

Universidade Estadual de Campinas

Monografia

# Qual reforma da previdência?

Aluno: Lucas Salvador Andrietta RA: 062432

Curso: Ciências Econômicas - Noturno

Orientador: Carlos Antônio Brandão

Campinas, 2011



## Sumário

|  |    |
|--|----|
| Agradecimentos.....  | 5  |
| Introdução .....   | 7  |
| 1. O Estado de Bem-estar Social.....                                       | 11 |
| 1.1 Uma História da Proteção Social.....                                   | 11 |
| 1.2 O <i>welfare-state</i> .....   | 14 |
| 1.3 A Crise do Estado de Bem-estar.....                                    | 18 |
| 2. Seguridade Social e o Sistema Previdenciário Brasileiros .....          | 22 |
| 2.1 Breve perspectiva histórica.....                                       | 23 |
| 2.1.1 O movimento que culminou na Constituição de 1988.....                | 24 |
| 2.1.2 A Seguridade Social definida na Constituição .....                   | 27 |
| 2.1.3 O Sistema Previdenciário Brasileiro .....                            | 31 |
| 2.1.4 Previdência Social: Implementação e mudanças nos últimos 22 anos.... | 32 |
| 2.2 O “déficit” da Previdência.....  | 41 |
| 3 Conclusão: qual reforma da Previdência?.....                             | 48 |
| Referências Bibliográficas.....  | 50 |



André Dahmer

## Agradecimentos

Escrever uma monografia de conclusão de curso tem duplo propósito.

Em primeiro lugar, escolher um tema de interesse e a ele se dedicar por alguns meses, para produzir um texto próprio que esclareça uma questão qualquer. Em segundo, provar a determinada instituição ter absorvido dela parcela suficiente do conteúdo oferecido, e por isso ser merecedor de um título qualquer.

Para que esta tarefa não se torne tão medíocre e enfadonha quanto possa parecer, alguns cuidados são necessários.

Penso que o mais importante – sobretudo nas primeiras tentativas – seja valorizar mais o processo que o produto, mais a dúvida do que a certeza, explorar mais do que acomodar-se. Por este motivo, agradeço enormemente a todos aqueles que participaram deste processo de aprendizado que desenvolvi, com maior ou menor dedicação, ao longo de um ano. Direta ou indiretamente, real ou virtualmente, ativa ou passivamente, todos vocês participaram deste trabalho, oferecendo valiosas críticas e palpites, ouvindo intermináveis discursos sobre temas incompreensíveis e ideias desconexas, mas acima de tudo dando cores a uma trajetória que nem sempre é segura e auto-suficiente, e que solitária não faria sentido. Agradeço à Anne, por me ensinar que as coisas tem o tamanho da importância que damos a elas. E a todos os amigos, colegas, conhecidos e até desconhecidos, sou muito grato. Não os cito nominalmente por dois motivos: em primeiro lugar porque esquecer alguém seria, além de muito provável, imperdoável e, em segundo lugar, porque estas palavras, sejam impressas num papel ou gravadas num arquivo eletrônico, nunca serão tão duradouras, pessoais e significativas quanto eu gostaria que de fato fossem minhas atitudes – e me esforçarei para que sejam.

Para que o segundo objetivo tenha mais valor do que a princípio apresenta, é necessário que a minha relação com a instituição e com o curso sejam mais do que meramente formais, e que haja algum sentimento de identidade ou pertencimento. Isto só foi possível através do contato com pessoas que emprestaram a este trabalho um pouco de sua experiência. Agradeço principalmente aos professores Carlos Brandão e José Dari Krein, que participaram mais diretamente deste processo, mas

também a todos que compõe o Instituto de Economia e a Universidade, sobretudo àqueles que lá travam sua luta diária, mas que tão difícil acesso tem aos benefícios pelos quais pagam dobrado.

Agradeço por fim, em especial, aos meus pais, a cujo esforço de vida devo a possibilidade de concluir esta etapa. É com orgulho e entusiasmo que lhes dedico esta conquista. Deixo com vocês o orgulho e fico com o entusiasmo, para carregar somente aquilo de que vou precisar.

## Introdução

A Seguridade Social brasileira foi definida na Constituição de 1988 a partir de inspirações universalistas e redistributivas sob a concepção de Estado de Bem-Estar presente nos países da Europa Ocidental, compreendendo um sistema integrado de ações e políticas vinculadas à saúde, à previdência e à assistência social.

A partir de meados da década de 90, este sistema vem sendo contestado e reformado pelo Estado, a partir de interesses que se baseiam em uma lista de argumentos que tentam provar, em suma, que esta construção é injusta e inviável, demográfica, fiscal ou contabilmente. Estes argumentos podem ser agrupados dentro de uma concepção neoliberal de Estado a que chamaremos Estado Mínimo. A Previdência Social é o alvo principal desses ataques por representar a grande parte das despesas dentro do Orçamento da Seguridade. São propostas alternativas a este sistema, que, de maneira geral, apontam para a redução, a seletividade (ou focalização) dos benefícios e o incentivo a instrumentos privados de financiamento da inatividade.

Esta monografia se propõe a contrapor as diferentes críticas e propostas de reforma do sistema previdenciário brasileiro desde 1988, a partir da leitura feita por duas perspectivas teóricas distintas e, neste sentido, antagônicas, quais sejam, o Estado de Bem-Estar Social e o Estado Mínimo. Partimos da hipótese de que a Previdência Social pública e universal é possível, e mais que isso, é necessária, a despeito dos argumentos contrários e do incentivo aos planos de previdência complementar.

No Brasil, o movimento pelo fortalecimento das bases institucionais, financeiras e de proteção de um Estado comprometido com o Bem Estar ganhou impulso durante o processo de luta pela redemocratização do país, a partir de meados da década de 70. Este movimento culminou na Constituição de 1988 que definiu, pela primeira vez, as diretrizes de uma Seguridade Social universal e solidária, baseada no reconhecimento do direito à Saúde, Previdência e Assistência Social para todo cidadão brasileiro (FAGNANI, 2008).

O paradigma do Estado Mínimo, ou neoliberalismo, ganha vigor em meados da década de 1990 e fornece argumentos para uma seqüência de ataques aos direitos conquistados em 88, notadamente sobre o tema por nós escolhido, a Previdência. Suas críticas partem de uma perspectiva neoliberal e propõem reformas na estrutura da seguridade definida constitucionalmente. Algumas destas reformas já foram realizadas, enquanto exigências previstas em 1988 foram ignoradas e certas regulamentações exigidas pelo texto constitucional simplesmente não foram cumpridas, como por exemplo a forma de apresentação do Orçamento da Seguridade Social (OSS) isolado do Orçamento Fiscal (GENTIL, 2006).

Alguns argumentos geralmente apresentados são:

- desequilíbrio contábil (entre receitas e despesas) no modelo de repartição e solidariedade intergeracional;
- insustentabilidade fiscal (numa perspectiva de redução dos gastos e controle incondicional da inflação) agravada pela dinâmica demográfica desfavorável;
- distorções nas forças de mercado que podem induzir à inatividade de jovens e adultos;
- desperdício de recursos, se comparado à maior eficiência de programas focalizados de transferência direta de renda.

No primeiro capítulo fazemos algumas notas conceituais a respeito dos diferentes paradigmas do Estado de Bem Estar Social e do Estado Mínimo para compreender como neles está inserida o conceito de Seguridade Social. Identificamos dois conjuntos antagônicos de princípios que embasam interpretações sobre o Estado e o funcionamento da economia - particularmente no que diz respeito às políticas sociais e à proteção social, onde se enquadra a Previdência. Conscientes de que não captaremos a totalidade do pensamento de cada autor utilizado, e que faremos uma simplificação da pluralidade e das divergências que possam eventualmente ser encontradas entre cada um deles, tomaremos como objeto deste trabalho duas diferentes visões estilizadas, focadas na experiência brasileira. Diferenciaremos os conceitos de previdência, seguro e assistência, reunindo referências presentes em Castel (2008) e Vianna (1998).

Mostraremos como uma visão baseada na racionalidade e eficiência dos mercados leva a uma concepção de Estado que deve ser “mínimo”, mas não frágil e desaparelhado, restringindo sua intervenção à defesa da ordem, da legalidade e do livre funcionamento dos mecanismos de mercado, respeitando um conjunto de “boas práticas” que garantam sua “saúde” fiscal, e um ambiente monetário e cambial condizente com as necessidades (ou exigências) dos mercados, particularmente do mercado de trabalho. No plano da discussão acerca das políticas sociais, especificamente da Previdência, essa perspectiva gera argumentos sustentados essencialmente pela busca de uma certa “viabilidade econômica” para a Previdência Social, geralmente apontando para sua insustentabilidade contábil, atuarial e fiscal, ou ainda para as distorções que um sistema previdenciário excessivamente generoso pode causar na economia nacional, especialmente sobre o mercado de trabalho e sobre a competitividade das empresas (GIAMBIAGI, 2000 e 2007; CAMARGO, 2007; TAFNER, 2007).

Em contraposição, os teóricos que agruparemos aqui dentro da categoria de adeptos do Estado de Bem-Estar Social, ao defenderem uma participação ativa e estratégica do Estado dentro da sociedade, adotam posicionamento favorável a políticas preventivas, compensatórias, redistributivas ou regulatórias, que atuem no sentido de corrigir as distorções inerentes ao funcionamento do capitalismo. Obviamente, esta abordagem pressupõe dúvidas ou rejeição, menos ou mais acentuadas, às virtudes dos mecanismos de mercado como garantidores de condições justas de vida - ou se quisermos, de bem-estar - para todos nós participantes do sistema econômico. Esta visão assume, a princípio, a existência de uma “questão social” – no termo de Robert Castel – decorrente direta do funcionamento das economias capitalistas, e propõe o combate a este conjunto de problemas através de intervenção ou regulação estatais, cujo objetivo seria assegurar o *direito* a certos parâmetros de condição de vida mínimos para cada indivíduo, definidos dentro de uma noção de *cidadania*. No plano da discussão proposta neste trabalho, esta visão apontará para o caráter político das decisões de gasto do Estado; defenderá a Seguridade Social como conquista social e como arranjo necessário à garantia de certos direitos, não apenas sob o ponto de vista material (ou econômico); explicitará o

antagonismo de classe entre empresários e trabalhadores, que se manifesta também neste tema, assim com o papel mediador desta relação que o Estado assume; ressaltará a importância do caráter redistributivo e solidário de um modelo previdenciário universal de repartição simples; entre outros aspectos que detalharemos no momento apropriado.

No segundo capítulo, descrevemos o sistema de Seguridade Social estabelecido na Constituição de 1988. Revisaremos a literatura que mostra como, naquele período, houve espaço para a consolidação de certos direitos de cidadania, cuja luta histórica pôde se concretizar no texto constitucional (GENTIL, 2006; DELGADO, 2001).

Reuniremos a literatura que descreve, em linhas gerais, a evolução do Sistema Previdenciário desde sua definição, na Constituição de 1988, até os dias de hoje, mostrando como foi incompleta implementação das exigências constitucionais (GENTIL, 2006) e as principais reformas ou contra-reformas levadas a cabo desde então, notadamente as reformas da previdência realizadas em 1998, via Emenda Constitucional nº 20, e em 2003, na Emenda Constitucional nº 41.

Faremos um levantamento dos dados agregados disponíveis sobre o orçamento da Seguridade Social brasileira, que engloba a Saúde, a Previdência e a Assistência, e mostraremos como se insere a Previdência Social dentro deste orçamento e como este é erroneamente apresentado juntamente com o Orçamento Fiscal (GENTIL, 2006).

Por fim, após contrapor as propostas de reforma da previdência defenderemos o modelo de Previdência Social de repartição, público, universal e solidário como instrumento de promoção de uma estrutura social mais homogênea e justa, que deve ser fortalecido nos marcos de uma economia capitalista.

# 1. O Estado de Bem-estar Social

## 1.1 Uma História da Proteção Social

O surgimento e desenvolvimento daquilo que seria chamado depois de Estado de bem-estar social é uma das etapas principais da evolução da proteção social com participação do Estado moderno. A expansão do capitalismo durante o século XIX e o aprofundamento de suas contradições tornam cada vez mais perceptível a “questão social” (Castel, 1998). A pobreza e a marginalidade presente nos meios urbanos, a princípio criminalizadas, combatidas e atribuídas à inaptidão, azar ou falta de vontade e esforço dos indivíduos atingidos, passa a ganhar interpretações mais sistêmicas, orgânicas. A evolução para formas mais avançadas de relações capitalistas - principalmente a difusão do trabalho assalariado - e a intensa urbanização despertam uma consciência mais clara das contradições inerentes ao modo de produção capitalista. Entre os pobres, além dos incapacitados para o trabalho e dos desocupados por opção (“vagabundos”), podem ser identificados cada vez mais indivíduos saudáveis e, mesmo assim, expostos a situações precárias: trabalhadores “válidos” à procura de ocupação. Mais que isso, pessoas que não tinham outro modo de sobrevivência além do trabalho assalariado nos meios urbanos. Este e outros fenômenos, que estão na base do socialismo científico, vão tornando mais nítida a noção de que os desempregados não são apenas resultado de fracassos individuais, mas sobretudo parte integrante de um sistema excludente de produção e distribuição incapaz de absorvê-los. Somando-se a isso, é abundante a literatura que descreve as precárias condições impostas à população que, mesmo ocupada, estava sujeita a salários baixos, jornadas de trabalho longas e intensas, condições insalubres de trabalho<sup>1</sup>. A exclusão ou desemprego e a exploração do trabalho seriam então identificadas como parte e

---

<sup>1</sup> Dentre muitos possíveis exemplos, ver o livro de Friedrich Engels, “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra” (1845).

contraparte do mesmo mecanismo. Dois lados de um mesmo fenômeno que atingia essas pessoas da mesma forma, pelo mesmo motivo (a lógica de acumulação do capital), de maneira que este grupo de pessoas pudesse ser identificada como uma classe. A degradação da qualidade de vida e o desenvolvimento dessas ideias alimentaram a tomada de consciência, ainda que não generalizada, da classe trabalhadora como um agente político independente e bem definido, com o objetivo explícito de reivindicar melhores condições de vida e de trabalho e, no limite, questionar a própria organização do capitalismo (Castel, 1998).

Desde então, a Europa foi o cenário de uma série de manifestações da classe trabalhadora contra suas condições e contra a ordem a que estavam submetidas<sup>2</sup>. O ápice deste processo foi a Comuna de Paris, primeira experiência de governo operário da história, mas que foi dizimada naquela que ficou conhecida como “semana sangrenta”<sup>3</sup>. Apesar da vitória da ordem anterior contra os insurgentes, este acontecimento marcaria definitivamente o papel da classe trabalhadora como agente político importante, e contribuiria para materializar na Europa o “espectro” do comunismo<sup>4</sup>, inspirar novas ideologias e movimentos de inspiração socialista e operária, “que, diante do quadro do capitalismo exacerbado e da ordem liberal individualista que se firmava, propunham outras formas de ordem social” (DI GIOVANNI; PRONI, 2006, pp. 163-164). Nos trinta anos seguintes o “elemento político da cidadania” começa a se consolidar, englobando já direitos como a liberdade de associação, representação e participação política (direta ou indireta). Embora este conjunto de direitos ainda fosse restrito, e só fosse atingir graus mais altos de universalização em meados do século XX, as lutas dos operários naquele período havia fixado certos princípios, além de obter melhorias nas condições de trabalho.

É importante destacar, para este trabalho, que a proteção social ganha importância nas decisões dos governos, decorrente da necessidade de atenuar os atritos entre o capital e o trabalho, e anestesiar movimentos contrários à ordem capitalista. Este processo decorre tanto da maior participação de representantes

---

<sup>2</sup> Para um relato detalhado deste período, ver HOBBSBAWN (2009).

<sup>3</sup> Ver WILLARD *et al* (2001).

<sup>4</sup> MARX; ENGELS (1948).

operários em parlamentos e outras esferas, quanto como atitude consciente dos partidos burgueses (nos termos marxistas) para promover a estabilidade, garantir as condições de acumulação e afastar o “espectro” do comunismo. Os estados, não de forma linear ou homogênea, passam então a estruturar serviços de proteção social para atender às “vítimas” dos processos econômicos. Os critérios e princípios da cidadania passam gradualmente a fazer parte das negociações e decisões políticas, concorrendo com antigos critérios como a tradição e o mercado (DI GIOVANNI; PRONI, 2006).

Dessa forma, segundo Castel (1998), o Estado vai legitimando ou internalizando funções de assistência social antes executadas por entidades beneficentes, vinculadas, por exemplo, a instituições religiosas ou outros tipos de associações. Aos poucos, a solidariedade primária a indivíduos em situações extremas vai dando lugar à definição de clientelas mais amplas. O Estado, no limite, passa a ser responsável pelo bem-estar de todos os – agora – cidadãos, e não apenas pelo amparo dos mais carentes. o que fortalece o princípio da universalidade de alguns direitos.

Dentre as muitas manifestações que a proteção social assumiu nos países da Europa Ocidental, destacaremos algumas experiências que nos ajudarão a compreender alguns conceitos.

Na recém unificada Alemanha, o tratamento da política social evoluiu na direção do *seguro social*. Bismarck (do Partido Conservador) instituiu o *seguro social obrigatório* para dar sustentação material para esta proteção, que a princípio atingia apenas os trabalhadores “formais”. A proteção era bastante evoluída e incluía pensões por idade, morte, maternidade, acidentes, doenças e seguro-desemprego. O Estado era responsável pelo sistema, que era financiado no esquema tri-partite – Estado, trabalhadores, empresários (VIANNA, 1998). Marshall (1967) explica que

“(...) o seguro social apoiava-se numa nova contratualidade que diferia do seguro privado voluntário. Este tem receita proveniente do pagamento dos prêmios pelos segurados e da renda de suas aplicações, seguindo princípios de cálculo atuarial, à dimensão dos riscos. O seguro social, apesar de copiar a técnica atuarial, tem a sua contratualidade fundada em princípios de justiça distributiva e em decisões políticas. O caráter obrigatório do seguro social sob a égide do Estado rege-se pelos princípios da equidade e da justiça.”

As guerras mundiais e a crise de 1929 evidenciaram mais acentuadamente os problemas estruturais do capitalismo e obrigou o Estado burguês a estabelecer um novo pacto social, assumindo mais responsabilidades sobre a vida dos cidadãos e contribuindo para o financiamento de parte dos sistemas contributivos. O aumento da participação do Estado e a ampliação das demandas por direitos, dentro da ideia de cidadania, expandem o conceito de proteção social, e compõe o conceito de *seguridade social*<sup>5</sup>, com clientela mais inclusiva que apenas o mercado de trabalho, e um leque de serviços mais extenso do que a simples transferência de renda, incluindo direitos à educação, saúde e moradia. O termo “seguridade” (em português brasileiro) é um neologismo para traduzir o termo *social security* em contraposição ao *social insurance*, ou seguro-social.

“Este [o seguro social] alcança apenas os segurados contribuintes, na proporção de suas contribuições, enquanto o conceito de seguridade social evoluiu para a universalização dos direitos sociais, tornando-os um dever do Estado para com todos os cidadãos. A seguridade tem uma natureza pública e universal, enquanto o seguro é individual e seletivo.” (GENTIL, 2006, p. 77)

## 1.2 O *welfare-state*

Esta evolução do conceito de seguridade social culmina na concepção mais ampla de *welfare state* (VIANNA, 1998). Gentil apresenta algumas definições de *welfare state*, que reproduzimos resumidamente aqui:

“[...] a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. Mais precisamente, o risco a que qualquer cidadão, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser problema meramente individual, dele cidadão, e passa a constituir uma responsabilidade social, pública. O Estado de bem-estar assume a proteção social como direito de todos os cidadãos porque a coletividade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento.” (VIANNA, 1998, p.11 *apud* GENTIL, 2006, p. 78)

---

<sup>5</sup> Para detalhes sobre o aparecimento do termo *social security*, ver VIANNA (1998).

“[...] um amplo sistema de proteção social, indispensável ao processo de reprodução da força de trabalho e, portanto, do próprio capital. Esta proteção é oferecida aos trabalhadores em caso de perda ou esgotamento, parcial ou total, temporário ou definitivo, de sua força de trabalho ou das condições de exercê-la – por velhice, doença, acidente ou pela ocorrência de condições sociais adversas, sejam elas conjunturais (ligadas ao ciclo econômico), sejam elas estruturais (resultantes da impossibilidade, para milhões de pessoas que vivem em condições de miséria absoluta, de ter acesso aos mercados formais de trabalho).” (TEIXEIRA, 2004 *apud* GENTIL, 2006, p. 78)

“A seguridade social consiste num pacto pelo qual os desiguais habitantes de um país reconhecem na cidadania uma medida de igualdade, não apenas formal, mas substantiva, que a todos capacita ao gozo do patrimônio comum de uma vida digna e civilizada.” (VIANNA, 1998 *apud* GENTIL, 2006, p. 78)

O *welfare state*, ou Estado de bem-estar, é, portanto, uma expressão que tenta abarcar uma construção histórica surgida na Europa Ocidental, e que de maneira nenhuma traduz a pluralidade de formas que assumiu nos diversos países. Há muitos esforços no sentido de criar tipologias e classificações das diversas manifestações do *welfare state*<sup>6</sup>. Resumiremos aqui algumas abordagens, descritas principalmente por Fiori (1997).

Segundo ele, há dois paradigmas historiográficos de Estado de bem-estar: o inglês e o alemão. São descendentes diretos dos sistemas criados por Otto von Bismarck e William Beveridge<sup>7</sup> em seus respectivos países e até os dias de hoje suas características fundamentais podem ser observadas. O sistema inglês é caracterizado por sua centralização administrativa e universalidade no atendimento. Já o modelo alemão, que teria inspirado os sistemas criados em alguns países periféricos, entre eles o Brasil, caracteriza-se por ser obrigatório, mas corporativo - ou seja, cada categoria profissional possui sua própria entidade que recolhe as contribuições e distribui os

---

<sup>6</sup> A este respeito ver: a evolução da cidadania em três tempos (civil, política e social) de MARSHALL (1967); o estudo comparativo de FLORA e HEIDHEIMER (1983), que associam o início do *welfare state* ao nascimento da democracia de massas, nas últimas três décadas do século XIX; ESPING-ANDERSEN (1991) e MISHRA (1990), que sustentam que o *welfare state* contemporâneo nasceu com o Plano Beveridge, na Inglaterra da década de 40, havendo uma ruptura qualitativa em relação às políticas de proteção social praticadas antes.

<sup>7</sup> Beveridge (1943)

benefícios - e por seguir o sistema de seguro-social. Por estas características, este último modelo seria também chamado “conservador”, pois sua organização faz com que as heterogeneidades do mercado de trabalho formal reflitam a prosperidade ou carência de cada fundo, não havendo nenhum tipo de redistribuição ou compensação entre setores, ou categorias profissionais. Este modelo foi implementado no Brasil por Getúlio Vargas, e apesar de ter sofrido alterações, durou por muito tempo na forma dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (DELGADO, 2001).

Um dos pontos-chave da conceituação da seguridade social vem da tipologia de Estados de bem-estar criada por Esping-Andersen (1991). Segundo ele, o fenômeno do *welfare* implica a desvinculação da relação *contratual* entre o indivíduo e o Estado (como fica bastante explícito no caso do *seguro social*, onde indivíduos pagam um “prêmio” para o Estado, para poder receber algum benefício em determinado evento: invalidez, desemprego, etc). O *welfare* se constitui quando a relação contratual dá lugar à ideia de direito: cada indivíduo é passível de receber certos benefícios, caso se enquadre em determinadas condições, sem ter feito necessariamente uma contribuição diretamente vinculada ao “serviço” prestado pelo Estado. Mishra (1990), da mesma forma, relaciona diretamente a consolidação desta diferente concepção de cidadania ao período de afirmação da hegemonia de políticas de inspiração keynesiana, destacando a diferenciação deste novo conceito de cidadania ao reconhecimento de direitos a todos os indivíduos, não apenas aos trabalhadores (como funcionavam predominantemente os sistemas de proteção social antes de 1945, grosso modo) e também distinto da assistência social, cuja clientela obrigatoriamente está exposta a alguma situação de carência.

Dentre as várias tentativas de descrição e conceituação do Estado de bem-estar, entre elas as que já expusemos, falaremos ainda de um autor que avançou na compreensão dos determinantes e condições do *welfare*. Claus Offe, sociólogo marxista, escreveu diversos trabalhos analisando os limites e contradições do capitalismo, em particular do Estado keynesiano. Em Offe (1984), o autor descreve as experiências de social-democracia a partir de uma série de características, articuladas entre si, sem as quais, segundo ele, seria impossível entender o fenômeno dos *welfare states* em sua dimensão histórica. Primeiramente, o aspecto econômico, que segundo

ele caracterizou-se pela generalização do paradigma fordista de produção, pela existência de um consenso suprapartidário em torno do compromisso do Estado com o crescimento e o pleno emprego e pela manutenção de um ritmo de crescimento econômico constante e sem precedentes na história capitalista, que permitiu ganhos fiscais crescentes que puderam ser utilizados para fins sociais, mesmo quando o controle do governo não esteve diretamente com os social-democratas. Em segundo lugar, houve um contexto internacional criado pelos acordos de Bretton Woods que possibilitou uma conciliação entre os desenvolvimentos nacionais dos *welfare states* e a estabilidade da economia internacional, dentro do bloco capitalista. Em terceiro lugar Offe destaca que o ambiente de receio criado nos países capitalistas pelo confronto no nível global entre dois modelos totalmente opostos de organização social e econômica, geraram estímulos e garantiram a solidariedade necessária para a afirmação de políticas de caráter redistributivo ou compensatório, e, em geral, uma maior intervenção do Estado. Por último, destacaríamos ainda uma quarta característica fundamental daquele momento histórico, que foi o avanço das grandes democracias partidárias e de massa, cuja lógica eleitoral de funcionamento também gerou estímulos para o atendimento de certas demandas até então ocultas por democracias relativamente mais restritas ou outros tipos de regime não democráticos.

O ponto comum entre as diversas interpretações deste fenômeno é o fato de que os Estados de bem-estar social são – do ponto de vista político – pactos, acomodações de interesses políticos entre os representantes do capital e do trabalho (GENTIL, 2006). Neste sentido, não há um modelo teórico que oriente um Estado de bem-estar ideal, nem uma tendência evolutiva clara e linear onde se possam identificar e encaixar cada uma das experiências nacionais. Retomaremos este ponto para fazer esta mediação quando apresentarmos o debate a respeito do déficit da Previdência, mais adiante.

Uma compilação das tentativas de classificar e definir as características da difusão desses padrões para os países da periferia pode ser encontrada em Fiori (1997).

### 1.3 A Crise do Estado de Bem-estar

A crítica ao Estado keynesiano, em todas as suas dimensões de atuação, já vinha sendo desenvolvida desde o período de seu fortalecimento, grosso modo, a partir de meados da década de 1930, sobretudo durante a 2ª Guerra. Já esboçamos anteriormente as linhas gerais de uma crítica de tradição marxista à mediação do conflito entre capital e trabalho através do Estado e as “teses de cooptação e desativação da classe trabalhadora” (FIORI, 1998). Não entraremos neste lado da discussão, mas sim no outro extremo dela, qual seja, os argumentos que se agrupam no que se convencionou chamar neoliberalismo. Fazemos esta escolha porque este lado do debate foi politicamente vitorioso e para tentar, à frente, articular estas ideias a algumas questões específicas do debate acerca da Previdência Social no Brasil, nos dias de hoje.

O neoliberalismo pode ser definido como uma reação teórica e política direta ao Estado intervencionista e, por isso, um fenômeno distinto do liberalismo clássico do século XIX (ANDERSON, 1995). Emblematicamente, seu texto de origem é *O Caminho da Servidão*<sup>8</sup>. Até a década de 1970, porém, um certo consenso em torno da participação do Estado em assuntos econômicos, notadamente através medidas de compensação e redistribuição para atender aos cidadãos mais pobres ou destituídos, mesmo sendo motivo de certo debate em torno do grau e da qualidade da intervenção, não era alvo de questionamentos mais radicais (PLANT, 1985). Somente com o declínio das taxas de crescimento e a volta da ameaça da inflação, a crise do Estado keynesiano abre espaço para as críticas que até então estavam restritas aos círculos de intelectuais que as discutiam<sup>9</sup>. A dimensão deste processo que nos interessa neste trabalho é a crise fiscal que estava imposta aos Estados capitalistas. Relembramos agora o que já citamos anteriormente: a legitimação do Estado de bem-estar estava embasada na capacidade de estabilizar um dilema entre assegurar as

---

<sup>8</sup> HAYEK, 1944.

<sup>9</sup> Não discutiremos aqui, em maior profundidade, todos os condicionantes e dimensões que caracterizaram esta crise estrutural.

condições de acumulação de capital e garantir a reprodução da força de trabalho em níveis de exigência crescentes, que compunham toda a demanda de serviços públicos incluída no orçamento do *welfare-state*. Kalecki (1990), anos antes, já havia ressaltado este dilema para as economias fascistas, e como o crescimento econômico era necessário para evitar que estes dois objetivos contraditórios pudessem ser perseguidos ao mesmo tempo. A crise da década de 1970, portanto, impôs aos Estados uma restrição fiscal que trazia este dilema a tona, e forçava uma tomada de decisão. Na prática, a “nova direita” buscava o corte dos gastos com seguridade social para expor a população atingida a uma situação que garantisse a retomada da acumulação de capital nos níveis anteriores. O enfraquecimento do *welfare* era a condição necessária, e a crise fiscal o argumento técnico (PLANT, 1985).

Mas, do que se tratavam essas críticas? Basicamente, em 1944, Hayek associava a atuação dos governos do mundo capitalista, particularmente do Partido Trabalhista inglês, como uma ameaça direta às liberdades individuais, conduzindo a resultados semelhantes às experiências fascistas européias. Além da denúncia desta ameaça política, Hayek, ao longo do seu livro mais conhecido e também em outras partes de sua obra, apresenta argumentos contra a atuação do Estado no sentido de regular e controlar todas as atividades, no âmbito econômico. Segundo ele, um só “cérebro” ou uma só inteligência, seria incapaz de planificar um sistema econômico de maneira a atender todas as necessidades (“needs”) individuais, de maneira a atingir o bem-estar máximo. Pelo contrário, seguindo a tradição liberal das décadas anteriores, Hayek apontava o mercado como o mecanismo por excelência da confrontação das necessidades dos indivíduos. Mais precisamente, via no mecanismo de confrontamento dos preços relativos o único indicador confiável para o funcionamento pleno e virtuoso do sistema econômico.

No campo teórico, portanto, defender o desmonte do Estado de bem-estar social não necessariamente implicou, nem implica, a ausência da preocupação com os mais necessitados, mas sim o inverso. A desigualdade, para Hayek, é vista como condição para que a economia avance. Dessa forma:

“If today in the United States or Western Europe the relative poor can have a car or refrigerator, or airplane trip or radio at the cost of a reasonable part of their income, this was

made possible because in the past others with large incomes were able to spend on what was then a luxury (...) If all had to wait for better things until they could be provided for all, that they would, in many circumstances, never come. Even the poorest today owe their relative well being to the result of past inequalities.” (HAYEK, 1960 *apud* PLANT, 1985)

O recuo do Estado de bem-estar social reconstituiria a estrutura de desigualdade que um sistema econômico totalmente livre teria. Por esta razão, expor os mais pobres a esta condição abriria maiores possibilidades de que eles mesmo se beneficiassem de ganhos coletivos no futuro. O Estado intervencionista, e qualquer outra instituição que afetasse o funcionamento livre dos mecanismos mercantis, agiria como um freio ao desenvolvimento econômico. De fato este argumento seria utilizado para afirmar que a atuação do Estado e o papel desempenhado pelos sindicatos durante os anos de 1950 e 1960 teriam levado a economia mundial à situação de estagnação da década de 1970 e, portanto, imposto às sociedades uma situação fiscal insustentável.

Para Hayek, o Estado poderia, se assim decidisse democraticamente, atuar no sentido de transferir renda ou atender determinadas demandas sociais daqueles cidadão em situações mais extremas. A questão fundamental para ele, é que esta ajuda do Estado deve ter uma função estritamente humanitária. Esta caridade pode, certamente, ser assumida pelo Estado, até mesmo para atenuar as misérias humanas existentes enquanto as virtudes do mercado não atingirem a todos igualmente. Porém, o Estado deve tomar estas atitudes apenas em caráter emergencial, atentando para as distorções que pode causar no sistema de preços, particularmente no mercado de trabalho. Anderson (1995, p. 1), destaca ainda que o neoliberalismo não implicava a manutenção de um Estado fraco. Pelo contrário, para determinadas funções – como garantir o funcionamento livre do mercado de trabalho, ou, em outras palavras, ao restringir jurídica e fisicamente a atuação de sindicatos; ou ainda promover um rígido controle monetário – o Estado ganhou novos e poderosos aparatos.

Não teremos tempo, neste trabalho, de abordar com maior precisão os argumentos de Hayek, bem como a crítica a ele. Nos restringiremos neste ponto a

indicar como a tradição neoliberal<sup>10</sup> pode pensar a atuação do Estado, em particular das políticas sociais presentes no conceito de seguridade social. Nossa preocupação foi apenas dar uma perspectiva mais ampla à crítica neoliberal que ganhou destaque a partir da crise do Estado de bem-estar, e que pode ser encontrada, por exemplo, em documentos oficiais como este informe da OCDE:

“the financial crisis of social security is closely related to high rates of unemployment not only because of the growing burden of unemployment compensation, but because unemployment has an impact on a wide range of social expenditures. Moreover, it begins to be argued that some social policies have negative effects on the economy, even to the extent of partly inhibiting the return to non-inflationary growth.” (OCDE, 1981)

Igualmente, não trataremos aqui dos efeitos desta mudança de paradigma hegemônico nos países desenvolvidos. É abundante a literatura que discute a retração do poder dos sindicatos e de alguns direitos trabalhistas e previdenciários, notadamente nos governos de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e Ronald Reagan nos EUA.

No próximo capítulo, mostraremos como estes argumentos se disseminam tardiamente na periferia do capitalismo, em particular como, no Brasil, foram incorporados ao discurso conservador, ganhando destaque na década de 1990, em particular a questão da insustentabilidade financeira das políticas sociais.

---

<sup>10</sup> Aqui estamos ignorando autores da mesma tradição que vieram depois de Hayek. Vamos, portanto, limitar nossa análise a alguns princípios que queremos ressaltar.

## 2. Seguridade Social e o Sistema Previdenciário Brasileiros

Este capítulo tem a função de esclarecer como evoluiu o fenômeno do *welfare-state* no Brasil. Tentaremos nos restringir ao período recente, a partir das definições atuais da seguridade brasileira, presentes na Constituição de 1988. Para compreender este processo, retomaremos elementos do processo de redemocratização do Brasil, cujo marco inicial será para nós o ano de 1974.

Descreveremos como a Constituição de 1988 definiu o conjunto de ações e políticas a que chama-se Seguridade Social, seus diferentes subconjuntos, suas fontes de financiamento, entre outros detalhes, para localizar precisamente onde a Previdência Social se insere neste contexto, diferenciando-a de outras formas de política social.

Já o *sistema previdenciário*, conforme a definição que utilizaremos, engloba todo o conjunto de regimes e planos previdenciários ativos no Brasil, privados ou públicos, com diferentes lógicas de funcionamento. Os questionamentos e propostas de reforma que abordaremos nas próximas seções, dentro do tema da Previdência, são decorrentes de visões divergentes de como este sistema deve ser composto. Dessa forma, aquilo que é conhecido e tratado largamente como “reforma da previdência” poderia ser também definido de outro modo como “reforma do sistema previdenciário”, posto que o impacto de reformas em qualquer dos componentes desse conjunto atinge todo o sistema. A interpretação da maneira como cada regime previdenciário funciona e se relaciona com o sistema previdenciário e com a economia como um todo dependerá fundamentalmente dos problemas e virtudes que lhes são atribuídos pelas duas visões que serão contrapostas mais adiante. Além disso, se considerarmos que a existência de algum tipo de previdência – seja qual for a sua forma e que, grosso modo, tenha a função de amparar materialmente indivíduos em

situação de inatividade<sup>11</sup> - não é por si só objeto de questionamento, podemos atribuir a cada proposta de reforma da previdência, uma subjacente proposição de como o sistema previdenciário deve ser estruturado.

## 2.1 Breve perspectiva histórica

É considerado marco do início da Previdência Social no Brasil a Lei Elói Chaves (Decreto no. 4.682), de 1923. Este decreto criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões, a primeira instituição previdenciária da história do país, inicialmente apenas para os ferroviários, e posteriormente também para trabalhadores empresas marítimas e portuárias. Apesar de a Lei Elói Chaves ser considerada um marco do início da Previdência Social brasileira, já em 1888 surgia a primeira lei que instituiu o direito de aposentadoria dos funcionários dos Correios. Nas décadas seguintes, muitas empresas públicas contavam com Fundos de Pensão criados a partir de decretos diversos, como as Estradas de Ferro do Império (1888), as Oficinas de Imprensa Nacional (1889), a Estrada de Ferro Central do Brasil (1890), Ministério da Fazenda (1890), o Arsenal da Marinha (1892), entre outros<sup>12</sup>. A Caixa de Aposentadorias e Pensões, porém, é a primeira instituição que centraliza os direitos previdenciários de trabalhadores de diversas empresas e administra suas contribuições e benefícios, oferecendo, além de pensões e aposentadorias, assistência médica.

A partir de 1930, uma série de outros institutos foram criados (IAPs – Institutos de Aposentadoria e Pensão), englobando outras categorias profissionais, tanto públicas como privadas. O Ministério da Previdência Social estima que no final da década de 1950, os IAPs cobriam praticamente todos os trabalhadores formais do meio urbano. No ano de 1960, a LOPS (Lei Orgânica de Previdência Social, nº 3.807, de 26 de agosto de 1960) unificou a legislação referente aos IAPs. Em 1963, é criado o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). Até que em 1966 a criação do

---

<sup>11</sup> Este tema será tratado com mais detalhe adiante, quando diferenciarmos os conceitos de *seguridade social*, *seguro social*, *assistência social* e *previdência social*.

<sup>12</sup> Sítio do Ministério da Previdência Social <[www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)>.

Instituto Nacional de Previdência Social permite a centralização gradual dos IAPs numa única instituição, bem como de outras políticas de proteção social vinculadas ao mundo do trabalho. Até então, o funcionamento desses regimes previdenciários se assemelhava ao modelo de *seguro social* bismarckiano, que descrevemos anteriormente.

Não entraremos em mais detalhes sobre o histórico da previdência social anterior a este período. Como já foi dito, nos interessa principalmente compreender em que contexto se encaixa a Constituição de 1988 dentro da história de proteção social no Brasil, em especial para a Previdência Social. Para isto, partiremos do ano de 1974, marco do início do relaxamento do regime militar no país e do processo de redemocratização e, coincidentemente, ano da criação do Ministério da Previdência Social, separado do antigo Ministério do Trabalho e Emprego.

### **2.1.1 O movimento que culminou na Constituição de 1988**

Há na literatura vários esforços no sentido de compreender o surgimento e a evolução do Estado de Bem-Estar brasileiro, suas especificidades em relação às experiências de outros países e de que maneira se articulou ao longo da história com as demandas sociais, os interesses dominantes e a vontade política dos governos<sup>13</sup>. Nos restringiremos neste trabalho ao período que tem como marco inicial o processo de redemocratização do Brasil e caminha até os dias de hoje. Esta breve descrição histórica tem como objetivo compreender como são incorporados ao texto constitucional de 1988 princípios de uma seguridade social brasileira. Nas próximas seções deste capítulo, veremos como são implementados ou contestados estes princípios, no que diz respeito apenas ao nosso tema, a Previdência Social.

Ignácio Godinho Delgado (2001) trata da participação empresarial no processo de construção da Previdência Social brasileira, desde 1930 até os anos 2000, relata

---

<sup>13</sup> Ver AURELIANO; DRAIBE (1989) e DRAIBE (1985). Maiores detalhes sobre a concepção de Estado de Bem Estar serão tratadas em seção específica no capítulo dois, incluindo algumas tipologias propostas por diversos autores desde o seu surgimento. Nesta seção nos restringiremos a apontar alguns princípios presentes em certos momentos da trajetória da Seguridade Brasileira.

este período<sup>14</sup>. Para o autor, o processo de redemocratização do Brasil é caracterizado como uma transição desencadeada por grupos moderados do próprio governo militar, e negociada com setores também moderados da oposição. Apesar disso, ao longo do processo, as características democráticas desse movimento foram significativamente alargadas pela entrada inesperada de outros atores. O primeiro movimento desta trajetória começa em 1974, quando o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) consegue eleger um grande número de parlamentares e, dessa forma, impedir a institucionalização do regime nos limites de uma “democracia relativa”<sup>15</sup> sugerida por Geisel. A partir daí, o governo militar passa a negociar com os grupos internos contrários à liberalização, avançando no processo de transição, mas garantindo que teria controle sobre o seu ritmo e a sua profundidade (Delgado, 2001).

O autor destaca ainda, no período, ações desenvolvidas por insituições com grande relevância política, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Igreja Católica, na denúncia dos aspectos mais arbitrários do regime, e também a emergência de alguns setores insatisfeitos do meio empresarial, em decorrência tanto da rejeição ao II PND como da diminuição do ritmo de expansão da economia verificada nos anos anteriores. Neste contexto também se insere a retomada das mobilizações operárias, sob a liderança dos sindicatos metalúrgicos do ABC paulista<sup>16</sup>. A reforma partidária realizada em 1979 acabou favorecendo alguns desses grupos, embora esta não fosse de maneira nenhuma sua intenção. O governo militar, consciente da evolução desfavorável dos resultados das últimas eleições, permitiu a criação de novos partidos com o intuito de minimizar a polarização do processo eleitoral e, dessa forma, enfraquecer o MDB, fragmentando o conjunto de tendências político-ideológicas abrigadas sob sua legenda durante a ditadura e, especialmente,

---

<sup>14</sup> DELGADO (2001).

<sup>15</sup> A “democracia relativa” idealizada pelo general Geisel seria um regime no qual seriam concedidos gradualmente à sociedade civil avanços no campo da liberdade. Embora estivessem previstos o aumento da participação do cidadão na esfera política e abrandamentos na censura, tinha como objetivo primeiro impedir que a oposição superasse o regime por vias eleitorais.

<sup>16</sup> Para maiores detalhes sobre a articulação entre o *novo sindicalismo*, os setores mais progressistas da igreja e os intelectuais de esquerda que daria origem ao PT, ver SADER (1988).

isolando as suas parcelas mais radicais, enquanto permitia ao regime a articulação e condução do processo de transição apenas com as facções mais moderadas do bloco oposicionista. Além disso, como efeito colateral, a reforma viabilizou a representação partidária de alguns grupos citados anteriormente, dentre os quais se destacaria futuramente o Partido dos Trabalhadores (PT).

Apesar da estratégia adotada, o regime não pôde impedir, em 1982, a eleição de candidatos da oposição para os principais governos estaduais e a maioria na Câmara dos Deputados. Apesar disso, o regime ainda manteve o controle sobre o Colégio Eleitoral que escolheria o próximo presidente.

Ignácio Delgado ainda descreve a presença de outros atores políticos importantes para o processo. Além da representação partidária e das denúncias efetuadas por algumas entidades, a oposição ao regime também era mantida por novas modalidades de associativismo que representavam demandas de grupos específicos que haviam sido sufocadas durante a ditadura. Vale lembrar que, simultaneamente à repressão exercida pelo regime, o Brasil sofria um acentuado processo de modernização que, entre muitos efeitos, provocou um intenso crescimento industrial, concentrando população nos centros urbanos. Vários trabalhos destacam o crescimento da população economicamente ativa ocupada no setor industrial durante o “Milagre Econômico”. Apesar da repressão, este processo, além de estimular a expansão do *novo sindicalismo*, entre os trabalhadores dos setores mais dinâmicos da indústria<sup>17</sup>, gerou uma onda de associativismo viabilizada pelo afrouxamento relativo do regime. Nesta onda tiveram participação movimentos pelas causas negra e das mulheres, entre outros grupos mais específicos, como aposentados e donas de casa<sup>18</sup>. A diversidade desses grupos quanto à forma de organização e a dinâmica de atuação não será objeto deste trabalho, mas serve para ilustrar como este

---

<sup>17</sup> Que daria origem, além do Partido dos Trabalhadores, à Central Única dos Trabalhadores, que se tornaria a maior central sindical do país (Delgado, 2001, p: 189)

<sup>18</sup> Até hoje é lembrado o grande protesto realizado em 27 de agosto de 1978, na Praça da Sé, pelo Movimento Contra o Custo de Vida, que coletou 1,3 milhão de assinaturas contra a carestia. Organizado por donas-de-casa e apoiado pela Igreja Católica, foi uma das primeiras manifestações públicas e um marco do período de abertura política. Os manifestantes foram reprimidos pela Polícia Militar e abrigaram-se na catedral da Sé.

período permite o surgimento e fortalecimento de certos valores democráticos em contraposição ao autoritarismo do regime, que reflete um processo de organização da sociedade brasileira em torno de temáticas sociais que até então haviam sido reprimidas mais duramente.

A eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral de 1985 e a convocação de eleições para a composição de um Congresso Constituinte<sup>19</sup> abririam espaço para que algumas destas demandas estivessem representadas durante a redação da Carta de 1988. Porém, alguns autores defendem que o sucesso temporário do Plano Cruzado no controle da inflação, coincidente com as eleições que compuseram a Consituinte, em 1986, favoreceu o predomínio de forças políticas mais moderados na assembléia, especialmente o PMDB, assim como também contribuiu para ofuscar os debates acerca dos temas relevantes para a redação da nova Constituição (Delgado, 2001, p. 191).

Este perfil conservador do Congresso Constituinte, apesar de barrar em grande medida reformas mais profundas na estrutura da desigualdade brasileira, como a reforma agrária, permitiu algum espaço para a definição de um sistema de proteção social bastante próximo às expectativas dos grupos mais progressistas da sociedade (KINZO, 1990). A explicação para isso seria o grande apelo popular desses temas, que como defende Eli Diniz, pesariam no cálculo eleitoral dos parlamentares de diversas tendencias ideológicas (DINIZ, 1989).

### **2.1.2 A Seguridade Social definida na Constituição**

**“Art. 194-** 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.

*Parágrafo único.* Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

---

<sup>19</sup> O termo “congresso” constituinte significa que fizeram parte da elaboração da nova constituição os deputados e senadores eleitos em 1986. Uma “assembléia” seria composta por representantes do povo eleitos especificamente para este fim.

- 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;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores empresários e aposentados.”<sup>20</sup>

O pacto estabelecido na Constituição de 1988 estabeleceu que todos, independentemente da contribuição, passaram a ter acesso a saúde, assistência e previdência. E por meio de contribuição, acesso à previdência social. A noção de seguridade social presente nos casos da saúde e da assistência estão também incluídas no caso da previdência social, por meio de regras que garantem os benefícios aos indivíduos que atendam a certos critérios, mesmo não sendo contribuintes<sup>21</sup>, assim como o estabelecimento de um piso para os benefícios igual ao salário mínimo. Esta característica é o que faz com este modelo supere os limites do *seguro social* e siga princípios de universalidade (GENTIL, 2008).

Além das regras para a concessão de benefícios, é particularmente importante para a noção de seguridade social a estrutura do financiamento deste conjunto de ações e políticas. Todas as áreas e programas incluídas na seguridade social são incluídas no mesmo orçamento, rateando, portanto, as diversas fontes de receita. A este respeito, o artigo 194 destaca a diversificação e a equidade na participação no custeio da seguridade. Estes princípios estão detalhados no artigo 195, do qual destacamos alguns trechos:

“**Art. 195-** A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

---

<sup>20</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. (Título VII – Da Ordem Social; Capítulo II – Da Seguridade Social)

<sup>21</sup> Este é o caso, por exemplo, do trabalhador rural e da aposentadoria por idade.

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

III - sobre a receita de concursos de prognósticos;

IV – do importador de bens e serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

§ 1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§ 2º - A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos. [...]"

A diversificação da base de financiamento tem justificativas. Partindo da perspectiva de uma sociedade dividida em classes - que se restringe a admitir que as relações de trabalho são forçadamente assimétricas entre empregadores e trabalhadores - as contribuições ligadas à folha de salários são divididas entre o Estado, o empregador e o trabalhador. Isto estaria também embasado num argumento de “equidade” na contribuição, embora consideremos impossível neste caso mensurar um critério “justo” ou “equânime” de contribuição entre esses três sujeitos. Na prática, o argumento mais sólido para esta construção está baseado em experiência passadas (no Brasil e em muitos países) em que as receitas da seguridade, em particular a previdência, estavam muito estritamente vinculadas aos salários dos trabalhadores. Este fato gerava uma dinâmica muito instável no orçamento da seguridade, além de ser extremamente pró-cíclica. Em conjunturas de crise ou recessão, quando o nível de emprego formal cai, e conseqüentemente os salários tendem a cair, a receita da seguridade diminui pelos dois motivos. Porém, além do fato de que as despesas com saúde não tenham nenhum motivo para se alterar, nessa situação de crise as despesas com previdência e assistência certamente aumentam, para atender às necessidades da população atingida pelo desemprego e pela redução de sua renda. Isto foi observado na crise dos anos 80 no Brasil, quando a previdência se mostrou deficitária. A estreita relação entre o ciclo econômico e o nível de emprego

e salários já é, por si só, argumento para a busca de uma base de financiamento que garanta mais estabilidade às receitas da seguridade social. No momento das definições da Constituição de 1988, foi considerado necessário expandir a base de financiamento, tributando outras receitas, além da folha de pagamentos, e que respondessem de maneira mais estável às oscilações do ciclo econômico, e fossem por isso compensatórias à queda do nível de emprego. Além do Estado, o faturamento e os lucros das empresas passaram a integrar esta base de financiamento. Outra implicação importante da tributação de faturamento e lucro é compensar o avanço tecnológico dos setores mais intensivos em capital. A eliminação de postos de trabalho decorrente da adoção de inovações tecnológicas, além de afetar o emprego, gera um efeito muito positivo sobre a lucratividade e, possivelmente, sobre o faturamento das empresas como um todo<sup>22</sup>. Assim, a diversificação da base de financiamento permite contrabalançar estes efeitos contrários e tornar mais estável a receita da seguridade (GENTIL, 2006). Este mesmo raciocínio embasa uma lista de argumentos que interpreta as oscilações no orçamento da seguridade social a partir de sua relação com o mercado de trabalho formal. Para estes autores, em momentos de crise econômica – que possam deprimir as receitas do Estado, particularmente da seguridade – o Estado deve agir no sentido de estimular a manutenção e a criação de empregos formais, restabelecendo o orçamento<sup>23</sup>. É importante notar que, nestes casos, uma outra leitura é possível. Para alguns, este cenário indica que o Estado não seria capaz de manter uma seguridade tão cara ou generosa, e que estas despesas concorreriam por

---

<sup>22</sup> Esta problemática é objeto de intensos debates em todas as áreas das ciências humanas. Não discutiremos neste trabalho as teorias de distribuição da renda nem os determinantes e efeitos do progresso técnico sobre a economia e a sociedade. Apenas tangenciaremos esta discussão nas questões teóricas discutidas no capítulo 2. Neste ponto tentamos explicitar o argumento para a diversificação da base de financiamento da seguridade social como instrumento compensatório, considerando a atuação do Estado sobre uma economia capitalista. Estamos, portanto, partindo de uma abordagem keynesiana, de construção de um *welfare-state*.

<sup>23</sup> A este respeito ver artigos de Antônio Prado; Márcio Pochmann e André Campos; e Paulo Baltar e Eugênia T. Leone em FAGNANI; HENRIQUE; LÚCIO (2008).

recursos do Estado que poderiam ser melhor aplicados em atividades que promovessem a recuperação do crescimento, como infra-estrutura, por exemplo<sup>24</sup>.

### **2.1.3 O Sistema Previdenciário Brasileiro**

O sistema previdenciário brasileiro atual está composto por basicamente três tipos de regime previdenciários, a saber:

- Regime Geral de Previdência Social (RGPS): para o qual contribuem obrigatoriamente os trabalhadores do mercado de trabalho privado formal, autônomos e servidores públicos celetistas, segundo o seu rendimento mensal. Está incluído no Orçamento da Seguridade Social (OSS) brasileira, juntamente com as políticas de Saúde e Assistência Social, e com elas compartilha suas receitas oriundas de diversas fontes, como dito anteriormente. Inclui em seu plano de benefícios – além dos aposentados comuns por tempo de contribuição – pensionistas, aposentados por idade (sem contribuição prévia necessariamente), aposentados rurais, entre outros, que recebem benefícios mensais calculados atuarialmente segundo suas contribuições<sup>25</sup>. Este regime funciona segundo o modelo de repartição simples, ou seja, os benefícios pagos aos inativos hoje estão sendo financiados pelas contribuições dos ativos hoje<sup>26</sup>. Sua administração é centralizada pelo INSS, no âmbito nacional.
- Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS): atendem aos servidores públicos de todas as esferas Federal, Estadual e Municipal, mediante contribuição proporcional aos rendimentos, somados a recursos públicos dos

---

<sup>24</sup> Ver GIAMBIAGI (2007).

<sup>25</sup> Mais detalhes sobre a estrutura da Previdência Social podem ser encontrados no Livro Branco da Previdência Social, disponível no site do Ministério da Previdência Social (MPS) <[www.mps.gov.br](http://www.mps.gov.br)>. Mais detalhes sobre o OSS serão discutidos adiante.

<sup>26</sup> Neste caso, em particular, embora a lógica seja igual à do modelo, a estrutura de financiamento é mais ampla e não está vinculada diretamente à contribuição dos ativos, dando ao sistema seu caráter de *social security*, conforme vimos anteriormente.

entes responsáveis, aos quais também cabe sua administração que é fragmentada. Os benefícios não seguem necessariamente uma lógica atuarial, podendo ser baseados, por exemplo, no maior ou no último rendimento atingido ao longo de períodos de contribuição.

- Regimes de Previdência Complementar (RPC): são fundos mútuos que recebem recursos (cotas) de seus participantes e os capitalizam nos mais diversos mercados de ativos disponíveis. Podem ser “fechados”, quando a participação é vedada a funcionários de instituições (órgãos, empresas, etc) específicas, ou “abertos” se é livre a participação de qualquer pessoa, desde que, obviamente, cumpra determinados critérios de mercado. Estes últimos planos seguem o modelo de capitalização, no qual a receita depende da rentabilidade auferida pela gestão de uma carteira de ativos no mercado. Por este motivo, os benefícios recebidos pelos cotistas estão diretamente relacionados ao desempenho dos ativos que o fundo possui em seus mercados, estando portanto, bastante vulneráveis às oscilações do ciclo econômico. Os fundos abertos geralmente são administrados por instituições bancárias, regidas por contratos de previdência privada que excluem o participante de qualquer escolha a respeito do destino de sua cota. Por agregarem um volume de recursos muito significativo, a atuação de alguns fundos (notadamente os fechados) no mercado financeiro e sua relação com a dinâmica econômica têm sido objeto de estudos na literatura recente<sup>27</sup>.

#### ***2.1.4 Previdência Social: Implementação e mudanças nos últimos 22 anos***

A década de 1990 na América Latina é marcada pela ascensão ao poder de governos que romperiam definitivamente com o Estado desenvolvimentista. No Brasil e em outros países, a crise dos anos 1980 e o fracasso de muitas estratégias de controle da inflação foram causas do esgotamento deste último modelo de

---

<sup>27</sup> Por exemplo, em SORIA e SILVA (2011).

desenvolvimento. Internacionalmente, o neoliberalismo se consolidava como modelo hegemônico após o fim do ciclo de acumulação sob a intervenção do Estado que caracterizou o período pós-1945. O fim da década de 1970 marca um novo ciclo de acumulação financeira, políticas recessivas por parte dos governos neoliberais e a retração dos direitos sociais, possibilitada pelo enfraquecimento de sindicatos e outras entidades representativas dos trabalhadores e da sociedade em geral. O modelo neoliberal se apresentava então como a única alternativa, após a extinção da experiência socialista soviética. Essa tendência chegou à América Latina – corroborada pelas ideias criadas, defendidas e propagadas pelo discurso oficial de instituições como o FMI, o Banco Mundial e a OCDE<sup>28</sup> – e atingiu países que tinham uma seguridade social ainda muito incipiente, causando efeitos nocivos (GENTIL, 2006, p. 127). Muitas são as ações que caracterizaram os governos neoliberais latino-americanos<sup>29</sup> deste momento histórico na América Latina, dentre as quais as privatizações de empresas estatais, a abertura comercial, a abertura financeira e a tentativa de enxugamento dos gastos fiscais. Todas elas tem em comum a retirada da participação do Estado, em busca de uma eficiência que só poderia ser realizada no mercado, segundo o pensamento dominante nesses governos. Fortalece-se a ideia de que o Estado, quando protege, interfere, regula ou participa do mercado gera distorções que são a causa de problemas como a inflação e o baixo crescimento<sup>30</sup>. A seguridade social, por ocupar parcela considerável dos gastos governamentais, dificilmente poderia não ter sido um dos objetos desta reforma. O Chile é o país que mais avançou neste processo<sup>31</sup>. Em

---

<sup>28</sup> A este respeito, ver o informe “The Welfare in Crisis” da OCDE (OCDE, 1981), que expõe as justificativas para a reforma da seguridade social nos países desenvolvidos (uma década antes) ou o documento “Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth” (WORLD BANK, 1994).

<sup>29</sup> Processo semelhante, e talvez ainda mais acentuado, atingiu os países da Europa Oriental recém saídos do regime soviético (WAINWRIGHT, 1998).

<sup>30</sup> Os pressupostos teóricos do neoliberalismo serão discutidos na primeira seção do capítulo 2.

<sup>31</sup> Na verdade, as reformas liberalizantes no Chile anteciparam, e muito, o que aconteceu à maioria dos países na década de 1990, chegando aquele país a servir como referência para as reformas mais recentes.

relação ao tema que nos interessa neste trabalho, o Chile – assim como Argentina, Bolívia e Peru – privatizou seu sistema previdenciário<sup>32</sup>.

No Brasil, o presidente Fernando Collor (1990-1992) representa a primeira etapa desse processo. Além de colocar em marcha os pontos de reforma já citados, no Brasil o combate travado pelo governo Collor contra o que considerava um desequilíbrio fiscal, causado principalmente pelo endividamento da década anterior, gerou uma tese – que se desenvolveria muito nos anos seguintes – de que os gastos fiscais excessivos poderiam tornar o país ingovernável (FAGNANI, 2008). Esta maneira de enxergar as contas públicas tende a ver cada gasto como vilão de um orçamento que tem que ser reduzido ao máximo – ponto de vista que segue apenas critérios de eficiência econômica e está atrelado a uma visão negativa da atuação do Estado. Toda a estrutura de proteção social passa, através deste prisma, a ser encarada e avaliada, predominantemente, do ponto de vista da *viabilidade econômica* do gasto, e não da *garantia dos direitos* aos quais cada política ou programa específico. Veremos na próxima seção como esta visão embasa, desde aquela época, as mais diversas propostas para tornar os gastos sociais mais “viáveis” ou “eficientes”. No caso específico da Previdência Social, as propostas apontarão para todos os parâmetros que determinam o valor total das despesas, desde a desvinculação do piso e teto dos benefícios ao salário mínimo, aumento no tempo de contribuição, aumento da idade mínima de aposentadoria, além de críticas a regras específicas de aposentadoria especial (ARAÚJO, 2004).

Em meio à mudança de paradigma ocorrida neste período, a Constituição de 1988, conforme a descrevemos em seções anteriores, era considerada uma aberração, ou um “anacronismo”, e passou a ser o alvo de “contra-reformas” que visavam anular as conquistas sociais consagradas no texto constitucional (FAGNANI, 2005). Durante o governo do presidente Fernando Collor, foi incluído na revisão constitucional – que deveria ocorrer em 1993 – um conjunto de alterações na seguridade social, desde vetos a trechos inteiros até prolongamentos de prazo para implementação e

---

<sup>32</sup> A Argentina reestatizou sua Previdência em outubro de 2008, em decorrência de queda da rentabilidade de seu modelo de capitalização em meio à crise financeira mundial. Fonte: O Estado de São Paulo (versão virtual), 21/outubro/2008.

encaminhamento de projetos de lei complementar para regulamentar ações de proteção social. Mesmo apesar das propostas inseridas na revisão constitucional, realizada em 1993, durante o mandato de José Sarney, os direitos definidos em 1998 permaneceram ilesos (GENTIL, 2006).

Ainda segundo Denise Gentil, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, as contra-reformas prosseguem, com uma motivação adicional, a de não prejudicar a estratégia de estabilização macroeconômica que fazia parte do Plano Real:

“Ficou clara a incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica do plano de estabilização do governo, o Plano Real, e os rumos da política social que haviam sido desenhados na Constituição de 1988.” (GENTIL, 2006, p. 131).

Além disso, o plano de estabilização dependia de um certo nível de confiança dos agentes do mercado (principalmente na esfera financeira) que, naquele momento, era atestado pela adequação às propostas dos organismos internacionais que monitoravam a condição financeira dos Estados, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial<sup>33</sup>. Denise Gentil aponta como essas propostas, que atingiram 11 dos 18 países monitorados por aquelas instituições, chegaram a ser estudadas no Brasil, entre elas a substituição do regime de repartição simples vigente por um regime de capitalização individual (ainda público)<sup>34</sup>. Segundo a autora, o alto custo de implementação desse tipo de reforma num país como o Brasil geraria um custo social e político grande demais para ser assumido por qualquer governo. Para ela, este é o motivo para que no Brasil, as “contra-reformas” assumissem um caráter particular, priorizando mudanças legislativas que alterem regras de funcionamento do sistema previdenciário, cujos principais efeitos são sobre o valor dos benefícios. O objetivo seria induzir os trabalhadores com remuneração mais elevada a buscar

---

<sup>33</sup> Como pode ser verificado nos documentos oficiais citados anteriormente.

<sup>34</sup> Neste caso, o custo decorre do fato de que o Estado teria que financiar os benefícios previdenciários dos inativos de então até o fim de sua vida, sem utilizar as contribuições dos ativos, que já estariam inseridos no plano de capitalização. Segundo Pinheiro (2004, *apud* GENTIL, 2006), cálculos feitos por diversas instituições como o Banco Mundial, IPEA, FGV e CEPAL indicariam um custo de transição entre 188% e 250% do PIB.

mecanismos privados de previdência para complementar sua renda, restringindo o sistema público a benefícios baixos, próximos ao salário mínimo.

Do ponto de vista distributivo, este quadro colabora para o aumento da diferença entre os benefícios daqueles que só tem acesso à Previdência Social e aos que tem acesso a outros tipos de renda na velhice, reproduzindo um quadro de desigualdade. Além disso, o estabelecimento de um teto para a Previdência Social gera a percepção de que os mais ricos estariam financiando os mais pobres, porque não podem auferir dentro do sistema público renda compatível com sua remuneração atual, mesmo tendo que contribuir para ele compulsoriamente.

Essa tentativa de desconstrução de um sistema público que garanta direitos a todos e funcione explicitamente como mecanismo de redistribuição, paralelamente ao alargamento da oferta privada de planos de previdência complementar, alimenta argumentos – ainda que infundados ou simplistas – de que o mercado seria capaz de atender à demanda por este serviço público de maneira mais adequada do que o Estado. Este mesmo fenômeno, com uma série de mediações e particularidades que não estudaremos aqui, se aplica a outros serviços públicos como saúde, educação, transportes, entre outros. Ademais, a oferta privada destes serviços apenas para estratos superiores da sociedade (grosso modo, as classes média e alta) faz com que a parcela da população atingida pela sua precarização seja menor e detenha menor poder político, o que age cumulativamente para a piora no atendimento ou omissão do Estado em relação ao serviço e, do ponto de vista da qualidade, gere uma brecha cada vez maior entre o público e o privado, que pode ser inadequadamente usada para ressaltar a ineficiência inerente ao Estado em prover tais serviços, o que não é necessariamente verdade<sup>35</sup>.

A solução proposta, embora destoasse dos princípios esboçados na Constituição, permite manter a aparência social de atuação do governo, através de estratégias de focalização e transferência de renda, o que, na opinião dos defensores do fortalecimento do Estado de bem-estar, diverge de um plano efetivo de inclusão

---

<sup>35</sup> Além de gerar uma pressão para que o Estado regule e garanta a qualidade também da oferta privada, que tende a ser tão pior quanto mais concentrado e desregulado o mercado que atenda à demanda em questão.

social e desenvolvimento com redução das desigualdades estruturais no acesso à renda, aos serviços públicos, e a ampliação da cidadania<sup>36</sup>. Algumas propostas de reforma que alterariam profundamente a previdência social foram reunidas num projeto de emenda constitucional (PEC nº 33, 1995) que foi barrada no Congresso, o que levou o governo a promover reformas através de medidas provisórias (GENTIL, 2006, p. 131-132)<sup>37</sup>.

Com os mesmos argumentos da inviabilidade financeira do modelo de previdência existente, de proteger o orçamento de graves desequilíbrios e tornar mais eficiente a gestão dos recursos públicos, foi redigida e aprovada em 1998 a Emenda Constitucional nº 20. Dentre as mudanças que implementou, destacamos algumas que afetaram diretamente o funcionamento do RGPS<sup>38</sup>:

- a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição no cálculo da aposentadoria (30 anos para mulheres e 35 para homens);
- a criação da idade mínima para aposentadoria (de 48 anos para mulheres e 53 para homens), sendo cobrado um “pedágio” dos aposentados por tempo de contribuição antes dessa idade;
- o estabelecimento do teto nominal para os benefícios, desvinculado do salário mínimo;
- cria diretrizes para os regimes de previdência complementar, autônomos em relação ao RGPS.

Este tipo de reforma acompanhou um estímulo aos fundos de pensão, para funcionários públicos, e também o desenvolvimento de um novo mercado de planos de previdência complementar privada (GENTIL, 2006). Este tipo de reforma e seus efeitos sobre a estrutura do sistema previdenciário faz parte do processo que foi chamado por Vianna (1998) de “americanização da seguridade social brasileira”.

---

<sup>36</sup> Uma discussão sobre focalização versus universalização não será inserida no escopo deste trabalho.

<sup>37</sup> Gentil (2006) e Araújo (2004) detalham como o MPS arquitetou de maneira autoritária medidas provisórias que não chamassem a atenção nem provocassem resistência na tramitação, mas que deprimiam gradualmente as despesas com benefícios previdenciários.

<sup>38</sup> Não trataremos aqui dos pontos da reforma que impactaram o RPPS, por entendermos que seria necessária uma discussão mais aprofundada.

Ainda segundo Gentil (2006), a principal mudança trazida pela EC 20/1988 foi a “desconstitucionalização da regra de cálculo das aposentadorias”, que deveria ser definida em leis posteriores. Segundo a autora, a estratégia era criar mecanismos para vincular cada vez mais o valor dos benefícios às contribuições, privilegiando uma lógica atuarial ao atendimento de direitos definidos constitucionalmente. De fato, em 1999, através da Lei nº 9.876, o cálculo do benefício passa a considerar 80% dos melhores salários de contribuição (antes o cálculo era baseado nos 36 últimos meses), com aplicação do fator previdenciário<sup>39</sup>. Esta alteração, de fato, conseguiu reduzir a participação das despesas com aposentadorias por tempo de contribuição, à medida que cria um estímulo ao prolongamento da contribuição até a idade mínima.

Os argumentos contra a regra de cálculo antiga, além de denunciar o risco moral que levaria a uma “sub-declaração” da renda de contribuição antes dos 36 últimos meses do período ativo, apontavam para a incapacidade do INSS em pagar as aposentadorias precoces e integrais das pessoas que começavam a receber os benefícios perto dos 50 anos, e tinham ainda cerca de 25 ou 30 anos de vida estimada:

“O fato é que não havia mais condições de o país continuar aceitando situações com as que se viviam naquela época, antes da reforma, quando com mecanismos favorecidos de contagem de tempo de contribuição havia casos de pessoas se aposentando aos 48 ou 49 anos com aposentadoria integral! Isso era um escândalo, em um país com todos os problemas sociais que tem. O INSS não podia continuar a financiar indefinidamente o pagamento de aposentadorias – muitas vezes elevadas – a pessoas que estatisticamente (...) tinham ainda uma expectativa de vida de mais 30 ou 32 anos.” (GIAMBIAGI, 2007, pp. 110-111)

O raciocínio, pensado estritamente sob a lógica atuarial, faz sentido. Porém, mesmo nesses termos, existem ressalvas. O mecanismo que a princípio parece justo – por premiar aqueles que contribuem mais, e penalizar os que contribuem menos – se aplicado em qualquer caso indiscriminadamente, pode causar distorções, como as destacadas pela ANFIP:

“Nem sempre é possível ao segurado assim proceder. Condições de saúde, de empregabilidade e, principalmente, a incerteza quanto ao futuro, definem a decisão. Mesmo a contragosto, o

---

<sup>39</sup> Um valor menor que a unidade utilizado para penalizar os que se aposentarem por tempo de contribuição antes da idade mínima. Detalhes no sítio do MPS.

benefício é pedido, amargando o trabalhador a diminuição no valor da sua aposentadoria” (ANFIP, 2006, p. 26 *apud* GENTIL, 2006, p. 143)

A aposentadoria por tempo de contribuição pode não ser voluntária, mas sim resultado de alguma adversidade qualquer que impeça o trabalhador de seguir trabalhando e/ou contribuindo. Do ponto de vista dos direitos que a Previdência deveria assegurar (constitucionalmente), estes casos penalizam indivíduos que não se enquadram na categoria de “oportunistas” que optou por contribuir menos.

Outro argumento contra a mudança está relacionado à própria diferenciação entre *seguro social* e *seguridade social*, que já explicitamos anteriormente. Quanto mais direto é o vínculo entre as contribuições e os benefícios, menor é a função solidária e redistributiva do sistema previdenciário. O modelo estritamente securitário – ou seja, com vínculo estrito entre as contribuições e os benefícios auferidos posteriormente – tendem a acentuar as heterogeneidades encontradas no mercado de trabalho, reproduzindo um quadro de desigualdade.

Este ponto bastante específico nos permite ressaltar uma conclusão a que chegaremos ao final deste trabalho. Que toda a discussão em torno da viabilidade técnica da Previdência estará sujeita a debates específicos sobre regras, aperfeiçoamentos, variações marginais nos valores de despesas ou receitas, etc. Porém, como pretendemos deixar claro com os exemplos das próximas seções, a questão central não se altera, qual seja, a de que a despeito de qualquer cálculo ou otimização que se faça na utilização dos recursos públicos, a decisão estará sempre subordinada a uma intenção política que define como e até que ponto o Estado deve agir. Neste caso específico, não há uma “regra de bolso” ou modelo ideal de como a Previdência deve funcionar. O primeiro ponto a ser discutido deve ser “quais direitos o Estado brasileiro deseja garantir aos seus cidadãos”, e somente depois “qual a maneira mais economicamente eficiente, ou fiscalmente justa de fazê-lo”. Esperamos deixar este ponto mais nítido após a descrevermos a polêmica em torno do “déficit” da Previdência, adiante.

Neste sentido, cabe ainda acrescentar outra mudança importante implementadas pela EC 20/1998, relativa à Previdência. Segundo a emenda, a Previdência Social deve passar a observar o “equilíbrio financeiro e atuarial”. Este

princípio, segundo Denise Gentil (2006) atinge diretamente a própria concepção de seguridade social, como já a definimos anteriormente. Ao reduzir a possibilidade de utilização do sistema previdenciário como instrumento de redistribuição<sup>40</sup>.

Outra reforma da previdência foi realizada no início do governo Lula, através da EC 41, de 19/12/2003. Não discutiremos com detalhes esta reforma pois ela praticamente não alterou as condições do RGPS. Seu intuito foi alterar mais acentuadamente o regime de previdência dos servidores públicos<sup>41</sup>. Segundo Gentil (2006), as reformas de 1999 colocaram o RGPS numa situação de “sustentabilidade” financeira, avaliada pela sua *necessidade de financiamento* aparentemente estável no período, em torno de 1,3% do PIB. Por esta razão, segundo a autora, o RGPS não foi considerado alvo estratégico de reformas nesta oportunidade.

De maneira geral, as reformas nos regimes de previdência dos servidores implementadas em 2003 seguem a diretriz de convergir as regras dos regimes do setor público em direção à previdência do mercado de trabalho privado. Aumento no tempo de contribuição, perda de alguns tipos de privilégios e estímulo a regimes de previdência complementar privada foram exemplos de alterações provocadas pela reforma. Os argumentos que embasam esta reforma se aproximam, até certo ponto, daquele que temos tratado até aqui, como a denúncia alarmista de uma possível insustentabilidade financeira dos regimes, a incapacidade fiscal, etc. Somam-se a isto discussões relacionadas à inequidade na concessão de benefícios para clientelas específicas (e seus efeitos progressivos sobre a desigualdade de renda do país), os ganhos de escala que poderiam ser obtidos a partir de uma centralização dos muitos regimes próprios, etc. Apesar das várias polêmicas em torno deste assunto, sobre o qual não nos alongaremos, a reforma efetivamente realizada alterou as regras de aposentadorias e pensões para os novos e futuros servidores, sujeitos a novas regras de cálculo do valor do benefício, à imposição de um teto para as aposentadorias

---

<sup>40</sup> Refere-se a mecanismos como a aposentadoria rural, aposentadoria por idade (sem contribuição), etc. A este respeito ver artigos da seção “Propostas para a Inclusão Social” in Fagnani (2008).

<sup>41</sup> Para maiores detalhes acerca das discussões em torno da previdência dos servidores públicos, ver GENTIL (2006), PINHEIRO (2004). Esta discussão envolve questões que não discutiremos aqui, como equidade, convergência administrativa e *lobbies*, por exemplo.

equivalente ao RGPS – além da instituição de uma extraída dos benefícios dos servidores inativos atuais sobre a parcela que exceder o teto estabelecido - e, paralelamente, o estímulo à participação em fundos de previdência complementar<sup>42</sup>.

## **2.2 O “déficit” da Previdência**

Mostramos anteriormente como o argumento neoliberal está embasado, desde suas raízes, na negação do Estado como regulador do sistema econômico. Particularmente, como rechaça a idéia de que o gasto social deve ser utilizado para compensar ou corrigir desigualdades existentes. Descrevemos como essa ideias, no Brasil, assumem a forma de uma crítica alarmista em relação à sustentabilidade fiscal da seguridade social. E como, em relação à Previdência Social, já foram implementadas reformas com base neste argumento nas últimas duas décadas. Vimos também como o alto custo político e social de reformas mais radicais restringiu as medidas adotadas até então, que se limitaram a alterações de regras no sistema previdenciário que atuam marginalmente na queda das despesas com benefícios. Embora os impactos dessas medidas tenham sido bastante significativos do ponto de vista individual dos contribuintes (futuros aposentados), a estrutura formal do sistema previdenciário mudou pouco. Argumentamos também, ainda que superficialmente, que as estratégias para garantir a “viabilidade econômica” das políticas sociais seguem, recentemente, técnicas de focalização que buscam tornar o gasto social mais eficiente e preciso.

A última seção deste trabalho, antes das nossas conclusões, tem por objetivo esclarecer a polêmica em torno da expressão “déficit da previdência”. O déficit da previdência é um elemento muito frequente no discurso daqueles que querem reformar a Previdência. Este discurso, no Brasil, é discurso dominante, ocupando lugar de destaque nos meios de comunicação e escolas de economia.

Periodicamente, quando da divulgação de algum estudo, relatório ou boletim das mais diversas instituições sobre as estatísticas da seguridade, abundam notícias e

---

<sup>42</sup> Ainda no primeiro governo Lula, outras Emendas Constitucionais (EC no. 42/2003, EC no. 45/2005 e EC no. 47/2005) também afetaram a seguridade social brasileira através de reformas tributárias. Mais detalhes em Gentil (2006).

opiniões a respeito dos números que comprovam o déficit. Este fato alimenta a ideia de que a Previdência Social deve ser reformada, de maneira a atingir algum tipo de equilíbrio atuarial, ou simplesmente financeiro. Porém, nem sempre o assunto é discutido em todas as suas dimensões, o que compromete o entendimento mais amplo desta questão complexa e sempre aberta a mudanças. A urgência por uma reforma da Previdência se torna, desse modo, inexplicável.

Nesta seção, acrescentaremos nossa última contribuição para o enriquecimento deste debate, que é mostrar como a contabilidade da Previdência Social reflete estas questões. Como dissemos anteriormente, a seguridade social brasileira definida em 1988 compõe um orçamento próprio e conjunto entre todas as ações vinculadas a saúde, previdência e assistência. Portanto, a abordagem fiscal sempre terá que ser feita em relação ao Orçamento da Seguridade Social (OSS).

Cabe aqui uma observação. As primeiras manifestações das “contra-reformas” da década de 1990 que descrevemos no início deste capítulo foram em dois sentidos: primeiro, no sentido de reverter ou anular direitos que haviam sido garantidos na Constituição e; segundo, no sentido de barrar ou atrasar a implementação de partes do sistema normativo que compunha a seguridade social no texto constitucional.

O Orçamento da Seguridade<sup>43</sup> faz parte do conjunto de ferramentas que estavam previstas, e que deveriam compor o sistema completo da seguridade. Fazem parte deste conjunto, além do OSS, os conselhos de participação e outras instituições transversais aos setores de Saúde, Previdência e Assistência.

Em tese, o OSS existe e conta com os recursos que a ele estão vinculados, conforme detalharemos mais adiante. Na prática, porém, não se separa oficialmente do Orçamento Fiscal, que abrange todas as outras despesas do governo. Portanto, não constitui uma peça autônoma que garanta o financiamento transversal da proteção social, mas se trata de “uma mera agregação de verbas setoriais – administrada por cada ministério” (IPEA, 2003).

---

<sup>43</sup> Conforme definido pelo artigo 165 da Constituição, o Poder Executivo deve elaborar anualmente, três orçamentos em separado: o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e o orçamento da seguridade.

Utilizaremos adiante o artigo de Denise Gentil (2008), que retoma elementos de sua tese de doutoramento. Neste artigo, a autora descreve o funcionamento do Orçamento da Seguridade Social, dentro do qual está incluída a Previdência Social e, portanto, o suposto déficit da Previdência. Seu argumento central é que o OSS, como foi arquitetado na Constituição, é sustentável financeiramente, a despeito dos argumentos contrários, que desconsideram parcelas da receita em seu cálculo. Ademais, as receitas constitucionalmente vinculadas à seguridade social são, contabilmente, rubricas dentro do “Orçamento Fiscal e da Seguridade Social” apresentado pelo governo, na prática podendo ser utilizadas em gastos de outro caráter.

Denise Gentil utiliza os dados obtidos dos relatórios do SIAFI<sup>44</sup> para montar o fluxo de caixa do INSS dos últimos anos. A Tabela 1 mostra dados para alguns anos selecionados. A análise das tabelas permite afirmar que, apesar de oscilações decorrentes das condições de arrecadação e de emprego, não houve mudança significativa no resultado operacional. O nosso foco, porém, é o Saldo Previdenciário. Esta rubrica é composta pela diferença entre a Arrecadação Líquida<sup>45</sup> e os Benefícios Previdenciários pagos pelo INSS. Esta é a rubrica que fundamenta os diagnósticos de que a Previdência Social teria “enormes déficits”.

Porém, esta forma de cálculo despreza completamente a estrutura financeira da seguridade social, conforme definida no Artigo 195, e já discutida anteriormente.

Conforme concebido pela Constituição de 1988, as receitas do Orçamento da Seguridade Social seriam compostas por:

- Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores Segurados do INSS;
- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS);
- Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL);
- Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS-Pasep), parcela do seguro-desemprego;

---

<sup>44</sup> Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

<sup>45</sup> Recebimentos Próprio menos Transferências a Terceiros, Restituições e Ressarcimento de Arrecadação.

- Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) – já extinta;
- Contribuição sobre a Comercialização Rural;
- Receita de Concursos de Prognósticos.

**Tabela 1: Fluxo de caixa do INSS (1994 a 2006) – valores correntes em R\$ mil**

| Discriminação                                    | 1994 <sup>46</sup> | 1998              | 2002               | 2006               |
|--|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| <b>Recebimentos</b>                              | <b>22.282.881</b>  | <b>62.392.960</b> | <b>105.035.180</b> | <b>201.756.678</b> |
| Próprios   | -                  | -                 | 76.082.251         | 133.015.292        |
| Rendimentos Financeiros                          | -                  | -                 | 39.251             | -2.540             |
| Outros   | -                  | -                 | 320.935            | 1.371.258          |
| Antecipação da Receita                           | -                  | -                 | 2.939.546          | -357.808           |
| Transferências da União                          | -                  | -                 | 25.653.199         | 67.730.476         |
| <b>Pagamentos</b>                                | <b>20.613.624</b>  | <b>64.595.743</b> | <b>102.066.204</b> | <b>200.510.523</b> |
| Pagamentos do INSS                               | -                  | -                 | 97.011.634         | 191.015.427        |
| Benefícios                                       | -                  | -                 | 92.110.271         | 178.795.304        |
| Previdenciário                                   | -                  | -                 | 88.026.659         | 165.585.300        |
| Não previdenciário                               | -                  | -                 | 4.083.612          | 12.332.623         |
| Benefícios devolvidos                            | -                  | -                 | 0                  | -887.380           |
| Pessoal  | -                  | -                 | 3.250.422          | 5.872.874          |
| Custeio  | -                  | -                 | 1.650.940          | 7.224.629          |
| Transferências a terceiros                       | -                  | -                 | 5.054.571          | 9.495.096          |
| Saldo Previdenciário (arrec. líquida-benefícios) | 395.428            | -7.433.852        | -16.998.979        | -42.065.104        |
| Saldo operacional (recebimentos-pagamentos)      | 1.669.257          | -2.202.784        | 2.968.976          | 1.246.153          |

Fonte: Gentil (2008)

Segundo Delgado (2002) esta massa de recursos somou em 2001 cerca de R\$ 150 bilhões, ou pouco mais de 13% do PIB, de um Orçamento Fiscal e da Seguridade Social que apresentou uma despesa total, no mesmo exercício, de cerca de 30% do PIB.

Conforme mostra a Tabela 1, portanto, se forem consideradas todas as fontes de recursos arrecadados com a finalidade estrita de financiar a seguridade social e

<sup>46</sup> Os dados desagregados de Pagamentos e Recebimentos não estão disponíveis antes de 1999.

transferidos para o INSS, este montante será suficiente não apenas para pagar os benefícios previdenciários, mas também os não-previdenciários (benefícios assistenciais concedidos a idosos, ao portador de deficiência, ao inválido, entre outros casos especiais), assim como as despesas com pessoal e custeio.

Portanto, assumir o *saldo previdenciário* como um indicador da sustentabilidade da Previdência Social transmite uma falsa ideia, à medida que ignora toda estrutura normativa da seguridade social definida constitucionalmente. Esta estrutura, como já mostramos anteriormente, prevê o financiamento de todo o conjunto de políticas e ações vinculadas à seguridade a partir de um orçamento composto por uma diversificada base de financiamento e um amplo leque de direitos.

Esta metodologia inadequada de cálculo do resultado da Previdência, que como já mostramos sustenta as teses de insustentabilidade da seguridade que ganharam terreno durante a década de 1990, longe de permanecer apenas como um artifício retórico, ganhou respaldo legal, em 2000, no escopo da Lei de Responsabilidade Fiscal. A LRF estabeleceu a criação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, cometendo um duplo equívoco. Primeiro, por desligar a Previdência Social do OSS. E segundo, por passar a considerar as fontes de recursos que citamos acima como componentes do Orçamento Fiscal geral. Dessa forma, a Previdência perde suas principais fontes de receita, ao mesmo tempo em que ganha uma nova rubrica “Transferências da União”, que registra o montante do repasse de apenas uma parte da receita que antes era própria. Esta mudança, além de ferir de várias maneiras a concepção de seguridade social, permitiu ainda a afirmação de que as transferências da União tem que ser realizadas para cobrir um suposto déficit na Previdência. Aquilo que antes eram receitas próprias, são agora receitas transferidas, segundo a necessidade de financiamento. Esvazia-se, dessa forma, a discussão política e institucional acerca de uma estrutura desejável para que a Previdência possa garantir o conjunto de direitos a ela atribuída, e passa-se a discutir somente as maneiras pelos quais o “déficit” da Previdência pode ser sanado, garantindo a saúde financeira e o equilíbrio atuarial (GENTIL, 2008). A autora mostra ainda, como seria a situação do OSS, se fosse construídos segundo sua concepção inicial. A Tabela 2, que contém um subconjunto desses dados, nos permite concluir que a Seguridade, considerada como

um todo conforme foi arquitetada em 1988, possui solidez fiscal para se financiar, sendo superavitária em todos os anos considerados, desde 1995. Denise Gentil destaca ainda um outro fato observável nesses dados: os recursos extraídos por meio do mecanismo da DRU<sup>47</sup> excede os 20% autorizados por lei, como mostra a Tabela 3. Esta irregularidade, porém, não pode ser identificada e impedida na execução do orçamento, a partir do momento que o OSS não é apresentado separadamente, como está previsto pelo parágrafo 5º artigo nº 165 da Constituição.

**Tabela 2: Resultado da Seguridade Social (1995 a 2006) – valores correntes em R\$ milhões**

| <b>Receita</b>                        | <b>1995</b>   | <b>1998</b>   | <b>2002</b>    | <b>2006</b>    |
|---------------------------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| Contribuição para Previdência Social  | 35.138        | 46.641        | 71.028         | 123.520        |
| Cofins                                | 14.669        | 17.664        | 50.913         | 92.475         |
| CPMF                                  | 0             | 8.113         | 20.265         | 32.090         |
| CSLL                                  | 5.615         | 6.542         | 12.507         | 28.116         |
| Receitas de Concursos de Prognósticos | 556           | 529           | 1.062          | 1.410          |
| PIS/PASEP                             | 3.541         | 4.273         | 7.498          | 15.566         |
| <b>Total da Receita</b>               | <b>59.519</b> | <b>83.762</b> | <b>163.273</b> | <b>292.177</b> |
| <b>Despesa</b>                        |               |               |                |                |
| Saúde                                 | 14.782        | 16.610        | 6.513          | 21.551         |
| Previdência                           | 36.332        | 56.156        | 25.435         | 39.736         |
| Assistência Social                    | 788           | 3.103         | 89.380         | 168.009        |
| Abono e Seguro Desemprego             | 3.629         | 4.459         | 7.062          | 11.927         |
| <b>Total da Despesa</b>               | <b>55.171</b> | <b>80.328</b> | <b>128.390</b> | <b>241.223</b> |
| <b>Receita – Despesa</b>              | <b>4.348</b>  | <b>3.434</b>  | <b>34.883</b>  | <b>50.954</b>  |
| <b>Receita com DRU – Despesa</b>      | <b>0</b>      | <b>0</b>      | <b>16.434</b>  | <b>17.222</b>  |

Fonte: Gentil(2008)

**Tabela 3: Desvinculação de receitas da Seguridade social (1995 a 2006) - valores correntes em R\$ milhões**

|   | <b>1995</b> | <b>1998</b> | <b>2002</b>  | <b>2006</b>  |
|---|-------------|-------------|--------------|--------------|
| Desvinculação de receitas da União (20%) – A          | 4384        | 3434        | 18449        | 33731        |
| Desvinculação de receitas da União (acima de 20%) - B | 0           | 0           | 16434        | 38470        |
| <b>TOTAL (A + B)</b>                                  | <b>4384</b> | <b>3434</b> | <b>34883</b> | <b>72201</b> |

Fonte: Gentil (2008)

<sup>47</sup> Desvinculação das Receitas da União.

A Tabela 3 mostra ainda uma fato curioso. Mesmo após a subtração da DRU para todas as receitas que deveriam constar do OSS, o resultado final para a seguridade social ainda é positivo. Isto isenta os gastos sociais com saúde, assistência social e previdência social de qualquer “culpa” em relação a um excesso de despesas. Toda a responsabilidade pelo esgotamento dos recursos estaria no Orçamento Fiscal, e não no OSS. Na verdade, parte substancial dos recursos da seguridade são transferidos para o Orçamento Fiscal, e não contrário, como se apregoa. A seguridade social, portanto, não concorre por recursos com outros gastos importantes do governo, como investimentos públicos, educação, ou qualquer outro que se queira apontar. Pelo contrário, é o desvio dos recursos da seguridade que ajuda a financiar outros gastos do Orçamento Fiscal (Gentil, 2008). Na prática, como sugere Paulani (2008), num cenário onde o governo repete consecutivos superávites primários, este excedente de recursos oriundos do orçamento da seguridade está sendo utilizado para o pagamento da dívida pública. Não cabe neste trabalho discutir os méritos da questão em torno da dívida pública e dos juros a ela vinculados. Porém, o que nos parece cabível afirmar a este respeito é que: 1) contribuições feitas por todos os cidadãos brasileiros e que estão constitucionalmente vinculados aos gastos sociais são na prática desviados para a execução do Orçamento Fiscal; e 2) os gastos sociais não parecem ser, definitivamente, “excessivos” ou responsáveis por um rombo no orçamento que gere algum tipo de desequilíbrio financeiro do Estado, afetando negativamente o saldo da dívida pública ou pressionando para um aumento dos juros.

### 3 Conclusão: qual reforma da Previdência?

Existem muitas perspectivas a partir das quais se pode analisar os méritos da política social. Como procuramos mostrar no capítulo 1, a história da proteção social é marcada por experiências nacionais muito particulares, especialmente após a institucionalização dos Estados de bem-estar, pós-1945. Porém, o ponto comum entre eles é o embate político que está constantemente modificando cada um dos *welfare-states*. Tentamos explicitar como este conflito se reflete, dentro do Estado de bem-estar keynesiano, no dilema de compatibilizar, por um lado, as condições favoráveis de acumulação e crescimento e, por outro lado, as demandas sociais pela ampliação dos direitos.

Dentro dos limites de um sistema capitalista, vimos que há basicamente duas maneiras de interpretar a atuação do Estado. A primeira delas busca no Estado um instrumento de compensação e redistribuição contra as distorções geradas pelo mercado, ao mesmo tempo em que o Estado deve atuar como indutor da atividade econômica e do nível de emprego, de maneira a manter virtuoso o ciclo econômico e, do ponto de vista fiscal, a receita tributária para a garantia dos direitos que a seguridade social contempla. A segunda abordagem, crítica da primeira, defende a retração da atuação do Estado, de maneira a permitir que os mecanismos mercantis, livres de intervenção, possam atuar no sentido de promover a alocação mais eficiente de bens e serviços e, assim, gerar ganhos que possam ser usufruídos por toda a sociedade.

No capítulo 2 mostramos como foi a experiência brasileira no período recente, particularmente como o incipiente sistema de seguridade social conquistado em 1988 nunca foi ponto passivo no país, nem no período que antecedeu a nova Constituição, nem no próprio Congresso Constituinte e, por fim, na década de 1990. Inversamente, esta década foi marcada pela tentativa de desconstrução da seguridade, baseada em argumentos que, embora contenham alguns elementos herdados da tradição neoliberal, se colocam de forma imprecisa e, por vezes, descabida.

Não tivemos a intenção aqui de fazer uma análise detalhada dos pressupostos de cada um dos lados do debate mais amplo, nem propor uma solução ou uma convergência para eles. Principalmente porque temos consciência da existência de abordagens que extrapolam os limites destas de que tratamos.

Nossa preocupação foi mostrar, em linhas gerais, como podem ser problematizados os pontos polêmicos de uma discussão que contrapõe a todo momento os direitos dos cidadãos que compõe a seguridade social a outras decisões de gasto do Estado. Tomamos como exemplo mais claro a polêmica em torno do “déficit” da Previdência.

A conclusão a que chegamos é que, longe de ser apenas uma discussão formal a respeito de rubricas contábeis ou equilíbrio atuarial, a polêmica representa um confronto direto entre duas visões distintas - e antagônicas - sobre a seguridade social brasileira.

Este confronto, porém, não fica expresso claramente nos argumentos que defendem uma reforma a Previdência que dê a ela um imaginário equilíbrio fiscal, autossustentado. Por trás de um falso argumento técnico de inviabilidade financeira do RGPS, os numerosos e influentes difusores da urgência pela reforma da Previdência ocultam o desprezo pelos direitos sociais definidos constitucionalmente. Isto gera um debate totalmente inócuo e distorcido.

Acreditamos que todos os elementos que compõe a seguridade social brasileira, em particular a Previdência, devem ser vistos como acomodações políticas, passíveis de mudança. É defensável pensar em maneiras de utilizar mais inteligentemente os recursos públicos e modernizar as estruturas burocráticas das instituições que os administram, de maneira a obter melhores resultados com o mesmo orçamento. Porém, esta discussão deve sempre ser mediada pelo reconhecimento de que a estrutura de direitos da seguridade reflete uma escolha de gasto da sociedade. Portanto, qualquer tentativa de aplicar uma “racionalidade econômica” aos gastos sociais deve respeitar esta escolha, e subordinar-se a ela, e não o contrário.

## Referências Bibliográficas

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 09-23.

ARAÚJO, Odília Sousa (2004). **A reforma da previdência social brasileira no contexto das Reformas do Estado: 1988 a 1998**. Natal: EDUFERN, 2004.

BEVERIDGE, William Henry. **O plano Beveridge**: relatório sobre o seguro social e serviços afins apresentado ao Parlamento Britânico em novembro de 1942. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1943.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado, 1988.

CAMARGO, Aspásia; DINIZ, Eli. **Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República**. São Paulo/Rio de Janeiro: Vertice: IUPERJ, 1989.

CAMARGO, José Márcio; REIS, Maurício Cortez. **Rendimentos Domiciliares com Aposentadorias e Pensões e as Decisões dos Jovens Quanto à Educação e à Participação na Força de Trabalho**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007 (TD 1262).

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 2008.

DEDECCA, Cláudio S.; PRONI, Marcelo W. (orgs.) **Economia e Proteção Social: textos para estudo dirigido**. Campinas: Unicamp / Brasília : Ministério do Trabalho e Emprego, 2006.

DELGADO, Guilherme. Orçamento da Seguridade Social precisa ser recuperado. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 5, ago. 2002.

DELGADO, Ignacio Godinho. **Previdência social e mercado no Brasil**: a presença empresarial na trajetória da política social brasileira. São Paulo: LTr, 2001.

DINIZ, Eli. Transição, Partidos e Regimes Políticos. In: CAMARGO, Aspasia; DINIZ, Eli. (Orgs.) **Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República**. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1989.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Revista Lua Nova**, Água Branca, nº 24, setembro, 1991.

FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente G. (Orgs.). **Previdência Social**: Como incluir os excluídos? São Paulo: LTr, 2008.

- FAGNANI, Eduardo. Os Profetas do Caos e o Debate Recente sobre a Seguridade Social no Brasil. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente G. (orgs.). **Previdência Social: Como incluir os excluídos?** São Paulo: LTr, 2008. p. 31-43.
- FIORI, José Luís. Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, Dec. 1997.
- FLORA, Peter; HEIDHEIMER, Arnold (eds.). **The Development of Welfare States in Europe and America**. New Brunswick: Transaction Books, 1983.
- GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social Brasileira: Análise financeira do período 1990-2005**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. Tese de doutorado.
- \_\_\_\_\_. Política Econômica e Seguridade Social no Período Pós-1994. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente G. (Orgs.). **Previdência Social: Como incluir os excluídos?** São Paulo, SP: LTr, 2008. p. 355-371.
- GIAMBIAGI, Fábio. **As muitas reformas da previdência social**. Rio de Janeiro, RJ: PUC, Departamento de Economia, 2000 (TD n. 430).
- \_\_\_\_\_. **Reforma da Previdência: o encontro marcado: a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2007.
- HAYEK, Friedrich A. von. **The road to serfdom**. Chicago; London: The University of Chicago Press, 1944.
- HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- HOBBSBAWN, Eric. **A Era das Revoluções (1789 – 1848)**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.
- HOFFMANN, Rodolfo. Inequality in Brazil: the contribution of pensions. **Revista Bras. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 4, Dec. 2003.
- POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, n. 6, fev. 2003.
- KALECKI, Michal (autor); MIGLIOLI, Jorge (coaut.). **Crescimento e ciclo das economias capitalistas**. 2a ed. rev., 3a reimpr. São Paulo: HUCITEC, 1990.
- KINZO, Maria D. G. O quadro partidário e a Constituinte. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **De Geisel a Collor: balanço da transição**. São Paulo: Sumaré/IDESP, 1990.
- MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Bragança Paulista: São Francisco, 2003.
- MISHRA, Ramesh. **“The Welfare State in Capitalist Society: Policies of Rentrenchment and Maintenance” in Europe, North America and Australia**, Studies in International Social Policy and Welfare: London, 1990.

MPAS. **O Livro Branco da Previdência Social**. Brasília, DF: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2002.

OFFE, Claus. **Contradictions of the welfare state**. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1984. RUGGIE, J.G. (1982), "International Regimes, Transaction and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order" in *International Organization* XXXVI. (rever padrão)

PINHEIRO, Vinícius de Carvalho. *Reforma da Previdência: uma perspectiva comparada*. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G. e URANI, A. (orgs.) **Reformas no Brasil: balanço e agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

PLANT, Raymond. The very idea of a welfare state. In: BEAN, Philip; FERRIS, John; WHYNES, David K. **In defense of welfare**. London: Tavistock, 1985.

SADER, E. S. *Quando Novos Personagens entraram em Cena*. São Paulo: Paz e Terra, 1988. (rever padrão)

SANTOS, W.G. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Campus, 1979. (rever padrão)

SORIA e SILVA, Sidartha. **Intersecção de classes: fundos de pensão e sindicalismo no Brasil**. Campinas, 2011. Tese de doutorado.

TAFNER, Paulo. **Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre a pobreza sob mudanças nas regras de aposentadorias e pensões**. Rio de Janeiro, RJ: Ipea, 2007 (TD 1264)

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan: IUPERJ, 1998.

WAINWRIGHT, Hilary. **Uma resposta ao neoliberalismo: argumentos para uma nova esquerda**. Rio de Janeiro: J. Zahar, c1998.

WILLARD, Claude; BOITO JR., Armando. **A Comuna de Paris na história**. Campinas: Xamã/Unicamp - Cemarx, 2001.

WORLD BANK. **Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth**. New York, Oxford University Press, 1994.