

# Possibilidades e Limites para a Expansão da Proteção Social pela via Contributiva Clássica: Notas Sobre a Inclusão Previdenciária da População Ocupada

por Leonardo José Rolim Guimarães,<sup>1</sup> Rogério Nagamine Costanzi<sup>2</sup> e Graziela Ansiliero<sup>3</sup>

**O Brasil vem experimentando avanços importantes** no sistema de proteção social nos últimos dez anos. Estes avanços decorrem de aprimoramento tanto por meio dos pilares contributivos, como a previdência social, e daqueles de caráter não contributivo, bem como na articulação das políticas de proteção contributivas e não contributivas. Especificamente no que diz respeito à previdência, observou-se um expressivo incremento no nível de proteção de sua população ocupada (Gráfico 1). Muito embora esses avanços não tenham sido homogêneos, pois parecem ter atingido em intensidade distinta os diferentes segmentos, pode-se dizer que a melhoria no acesso a direitos trabalhistas e previdenciários foi alcançada por praticamente todas as categorias de trabalhadores consideradas. Os ganhos mais expressivos nos indicadores de proteção resultaram da combinação de um processo generalizado de formalização com medidas de inclusão previdenciária voltadas para grupos com tradicionalmente elevados níveis de desproteção, em especial, os trabalhadores por conta própria, como, por exemplo, o plano simplificado e o Microempreendedor Individual (MEI).

A melhoria na proteção dos trabalhadores ocupados foi percebida por ambos os sexos, estendeu-se a áreas urbanas e rurais, metropolitanas e não metropolitanas, chegando a trabalhadores alocados em diversos nichos da atividade econômica – inclusive em atividades de natureza agrícola, marcadas pela precariedade e pela persistência histórica da desproteção. Os diferenciais por gênero, região censitária e tipo de atividade (agrícola e não agrícola) foram reduzidos. Esses resultados positivos refletem a boa dinâmica econômica vivida pelo país – ao menos na maior parte da última década – e seus principais rebatimentos no mercado de trabalho: menor desemprego, expansão do mercado de trabalho formal, aumento do rendimento real e melhor distribuição da renda, também do ponto de vista regional.

Os dados de registros administrativos ainda reforçam o diagnóstico de ampliação da cobertura previdenciária. De acordo com dados do Ministério da Previdência Social (MPS), a quantidade de pessoas físicas que fizeram pelo menos uma contribuição no ano para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) cresceu de cerca de 39,85 milhões, em 2003, para 67,1 milhões, em 2012, o que significa uma alta de 68,5 por cento (ou de 27,3 milhões). Em termos de crescimento médio anual, a alta foi de cerca de 6 por cento a.a. e, em valores absolutos, o incremento, de cerca 3 milhões a mais de contribuintes por ano entre 2003 e 2012. Esse forte incremento está ligado à expressiva geração de empregos formais no período e à expansão de contribuintes entre os trabalhadores por conta própria.

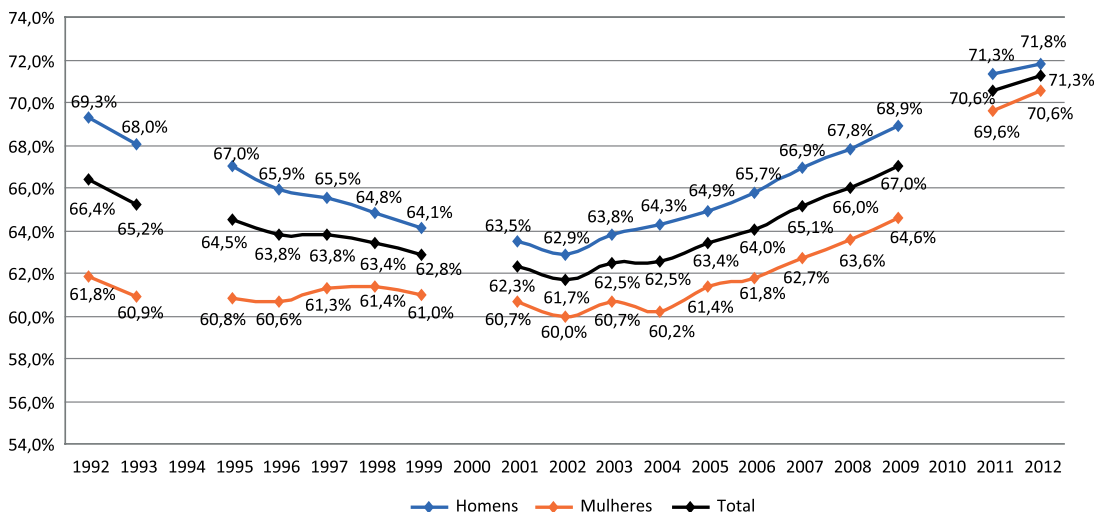
Em que pese este avanço no processo de expansão da cobertura e da proteção previdenciária, quase 30 por cento dos trabalhadores ocupados encontram-se, todavia, à margem da Previdência Social. Outro ponto a ser também considerado é que, na medida em que avança o grau de proteção da população ocupada, as etapas seguintes tendem a ser sempre mais complexas que as anteriores: os últimos na fila da inclusão estão propícios a serem os mais vulneráveis de um universo já fragilizado, heterogêneo e difuso. A busca por estes

cidadãos – muitas vezes dispersos neste mercado de trabalho ainda marcado pela informalidade trabalhista e previdenciária – é, portanto, um desafio objetivo. Na realidade, em países como os da América Latina, marcados por relevante parcela da população com baixos níveis de rendimento e, portanto, limitada capacidade contributiva, o avanço da proteção social passa, necessariamente, pela articulação de políticas de proteção contributivas, semicontributivas e não contributivas, bem como por ações que visem reduzir a precariedade no mundo do trabalho.

Desta forma, compreende-se, no campo da inclusão previdenciária, a principal justificativa para o escopo das iniciativas empreendidas pelo Governo Federal, em particular na última década, que se distanciam da lógica contributiva do RGPS por possuírem uma vinculação bem mais frágil entre cotização e benefícios. A natureza *semicontributiva* de tais iniciativas decorre do perfil socioeconômico predominante entre os ocupados desprotegidos, que frequentemente não dispõem de recursos financeiros para conciliar a subsistência familiar e a contribuição previdenciária tradicional.

Contudo, há limites para a estratégia de expansão da cobertura social pela via contributiva, visto que uma parcela da população ocupada, composta sobretudo por adultos em situação de pobreza crônica, não desenvolve possibilidades de cotizar, ainda que subsidiadas, e que o RGPS tem limitações em expandir a cobertura de forma desequilibrada do ponto de vista atuarial. Os caminhos a serem seguidos passam, necessariamente, por um aperfeiçoamento da articulação entre as políticas de proteção social contributivas (ou semicontributivas) e as políticas assistenciais, capazes de alcançar aqueles que – transitoriamente ou permanentemente – não dispõem de meios para financiar nem o seu sustento nem o de suas famílias.

**Gráfico 1**  
**Evolução da Proteção Previdenciária da População Ocupada (16 a 59 anos) – Brasil (1992 a 2012) – Microdados da PNAD/IBGE**



Fonte: Elaboração a partir dos Microdados da PNAD/IBGE (1992-2012).

**Referência:**

GUIMARÃES, Leonardo José Rolim; COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. "O Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Possibilidades e limites para a expansão da proteção social pela via contributiva. Clássica: notas sobre a inclusão previdenciária da população ocupada". In: CAMPELLO, T.; CÔRTEZ NERI, M. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, Ipea, Capítulo, cap. 4, p. 65, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_bolsafamilia\\_10anos.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2013.

**Notas:**

1. Secretário de Políticas de Previdência Social.
2. Diretor do Departamento do Regime Geral de Previdência Social.
3. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.