica para estimar o padrão histórico e os níveis de sub numeração de pessoas nos censos demográficos e contagens da população” traz a projeção da população do Brasil, por sexo e idade, para o período de 1980-2050. Os dados divulgados pelo instituto fazem uma revisão de projeções do IBGE, sobre o mesmo tema, publicadas em 2004.

Envelhecimento da população. O levantamento do IBGE mostra que a população brasileira continua envelhecendo em ritmo acelerado e, em 2039, pára de crescer, quando atingirá o chamado “crescimento zero”. A partir desse ano, as taxas serão negativas.

Taxa de crescimento da população. Dados da pesquisa mostram que, enquanto no período 1950-1960 a taxa de crescimento da população do país era de 3,04% ao ano, em 2008 não ultrapassou 1,05%. E levantamento indica que, em 2050, a taxa de crescimento cairá para menos 0,291%, projetando para uma população de 215,3 milhões de habitantes.

Efeitos da redução do ritmo de crescimento da população. O estudo também aponta que, se o ritmo de crescimento da população tivesse se mantido no mesmo nível observado na década de 1950 (aproximadamente 3% ao ano), a população brasileira em 2008 chegaria a 295 milhões de pessoas, e não aos atuais 189,6 milhões divulgados pelo IBGE.

Perfil demográfico da população do Brasil. O estudo do IBGE revela, a julgar pelas hipóteses implícitas nas projeções dos indicadores representativos das variáveis demográficas, pode-se deduzir que o perfil demográfico da população do Brasil ainda terá uma longa jornada de transformações. Em face do continuado declínio da fecundidade e do aumento da longevidade de sua população, o país caminhará rapidamente rumo a um padrão etário cada vez mais envelhecido, o que, seguramente, implicará em avaliações permanentes das políticas sociais voltadas para o atendimento das demandas de um contingente de adultos e idosos que crescerá velozmente.

Alcance dos objetivos de desenvolvimento do milênio. Nas suas conclusões, o estudo do IBGE assinala que, ao longo do período analisado, o país experimentou ganhos significativos sobre a mortalidade, e assim continuará transpondo barreiras para assegurar aumentos na esperança de vida ao nascer e reduções na mortalidade de crianças. Com isso, fica praticamente garantido o alcance das metas instituídas pelo quarto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que alude à redução em dois terços, até 2015, da mortalidade na infância verificada ao começo da década de 1990. Por outra parte, há que se registrar que o grande desafio da Nação não se esgota com a diminuição das mortes evitáveis nos primeiros anos de vida. Por considerável período de tempo, os indicadores sociodemográficos do Brasil ainda refletirão marcadas desigualdades regionais e sociais, o que não constitui um justo cenário para as gerações futuras. Neste caso, o mínimo estabelecido como meta continuará retratando um país extremamente desigual, no tocante aos riscos de morte nos primeiros anos da vida. Apenas para citar duas situações específicas, atenções especiais deveriam estar voltadas para as regiões mais carentes em termos de infra-estrutura sanitária e em localidades onde sequer existe posto de saúde com possibilidade de internação para o atendimento à população.

Fator Previdenciário

O aumento da esperança de vida da população brasileira, revelados nas pesquisas do IBGE, ampliam o tempo de contribuição dos trabalhadores para efeito de aposentadoria. Assim, os dados da pesquisa "Tábua da mortalidade" servem para a Previdência Social aplicar o fator previdenciário (cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade). Embora o aumento da esperança de vida indique a melhoria das condições de saúde da população, esse crescimento impõe ao aposentado contribuir por mais tempo e se aposentar mais tarde. O Fator Previdenciário é utilizado obrigatoriamente apenas no

cálculo do valor da aposentadoria por tempo de contribuição. Na aposentadoria por invalidez não há utilização do fator, e, na aposentadoria por idade, a fórmula é utilizada apenas para beneficiar o segurado. A utilização dos dados do IBGE, como uma das variáveis da fórmula de cálculo do fator, foi determinada pela Lei nº 9.876, de 1999, quando foi criado esse mecanismo.

Registre-se que desde 1999, o IBGE divulga, anualmente, a tábua completa de mortalidade da população brasileira, em cumprimento ao disposto no Artigo 2º do Decreto Presidencial nº 3266 de 29/11/1999. Os dados da tábua são utilizados pelo Ministério da Previdência Social no cálculo do fator previdenciário das aposentadorias das pessoas regidas pelo Regime Geral da Previdência Social.

Discussão sobre Tendências Demográficas e Reforma da Previdência Social

É importante destacar, nesse debate, o estudo de Araujo e Barbosa (2008, p. 22-27) ²⁵, no qual exploram possibilidades interpretativas a respeito das relações entre tendências demográficas, previdência social e mercado de trabalho. Os autores, para alcançar o seu objetivo, utilizam as projeções demográficas do IBGE de 1980 até 2050 e projetam as características e tendências do mercado de trabalho brasileiro a partir da Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios (PNAD). Destacam-se, no referido estudo, o seguinte:

. Entre 2000 e 2020 deverá aumentar o contingente de idosos na população brasileira, com reflexos no sistema de Previdência Social. Ao mesmo tempo, aumentará também a escolaridade média da população, favorecendo níveis mais elevados de salários e produtividade na indústria do país.

. O período considerado para análise pelos autores foi o de 2000 a 2020. Nele, relacionaram o nível de escolarização e seus reflexos no mercado de trabalho e na oferta de mão-de-obra qualificada para as empresas. Os autores partiram de referências atuais – crescimento econômico e aumento na formalização do mercado de trabalho – para projetar algumas possibilidades para o ano 2020.

. Envelhecimento. Um primeiro dado demográfico de interesse são as tendências de envelhecimento da população brasileira. A análise dos dados concernentes à composição das faixas etárias permite projetar, no período em análise, o número de idosos, que passará de 13,9 milhões para 28,3 milhões de pessoas.

. O segundo aspecto do envelhecimento refere-se ao aumento da população em idade ativa madura (ou seja, de 30 a 59 anos). Em 2000, conforme revela o mesmo Gráfico, havia 58,2 milhões de pessoas nessas condições; em 2020 a projeção é de que esse número salte para 87 milhões de pessoas. Quanto à população jovem (pessoas de 15 a 29 anos), varia pouco no período.

²⁵ ARAUJO, Herton Ellery e BARBOSA, Frederico. O futuro da Previdência e do trabalho. GVExecutivo, vol.7, nº4, p. 22-27, jul/ago 2008. Disponível em: <http://www16.fgv.br/rae/artigos/5312.pdf>

. Do ponto de vista demográfico, esse período (de 2000 a 2020) apresenta-se como uma janela de oportunidades, pois a razão de dependência será a menor da história. Se por um lado a razão de dependência de idosos está aumentando, por outro a diminuição da razão de dependência de jovens está diminuindo mais rapidamente. Este momento auspicioso do ponto de vista demográfico só reverterá em bem-estar social se a economia absorver de forma adequada esse contingente de força de trabalho potencial.

. Numa avaliação final, do ponto de vista demográfico, os autores sustentam que o aumento da taxa de dependência é oneroso à Previdência, mas, por outro lado, do ponto de vista do mercado de trabalho, a maior produtividade e o mais alto nível de formalização, ao implicar maiores salários para o pessoal em idade ativa em relação aos aposentados, contrabalançam os efeitos do envelhecimento.

Indicadores Sociodemográficos do Brasil

Os indicadores sociodemográficos do Brasil aponta para o estabelecimento de um novo padrão demográfico no Brasil, com predominância da população adulta e idosa (IBGE/UNFPA, 2006) ²⁶. Com este novo padrão, as prioridades econômicas podem ser diferentes e podem mudar as instituições necessárias para atender à elevada proporção de pessoas mais velhas. Além disso, o exame da composição etária da população permite lançar hipóteses sobre o provável momento em que o país passaria a dispor do chamado "bônus demográfico" ou "janela demográfica" ²⁷.

Registre-se que os termos: janela de oportunidade, definido por Carvalho e Wong (1995) ou bônus demográfico utilizado por Williamson (2001), consiste na conjunção de elementos demográficos favoráveis, i.e, a queda da fecundidade e o aumento da população economicamente ativa, que geram um potencial considerável para o crescimento econômico e aumento da renda per capita (dado que há, nessa fase, poucas crianças e poucos idosos). Por ser o bônus demográfico uma "oportunidade" e não um "presente", são necessárias algumas condições cruciais para a sua efetivação, ou seja, que haja, entre outros fatores, mão-de-obra qualificada e oportunidade de emprego.

O termo "janela demográfica" foi adotado pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, 2006) ²⁸ para classificar os países que passam por momentos de crescimento populacional propícios ao desenvolvimento econômico. A análise é feita com base na razão de dependência dos habitantes de cada país. Se uma nação tem a soma do número de jovens abaixo de 15 anos e dos adultos acima de 60 anos menor do que a porção economicamente ativa, então há uma oportunidade demográfica de desenvolvimento. Nessa janela demográfica, a população dependente é inferior à economicamente ativa, com idade entre 16 e 59 anos.

²⁶ Veja a esse respeito: IBGE. "Indicadores Sociodemográficos - Prospectivas para o Brasil 1991-2030". São Paulo: Arbeit (IBGE / UNFPA), 2006.

Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/PDS_Sociodemographic_indicators.pdf

²⁷ A demografia estuda o comportamento de três componentes: fecundidade, mortalidade e migração. As ferramentas e os cálculos demográficos são úteis para o planejamento estratégico e para estabelecer os contornos das demais ciências sociais.

²⁸ ONU. World Population Prospect, 2006 <<http://esa.un.org/unpp/>>

A chegada a um momento demográfico propício ao crescimento deve-se à redução da taxa de fecundidade da população. A queda da fecundidade dá origem a uma oportunidade demográfica com efeitos benéficos no plano econômico. Deve-se registrar que, a janela de crescimento não dura mais de 30 anos. Essa oportunidade surge apenas uma vez e deixa de existir quando as populações envelhecem e a razão de dependência acaba por voltar a subir (UNFPA, 2006).

Originalidade da Transição Demográfica Brasileira

É sabido que a transição demográfica leva décadas. Por sua vez, que a transição demográfica no Brasil, para diversos autores, como por exemplo, Brito (2007, p. 1-27) ²⁹, é original, e está definida pelas particularidades históricas onde ela se insere, permeadas pelos fortes desequilíbrios regionais e sociais. Nessa perspectiva, para o autor, ela é única, enquanto um processo global que atinge toda a sociedade brasileira, mas, ao mesmo tempo, múltipla, pois as diversidades regionais e, principalmente, as sociais, impõem a sua manifestação, também, diferenciada. Inserida e intensamente articulada a esse contexto de desenvolvimento desequilibrado, sustenta o autor, a transição demográfica não é autônoma. Ela é um processo social que não se resume aos efeitos combinados das variáveis estritamente demográficas. Pelo contrário, imersa nas profundas mudanças sociais e econômicas pelas quais tem passado o Brasil, é, simultaneamente, uma de suas causas e um de seus efeitos. Como tal, está longe de ser considerada neutra: tanto pode criar possibilidades demográficas que potencializem o crescimento da economia, aumentando o bem estar social, quanto pode potencializar as adversidades econômicas e sociais, ampliando as graves desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira.

A partir de um padrão demográfico favorável as possibilidades de crescimento da economia do país tendem a aumentar, na medida em que se torna mais dinâmica. Isso pode ser visualizado no quadro 1, a seguir, que trata da participação relativa percentual da população por grupos de idade.

Quadro 1. Participação relativa percentual da população do Brasil por grupos de idade

Grupos de idade	1980 (%)	2008 (%)	2020 (%)	2050 (%)
0 a 14 anos	38,24	26,47	20,07	13,15
15 a 24 anos	21,11	18,11	16,34	10,45
0 a 24 anos	59,35	44,57	36,41	23,60
15 a 64 anos	57,75	67	70,70	64,14

Fonte: IBGE (2008).

O sistema de previdência social destaca Brito (2007), no qual, em princípio, haveria uma contrapartida adequada da parte dos futuros beneficiários, precisa se compatibilizar com o padrão demográfico emergente. A situação demográfica é favorável, o número de

²⁹ BRITO, Fausto. Transição demográfica e desigualdades no Brasil. 2007, p. 1-27.
http://www.abep.nepo.unicamp.br/SeminarioPopulacaoPobrezaDesigualdade2007/docs/SemPopPob07_958.pdf

contribuintes potenciais, em 2010, é quase 10 vezes maior do que os idosos. A dificuldade, então, não se encontra, neste momento, nas relações intergeracionais, mas na grande maioria da PIA que não contribui, gerando graves problemas para o seu financiamento.

Para Alves (2008), trata-se de um período (bônus demográfico), no qual a população economicamente ativa supera largamente a de dependentes, composta por idosos e crianças. O Brasil chegou ao bônus demográfico porque a taxa de natalidade caiu fortemente a partir do fim dos anos 70, em uma velocidade maior do que diminuiu a taxa de mortalidade. Ou seja, com o passar dos anos, a soma de idosos e crianças se tornou bem menor do que o total de pessoas na ativa. O país do início do século 21 passa por uma combinação entre uma estrutura demográfica e uma estrutura social que realçam uma proporção da população em idade em que o retorno social e econômico das pessoas é maior. Nesse contexto, a população não é um entrave, mas sim um fator impulsionador da “decolagem” do desenvolvimento.

Economia, Demografia e Reforma da Previdência: Síntese das Discussões

Conforme observado, o debate sobre a oportunidade de uma reforma da previdência, considerando os aspectos favoráveis da economia e da janela de oportunidade demográfica é amplo e complexo. Nesse sentido, destacamos a posição de Delgado e Júnior (1999), na qual sustentam que a reforma necessária é de longo prazo, que atende a necessidades de aumento da longevidade da população brasileira. Para os autores, a previdência trabalha com décadas, não com o momento. Assim, o chamado rombo é na verdade uma distorção.

Observa-se que o Brasil vem passando por um fenômeno diferenciado no seu ritmo de crescimento e na estrutura de sua população. O processo de transição demográfica, para diversos autores, como por exemplo, Alves (2008) ³⁰, é fruto da queda das taxas de mortalidade e natalidade, tem provocado uma rápida mudança na estrutura etária brasileira, com uma redução da proporção jovem da população, uma elevação imediata da população adulta e uma elevação significativa, no longo prazo, da população idosa. Esta nova realidade abre várias janelas de oportunidades para as políticas públicas e para a redução da pobreza. Mas ao mesmo tempo, apresenta um desafio para as políticas macroeconômicas do país.

O fenômeno denominado janela de oportunidade demográfica (IBGE, 2008) ³¹, ocorre quando o número de pessoas com idades potencialmente ativas está em pleno processo de ascensão. Ao mesmo tempo, há uma redução do número de crianças, com idades entre 0 e 14 anos, na comparação com o quadro de pessoas de 15 a 64 anos.

³⁰ ALVES, José E. D. A transição demográfica e a janela de oportunidade. São Paulo: Instituto Fernand Braudel, 2008. Disponível em: http://www.braudel.org.br/pesquisas/pdf/transicao_demografica.pdf

³¹ IBGE. Uma abordagem demográfica para estimar o padrão histórico e os níveis de subenumeração de pessoas nos censos demográficos e contagens da população. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

Além disso, a população com idades de ingresso no mercado de trabalho (15 a 24 anos) contabiliza cerca de 34 milhões de pessoas. Mas esse contingente que tende a diminuir nos próximos anos. O lado positivo desta janela demográfica, que caracteriza um período raro na história dos países, é que seu aproveitamento favorece o mercado de trabalho. As empresas têm à sua disposição uma mão-de-obra mais abundante, se as pessoas em idade potencialmente ativa forem preparadas e qualificadas para tal.

O quadro preocupante da previdência social delineado neste estudo, onde estão presentes diversas distorções no modelo atual, que contribui para crescentes déficits nas contas da previdência, estão refletindo negativamente nas finanças públicas do país. Esse cenário nos permite argumentar que é preciso adotar ações e medidas políticas e técnicas criativas para organizar a previdência social no Brasil.

O objetivo precípua de um sistema previdenciário, conforme evidenciado, não é o de redistribuir renda. A sua finalidade é repor, total ou parcialmente, o ganho do indivíduo (e de seu grupo familiar) quando cessa ou se interrompe a capacidade laborativa em função de idade, desgaste profissional, doença, invalidez, morte ou desemprego involuntário. A previdência, portanto, é um seguro, onde existe uma forte relação entre os valores pagos e os benefícios recebidos. É sobre esse prisma que os atores mais relevantes para viabilizar uma reforma da previdência no Brasil – governos, parlamento, empresários e trabalhadores – deveriam posicionar-se para resolver, de forma consistente, os desajustes da previdência social no país.

O sistema previdenciário brasileiro, conforme revela a literatura, bem como os relatórios e documentos analisados, revelam a existência de desajustes e de diversas inadequações e injustiças de regras pontuais do regime de aposentadorias e pensões. A fixação de uma idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição, por exemplo, necessita ser debatida com a sociedade, com vista a viabilizar as mudanças na Constituição Federal. A regra que permite que, após a morte de um pensionista, sua pensão seja deixada para seus dependentes, independentemente do tempo que tenha contribuído antes de morrer e também independentemente da renda dos dependentes, também necessita ser debatida pela sociedade.

Conclusões

A reforma da previdência social – por tratar-se de uma medida essencial para permitir que o Brasil continue avançando no seu processo de desenvolvimento socioeconômico e ambiental – necessita ser inserida no atual contexto e na agenda política nacional. É possível especular, por sua vez, que a sua efetivação depende de uma vontade política dos governantes para definir um conjunto coerente de princípios gerais e estratégias para viabilizar a reforma da previdência.

Caso ocorra a decisão política dos futuros governantes de realizar reforma da previdência social, os seus objetivos devem ser orientados para o aperfeiçoamento do sistema, atendendo aos critérios básicos de equidade e de equilíbrio financeiro-atuarial, conforme determina a Constituição Federal. Atendidos os critérios previamente enunciados, a reforma previdenciária deve preocupar-se com a questão do potencial de geração de

poupança interna, visto que em países em desenvolvimento, com grandes deficiências de fontes de capital para aplicações com retorno em médio e longo prazo, é recomendável a formação de poupança por meio dos sistemas de previdência.

Argumentamos, por fim, apoiado na literatura e na análise dos dados econômicos e demográficos, que existem diversos fatores econômicos, políticos e demográficos, que se mostram favoráveis à reforma da previdência no Brasil na segunda década deste século. Assim, a realização da reforma da previdência no Brasil na fase atual, em função do crescimento da economia, bem como pela mudança na estrutura etária da população, na qual está se abrindo uma janela de oportunidade demográfica é uma medida factível e necessária. O dividendo demográfico, caso aproveitado de forma adequada, trará elevados benefícios socioeconômicos para a sociedade.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente, Cadernos ENAP Nº. 10, Brasília, 1997.
- ANDRADE, Eli Gurgel. (Des)equilíbrio da Previdência Social brasileira 1945-1997: componentes econômico, demográfico e institucional. 1999. 232f. Tese (Doutorado em Demografia) - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais.
- ARAÚJO, José Prata. Guia dos direitos previdenciários dos servidores públicos. 2.ed. Belo Horizonte: BIS Editora, 2002. (Caderno Cidadania)
- ALMEIDA, S. Histórico das Reformas: Mudanças realizadas na Previdência Social. Relatório Especial. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.
- ANDRADE, E. G. (Des) Equilíbrio da Previdência Social Brasileira 1945-1997. Tese de doutorado. Cedeplar, UFMG, 1999.
- ALVES, J. E. D. Como medir o tempo de duração do bônus demográfico. São Paulo, Instituto Fernand Braudel, 2008. Disponível em:
www.braudel.org.br/eventos/seminarios/2008/0506/como_medir.pdf
- BARRO, R. Are government bonds net wealth? Journal of Political Economy, 82(6), p. 1095-1117, 1974.
- BARROS, R.P. e CARVALHO, M. Desafios para a política social brasileira. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para discussão, TD 985).
- BEAUDRY, P. e COLLARD, F. Recent technological and economic change among industrialized countries: Insights from population growth. Scandinavian Journal of Economics, 105(3), p. 441-463, 2003.
- BEAUDRY, P., COLLARD, F. e GREEN, D.A. Explaining productivity growth: the role of demographics. International Productivity Monitor, n.10, spring 2005.
- BERQUÓ, Elza. Algumas considerações demográficas sobre o envelhecimento da população no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE ENVELHECIMENTO POPULACIONAL: UMA AGENDA PARA O FINAL DO SÉCULO, 1., 1996, Brasília. Anais... Brasília: MPAS, 1996. p. 16-34.

BERQUÓ, E.; CAVENAGHI, S. Mapeamento sócio-econômico e demográfico dos regimes de fecundidade no Brasil e sua variação entre 1991 e 2000. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14, Caxambu, MG, 2004. Anais... Abep, 2004.

BIRDSALL, N., KELLEY, A.C. e SINDING, S.W. (Eds.). Population matters: demographic change, economic growth, and poverty in the developing world. Oxford University Press, 2001.

BOLDRIN, M.; MONTES, A. The intergenerational state: Education and pensions. Federal Reserve Bank of Minneapolis. Research Department Staff Report 336, May 2004.

BOMMIER, A.; LEE, R.; MILLER, T.; ZUBER, S. Who wins and who loses? Public transfer accounts for US generations for 1850 to 2090. Trabalho apresentado na XXV CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POPULAÇÃO DA UNIÃO INTERNACIONAL PARA OS ESTUDOS CIENTÍFICOS DE POPULAÇÃO (IUSSP), Sessão 24: Intergenerational relations in the context of population ageing. Tours, França, 18-23 de julho, 2005.

BELTRÃO, Kaizô I.; OLIVEIRA, Francisco E. B.; PASINATO, Maria T. M. Modelo de simulação de longo prazo das receitas e despesas com o funcionalismo público federal. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (Texto para discussão; 678)

BLOOM, D. E.; CANNING, D.; SEVILLA, J. Demographic transitions and the "demographic dividend". In: BLOOM, David E.; CANNING, David; SEVILLA, Jaypee. The demographic dividend: a new perspective on the economic consequences of population change. Santa Monica, Calif.: Rand, 2003.

BRITO, Fausto. A transição demográfica no Brasil: as possibilidades e os desafios para a economia e a Sociedade, Textos para a discussão 318, CEDEPLAR, 2007.

BRANT, Roberto. Reforma da previdência em um ambiente democrático. Conjuntura Social: A Previdência Social Reavaliada - I, v. 12, n. 2, p.65-118, abr./jun. 2001.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Tábuas Completas de Mortalidade. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasília, 2009.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Projeções Atuariais para o Regime Geral da Previdência Social. (2010) In: Anexo de Metas Fiscais. Lei de Diretrizes Orçamentárias, (2011) Brasília.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960, 1970, 2000 e 2010.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Indicadores sociodemográficos: prospectivos para o Brasil 1991-2030. Rio de Janeiro: Arbeit, 2006.

CARVALHO, José Alberto Magno de. A transição demográfica no Brasil: aspectos relevantes para a previdência. Previdência em Dados, Brasília, v. 10, n. 3/4, p.5-17, 1995.

CARVALHO, JAM. Para onde iremos: algumas tendências demográficas do século XXI. Revista Brasileira de Estudos de População, REBEP. Vol. 18, nº. 1-2, jan./dez. 2001. <http://www.abep.org.br>.

CARVALHO, Jose Alberto M., WONG, Laura R. A window of opportunity: some demographic and socioeconomic implications of the rapid fertility decline in Brazil. Working paper. Cedeplar, UFMG, Belo Horizonte, 1995.

CARVALHO, J.A.M. e GARCIA, R.A. O envelhecimento da população brasileira: um enfoque demográfico. Cadernos de Saúde Pública. Rio de Janeiro, 19(3), maio-jun., p. 725-733, 2003.

CECHIN, José. Crescimento, emprego e Previdência Social. *Conjuntura Social*, v.11, n.2, p.21-68, abr-jun, 2000.

CECHIN, José. *Livro Branco da Previdência Social*. Brasília: MPAS, 2002.

COELHO, Vera Schattan (org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2003.

CROZIER, M. *Estado modesto. Estado moderno: Uma estratégia para uma outra mudança*, Brasília: Funcep, 1989.

_____. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

DELGADO, Ignácio. *Previdência social e mercado no Brasil*. São Paulo: Ltr., 2001.

DELGADO, Guilherme. O orçamento da seguridade social precisa ser recuperado. *Políticas Sociais*, Brasília, IPEA, n.º 05, p. 111-114, agosto de 2002.

DELGADO, Guilherme. Política social e distribuição de renda no Brasil. In: BALTAR, P. et al. (Org.). *Salário mínimo e desenvolvimento*. Campinas, São Paulo: Unicamp, Instituto de Economia, 2005. p. 163-173.

DELGADO, G. Diagnóstico do Mercado de Trabalho para a Previdência Social - 1980-2006. Nota Técnica. Brasília: IPEA, mar. 2007a. Disponível em www.ipea.gov.br

DELGADO, G. Critérios para uma política de longo prazo para a Previdência Social. *Carta Social e do Trabalho* n. 7, Cesit, Unicamp, 2007b.

DELGADO, Guilherme; CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da previdência rural: Situação atual e mudanças. In: *Base de financiamento da Previdência social: Alternativas e Perspectivas*. Coleção Previdência Social, v.19. Brasília, p. 107-126, mar. 2003.

DELGADO, G. C.; JÚNIOR, J. C. C. O Idoso e a Previdência Rural no Brasil: experiência recente de universalização. Texto para discussão n.º 688. Brasília: IPEA, 1999.

ESPING-ANDERSON, Gosta. *As três economias políticas do welfare State*. São Paulo: Lua Nova, n.º 24, p.85 -116, set.1991.

ESPING-ANDERSEN, G. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana. In: COELHO, V. S. P. (org) *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ELLIOTT, Kimberley Ann. "Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations", in ELLIOTT, Kimberley Ann, *Corruption and the Global Economy*. Washington: Institut for International Economics, 1997.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. "O futuro do Welfare State na nova ordem mundial". *Lua Nova*, 35, São Paulo, Cedec, 1995.

FARIA, V.E. Políticas de governo e regulação da fecundidade: conseqüências não antecipadas e efeitos perversos. In: *CIÊNCIAS sociais hoje*. São Paulo, ANPOCS, 1989.

FMI. *WEO - World Economic Outlook*, 2008, disponível em: <http://www.imf.org>

FIGOLI, Moema G. B. Intervalo de confiança para projeção de população: projeção de beneficiários urbanos da Previdência Social; 1990-2040. 1997. 155f. Tese (Doutorado em Demografia) - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. Universidade Federal de Minas Gerais.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FORTES, Fátima Beatriz Carneiro Teixeira P. *Estado, burocracia e privilégios em Minas Gerais*. 1996. 155f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

GIAMBIAGI, F. A. As muitas reformas da Previdência Social. Texto para Discussão nº 430. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2000.

GIAMBIAGI, F.; OLIVEIRA, F.; BELTRÃO, K.; ARDEO, V. Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? Texto para discussão nº 1050. Brasília: IPEA, 2004.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana C. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GIAMBIAGI Fábio; MOREIRA, Mauricio M.; ALEM, Ana C. et al (Orgs.) A economia brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

HENRIQUES, R. Desigualdade Racial No Brasil: Evolução das condições de vida na década de 90. Texto para discussão nº 867. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

HOFFMANN, R. Distribuição de Renda: Medidas de desigualdade e pobreza. São Paulo: Editora da USP, 1998.

_____. Inequality in Brazil. The contribution of Pensions. Revista Brasileira de Economia. Vol. 57. Issue 4. pp. 755-773, 2003.

HUNTINGTON, S. P. Political order in changing societies. Yale University Press, 1968.

IPEA O Brasil na virada do milênio: trajetória do crescimento e desafios do desenvolvimento. Brasília: IPEA, 1997. v.2, Bloco temático III A questão social no Brasil: desafios e oportunidades, p.13-113.

NAJBERG, Sheila; IKEDA, Marcelo. Previdência no Brasil: desafios e limites. In: GIAMBIAGI Fábio; MOREIRA, Mauricio Mesquita; ALEM, Ana Claudia et al (Orgs.) A economia brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 261-290.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. Political science and the three new institutionalisms. MPIFG Discussion Paper 96/6. June 1996.

LEITE, Celso Barroso. O Futuro da Previdência. São Paulo: Revista da Previdência Social, LTr, novembro de 2002, RPS 264/989.

NORTH, Douglass C. Structure and change in economic history. New York: W.W. Norton, 1981.

NORTH, Douglass. Institutions, institutional change and economic performance. New York: Cambridge University Press, p. 3-26, 1991.

NORTH, Douglass. Instituciones, Cambio Institucional y Desarrollo Económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

NORTH, D. Institutions, institutional change and economic performance. 7th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAGALHÃES, Gustavo A. "Reflexões Sobre a Reforma do Sistema Previdenciário Brasileiro". São Paulo: Revista da Previdência Social, LTr, abril de 2003, RPS 269/302.

MACEDO, José L. M. "Da Relação Jurídica Previdenciária no âmbito do Regime Geral de Previdência Social". São Paulo: Revista de Previdência Social, LTr, novembro de 2003, RPS 276/983.

MASON, Andrew. Demographic transition and demographic dividends in developed and developing countries. United Nations Expert Group Meeting on Social and Economic Implications of Changing Population Age Structures, México, 31 ago. - 2 set. 2005.

MASON, A., LEE, R., TUNG, A-C., MUN, S.L. e MILLER, T. Population aging and intergenerational transfers: introducing aging into national accounts. Trabalho apresentado na XXV CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POPULAÇÃO DA UNIÃO INTERNACIONAL PARA OS ESTUDOS CIENTÍFICOS DE POPULAÇÃO (IUSSP),

Sessão 174: Economics of population ageing and population decline. Tours, França, 18-23 jul. 2005.

MALEN SEÑA, J. F. La Corrupción: Aspectos Éticos, Económicos, Políticos y Jurídicos. Barcelona: Ed. Gedisa, 2002.

MATIAS-PEREIRA, J. Reforma do Estado e Controle da Corrupção no Brasil. Caderno Pesquisa em Administração. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, abr./jun. 2005.

MATIAS-PEREIRA, J. Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. Manual de Gestão Pública Contemporâneo. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010a.

MATIAS-PEREIRA, J. Curso de Administração Pública. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010b.

MATIAS-PEREIRA, J. Governança no Setor Público. São Paulo: Atlas, 2010c.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Rediscovering institutions: the organizational basis of politics. New York: The Free Press, 1989.

MARTINE, George. Brazil's Fertility Decline, 1965-95: A Fresh Look at Key Factors" in Population and Development Review, 22(1), 1996: pp 47-75.

MAURO, Paolo. (1995). "Corruption and Growth". Quarterly Journal of Economics, 110-3, August, pp.681-712.

MESA-LAGO, Carmelo. Changing Social Security in Latin America. Toward Alleviating the Social Costs of Economic Reform. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1978.

MESA-LAGO, Carmelo. Reassembling Social Security – A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America. New York: Oxford University Press, 2007.

MERRICK, T.; BERQUÓ, E. The determinants of Brazil's recent rapid decline in fertility. Washington, National Academy, 1983.

MERRICK, T.; GRAHAM, D. População e desenvolvimento econômico no Brasil. Rio de Janeiro : Zahar, 1981.

MÉDICI, André César; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; MARQUES, Rosa Maria. Previdência do funcionalismo público: alternativas para a reforma constitucional. In: A Previdência Social e a revisão constitucional. Brasília: Ministério da Previdência Social, 1993. v. 3, p.15-70. (Pesquisas)

MERTON, Robert K. (1964). Teoria y estructuras sociales, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires.

MEYER, J.W.; ROWAN, B. Institutionalizes organizations: formal structure as myth and ceremony. In: MEYER, J.; SCOTT, R., Organizational environments: ritual and rationality. London: Sage Publications, 1992.

OCDE. Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, OCDE, Paris, 1997.

_____. Cidadãos como parceiros: Informação, consulta e participação pública na formulação de políticas, OCDE, Paris, PUMA Nota de Política Nº. 10, 2001.

_____. Trust in government: Ethics measures in OECD countries, OCDE, Paris, 2000.

OLIVEIRA, Francisco E. B.; AZEVEDO, Maria Emília R. M. de. Previdência Social: diagnóstico e perspectivas. Revista de Administração Pública, v.19, n.1, p.59-94, jan./mar.1985.

OLIVEIRA, Francisco E. B.; BELTRÃO, Kaizô I. The brazilian social security system. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão; 775).

OLIVEIRA, Francisco E. B., BELTRÃO, Kaizô I.; FERREIRA, Mônica G. Reforma da previdência. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. Capítulo 3, Evolução histórica da Previdência Social, e Capítulo 4, Diagnósticos do sistema de Previdência Social no Brasil, p.6-41.

OLIVEIRA, J.; ALBUQUERQUE E LINS, F. Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 1980-2050 – Revisão 2004. Rio de Janeiro, IBGE, outubro 2004.

ONU. World Population Prospect, 2006 <<http://esa.un.org/unpp/>>

PIERSON, Paul. Dismantling the Welfare State? Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

PUTNAM, Robert. Making democracy work: civic traditions in modern Italy. New Jersey: Princeton University Press, 1993.

QUEIROZ, B. L.; TURRA, C. M.; PEREZ, E. R. The opportunities we cannot forget: economic consequences of population changes in Brazil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15, Caxambu, 2006. Anais... Caxambu: Associação Brasileira de Estudos de População, 2006.

RAMOS, L. A distribuição de rendimentos no Brasil : 1976/85. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. 135 p.

RIOS-NETO, Eduardo G.; BELTRÃO, Kaizô. Impactos da transição demográfica sobre a Previdência Social. In: A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. SEMINÁRIO INTERNACIONAL. Brasília: MPAS, 1996. p.151-209.

RIOS-NETO, E. G. Questões emergentes na demografia brasileira. In: Revista Brasileira de Estudos de População – REBEP/Edição Especial - Volume 22, número 2 - julho a dezembro de 2005.

SCHWARZMAN, S. As causas da pobreza. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SILVA, Marcos F. G. “Corrupção e desempenho econômico”, em Bruno Wilhelm Speck, Cláudio Weber Abramo et al. Os Custos da Corrupção, Cadernos Adenauer, Fundação Konrad Adenauer, num. 10, São Paulo, pp. 63-77, 2000.

WEBER, M. Economia e sociedade, 2 Volumes, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

WEINTRAUB, Arthur B. V. Previdência Privada: Atual Conjuntura e sua Função Complementar ao Regime Geral de Previdência Social. 2. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

WEINTRAUB, Arthur B. V. Manual de Previdência Social. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. Administrative Science Quarterly, Ithaca, v. 36, n. 2, p. 269-96, Jun. 1991.

WILLIAMSON, O. E. The economic institutions of capitalism. London: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. Markets and hierarchies. New York: Free Press, 1975.

WONG, L. L.; CARVALHO, J. A. M. O rápido processo de envelhecimento do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. In: Revista Brasileira de Estudos de População. v.23, n.1. jan./jun. p. 5-26, 2006.

WONG, L., CARVALHO, J. A. M. Demographic bonuses and challenges of the age structural transition in Brazil. Paper presented at the XXV IUSSP General Population Conference. Tours, France, 18-23 de julho de 2005.

WORLD BANK: Brazil critical issues in social security. Washington: World Bank, 2000. (Workers. Report. 19641-BR).