

LARA LÚCIA DA SILVA

**FORMAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: FATORES
HISTÓRICOS E ECONÔMICOS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2014

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

S586f
2014
Silva, Lara Lúcia da, 1989-
Formação do sistema previdenciário brasileiro : fatores
históricos e econômicos / Lara Lúcia da Silva. – Viçosa, MG,
2014.
xviii, 157f. ; 29 cm.

Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.
Inclui bibliografia.

1. Previdência social. 2. Regime da previdência social.
3. Fatores econômicos e sociais. I. Universidade Federal de
Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade.
Programa de Pós-graduação em Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 638.4

LARA LÚCIA DA SILVA

**FORMAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: FATORES
HISTÓRICOS E ECONÔMICOS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título *Magister Scientiae*.

APROVADA: 24 de fevereiro de 2014.

Evandro Camargos Teixeira

Edson Arlindo Silva

Suely de Fátima Ramos Silveira
(Coorientadora)

Thiago de Melo Teixeira da Costa
(Orientador)

Aos meus pais Antônio e Nilda,
Aos meus irmãos Lucas e Gustavo
Ao meu namorado Adelino
Ao meu orientador Prof. Thiago.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus, autor da vida e fonte de todo o conhecimento e inspiração pelas oportunidades que me foram dadas para que eu pudesse concluir uma etapa tão importante da minha vida.

À minha família, pelo amor incondicional e apoio de sempre. Em especial aos meus queridos pais, Antônio e Nilda, por serem exemplos de vida, amor e dedicação e por terem sempre me apoiado, oferecendo condições para me tornar a pessoa que sou hoje. Aos meus irmãos, Lucas e Gustavo, pelo carinho que sempre demonstraram e que, mesmo longe, sempre me fizeram sentir uma pessoa amada.

Ao Adelino, meu namorado, pelo companheirismo, incentivo, apoio, amor e compreensão nos momentos de ausência dedicados a este trabalho.

Ao meu orientador, Thiago de Melo Teixeira da Costa, que me orientou não só na condução deste trabalho, mas também na minha vida profissional e acadêmica e que, através da sua dedicação, sabedoria e carinho no desempenho do seu papel enquanto professor e amigo me possibilitou alcançar mais este sonho.

Aos meus coorientadores, Professor Leonardo Bonarcki Mattos que me proporcionou uma aprendizagem na análise de diversas questões relacionadas à Econometria e à Professora Suely de Fátima Ramos Silveira, pela sabedoria, conselhos, dedicação e carinho em relação ao meu trabalho e também pela amizade conquistada ao longo destes dois anos.

Ao professor Edson Arlindo Silva que com suas reflexões e análises muito contribuiu para o meu trabalho, não apenas no debate, mas também durante todo o mestrado. E ao professor Evandro Camargos Teixeira por ter aceitado o convite de participar da banca de defesa desta dissertação e por tecer considerações que são úteis para o trabalho e que levarei por toda a minha vida profissional e acadêmica.

Aos demais professores do DAD/UFV, pelos ensinamentos que me propiciaram ao longo da minha formação, e a todos os funcionários do DAD pela dedicação e colaboração no trabalho realizado.

A todos os meus amigos que me deram força e motivação para alcançar meus objetivos, em especial, aos amigos do GPPrev, Wagner que tanto se dedicou e me ajudou na condução desta pesquisa e às amigas Fabrícia e Verônica pelo apoio e parceria de sempre.

E, por último, agradeço à FAPEMIP pelo incentivo financeiro concedido e à UFV por me possibilitar mais uma vez atingir o meu objetivo de me formar em uma instituição de ensino qualificada e reconhecida.

BIOGRAFIA

LARA LÚCIA DA SILVA, filha de Antônio Lúcio da Silva e Nilda Maria Oliveira e Silva, nasceu no dia 24 de janeiro de 1989, na cidade de Patos de Minas, Minas Gerais.

Iniciou o curso de graduação em Secretariado Executivo Trilíngue pela Universidade Federal de Viçosa em 2007, em Viçosa, Minas Gerais, graduando-se em janeiro de 2012.

Em março de 2012 ingressou no Programa de Pós-graduação em Administração, em nível de Mestrado, no Departamento de Administração e Contabilidade, também pela Universidade Federal de Viçosa. Atua na área da Administração Pública, mais especificamente na área da Previdência. Submeteu-se à defesa da dissertação em fevereiro de 2014.

Desde outubro de 2012 é professora substituta do curso de Secretariado Executivo pela Universidade Federal de Viçosa, no Departamento de Letras, onde exerce atividades de ensino, pesquisa e extensão.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	ix
LISTAS DE TABELAS.....	x
LISTAS DE FIGURAS.....	xi
LISTAS DE SIGLAS.....	xii
RESUMO.....	xiv
ABSTRACT.....	xvi
APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO	1
1 INTRODUÇÃO GERAL	2
1.1 O Problema e sua importância.....	5
1.2 Objetivos	8
1.2.1 Geral	8
1.2.2 Específicos	8
ARTIGO I- A POLÍTICA DO WELFARE STATE NO CONTEXTO PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO.....	9
Resumo	9
Abstract	10
1 Introdução	11
2.A política do bem estar social(Welfare State)	13
2.1 O que se entende por <i>Welfare State</i> : conceitos e definições	13
2.2 Origem e a evolução da política do <i>WelfareState</i>	15
2.3 As tipologias do <i>Welfare State</i>	21
3 As concepções do <i>Welfare State</i> no contexto previdenciário brasileiro.....	25
4 Considerações Finais	30
5 Referências.....	33
ARTIGO II – A FORMAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: 90 ANOS DE HISTÓRIA.....	36
Resumo	36
Abstract	37
1 Introdução	38
2.Evolução Histórica da Previdência Social e suas implicações no contexto atual	40
2.1 Pré-1923: Os antecedentes da Previdenciária.....	40
2.2 1923-1930: A criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões	43
2.3 Os anos de 1930-1945: Período contencionista da Previdência Social.....	46
2.4 Período de 1945-1965: Início da redemocratização e do modelo de repartição.....	52
2.5 O período de 1966-1985: Autoritarismo e privatizações	56
2.6 Período 1986-2013: Constituição Federal e as Reformas	60
3 Considerações Finais	67
4 Referências	70

ARTIGO III – A FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PREVIDENCIÁRIAS: ANÁLISE COMPARATIVA DAS EXPERIÊNCIAS ALEMÃ E BRASILEIRA.....	74
Resumo	74
Abstract	75
1 Introdução.....	76
2 A experiência previdenciária na Alemanha.....	79
2.1 Antecedentes históricos: 1817-1917.....	79
2.2 O período entre guerras: 1917-1945	81
2.3 Período pós guerra: 1945-Atual	83
3 A Previdência Brasileira à luz da experiência alemã	89
4 Considerações Finais	106
5 Referências	109
ARTIGO IV – IMPACTO DE VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS NAS RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	113
Resumo	113
Abstract	114
1 Introdução	115
2 O Regime Geral da Previdência Social..	117
2.1 Perfil e Estrutura do RGPS	117
2.2 Sustentabilidade e equilíbrio financeiro: evidências empíricas do resultado financeiro. 120	
3 Variáveis que impactam o resultado financeiro do RGPS.....	124
3.1 Salário Mínimo.....	125
3.2 Produto Interno Bruto.....	125
3.3 Taxa de Juros	126
3.4 Trabalho informal.....	127
3.5 Desemprego	127
3.6 Fatores demográficos	128
3.7 Variáveis previdenciárias	129
3.7.1 Receitas Totais Previdenciárias	129
3.7.2 Despesas Totais Previdenciárias.....	129
4 Metodologia	130
4.1 Modelo Analítico.....	130
4.2 Tratamento dos dados	131
4.3 Variáveis utilizadas e fontes de dados	132
5 Resultados e Discussão.....	134
6 Considerações Finais.....	140
7 Referências.....	142
CONCLUSÕES GERAIS	146
REFERÊNCIAS	150
APÊNDICES	153
APÊNDICE A – Ajuste sazonal de séries.....	153
APÊNDICE B – Critério de seleção para ordem defasagem do modelo VAR	153
APÊNDICE C – Teste de Estabilidade	154
APÊNDICE D – Teste LM de Correlação Serial.....	155
APÊNDICE E- Panorama Geral das Reformas da Previdência Social Brasileira.....	156

LISTA DE QUADROS

ARTIGO I – A POLÍTICA DO WELFARE STATE NO CONTEXTO PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

Quadro 1- Resumo dos principais tipos de *Welfare State* no contexto brasileiro 29

ARTIGO III - A FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PREVIDENCIÁRIAS: ANÁLISE COMPARATIVA DAS EXPERIÊNCIAS ALEMÃ E BRASILEIRA

Quadro 1 - O sistema público de previdência na Alemanha- 1889-2010..... 87

Quadro 2 - Análise comparativa da Previdência Social no contexto alemão e brasileiro..... 102

LISTA DE TABELAS

ARTIGO II - A FORMAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: 90 ANOS DE HISTÓRIA

Tabela 1 - Evolução das Receitas, Despesas, Saldos e Reservas (1923-1930)..... 45

Tabela 2 - Evolução do Número de Instituições e de Associados (por categoria) da Previdência Social Brasileira (1923-1966)..... 46

ARTIGO IV - IMPACTO DE VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS NAS RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Tabela 1 - Quantidade de benefícios concedidos por grupos de espécies e pela clientela rural e urbana de 2000 a 2012..... 119

Tabela 2 - Fluxo de caixa consolidado do INSS de 2001 a 2011 em valores reais 122

Tabela 3 - Unidade de medida e fonte de coleta das variáveis..... 133

Tabela 4 - Análise Descritiva das Séries Mensais entre out/2001 a dez/2012..... 134

Tabela 5- Teste de Raiz Unitária Dickey Fuller Aumentado (ADF)..... 135

Tabela 6-Resultado da Estimativa do Modelo VAR(1) usando como variável dependente as Receitas Totais..... 136

Tabela 8-Resultado da Estimativa do Modelo VAR(1) usando como variável dependente as Despesas Totais..... 137

LISTA DE FIGURAS

ARTIGO III - A FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PREVIDENCIÁRIAS: ANÁLISE COMPARATIVA DAS EXPERIÊNCIAS ALEMÃ E BRASILEIRA

Figura 1 - Variáveis para análise comparativa dos sistemas previdenciários do Brasil e da Alemanha.....	101
Figura 2 – Estrutura do Sistema de Previdência brasileiro	104
Figura 3 – Estrutura do Sistema de Previdência alemão	105

ARTIGO IV - IMPACTO DE VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS NAS RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Figura 1- Resposta da Receita a um choque no Salário e na Taxa Selic.....	138
Figura 2- Resposta da Despesa a um choque no Salário e na Taxa de Desemprego.....	139

LISTA DE SIGLAS

ANASPS- Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social
ANFIP- Associação dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
AR- Autorregressivo
CAP- Caixa de Aposentadoria e Pensão
CNT- Conselho Nacional do Trabalho
COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CONAPS- Conselho Consultivo da Administração de Saúde Previdenciária
CSLL- Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DRU- Desvinculação da Receita da União
EC- Emenda Constitucional
EPU- Encargos Previdenciários da União
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM- Fundo de Participação Municipal
FUNPRESP – Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais
FUNRURAL- Fundo de Assistência ao Trabalho Rural
IAP- Instituto de Aposentadoria e Pensão
IAPC- Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes
IAPSE – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado
IAPTEC- Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Estivadores e Transportes de Cargas
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS- Instituto Nacional de Previdência Social
INSS- Instituto Nacional de Seguridade Social
IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOPS- Lei Orgânica da Previdência Social
MPAS- Ministério da Previdência e Assistência Social
MPS- Ministério da Previdência Social
MTIC- Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
OIT- Organização Internacional do Trabalho
PEA- População Economicamente ativa
PIB- Produto Interno Bruto
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNEA – População não economicamente ativa

PRORURAL- Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural

RGPS- Regime Geral da Previdência Social

VAR- Vetores Autorregressivos

RESUMO

SILVA, Lara Lúcia da. M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2014.
Formação do sistema previdenciário brasileiro: fatores históricos e econômicos.
Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa. Coorientadores: Suely de Fátima Ramos Silveira e Leonardo Bonarcki Mattos

A Previdência Social instaurada no Brasil apoiou-se no princípio político alemão, definido pela expressão *Sozialstaat* (Estado Social) e, por isso, apresentou algumas semelhanças com o modelo bismarckiano, tais como o sistema de repartição, o financiamento tripartite e a necessidade de contribuição prévia para a concessão de benefícios, formando as bases para a atual estrutura. Tanto no Brasil quanto na Alemanha, o que se percebe é que a expansão das políticas ligadas ao seguro social ocorreu em um contexto marcado por intensas mudanças sociais que acompanharam a modernização da sociedade, as demandas impostas pelo aumento dos riscos e situações de emergência, a exigência por direitos sociais, a necessidade de regular os movimentos reivindicatórios, o enfraquecimento de instituições tradicionais de assistência como a família, a igreja e a insuficiência do mercado em prover o bem estar. Diante deste contexto, o presente estudo partiu de dois questionamentos: Como se deu o processo de formação do Sistema Previdenciário Brasileiro enquanto instrumento de política pública, em perspectiva histórico-comparada com a formação do seguro social alemão? Como esse processo de formação e a atual situação macroeconômica influenciam nas receitas e despesas do Regime Geral da Previdência Social (RGPS)? Para isso, o trabalho buscou analisar a trajetória do *Welfare State* no contexto brasileiro sob a perspectiva das políticas previdenciárias, traçar a evolução da Previdência Social nos 90 anos de história, com o intuito de identificar possíveis obstáculos e entraves em seu percurso para a efetivação dos direitos sociais, apresentar uma análise comparativa por meio de uma abordagem histórica do modelo previdenciário brasileiro com o modelo alemão, destacando suas semelhanças e diferenças e analisar a atual estrutura e a situação orçamentária do Regime Geral da Previdência Social, verificando possíveis relações entre as variáveis macroeconômicas e as receitas e despesas previdenciárias. A partir dos resultados, percebeu-se que desde a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) até o atual Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), houve a reestruturação dos seus sistemas e instituições, a fim de aumentar a proteção e promover o bem estar social, atender aos preceitos de universalização, igualdade e justiça instaurados na Constituição e, ao mesmo tempo, atingir os interesses econômicos e fiscais que

um modelo financeiro equilibrado impõe. No entanto, ocorre que estas reformas e reestruturações têm contribuído para descaracterizar a Previdência enquanto sistema de proteção social, principalmente, ao encará-la como um seguro social em prol de um equilíbrio financeiro, reduzindo a sua capacidade de consolidação como uma política de *Welfare State*, afastando-a do seu modelo genitor. E, a partir do modelo de Vetores Autorregressivos foi possível verificar que as mudanças salariais podem provocar impactos nas receitas e nas despesas previdenciárias e que a taxa de juros Selic afeta a receita e a taxa de desemprego também tem influência significativa nas despesas. Por isso, algumas alternativas de reformas, tais como o rebaixamento das contribuições patronais, para que as empresas invistam em novos postos de trabalho, elevação do teto salarial sujeito à contribuição e a diversificação das fontes de receita podem aliviar o sistema dos problemas financeiros e fornecer condições para que o Estado seja capaz de promover a proteção social e garantir o bem estar da população. Assim, uma instituição previdenciária ao elaborar seu plano de benefícios, deve considerar não só os aspectos históricos e sociais, mas também os econômicos que, de forma conjunta, contribuem para formar um sistema estruturado, capaz de garantir melhores condições de vida e bem estar social.

ABSTRACT

SILVA, Lara Lúcia da. M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February 2014. **Formation of the Brazilian social-security system: historical and economic factors.** Advisor: Thiago de Melo Teixeira da Costa. Co-advisors: Suely de Fátima Ramos Silveira and Leonardo Bonarcki Mattos

The Social Security system established in Brazil was based on the German political principle defined by the expression *Sozialstaat* (social state), and thus it displayed some similarities to the Bismarckian model such as the distribution system, the tripartite financing, and the need for prior contribution to the granting of benefits, forming the bases for the current structure. In both Brazil and Germany, it can be observed that the expansion of the policies related to the social security occurred in a period marked by intense social changes that followed the modernization of society, demands imposed by the increasing risks and emergency situations, the demand for social rights, the need to regulate collective protests, the weakening of traditional institutions of assistance like the family and the church, and the market failure in providing welfare. In light of this scenario, the present study was based on two questions: What was the process of formation of the Brazilian Social Security System as an instrument of public policy like from the historical perspective compared with the formation of the German social insurance? How do this formation process and the current macroeconomic situation affect the revenues and expenses of the Social Security General Regime (*Regime Geral da Previdência Social, RGPS*)? To answer these questions, this study analyzed the trajectory of the *Welfare state* in the Brazilian context from the standpoint of the social-security policies and traced the evolution of the Social Security in its 90 years of existence aiming to identify possible obstacles and barriers in its development for the fulfillment of social rights, and present a comparative analysis through a historical approach of the Brazilian Social Security model with the German model, showing their similarities and differences and analyze the current structure and the budgetary situation of the Social Security General Regime, determining possible relationships between the macroeconomic variables and the social-security revenues and expenses. Based on the results, it could be observed that from the creation of the Funds for Retirements and Pensions (*Caixas de Aposentadorias e Pensões, CAPs*) to the National Institute of Social Security (*Instituto Nacional de Seguridade Social, INSS*), its systems and institutions were restructured so as to increase the protection and promote social welfare, obey the terms of universalization, equality and justice established in the Constitution, while achieving the economic and fiscal interests that a balanced financial

model requires. However, these reforms and restructurings have contributed to mischaracterizing the Social Security as a social-protection system, especially by regarding it as a social security aimed at a financial balance, reducing its consolidation capacity as a *Welfare state* policy, distancing from its parent model. And based on the Vector Autoregressive Models through the monthly series, it was possible to verify that the salary changes can bring about impacts on the social-security revenues and expenses; that the Special Clearance and Escrow System (*Sistema Especial de Liquidação e Custódia, SELIC*) interest rate affects this revenue; and that the unemployment rate also has a significant effect on the expenditures, respectively. Therefore, some reform alternatives such as lowering the employer contributions, for companies to invest in new jobs; raising the wage ceiling subject to contribution; and diversifying the revenue sources can alleviate the financial problems of the system and provide conditions for the Social Security to be able to provide social protection and ensure the welfare of the population. Thus, when a social-security institution elaborates its benefits plans, it should consider not only the historical and social aspects, but also the economic aspects, which together contribute to forming a technically structured system capable of ensuring better future life conditions and social welfare.

APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação é composta por quatro artigos relacionados com a Previdência Social Brasileira. O objetivo geral deste trabalho consiste em analisar o processo de formação do sistema previdenciário brasileiro e identificar as variáveis macroeconômicas que influenciam diretamente as receitas e as despesas do Regime Geral da Previdência Social.

O primeiro artigo intitulado “*A política do Welfare State no contexto previdenciário brasileiro*” tem como objetivo analisar a trajetória da Previdência Social brasileira sob a perspectiva do *Welfare State*, bem como entender a sua origem histórica e suas principais características para, posteriormente, traçar um perfil do Estado do Bem Estar Social brasileiro, fornecendo as bases teóricas para as discussões dos próximos artigos.

O segundo artigo cujo tema é “*A formação do sistema previdenciário brasileiro: 90 anos de história*” objetiva traçar a evolução da Previdência Social brasileira nos 90 anos de história, com o intuito de identificar possíveis obstáculos e entraves em seu percurso para a efetivação dos direitos sociais, bem como entender quais fatores contribuíram para a formação da atual situação financeira do sistema previdenciário.

O terceiro artigo intitulado “*A formação das políticas previdenciárias: análise comparativa da experiência alemã e brasileira*” tem como objetivo apresentar uma análise comparativa por meio de uma abordagem histórica do modelo previdenciário brasileiro com o modelo alemão, destacando suas semelhanças e diferenças ao longo da evolução histórica, buscando identificar pontos que poderão subsidiar o debate em relação à experiência brasileira, verificando se as políticas previdenciárias brasileiras vêm, ao longo dos anos, se distanciando ou se aproximando de seu modelo genitor.

Por último, o quarto artigo “*Impacto de variáveis macroeconômicas nas receitas e despesas do Regime Geral da Previdência Social no Brasil*” busca analisar a atual estrutura e a situação orçamentária do Regime Geral da Previdência Social, verificando possíveis relações entre as variáveis macroeconômicas e as receitas e despesas previdenciárias através dos modelos de Vetores Autorregressivos (VAR) e da função impulso e resposta, identificando os principais fatores a se considerar para alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS.

1 INTRODUÇÃO GERAL

As formas de prover o bem estar social por meio do seguro social variam de acordo com as peculiaridades históricas, sociais, econômicas e políticas de cada sociedade. Nos países ocidentais, o Estado do bem estar social é delineado e configurado por medidas adotadas na promoção da saúde, melhoria de renda, habitação, moradia, educação, previdência, dentre outros. Dessa forma, entende-se que o Estado Social ou Estado do bem estar social se baseia em um compromisso do Estado na política de construção dos direitos dos cidadãos, estando, portanto, diretamente ligado ao Estado democrático de direito, com o objetivo de promover o crescimento econômico e a segurança social.

Uma das maneiras de o Estado se relacionar com a sociedade, promovendo o bem estar e garantindo a segurança social é através da Previdência Social, que tem como objetivo amparar legalmente com recursos financeiros a classe trabalhadora quando esta é afastada do mercado de trabalho por motivos de doença, invalidez ou idade avançada. No Brasil, a ideia de seguro social surgiu no final do século XX, onde os trabalhadores de uma empresa, sem a participação direta do poder público, sentiram a necessidade de criar fundos de auxílios, a fim de garantir a subsistência quando impossibilitados de trabalhar.

As primeiras iniciativas de benefícios previdenciários nasceram na Alemanha, em 1883, durante o Governo do Chanceler Otto Von Bismarck, em resposta às greves e pressões dos trabalhadores. O modelo bismarckiano é um sistema de seguros sociais no qual o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada; os recursos são provenientes da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários (HUBER, 1965); em relação à gestão, cada benefício é organizado em Caixas geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados (BOSCHETTI, 2003), com o objetivo de ajudar a reduzir a pobreza, fornecer a segurança e a continuidade da renda e reduzir a desigualdade entre as famílias (ALBER, 1989).

A Previdência Social instaurada em 1923 no Brasil apoiou-se no princípio político alemão, definido pela expressão *Sozialstaat* (Estado Social) e, por isso, apresentou algumas semelhanças com o modelo bismarckiano, tais como o sistema de repartição, o financiamento tripartite e a necessidade de contribuição prévia para a concessão de benefícios, formando as bases da atual estrutura previdenciária. Tanto no Brasil quanto na Alemanha, o que se percebe é que a expansão das políticas ligadas ao seguro social ocorreu em um contexto marcado por intensas mudanças sociais que acompanharam a modernização da sociedade, as demandas

impostas pelo aumento dos riscos e situações de emergência, a exigência por direitos sociais, a necessidade de regular os movimentos reivindicatórios, o enfraquecimento de instituições tradicionais de assistência como a família e a igreja e a insuficiência do mercado em prover o bem estar social.

Ao longo da sua evolução histórica, a Previdência Social brasileira tem sido objeto de discussões, desde a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) até o atual Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), com a reestruturação dos seus sistemas e instituições, a fim de aumentar a proteção e promover o bem estar social, buscando atender aos preceitos de universalização, igualdade e justiça instaurados na Constituição e, ao mesmo tempo, atingir os interesses econômicos e fiscais que um modelo financeiro equilibrado impõe. No entanto, ocorre que estas reformas e reestruturações têm contribuído para descaracterizar a Previdência enquanto sistema de proteção social, principalmente, ao encará-la como um seguro social (BOSCHETTI, 2003) em prol de um equilíbrio financeiro, reduzindo a sua capacidade de consolidação como uma verdadeira política de *Welfare State*.

Isso ocorre, pois, o sistema previdenciário vem apresentando desequilíbrios entre benefícios e custeios, se intensificando ainda mais após a promulgação da Constituição de 1988, em que o sistema previdenciário passou por profundas transformações, com políticas benevolentes e aumento da cobertura muitas vezes sem a contrapartida da contribuição prévia, como no caso dos trabalhadores rurais. Na visão de Favoni (2001), Ferraro (2010) e Ibrahim (2011), os desequilíbrios financeiros decorrem tanto de deficiências estruturais na construção dos regimes de proteção, quanto do crescimento do número de aposentadorias e das questões demográficas, além das recentes alterações no mercado de trabalho que, com a informalização das relações trabalhistas e o aumento da “autonomização” da força de trabalho, geram uma perda significativa da arrecadação.

Vários trabalhos já foram desenvolvidos na área da Previdência Social. Dentre eles, destaca-se como um dos pioneiros, Perticone (1950) que traz um enfoque mais amplo sobre a Previdência e Assistência Social, Monteiro (1950) com trabalhos sobre o seguro social brasileiro e a experiência estrangeira, Potestá (1960) com uma abordagem mais voltada para a assistência social e Torres de Oliveira (1968) que possui vários trabalhos sobre a Previdência Social, sua administração, estrutura e etc. Além disso, destacam-se os trabalhos de Batich (2004) e Santos (2009) que analisaram a trajetória da Previdência Social. Pereira Júnior (2005) também evidencia os aspectos relacionados com a evolução histórica da Previdência Social, porém se voltando mais para os direitos fundamentais e aspectos legislativos. Mais

recentemente, Silva (2010) constrói um quadro da evolução histórica da Previdência Social no Brasil e Leite *et al.* (2010) relacionam as variáveis que influenciam no resultado da Previdência Social Brasileira, propondo sugestões para equilíbrio financeiro entre receitas e despesas, dada a importância dessas rubricas para compreender a dinâmica financeira previdenciária.

Diante da complexidade em compreender a atual estrutura previdenciária brasileira, faz-se necessário analisar, primeiramente, as bases históricas sob as quais ela se fundamentou ao longo dos 90 anos de história, a partir do entendimento da evolução do *Welfare State* no mundo e como ele chegou e se configurou no contexto brasileiro. Para isso, é necessário lançar um olhar sob as bases que fundamentam as políticas previdenciárias, de modo a compreender como elas se desenvolveram ao longo dos anos e, principalmente, se ficaram restritas à lógica do seguro ou se incorporaram aspectos mais abrangentes da universalização da proteção social.

Não obstante, torna-se fundamental evidenciar que, apesar da Previdência ser um importante aspecto para se entender o caminho percorrido pela política de *Welfare State* no Brasil, isso não significa que as outras áreas da seguridade social, como a saúde e a assistência social devam ser desconsideradas, como Boschetti (2003) defende, rompendo, assim, com a lógica da fragmentação das políticas da seguridade social.

Para se analisar as políticas de proteção social, deve-se inseri-las em contextos mais abrangentes, como os sociais, políticos, econômicos, sob uma perspectiva social e histórica, ao invés de analisá-las apenas enquanto uma política social por si só. Isso porque para a construção e formação de uma política social, como é o caso da previdenciária, fatores macroeconômicos, políticos e históricos têm papel crucial e vão determinar sua configuração e formato ao longo dos anos e, por isso, é necessário retroceder no tempo para compreender quando e sob quais condições as instituições políticas e sociais surgiram. Por isso, este trabalho se incube de entender primeiramente as bases teóricas que deram origem à formação da Previdência, traçando sua evolução histórica a partir de fatores como o surgimento da industrialização, urbanização, coalizões políticas, movimentos operários, crises financeiras e reestruturação do Estado e uma perspectiva histórico comparada com seu modelo genitor, para que seja possível, a partir de dados empíricos, compreender os fatores que influenciam as receitas e despesas dentro da atual estrutura.

1.1 Problema e sua importância

O presente estudo partirá de duas questões centrais, sendo:

- a- Como se deu o processo de formação do Sistema Previdenciário Brasileiro enquanto instrumento de política pública, em perspectiva histórico-comparada com a formação do seguro social alemão?
- b- Como esse processo de formação e a atual situação macroeconômica influenciam nas receitas e despesas do Regime Geral da Previdência Social (RGPS)?

Estas questões se mostram relevantes, uma vez que o tema da seguridade social não se restringe apenas ao Brasil, pois em muitos países esse sistema também é gerenciado pelo Estado e financiado por impostos que incidem sobre a folha de pagamentos dos trabalhadores. Segundo Thompson (2000), em muitos países também se discute a adequação dos sistemas previdenciários às transformações demográficas e macroeconômicas, a fim de garantir a proteção social dentro dos padrões de sustentabilidade atuarial e financeira.

A Alemanha é um exemplo claro da influência que as mudanças estruturais da sociedade causam no sistema de seguridade social. Para Huber (1965), um dos problemas mais difíceis resulta da mudança da estrutura etária da população, com base no contrato de gerações, colocando em questão o seguro aposentadoria e invalidez. A parte da população acima dos 60 anos de idade em 1890 na Alemanha chegava a 5%, sendo que em 1980 passou para 21% e, em 2000, aumentou 26%, prevendo uma margem de 38% para o ano de 2030. Além de Huber (1956), outros autores alemães como Zacher (1989) e Börsch-Supan e Schnabel (1997) também discutem outros fatores que influenciam o resultado da Previdência alemã, tais como o desemprego, a taxa de empregabilidade, a mudança da estrutura das famílias como o aumento das mulheres no mercado de trabalho, a qualidade da educação que aumenta a oportunidade de trabalho entre os jovens, etc.

Examinar o curso da sua evolução histórica, bem como sua origem, possibilita uma melhor compreensão acerca dos institutos vigentes no presente e, a partir dos elementos históricos, torna-se possível projetar as bases para o futuro e evitar os equívocos já cometidos em experiências passadas. A Alemanha foi o país escolhido para a análise histórica e comparativa, por dois motivos: primeiro, por ser através do Estado Social (*Sozialstaat*) criado por Otto von Bismarck no século XIX que a Previdência Brasileira se inspirou, sendo baseada em contribuições prévias de trabalhadores e empregadores (BOSCHETTI, 2003) e, segundo,

pelo fato da Alemanha ter um estado com um seguro social mais completo e estruturado do que em outros países (HUBER, 1965) e, por isso, servir de exemplo para outras nações.

Porém, antes de traçar um quadro comparativo entre a realidade previdenciária alemã e brasileira, será feito um resgate da evolução histórica da Previdência Brasileira ao longo dos seus 90 anos. Isso se faz necessário, pois, de acordo com Ibrahim (2011), a análise de um sistema protetivo deve ser feita dentro do aspecto histórico que propiciou sua criação, uma vez que, apenas análises financeiras, por exemplo, são insuficientes para se entender o processo atual sob o qual este sistema está estruturado, já que não levam em consideração as origens históricas. No entanto, este trabalho não pretende, a partir da experiência internacional, reproduzir cópias de modelos adotados na Alemanha, mas sim dentro das possibilidades políticas, econômicas e sociais existentes, identificar pontos convergentes que poderão subsidiar o debate em relação à experiência brasileira.

Já no que se refere ao resultado financeiro do RGPS, alguns estudos foram realizados na tentativa de demonstrar que ele pode ser influenciado por fatores que afetam diretamente os componentes de receitas, despesas e saldos previdenciários (LEITE *et al.* 2010, CORDEIRO, 2006, ALÉM & GIAMBIAGI, 1997). O sistema de previdência brasileiro tem importante papel na garantia de renda dos trabalhadores ativos e inativos, principalmente, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que é a maior fonte de aumento de despesas da instituição previdenciária, passando de 2,5% do PIB em 1988, para quase 5% do PIB em 1994, quando foi lançado o Plano Real, superando 7% do PIB em 2004 (GIAMBIAGI, 2007), chegando em 2011 a 6,8% do PIB (MPS, 2012). Este regime engloba os trabalhadores do setor privado, os trabalhadores domésticos, os autônomos, os assalariados, os servidores públicos municipais que não foram para o Regime Próprio e os servidores públicos estaduais e federais. O RGPS concede cerca de 30 milhões de benefícios, com valor total mensal pago de aproximadamente R\$ 36,8 bilhões (setembro de 2013) somando os benefícios urbanos e rurais, e está entre os maiores sistemas de previdência social pública do mundo, cobrindo 61,81 milhões de trabalhadores com proteção social previdenciária em 2012 (MPS, 2013).

E, para que se garanta a sustentabilidade financeira e atuarial do RGPS, ou seja, para que se mantenha a possibilidade do sistema previdenciário comportar receita suficiente para custear as novas aposentadorias, é necessário considerar algumas variáveis externas, tais como a composição demográfica da população e suas tendências, considerando-se o número de trabalhadores ativos e inativos e também o desempenho da economia, principal

componente na determinação do percentual de formalização dos trabalhadores em atividade e, portanto, do volume de recursos que custeiam o sistema.

A crescente cobertura aliada à vinculação do piso ao salário mínimo e aos diversos esquemas de solidariedade entre as categorias de trabalhadores têm impactado positivamente na redução da pobreza, na desigualdade e no crescimento econômico. Isso ocorre, porque, segundo dados do IPEA (2011), são pagos mensalmente cerca de 24 milhões de benefícios (posição de junho de 2010), dos quais 65% são aposentadorias, divididas em aposentadorias por idade (52%), aposentadorias por tempo de contribuição (28%) e aposentadorias por invalidez (20%).

Além disso, o RGPS concede auxílios – para cobertura de doenças, maternidade, reclusão e acidentes – cujo volume representa 7% do total de benefícios pagos. Portanto, é de se esperar que o RGPS, bem como seu resultado financeiro, seja considerado objeto de estudos e avaliações com o intuito de mantê-lo sempre adaptado às constantes mudanças da sociedade, assim como foi feito nos estudos de Ribeiro & Ribeiro (2001), Giambiagi *et al.* (2004), Cordeiro (2006) Leite *et al.* (2010), dentre outros.

Dessa maneira, este estudo se mostra relevante, uma vez que a estrutura atual da Previdência Social brasileira se encontra em um processo evolutivo, através das constantes reformas empreendidas pelo governo sendo, portanto, crucial entender as origens do sistema previdenciário brasileiro, bem como as variáveis macroeconômicas relevantes a se considerar ao elaborar políticas e propostas de reformas. Além disso, a identificação e análise dos fatores que impactam as receitas e despesas previdenciárias são importantes na medida em que agregam conhecimento útil para a administração pública enfrentar os desafios do sistema previdenciário e nortear suas decisões na adequação desses sistemas às transformações demográficas, sociais e econômicas, garantindo a proteção social dentro dos padrões de sustentabilidade financeira.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Como objetivo geral, pretende-se analisar o processo de formação do sistema previdenciário brasileiro e identificar as variáveis macroeconômicas que influenciam diretamente o resultado financeiro do Regime Geral da Previdência Social.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a- Analisar a trajetória do *Welfare State* no contexto brasileiro sob a perspectiva das políticas previdenciárias, a sua origem histórica e as principais características, traçando um perfil do Estado do Bem Estar Social brasileiro.
- b- Apresentar a evolução da Previdência Social brasileira nos 90 anos de história, identificando possíveis obstáculos e entraves em seu percurso para a efetivação dos direitos sociais.
- c- Comparar o sistema de seguridade social alemão e brasileiro, identificando as semelhanças e diferenças no tocante à origem e a situação atual.
- d- Analisar a atual estrutura e a situação orçamentária da Previdência Social e, mais especificamente, do Regime Geral da Previdência Social, verificando as principais variáveis macroeconômicas que impactam nas receitas e despesas.

ARTIGO I

A POLÍTICA DO “WELFARE STATE” NO CONTEXTO PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

RESUMO

As formas do Estado de prover o bem estar social por meio do seguro social variam de acordo com as peculiaridades históricas, sociais, econômicas e políticas de cada país. Baseando-se nesta premissa, o presente artigo objetivou analisar a trajetória do *Welfare State* no contexto brasileiro sob a perspectiva das políticas previdenciárias e entender a sua origem histórica e suas principais características para, posteriormente, traçar um perfil do Estado do Bem Estar Social brasileiro, com base na evolução histórica de 1920 a 2012, relacionando suas principais características com a classificação dos regimes de *Welfare State* propostos por Alber, (1989), Esping-Andersen (1991) e Ritter (1991). A análise partiu de cinco fatores principais para a consolidação do *Welfare State*: o nível de industrialização e modernização do país, a capacidade de mobilização dos trabalhadores, a cultura política, as coalizações dos trabalhadores e a estrutura do Estado burocrático. Pela análise, concluiu-se que o desenvolvimento das políticas previdenciárias brasileiras se formou conforme os preceitos de um Estado patrimonial, com uma máquina burocrática tendente a um modelo moderno voltado para a consolidação da participação popular e que mantém características de um Regime Conservador instaurado já nos primórdios da instituição da Previdência, tendente ao aumento da cobertura social, com características do modelo Social Democrata e do Estado da Seguridade Social do tipo institucional. Assim, pressupõe-se que, no Brasil, não há a predominância de um único modelo, mas diferentes modelos que juntos caracterizam e formam as bases do *Welfare State* brasileiro que é ainda incipiente e carente de melhorias.

Palavras Chave: Estado do bem estar social; Previdência Social, *Welfare State*.

THE “WELFARE STATE” POLICY IN THE BRAZILIAN SOCIAL-SECURITY SCENARIO

ABSTRACT

The methods adopted by the state to provide social welfare vary according to historical, social, economical and political particularities of each country. Based on this assumption, the present study aimed to analyze the trajectory of the *Welfare state* in the Brazilian context from the perspective of the social-security policies and to understand its historical origin and its main characteristics to subsequently trace the profile of the Brazilian Social Welfare Status based on the historical evolution from 1920 to 2012, linking its main characteristics to the classification of the *Welfare states*' regimes proposed by Alber, (1989), Esping-Andersen (1991) and Ritter (1991). The analysis was based on five main factors for the consolidation of the *Welfare state*: the level of industrialization and modernization of the country, the ability to mobilize workers, the political culture, the coalitions of workers and the structure of the bureaucratic state. The analysis allowed us to conclude that the development of the Brazilian social-security policies was based on the principles of a patrimonial state, with a bureaucratic machine tending to a modern model aimed at the consolidation of popular participation that retains characteristics of a Conservative Regime established in the early days of the Social Security institution, tending to the amplification of the social security coverage, with characteristics of the Social Democratic Model and the Social Security State of the institutional kind. Thus, it is assumed that there is not a sole predominant model in Brazil, but rather different models that, together, characterize and form the bases of the Brazilian *Welfare state*, which is still incipient and in need of improvements.

Keywords: Social welfare state, Social Security, *Welfare State*

1. Introdução

A expressão *Welfare State* se difunde pelo mundo inteiro a partir de sua utilização na Inglaterra, na década de 1940, representando uma configuração específica de políticas sociais. O surgimento da política do *Welfare State* pode ser considerado como uma transformação do Estado a partir das suas estruturas, funções e legitimidade, e uma resposta à demanda por serviços de segurança no campo social e econômico (ESPING-ANDERSEN, 1995).

O *Welfare State* apesar de apresentar suas estruturas já consolidadas e formadas em diversos países, como é o caso da Alemanha e Inglaterra, por exemplo, não pode ser considerado como um produto concluído resultante dos últimos anos da história das políticas sociais. Ele deve ser visto como sendo um instrumento democrático que promove o aumento do bem estar individual, melhorando a segurança social dos cidadãos e neutralizando as tensões sociais e políticas, trazendo mais igualdade para a sociedade de uma forma adaptável e flexível às diferentes demandas populares.

A capacidade do Estado Social de se adaptar às mudanças torna-se visível quando se observa a sua trajetória marcada por profundas modificações. No início, nos países europeus, principalmente na Inglaterra com a Lei dos Pobres, em 1601, o objetivo principal do Estado consistia em proteger apenas os pobres da fome e do frio. Mais tarde, no século XVIII, o Estado tomou uma postura mais universal e diferenciada, tendo como base o trabalho profissional, englobando trabalhadores e empregadores, autônomos, artesãos e construtores. À medida que a sociedade ia se transformando e seu contexto se alterando, essa cobertura se ampliava, como foi o caso da proteção aos grupos especiais como às vítimas e órfãos da guerra, refugiados e soldados, como ocorreu na Alemanha, no período pós-guerra. Assim, o objetivo do Estado social se modifica e se expande de uma concessão para as necessidades humanas para a segurança de uma existência mínima para a proteção da manutenção do padrão de vida em casos de emergência.

Ao se analisar a forma como o *Welfare State* está configurado, é necessário considerar algo que vai muito além do aumento dos gastos do Estado para as políticas de bem estar social, abrangendo também aspectos relacionados com o nível de industrialização e modernização do país, a capacidade de mobilização dos trabalhadores, a cultura política, as coalizações dos trabalhadores e a estrutura do Estado burocrático (ESPING ANDERSEN, 1991; MEDEIROS, 2001).

Dentre do rol de políticas sociais, destaca-se a Seguridade Social, institucionalizada no Brasil com a promulgação da Constituição Federal em 1988, reorganizando as políticas sociais existentes sob os moldes de novos princípios, passando a ser composta pela saúde, assistência social e previdência. Destes três pilares, a Previdência Social tem sido objeto de constantes discussões ao longo dos anos, desde a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) até o atual Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), com a reestruturação dos seus sistemas e instituições, a fim de aumentar a proteção e promover o bem estar social, atendendo aos preceitos de universalização, igualdade e justiça instaurados na Constituição. No entanto, ocorre que estas reformas têm contribuído para descaracterizar a Previdência enquanto sistema de proteção social, principalmente ao encará-la como um seguro social (BOSCHETTI, 2003) em prol de um equilíbrio financeiro, reduzindo a sua capacidade de consolidação como uma política de *Welfare State*.

Assim, para se entender a evolução do *Welfare State* no Brasil, é preciso lançar um olhar sob as bases que o fundamentam, de modo a compreender como as políticas previdenciárias se desenvolveram ao longo dos anos e, principalmente, se ficaram restritas à lógica do seguro ou se incorporaram aspectos mais abrangentes da universalização da proteção social. Não obstante, torna-se fundamental evidenciar que, apesar da Previdência ser um importante aspecto para se entender o caminho percorrido pela política de *Welfare State* no Brasil, isso não significa que as outras áreas da seguridade social, como a saúde e a assistência social, devam ser desconsideradas, como Boschetti (2003) mesmo defende, rompendo com a lógica da fragmentação das políticas da seguridade social.

Diante deste contexto e dadas as peculiaridades de cada Estado na promoção do bem estar da sua população, o presente artigo objetiva analisar a trajetória do *Welfare State* no contexto brasileiro sob a perspectiva das políticas previdenciárias, bem como entender a sua origem histórica e suas principais características para, posteriormente, traçar um perfil do Estado do Bem Estar Social brasileiro, baseando-se na evolução histórica de 1920 a 2012, relacionando-a com a classificação dos regimes de *Welfare State* propostos por Alber, (1989), Esping-Andersen (1991) e Ritter (1991).

Para isso, o artigo estará estruturado em quatro seções, sendo: as definições do *Welfare State*, sua origem, suas diferentes classificações e tipologias e as concepções do *Welfare State* no contexto previdenciário brasileiro ao longo dos 90 anos de história. Por fim, tem se as considerações gerais do trabalho.

2.A política do Bem Estar Social (*Welfare State*)

2.1. O que se entende por *Welfare State*: conceitos e definições

O *Welfare State*, em sua tradução literal, Estado do Bem Estar, não abrange todas as características do estado ou suas atividades e nasce com a antiga tradição da promoção do “*bonum commune*”, isto é, do bem estar geral ou da garantia da paz, da ordem e justiça. A expressão *Welfare State* foi usada, de forma pioneira, pelo economista Adolph Wagner em 1879 na Alemanha, mas com o sentido negativo do termo, uma vez que, segundo destaca Zacher (1989), a expressão dava a impressão de Facismo, Socialismo Nacional e o próprio imperialismo alemão. Na Grã Bretanha, a expressão já era utilizada desde 1900, mas com algumas modificações, como “*Welfare Work*”, “*Social Work*”, indicando um Trabalho Social, ou mesmo “*Welfare Policy*” (política de bem estar) para designar a intervenção política estatal para melhorar as condições de vida dos trabalhadores, oferecendo assistência aos pobres (RITTER, 1991).

No entanto, a expressão “*Welfare State*” ficou mundialmente conhecida quando em 1942, William Beveridge apresentou um relatório para reorganização do sistema de seguridade social na Inglaterra, do inglês “*Social Insurance and Allied Services*” (Seguro Social e Serviços Afins), mais conhecido como Plano Beveridge. Entretanto, Giddens (1998) e Ritter (1991) destacam que a expressão *Welfare State* foi rejeitada pelo próprio Beveridge, que queria substituí-la por “*Social Service State*”, cujo significado é Estado do Serviço Social.

Como se percebe, muitas são as definições acerca da política de *Welfare State*, uma vez que sua evolução se deu em contextos diferentes e que, por isso, exigiam formas de pensar e de se expressar condizentes com cada realidade.

Boschetti (2003) mostra que as terminologias utilizadas em diferentes países não possuem o mesmo sentido, porque são impregnadas de historicidade e particularidades e, por isso, sua tradução literal acaba gerando problemas na explicitação dos conceitos apreendidos, justamente pelo fato de que, principalmente na literatura brasileira, muitas vezes, termos como seguro social, política social, *Welfare State*, Estado de Bem Estar Social ou Estado Providência são tratados como sinônimos.

A primeira distinção a se considerar é a respeito dos conceitos *Welfare State* de origem anglo saxônica, *État Providence* de origem francesa e *Sozialstaat* ou *Wohlfahrstaat*, de

origem alemã. Cada conceito é elaborado em uma nação para designar formas específicas de intervenção estatal na área social e econômica (BOSCHETTI, 2003).

Na visão de Boschetti (2003), a utilização do termo *Welfare State* designa genericamente os países que implementaram políticas sociais sob a orientação keynesiana, que se fundamenta na ampla intervenção estatal, como ocorreu com a França e Alemanha. O conceito *État Providence* assemelha-se ao conceito de *Welfare State* no que se refere à questão da responsabilidade por parte do Estado na regulação do mercado, a fim de atender às situações de riscos pessoais e sociais. No modelo francês, a seguridade social é uma das dimensões do *État Providence*, mas não se confunde com ele, sendo caracterizado por um processo complementar entre o seguro oriundo do modelo bismarckiano e o assistencial proposto nos moldes beveridgianos.

Por sua vez, a expressão *Sozialstaat* utilizada na Alemanha e difundida na Era Bismarckiana, é utilizada para se referir ao conjunto de políticas de proteção social que inclui os seguros sociais, mas, como o modelo francês, não se limita a ele. A política de bem estar alemã assegura educação, habitação e seguridade social que engloba aposentadorias, pensões, saúde, seguro acidente de trabalho e outros benefícios. No entanto, o que diferencia o modelo alemão dos demais é que ele não foi baseado em direitos universais, com prestações uniformes a todos, já que dependem de contribuições prévias feitas pela classe trabalhadora. Zacher (1989) explica que, na Alemanha, a expressão *Welfare State* pode ser traduzida como “Wohlfahrstaat”, isto é, Estado do Bem Estar, sem mudança no sentido, assim como também existe uma tradução para *Social State*, em alemão como *Sozialstaat*. O autor alemão mostra que, onde se fala no geral ou em sentido comparativo é melhor utilizar a expressão “Wohlfahrstaat” e, onde a ordem e a lei imperam, isto é, em termos legais e constitucionais, recomenda-se o uso da expressão “Sozialstaat”.

Para Boschetti (2003), a seguridade social adotada no Brasil não deve ser confundida com as demais expressões, uma vez que ela é parte integrante de todo o sistema de *Welfare State*, *État Providence* ou *Sozialstaat*, além de não se restringir apenas ao seguro social ou Previdência Social, oferecendo também serviços como saúde e assistência social.

Gomes (2006) conceitua o *Welfare State* como sendo os serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado, com o objetivo de garantir “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que oferecem segurança aos indivíduos para manterem um padrão de vida com qualidade. Zacher (1989) divide os objetivos principais do Estado Social como sendo: ajuda

contra emergência, pobreza e existência mínima humana para todos, igualdade por meio da degradação da diferença de prosperidade/crescimento, o controle da dependência, segurança para os infortúnios da vida, aumento e expansão do desenvolvimento.

Medeiros (2001, p.6) entende *Welfare State* como sendo a “mobilização em larga escala do aparelho do Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem estar de sua população”. Boschetti (2003) traz um novo conceito de Seguridade Social ao citar Johnson (1990), como sendo a introdução e ampliação de serviços sociais onde se inclui a seguridade social, o serviço nacional de saúde, educação, habitação, emprego e assistência aos idosos, inválidos e crianças, além da manutenção do pleno emprego e de um programa de nacionalização.

Como se observa, existe uma imprecisão conceitual a respeito da política do *Welfare State*, sendo que, conforme aponta Boschetti (2003), os argumentos sobre a origem e abrangência do *Welfare State* são cercados, muitas vezes, de polêmicas e divergências, não havendo uma única maneira de definir o conceito. Dessa forma, o presente artigo partirá do conceito de *Welfare State* baseado em Medeiros (2001) que é o que mais se aproxima e se aplica ao contexto brasileiro, entendido como sendo a reorganização ou mobilização do Estado a fim de criar medidas e alternativas ligadas à promoção do bem estar da população dentro de uma economia capitalista.

2.2. Origem e evolução da política do *Welfare State*

Os primórdios do *Welfare State* remontam da apresentação cristã na Idade Média, dos deveres do soberano, quando o Consul de Constância explicou para o rei Sigismund que sua tarefa consistia em promover “pax e tranquillitas, commodum et salus”, termos em latim que significam paz e tranquilidade, benefícios e segurança do mundo, assim como a “felicitas”, ou seja, a felicidade do povo (RITTER, 1991). No decorrer dos anos, os propósitos do Estado foram se consolidando e a atribuição de manter a paz interna e externa, garantir a justiça e assegurar o compromisso para a felicidade do povo, poderiam ser obtidos por meio de uma política de promoção do bem estar material dos indivíduos.

O *Welfare State* ou Estado do Bem-Estar Social se difundiu nos países europeus em virtude do desenvolvimento dos modelos capitalistas, após a Revolução Industrial, na segunda metade do século XVIII, com a expansão do assalariamento em todas as esferas da atividade humana. Isso ocorreu, pois, paralelamente a essa nova fase industrial surgia a divisão do

trabalho, implicando em um crescimento na demanda de necessidades sociais básicas. Assim, os serviços sociais surgem como uma resposta do Estado às dificuldades e mazelas sociais, com o intuito de garantir a sobrevivência e o desenvolvimento socioeconômico. A partir de então, aparecem as condições para atender essas necessidades por meio da promoção da renda mínima, alimentação, saúde, previdência, habitação e educação.

No entanto, a política do Estado do Bem Estar Social atinge seu ápice apenas no período pós Segunda Guerra Mundial, significando, em um contexto de recuperação e de desenvolvimento socioeconômico, uma proposta institucional de um Estado capaz de promover e financiar programas e planos de ações destinados a atender os interesses sociais coletivos de uma sociedade em reconstrução. A partir da década de 1950, o Estado do Bem Estar Social, conforme Gomes (2006), pode ser considerado uma concepção mais avançada e solidificada dos chamados serviços sociais. Estes, por sua vez, foram promovidos pioneiramente na Alemanha de Bismarck no século XIX, durante o período de intenso desenvolvimento econômico, onde as classes trabalhadoras emergiam, juntamente com as propostas socialistas que prometiam melhores condições de vida.

Conforme afirma Giddens (1998), o *Welfare State* tal como existe hoje na Europa foi produzido na e pela guerra como forma de dispersar a ameaça socialista sobre o sistema econômico vigente. É neste período, especificamente em 1942, que William Beveridge cria o Plano Beveridge, representando uma configuração específica de políticas sociais voltadas para o acesso universal e igualitário.

O movimento dos sociais democratas, considerados os pioneiros nos debates sobre *Welfare State* (ESPING-ANDERSEN, 1991), também desempenhou papel importante na luta em prol da criação de um Estado mais democrático e capaz de atender as demandas da sociedade por meio de serviços sociais de qualidade. Para os sociais democratas, por meio da promoção do bem estar social era possível aumentar as capacidades políticas e reduzir as divisões sociais que impediam a unidade política dos trabalhadores, fazendo com que a política social fosse mais do que um instrumento de emancipação, mas, também, pré-condição para a eficiência econômica (OERTZEN, 1982; ESPING- ANDERSEN, 1991).

Medeiros (2001) aponta que o surgimento e desenvolvimento do *Welfare State* se deram como uma forma de compensar, por intermédio de políticas voltadas para a intervenção do Estado no campo social, a insuficiência do mercado em adequar os níveis de oferta e demanda total. Além disso, elas tiveram o papel de controlar politicamente as organizações de trabalhadores e capitalistas e estimular a mercantilização da força de trabalho de acordo com

os padrões industriais. E, por isso, a sua configuração pode ser determinada pelo padrão e o nível de industrialização, a capacidade de mobilização da classe trabalhadora, a cultura política de uma nação, a estrutura de coalizões políticas, bem como a estrutura burocrática do governo.

O surgimento da política do *Welfare State* pode ser considerado como uma transformação do Estado em resposta à demanda por serviços de segurança no campo social e econômico, conforme demonstra Esping-Andersen (1995):

O *Welfare State* significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido, representando um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania. No campo político, o *Welfare State* foi parte de um projeto de construção nacional e da democracia liberal (ESPING-ANDERSEN, 1995, p.73).

A forma como o *Welfare State* em determinada sociedade está estruturado é resultado de condições históricas, como a experiência resultante de crises econômicas, guerras e desigualdades, em que o desemprego e a ameaça da destruição da ordem política e social provocaram profundas alterações nas forças estatais vigentes até então. Para Oertzen (1982), o objetivo da política de bem estar e a função principal de suas instituições consistem em evitar o abalo das estruturas da sociedade predominantemente capitalista, reduzindo os conflitos econômicos, sociais e políticos.

Assim, verifica-se que a política de bem estar surge em um contexto marcado por instabilidades no campo econômico, com a crise de 1929; político, com a presença do autoritarismo e no campo social, com movimentos reivindicatórios por parte dos trabalhadores por melhores condições de vida. Com isso, o seu papel na sociedade assume vasta importância, na medida em que reduz estes conflitos e estabelece um consenso social, requisitos indispensáveis para se alcançar o desenvolvimento econômico.

Oertzen (1982) afirma que, um desenvolvimento econômico estável e livre de crises possibilita ao *Welfare State* a implementação de ampla e generosa política social em favor das classes prejudicadas pelo sistema capitalista, sendo que uma política de ajuste entre capital e trabalho contribui diretamente para o desenvolvimento econômico. Na mesma linha de raciocínio, Alber (1989) aponta que o desenvolvimento econômico não determina apenas a massa dos recursos disponíveis para a política social, mas também influencia através das mudanças na procura pelos serviços sociais do Estado, principalmente, quando há aumento estrutural do emprego. Trata-se, portanto, de um ciclo entre desenvolvimento econômico e

política social, uma vez que um desenvolvimento equilibrado econômico e socialmente é capaz de manter e fortalecer o sistema político de uma democracia. Por conseguinte, um sistema democrático que funcione e garanta os direitos do cidadão significa para o Estado garantia de uma base política voltada para o bem estar social.

Ainda em relação ao desenvolvimento com base econômica, Adolph Wagner, em 1890, tentou explicar a existência da relação entre gastos públicos em políticas sociais e crescimento econômico, criando a chamada “Lei de Wagner sobre a expansão das atividades do Estado”, na qual se preconiza que gastos públicos cresceriam mais rápido do que a renda nacional em qualquer estado progressista, constatando que o aumento das atividades do Estado era resultado do progresso social (CÂNDIDO JUNIOR 2001).

Conforme Esping Andersen (1991), Adolph Wagner se recusou a aceitar que apenas as políticas monetárias do mercado fossem a única ou a melhor garantia de eficiência econômica, sendo o seu ideal perpetuar o patriarcado e o absolutismo como a melhor garantia possível, em termos legais, políticos e sociais, de um capitalismo sem luta de classes. Dessa forma, como mostram Wilensky e Lebeaux (1958) *apud* Esping-Andersen (1991), é necessário certo nível de desenvolvimento econômico e, portanto, de excedente, para poder desviar recursos escassos do uso produtivo (investimento) para políticas de bem estar, como a previdência social, por exemplo.

Ritter (1991), por outro lado, acredita que a discussão sobre a crise do Estado social não pode ficar apenas no plano econômico e atrelado à crescente carga financeira. Para ele, a crítica também se refere à burocratização, centralização, profissionalização, monetização, ou seja, aproveitamento para obtenção de lucro, e legalização que sempre estiveram ligadas ao aparelho do Estado.

Além disso, apesar de o Estado, por meio da promoção do bem estar social ter sido um forte motor de mudança da sociedade através da sua atuação no campo da seguridade social, ele trouxe também uma sociedade dependente, com um potencial de autoajuda enfraquecido e uma autonomia individual limitada. Isso ocorre, pois, uma vez que o indivíduo se submete às regras do Estado Social, ele acaba perdendo a livre disposição sobre os bens gerados e sobre sua liberdade econômica e social. Giddens (1998) reconhece as críticas feitas pelos idealistas de cunho liberal que se negam a aceitar a intervenção do estado nas relações econômicas da sociedade, afirmando que o *Welfare State* caracteriza-se como:

...não democrático, dependendo como depende de uma distribuição de benefícios de cima para baixo. Sua força propulsora é a proteção e a assistência, mas ele não dá espaço suficiente à liberdade pessoal. Algumas formas de instituição de *Welfare* são

burocráticas, alienantes e ineficientes, e benefícios de *Welfare* podem gerar consequências perversas que solapam o que foram projetadas para realizar (GIDDENS, 1998, p.22-23).

De forma semelhante, segundo Zacher (1989), para que o Estado Social dê espaço à liberdade pessoal, é necessário atuar de forma contrária ao estado economicamente e socialmente centralizador. O Estado não deve ter nenhum monopólio sobre o social, devendo haver, portanto, de um lado a responsabilidade social do estado e, de outro, a autonomia condicionada da sociedade, a fim de caracterizar o Estado democrático de direito. É neste contexto, que as ideias neoliberais surgem enquanto forças opositoras aos preceitos do *Welfare State*.

Não há um consenso de que a intervenção do Estado nas políticas sociais e na economia é fator decisivo para o desenvolvimento do país, uma vez que, conforme Höfling (2001), o impacto das políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista sofrem o efeito de interesses diversos expressos nas relações sociais de poder. Assim, ao mesmo tempo em que de um lado há defensores de um Estado que atue diretamente nas questões sociais e econômicas, há também aqueles que defendem uma postura menos intervencionista, retomando os ideais do liberalismo clássico dos séculos XVIII e XIX, marcados pela obra “A riqueza das nações” de Adam Smith, publicada em 1776, porém em uma versão adaptada para a sociedade atual, cuja principal obra que se destaca é “O Caminho da servidão” de Friedrich Hayek de 1944.

Na visão neoliberal, a função do Estado deve se voltar essencialmente para a garantia dos direitos individuais, sem, portanto, interferir nas esferas pública e econômica da sociedade. Segundo Höfling (2001), entre os direitos individuais, destacam-se a “propriedade privada como direito natural” (Locke, 1632-1704), assim como o direito à vida, à liberdade e aos bens necessários para conservar ambas. Sendo assim, uma vez que o Estado, inserido em um sistema capitalista, não tem poder para conceder propriedade privada, também não deve interferir nela, devendo apenas mediar conflitos que possam surgir. Dessa forma, verifica-se que as teses neoliberais são contrárias as teses do *Welfare State*, onde se configura a ideia de “menos Estado e mais mercado (HÖFLING, 2001), se opondo também aos preceitos instaurados por John Maynard Keynes que inspiraram o Estado do Bem Estar Social. Höfling (2001) destaca que :

Para os neoliberais, as políticas (públicas) sociais — ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista — são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade. A intervenção

do Estado constituiria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o seu equilíbrio. Uma vez mais, o livre mercado é apontado pelos neoliberais como o grande equalizador das relações entre os indivíduos e das oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade (HÖFLING, 2001, p.37).

Apesar de reconhecer essas críticas ao estado do bem estar social, autores como Giddens (1998) e Behring e Boschetti (2001), por exemplo, não propõem um desmantelamento do Estado, mas sim a sua reconstrução por meio de uma reforma radical, uma vez que estes sistemas estatais influenciam e devem influenciar a distribuição de recursos, favorecendo grande parcela da população. Na visão de Behring e Boschetti (2001), a expansão das políticas neoliberais com um programa que defende a não intervenção do Estado na economia e na regulação do comércio exterior, a manutenção da taxa natural do desemprego e a redução de impostos para altos rendimentos, não resolveram a crise capitalista, os índices de recessão ou o baixo crescimento, uma vez que acabou provocando o aumento de desemprego e a diminuição da taxa de crescimento

Há, portanto, a proposta de uma nova forma de pensar o Estado, não pelo viés de direita ou liberal ou pelo da esquerda com um modelo centralizador, mas sim por meio do que Giddens (1998) chama de “Terceira Via” que mescla as políticas das duas frentes, unindo socialismo democrático e o capitalismo de livre mercado, formato do que chama de “centrismo radical”.

Além disso, o aumento constante dos gastos com a seguridade social tem sido outro motivo de ataque ao *Welfare State* por parte dos neoliberais, que veem nele um desenvolvimento generalizado de dependência do Estado (GIDDENS, 1998). Por outro lado, apenas aspectos financeiros não definem o quão um Estado está comprometido com o *Welfare State*. Para Sund (1982), isso ocorre, pois, a política social do *Welfare State* não pode se desvencilhar do sistema no qual ele atua como se tratasse de uma ilha. Para ele, a política social faz parte de um todo cultural, incluindo seus pontos negativos que sempre estiveram ligados aos aspectos financeiros e que, por isso, não foram poupadas a comercialização e a monetização de ações que acompanham a sociedade industrial e que é condicionada pela estrutura do *Welfare State*.

O modelo do Estado Social então criado começou a mostrar sinais de crise, principalmente em uma sociedade em que as demandas da população tem se tornado cada vez mais onerosas para o Estado. Os programas de bem estar social com investimentos e gastos do governo voltados para a área da educação, saúde, assistência, previdência, dentre outras, tem

consumido boa parte dos recursos públicos. Oertzen (1982) enfatiza que as políticas sociais tornaram-se limitadas pelas consequências das inevitáveis tendências à inflação, redução do ritmo de crescimento, aumento da taxa de desemprego e aprofundamento da crise financeira do governo. E, é neste contexto, que as ideias neoliberais ganham ainda mais força e visibilidade, principalmente com a crise do capitalismo em 1970, sendo apresentadas como alternativas para a resolução dos problemas causados pela intensa intervenção do Estado na economia.

Entretanto, torna-se importante salientar que, para se alcançar uma plena política de bem estar, não se faz necessário abolir de vez o sistema capitalista ou mesmo a intervenção do Estado, mas sim criar uma política governamental de correção e aperfeiçoamento do sistema que possa garantir a igualdade de direitos e o bem estar da sociedade.

2.3 As tipologias do *Welfare State*

Dadas as peculiaridades dos países e os diferentes momentos históricos vivenciados por eles, não é possível traçar um único perfil para as políticas de *Welfare State* e definir a partir de apenas um conceito o papel que estas políticas desempenham na sociedade. Por isso, alguns autores (ALBER, 1989; RITTER, 1991; ESPING ANDERSEN, 1991) se incumbiram da tarefa de classificar o *Welfare State* em diferentes tipologias, a fim de agrupar diferentes experiências, abrangendo aspectos como a forma de financiamento, extensão, cobertura e variedade de serviços, gastos públicos, forma de organização institucional, dentre outras. Essa divisão, porém, não tem a pretensão de criar fronteiras e limites rígidos entre os grupos.

Ritter (1991), a partir dos seus estudos na economia social e baseando-se em autores da área, identificou três tipos de estados intervencionistas. O primeiro, chamado “Estado Positivo”, enfatiza a natureza do seguro social como forma de controle social, caracterizado pelo individualismo e proteção dos interesses corporativos. O “Estado da Seguridade Social” se enquadra no segundo tipo, no qual as políticas de pleno emprego garantem a todos os cidadãos uma renda mínima e os direitos legais são vistos como uma versão do ideal liberal. Por último, tem-se o “Estado do Bem Estar Social” ou *Welfare State* que se baseia nos princípios da igualdade, cooperação e solidariedade, que promove programas de assistência social através dos serviços públicos que são iguais para todos, minimizando a diferença do nível salarial e promovendo o pleno emprego por meio da cooperação entre estado e

sindicatos. Ritter (1991) mostra como exemplo, os Estados Unidos no Estado Positivo, a Grã Bretanha no Estado da Seguridade Social e a Suécia com o Estado do Bem Estar Social.

Alber (1989) e Richard Titmuss (1958) *apud* Esping Andersen (1991), por sua vez, dividem a política do *Welfare State* em dois grandes grupos, sendo: os residuais e os institucionais. No tipo residual, o Estado apenas assume a responsabilidade quando a família ou o mercado são insuficientes, limitando a sua prática a grupos sociais marginalizados. Já o *Welfare State* institucional destina-se a toda população, é universalista e personifica um compromisso com o bem estar, estendendo os benefícios a todas as áreas essenciais para o bem estar da sociedade.

Existem algumas classificações que diferenciam os *Welfare States* com base apenas nos gastos sociais (PRYOR, 1968; WILENSKY, 1975) e que, muitas vezes, podem ser consideradas uma visão simplista e equivocada da realidade (ESPING-ANDERSEN, 1991), uma vez que, ao se analisar apenas os gastos, supõe-se que todos os países que têm seus investimentos voltados para a política de bem estar estão satisfazendo seu compromisso com o *Welfare State*. Esping-Andersen (1991), para exemplificar, mostra que o sistema de bem estar austríaco reserva grande parte dos gastos para benefícios que são usufruídos por funcionários públicos privilegiados e, no entanto, não é isso que se considera efetivamente um compromisso com a solidariedade e cidadania social.

Enquanto isso, outros países gastam desproporcionalmente com assistência social aos pobres e, outros, destinam enormes quantias em benefícios fiscais sob a forma de privilégios tributários e planos privados de previdência, favorecendo as classes médias. Por isso, há casos em que baixos gastos em programas sociais podem significar comprometimento com as políticas sociais de pleno emprego, por exemplo, onde não há a necessidade de dispensar somas elevadas com o seguro desemprego.

Diante de tal complexidade em entender os diferentes tipos de relação entre Estado como provedor do bem estar social e a população, Esping-Andersen (1991) criou modelos ou regimes de acordo com as variações internacionais, levando em consideração o grau de desmercadorização, o mix de provisão de bem estar através da família, mercado e Estado e a capacidade da estratificação social. O autor propõe, então, a existência de três modelos de *Welfare State*, sendo o Modelo Liberal, o Modelo Conservador e o Modelo Social Democrata.

Para Esping-Andersen (1991, p.102), a desmercadorização ocorre “quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado”, ou seja, ela se relaciona com a autonomia proporcionada pelas

políticas sociais em relação ao mercado de trabalho e aos empregadores. Dessa forma, o processo de desmercadorização acaba fortalecendo o trabalhador, ao emancipá-lo das condições de trabalho impostas pelo mercado mas, por outro lado, enfraquece o poder dos empregadores. Portanto, em um sistema totalmente desmercadorizado é necessária a promoção da liberdade dos cidadãos sem perda da capacidade laboral, benefícios sociais justos e a possibilidade de parar de trabalhar quando julgar necessário. O seguro doença com ganhos compatíveis com o salário do trabalhador, segundo o autor, pode ser considerado um exemplo um benefício que promove a desmercadorização, mas desde que ele seja concedido com uma exigência mínima de comprovação médica de impedimento durante o tempo que for necessário.

Além disso, a provisão do bem estar deve depender da relação não só do Estado com a sociedade, mas também da forma como a família e o mercado se estruturam para promover o bem estar do indivíduo.

Por último, a estratificação social corresponde, na visão do autor, a uma força ativa no ordenamento das relações sociais, na medida em que intervém e corrige a estrutura de desigualdade. De acordo com Esping Andersen (1991), ocorre que, muitas vezes, as políticas sociais contribuem para punir seus beneficiários e criar antagonismos sociais, principalmente quando se verifica a forma como redistribui os benefícios, se horizontalmente (entre indivíduos de um mesmo grupo) ou verticalmente (entre diferentes grupos) (MEDEIROS, 2001). E o quanto esse sistema de proteção social seja capaz de modificar a desmercadorização, a forma de atuação do Estado e sua relação com o papel da família e do mercado e a estratificação social, é que o enquadra entre os diversos tipos de modelos.

No Modelo Liberal tem-se os países em que predominam a assistência aos comprovadamente pobres, pequenas transferências universais ou mesmo planos simples e modestos de previdência social. Os beneficiários deste sistema são aqueles de baixa renda, como os trabalhadores ou os cidadãos fortemente dependentes do Estado. Para Esping-Andersen (1991), nesse sistema há uma minimização dos efeitos da desmercadorização e a construção de uma estrutura de estratificação que é a combinação de uma igualdade relativa dos pobres beneficiados pelas ações mínimas do Estado, com uma variedade de serviços prestados pelo mercado.

Há também um dualismo político de classe entre as camadas sociais. Esse regime garante os direitos sociais por meio da comprovação da condição de pobreza, ampliando os direitos de cidadania e sendo caracterizado pela garantia de determinados níveis de renda e

uma moderação dos benefícios, com receio de haver uma falta de incentivo ao trabalho (BENEVIDES, 2011). Dessa forma, quanto mais restritivos os testes de comprovação da pobreza, menor o grau de desmercadorização. A intervenção do Estado se dará no momento em que o mercado atinge negativamente os segmentos sociais e quando o esforço individual e a família mostram-se insuficientes para suprir as necessidades e promover o bem estar dos cidadãos. Neste modelo prevalecem, então, os esquemas privados de seguro social. Os países que se enquadram neste modelo são os Estados Unidos, Canadá e Austrália.

Nos Modelos Conservadores ou Corporativistas, segundo Esping-Andersen (1991), o que predomina é a preservação da diferença de posição social, sendo que os direitos são ligados à classe e ao *status*. Embora apresente um sistema previdenciário bem amplo, sua capacidade de intervenção na desmercadorização pode ser comprometida, já que não representa um direito social, mas sim um sistema de regras e pré-condições que determinarão a extensão e a cobertura dos benefícios que vão oferecer alternativas à dependência em relação ao mercado. Além disso, os benefícios concedidos são baseados em transferências, a partir de contribuições prévias, não mantendo relações com as necessidades dos cidadãos (BENEVIDES, 2011).

Ademais, o modelo exclui os grupos mais necessitados que estão fora do mercado formal de trabalho, sendo que, conforme afirma Esping-Andersen (1991), a ênfase estatal na manutenção das diferenças de *status* reduz o caráter redistributivo, reproduzindo as diferenças de classes. Devido à posição secundária do mercado na promoção do bem-estar, existe a promoção de um pouco mais de desmercadorização em relação ao modelo liberal, sendo que as políticas previdenciárias são complementadas por políticas residuais voltadas para os segmentos mais necessitados. Países como Alemanha, Áustria, França, e Itália fazem parte deste regime.

O terceiro e último Regime é o Social Democrata composto por nações nórdicas como Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia e que possuem princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais, estendendo-se também às novas classes médias que se formam na sociedade. A denominação Social Democrata se dá tendo em vista que nestes países a social democracia teve forte influencia na concepção das políticas sociais, buscando um *Welfare State* que promovesse a igualdade com melhores padrões de qualidade e não uma igualdade das necessidades mínimas. Deste modo, todas as classes sociais são incorporadas ao sistema de proteção social, com benefícios de acordo com os ganhos habituais, e não residuais ou condicionados à contribuição prévia. Além de liberar o indivíduo da dependência do

mercado, ele visa retirar da família as responsabilidades para garantir o bem estar, capacitando a independência individual. Como destaca Benevides (2011), o ideal é, então, capacitar a independência individual, ao invés de maximizar a dependência da família. O resultado deste modelo se transforma em “um *Welfare State* que garante transferências diretamente aos filhos e assume responsabilidade direta pelo cuidado com as crianças, velhos e os desvalidos” (ESPING-ANDERSEN 1991, p.110). O Estado assume, então, uma vasta carga de serviços sociais de qualidade, permitindo às mulheres escolherem o trabalho em vez de atividades domésticas. Assim, compete ao Estado a produção e a distribuição de serviços extra mercado, em grande parte financiados por impostos gerais e dirigidos a todos os cidadãos.

O que é importante entender ao analisar os diferentes regimes criados por Esping-Andersen (1991), é que existe uma heterogeneidade entre os países do mesmo grupo. Os Estados Liberais, por exemplo, podem ter características dos regimes conservadores ou sociais democratas e vice-versa. Portanto, nesta tipologia não há uma fronteira rígida entre os regimes, já que visa comparar teoricamente a concepção e o desenvolvimento dos modelos.

3. As concepções do *Welfare State* no contexto previdenciário Brasileiro

O *Welfare State* que se formou no Brasil se aproximou, em alguns aspectos, dos modelos instaurados na Europa. Dadas as diferentes fases pelas quais as políticas sociais passaram no decorrer da evolução histórica do Estado do bem estar social no Brasil é possível classificar o *Welfare State* segundo a tipologia adotada por Alber (1989), que classifica o *Welfare State* em tipo residual e institucional, Esping-Andersen (1991) com os Modelos Conservador, Liberal e Social democrata e Ritter (1991), que o divide em Estado Positivo, Estado do Bem Estar Social e o Estado da Seguridade Social, sem a pretensão de criar fronteiras e limites entre as diferentes fases.

Em 1923, o Estado se viu obrigado a intervir nas questões trabalhistas e sociais como forma de reprimir os movimentos reivindicatórios que surgiam e manter a ordem social. Neste contexto, verifica-se características do Modelo Conservador, com políticas de caráter corporativista com grupos no poder, predominando, conforme Medeiros (2001), um ideal de sociedade harmônica em que os antagonismos entre classes acabam sendo prejudiciais ao bem estar comum. Como os benefícios previdenciários eram baseados em contribuição prévia, houve a preservação da diferença de *status* e grande estratificação social, já que os direitos

aos benefícios estavam intimamente ligados ao mercado de trabalho. As políticas estavam voltadas exclusivamente para os trabalhadores urbanos excluindo os trabalhadores rurais, uma vez que era a classe urbana que ameaçava a estabilidade social além de que, atender as demandas da classe rural, implicava em atingir os interesses das oligarquias rurais dominantes. Dessa forma, segundo as classificações adotadas por Ritter (1991), nesta fase, o Brasil se enquadra no que ele chama de Estado Positivo, no qual o seguro social é visto como uma forma de controle social, baseando-se no individualismo e proteção dos interesses corporativos, em detrimento dos interesses dos cidadãos.

Não havia preocupação com desmercadorização, já que o indivíduo se mostrava cada vez mais dependente do mercado para alcançar seu bem estar. Além disso, havia uma exclusão dos grupos marginalizados por estarem fora do mercado de trabalho, reduzindo o caráter redistributivo das políticas sociais neste período. Malloy (1979) destaca que em 1907, de uma população de 20 milhões, havia apenas 150 mil trabalhadores no setor manufatureiro e, em 1920, a população havia crescido para 30 milhões, dos quais apenas 275 mil tinham empregos em estabelecimentos industriais. Ou seja, grande parte da população estava excluída das políticas sociais previdenciárias, já que não estavam inseridas no mercado de trabalho. Neste período, pode se caracterizar o *Welfare State* brasileiro como sendo residual, segundo a tipologia de Alber (1989), pelo fato do Estado assumir a responsabilidade e atuar apenas quando a família ou as Santas Casas de Misericórdia não eram mais suficientes para garantir o bem estar, limitando sua atuação a alguns grupos da sociedade.

Em 1930, Getúlio Vargas assumiu o poder e, em seu regime populista, houve intensa intervenção do Estado nas políticas sociais como forma de promover o desenvolvimento, mantendo os mesmos aspectos do período anterior, encarando as políticas sociais como instrumentos repressivos e controladores, intensificando as desigualdades e a exclusão social. O período do Estado Novo (1937 a 1945) representou um avanço no setor industrial e o campo das políticas previdenciárias continuou sendo regulado por uma máquina burocrática voltada para a defesa dos interesses corporativos (MEDEIROS, 2001), permanecendo, até meados de 1964, o modelo conservador e corporativista das políticas de *Welfare State*.

A partir de 1964 com a ditadura militar, as políticas tomaram um caráter mais compensatório e o aumento da cobertura foi uma característica marcante desse período. Há um incentivo maior à desmercadorização, pois há um aumento das políticas assistencialistas que não contam com a contribuição prévia. No entanto, os estudos de Esping-Andersen (1991) demonstram que apenas a presença de políticas assistencialistas não representa uma

desmercadorização significativa se elas não contribuem para emancipar os indivíduos da dependência do mercado. E, neste período, estes benefícios eram irrisórios e incapazes de oferecer uma rede de segurança adequada e um grau de independência do mercado. Com isso, o Estado assume grande responsabilidade social, principalmente quando a família e o mercado são insuficientes para promoção do bem estar, abrindo espaço para problemas financeiros que vão, mais tarde, comprometer o aparelho do Estado e levar a uma crise financeira. Apesar do aumento da cobertura, parte da população ainda se encontra de fora das políticas previdenciárias, como os trabalhadores rurais, autônomos, que só serão incluídos com a promulgação em 1988 da Constituição Federal, intensificando as diferenças de classes. Dessa forma, este período também apresenta algumas características do Modelo Liberal, do tipo residual, cuja assistência é fornecida apenas para os comprovadamente pobres e, para o grupo marginalizado há pouca ou nenhuma transferência universal, tendenciando mais para um Estado da Seguridade Social, do que para o Estado do Bem Estar Social (RITTER, 1991).

Com a promulgação da Constituição em 1988, há avanços formais no sentido de corrigir as intensas desigualdades sociais e ampliar os direitos, principalmente, ao inserir no rol da Seguridade Social políticas de saúde e de assistência social, vistas como um direito constitucional, social e universal de acesso e gratuidade dos serviços estatais (MEDEIROS, 2001). Este período se aproxima das características do Modelo Social Democrata ou do Estado da Seguridade Social (RITTER, 1991), em que o governo cria políticas de emprego garantindo aos cidadãos uma renda mínima e os direitos legais, embora estas políticas não permitam uma plena liberdade em relação ao mercado de trabalho, pois os benefícios são pequenos e ainda permanece a contrapartida da contribuição prévia.

No entanto, não se pode afirmar que com a promulgação da Constituição houve proteção para todos os cidadãos antes desprotegidos pelo sistema e, por isso, o *Welfare State* deste período se enquadra mais no tipo residual do que institucional. De acordo com Boschetti (2009), apesar de ter um caráter inovador e objetivar formar um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, com direitos dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência), aplicando ações distintas, para grupos diferentes em termos de classe e necessidade, permanecendo aspectos de uma sociedade estratificada. Por isso, ainda existe uma lacuna de proteção social para grande parte da população, principalmente para aqueles que não possuem capacidade contributiva ou não estão inseridos no mercado de trabalho.

A partir de então, já na década de 1990, as políticas sociais brasileiras passam por constantes reformas a fim de adequar o modelo às demandas sociais e ao novo papel intervencionista do Estado. Há uma tendência para a adoção de políticas previdenciárias de caráter mais institucional, que se destina a toda a população, personificando um compromisso com o bem estar social, mas sem deixar de se preocupar com a questão financeira do sistema previdenciário.

Embora tais características se assemelhem ao Modelo Social Democrata, uma das principais características deste regime consiste em capacitar a independência individual e a desmercadorização. As políticas sociais redistributivas criadas, embora contribuam para promover a cidadania e o bem estar da sociedade, não promovem a independência do indivíduo em relação ao Estado e ao mercado de trabalho. O Modelo Liberal também está presente nas políticas sociais brasileiras ao segmentar os serviços e promover transferências mais direcionadas e, também por caminhar em direção a um sistema em que os modelos privados complementam os serviços públicos. Além disso, há uma tendência para a criação de políticas de pleno emprego que garantem aos cidadãos uma renda mínima e bem estar social.

No século XXI, há avanços em direção a um Estado do *Welfare State*, mas que ainda encontra limites à efetivação de uma proteção social bem estruturada, com a presença de um Modelo Conservador, com marcas de uma estruturada arcaica e voltada para os interesses corporativos e mercantis. As políticas previdenciárias rompem com a lógica do sistema de proteção social e se afastam do Modelo universalista, igualitário e desmercadorizante e caminham em direção a um Modelo Liberal e Conservador, ao tender para as dinâmicas do seguro privado e criar planos sociais modestos, ao intensificar as regras que definirão o grau de cobertura dos benefícios e ao propiciar o surgimento de benefícios de baixa renda e dependentes da provisão da família e do mercado, criando bases para um sistema dividido em classes desiguais.

O Quadro 1 destaca os tipos de *Welfare State* conforme a tipologia adotada por Alber (1989), Ritter (1991) e Esping Andersen (1991), com sua definição e o período em que se cada um deles mais de destacaram no contexto previdenciário brasileiro.

Quadro 1: Resumo dos principais tipos de *Welfare State* no contexto brasileiro

Tipos de Welfare State (Autores)	Definição	Período no contexto brasileiro
Residual (Alber, 1989)	O Estado apenas assume a responsabilidade quando a família ou o mercado são insuficientes, limitando a sua prática a grupos sociais marginalizados.	1923-1963 1964-1985 1986-1990
Institucional (Alber, 1989)	Destina-se a toda população, é universalista e personifica um compromisso com o bem estar, estendendo os benefícios a todas as áreas essenciais para o bem estar da sociedade.	1990-2012
Modelo Conservador (Esping Andersen, 1991)	Preservação da diferença de posição social e os direitos são ligados à classe e ao status. Apresenta um sistema previdenciário bem amplo, mas com pouca capacidade de intervenção na desmercadorização, já que não representa um direito social, mas sim um sistema de regras e pré-condições que determinarão a extensão e a cobertura dos benefícios.	1923-1963
Modelo Liberal (Esping Andersen, 1991)	Predominam a assistência aos pobres, pequenas transferências universais, planos simples e modestos de previdência social. Os beneficiários deste sistema são para os de baixa renda, como os trabalhadores ou os cidadãos fortemente dependentes do Estado. Minimização dos efeitos da desmercadorização e a construção de uma estrutura de estratificação.	1964-1985 1990-2012
Modelo Social Democrata (Esping Andersen, 1991)	Princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais, estendendo-se também às novas classes médias que se formam na sociedade. Todas as classes sociais são incorporadas ao sistema de proteção social, com benefícios de acordo com os ganhos habituais e não condicionados à contribuição prévia. Libera o indivíduo da dependência do mercado e retira da família as responsabilidades para garantir o bem estar.	1986-1990 1990-2012
Estado Positivo (Ritter, 1991)	O seguro social como forma de controle social, caracterizado pelo individualismo e proteção dos interesses corporativos.	1923-1963
Estado da Seguridade Social (Ritter, 1991)	As políticas de pleno emprego garantem a todos os cidadãos uma renda mínima e os direitos legais são vistos como uma versão do ideal liberal	1964-1985 1986-1990

Fonte: Resultados da pesquisa, 2014.

A partir da análise do quadro, depreende-se que no Brasil, não houve o predomínio de um único modelo de *Welfare State* ao longo da evolução histórica do contexto previdenciário (MEDEIROS, 2001; BOSCHETTI, 2003; BENEVIDES, 2011). O que é importante entender ao analisar os diferentes regimes, é que existe heterogeneidade de tipologias, já que não há limite pré-estabelecido entre os modelos. Portanto, pressupõe-se que, no Brasil, há diferentes modelos que juntos caracterizam e formam as bases do *Welfare State* brasileiro, que é ainda incipiente e carente de melhorias e reformas.

4. Considerações Finais

As políticas voltadas para o bem estar social têm ganhado cada vez mais expressividade, à medida que aumenta a demanda da sociedade por serviços promovidos pelo Estado. Por isso, o processo evolutivo das políticas de *Welfare State* acompanha as estruturas sociais, econômicas e políticas que se formam, sendo muitas vezes utilizadas como um instrumento capaz de promover o controle social e a legitimação do poder, ao invés de complementação do Estado do bem estar insuficientemente promovido pelo mercado, família e pelo próprio indivíduo.

A Previdência Social faz parte de um conjunto de políticas sociais que, no decorrer dos anos, teve um papel importante do desenho da política de *Welfare State*, quando se considera suas dimensões em termos de cobertura e, principalmente, suas modificações ocorridas em sua estrutura nos últimos 90 anos de história. Os modelos criados para caracterizar o *Welfare State* nos países desenvolvidos são instrumentos úteis para entender as bases que fundamentam o processo evolutivo previdenciário brasileiro, a partir das modificações necessárias para entender como esse processo foi construído e como se encontra na atualidade.

O Brasil tem sido um caso de desenvolvimento combinado, baseado em uma mistura de um Estado patrimonial tradicional, com uma máquina burocrática tendente a um modelo moderno voltado para a participação popular. A Previdência Social construída no Brasil em 1923 se tornou um mecanismo de cooptação de vários setores da classe média urbana para o Estado, de intensificação das divisões horizontais entre as classes trabalhadoras, além de contribuir para o aumento da dependência em relação ao mercado de trabalho.

A resposta do Estado em meio às pressões trabalhistas resultou em uma cobertura pouco capaz de atender a toda população, ocasionando em políticas residuais, particularizadas e específicas a alguns grupos de trabalhadores. Com o regime militar instaurado a partir de 1964, houve mudanças nos paradigmas de proteção social, não como uma forma paternalista de atender às necessidades da população, mas sim, como uma maneira de legitimar o poder vigente, se caracterizando ao mesmo tempo como uma política compensatória e produtivista. Nesta fase, tentou-se instaurar um modelo Liberal, ao assistir a população pobre e deixando de fora os trabalhadores informais. O resultado foi, mais uma vez, a intensificação das desigualdades sociais e intensa repressão política aos movimentos sociais, além do sistema

permanecer internamente estratificado e continuar a ter um número de potenciais efeitos regressivos sobre a distribuição da renda.

Dessa forma, percebe-se que o Brasil, ao tentar instaurar um sistema de proteção social, ampliou a falta de autonomia política, estrutura centralizada e gastos regressivos, sendo, portanto, incapaz de refletir em suas políticas as verdadeiras intenções e necessidades da sociedade. Com isso, percebe-se que a evolução da proteção social no Brasil, com seus padrões de cobertura e estruturas administrativas é marcada pelo conservadorismo, fragmentação e pela resistência em reconhecer a proteção social como um direito a ser garantido pelo Estado a toda população.

Por outro lado, não se pode negar que desde a promulgação da Lei Eloy Chaves em 1923, até a Constituição de 1988, com a garantia dos direitos de cidadania, universalização, igualdade e justiça houve avanços em termos de cobertura e de indicadores de bem estar social, onde o Estado amplia a sua responsabilidade com a questão social.

Entretanto, alguns aspectos divergem do proposto pelos ideais do *Welfare State* consolidado em países europeus, como a garantia dos benefícios que se faz mediante contribuição prévia e filiação obrigatória, dividindo a população entre os que são assistidos pelo seguro social e aqueles que ficaram às margens de um assistencialismo dependente. Portanto, as duas dimensões fundamentais do *Welfare State*, ou seja, igualdade e segurança, não são, muitas vezes, contemplados pela estrutura previdenciária consolidada no país, ocasionando em altas taxas de pobreza, desigualdade, cobertura insuficiente, dentre outros problemas.

Portanto, apesar da Constituição de 1988 conter preceitos universais que abrangem grande parte da população, caminhando rumo às diretrizes do modelo Social Democrata, percebe-se que a política social brasileira ainda permanece refém de um modelo conservador, resquícios da sua origem, com entraves à sua efetivação enquanto modelo capaz de promover o bem estar de toda a população. Assim, pressupõe-se que, no Brasil, não há a predominância de um único modelo, mas sim diferentes modelos que juntos caracterizam e formam as bases do *Welfare State* brasileiro.

A forma com que a Previdência Social brasileira foi moldada ao longo dos anos, quando se compara com países da Europa, reverteu o modo com que delineou os meios para atingir os fins. Isso porque ela atendeu muito mais aos interesses econômicos e políticos do país, ora atuando como instrumento de controle e manutenção da ordem social, ora como instrumento de desenvolvimento e, mais recentemente, como política capaz de ajustar o

desequilíbrio fiscal do governo, mas quase nunca como mecanismo verdadeiramente e exclusivamente democrático, emancipador e promotor do bem estar social. Ou seja, enquanto todos esses fatores deveriam ser a finalidade básica na formação das políticas previdenciárias, eles atuaram mais como meios para atingir os fins desejados pelo Estado que não correspondiam, no primeiro momento, ao bem estar da população.

A estrutura do *Welfare State* precisa evoluir, principalmente quando se compara com os países que possuem um Estado do Bem Estar Social do tipo institucional, como é o caso da Suécia. Essa evolução pode ocorrer por meio da adoção de políticas públicas baseadas na igualdade e solidariedade, tentando minimizar as desigualdades sociais através da redução da diferença do nível de renda, aumento da oferta de empregos formais, para que seja possível lidar com as incertezas e as mudanças da sociedade, reduzindo, assim, as divisões de classes que impedem o desenvolvimento social e econômico de um país.

E, diante de uma sociedade em constantes mudanças, verifica-se que o Estado do Bem Estar Social só conseguirá sobreviver e se sustentar no futuro, se ele for capaz de continuar se adaptando às mudanças no contexto político, econômico e social e suportando as pressões entre a proteção social do indivíduo e manutenção do seu aparelho estrutural. Para que Previdência Social brasileira, juntamente com outras políticas sociais, forme as bases de um *Welfare State* consolidado e forte no país, ela deve se estruturar de modo a se aproximar mais das diretrizes que regem os Modelos Social Democratas, Institucionais e do Estado do *Welfare State* e se afastar dos ideais Liberais e residuais que enquadram a Previdência dentro da lógica de mercado, perpetuando e institucionalizando as desigualdades e a pobreza que ainda assola o Brasil.

Referências

ALBER, Jeans; **Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983**, Frankfurt/M, 1989

BENEVIDES, Cláudia do Valle. **Um Estado de bem estar social no Brasil?** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Economia. Fevereiro. 2011. Disponível em <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/EBES_no_Brasil__2_dissertacao_benevides.pdf> Acesso: 29 de julho de 2013.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011. 213 p

BOSCHETTI, I. Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira. **Psicologia & Sociedade**; 15 (1): 57-96; jan./jun.2003

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. Programa de Capacitação em serviço social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, UnB/CEFSS, 2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril 1996.

CÂNDIDO JUNIOR, José Oswaldo. **Os gastos públicos no Brasil são produtivos?** IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão n. 781. Brasília 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td_781.pdf > Acesso em: 19 de mar.2013.

COSTA, Gustavo Fabiano da. **A Previdência Social no Brasil numa perspectiva histórico-comparativa mundial**. X Encontro Nacional de Economia Política. 2005 Disponível em <http://www.gpepsm.ufsc.br/html/arquivos/COSTA_2005.pdf> Acesso em 2 de julho de 2013.

DRAIBE, Sônia Miriam. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - **Políticas Sociais e Organização do Trabalho**. Brasília: IPEA, 1989. v.4.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. **Lua Nova** ano.24 São Paulo Sept. 1991

_____. O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial. **Lua Nova**, n.35, São Paulo: CEDEC, 1995.

GIDDENS, Anthony, "**A Terceira Via**", Instituto Teotônio Vilela, Brasília, 1998;

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e *Welfare State*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 40(2):201-36, Mar./Abr. 2006

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedec**, ano XXI, nº 55, novembro/2001

MALLOY, J. M. **The Politics of Social Security In Brazil**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 1979.

MEDEIROS, M.. A **Trajetória do *Welfare State* no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. Texto para Discussão, n. 852, IPEA, Brasília, dez. 2001.

OERTZEN, Peter. O estado do Bem-Estar e a Sociedade: O caso da Alemanha- Quais as mudanças ocorridas? Que futuro? In: CARDIM, Carlos Henrique (Presidente do Conselho Editor). **A Social Democracia Alemã e o Trabalhismo Inglês**. Brasília: UnB, 1982 (cadernos da UnB).

OLIVEIRA, Jaime A de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **(IM) Previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Abrasco, 1989. 360 p.

PAIVA, Beatriz Augusto de; MATTEI, Lauro. Notas sobre as políticas sociais no Brasil: a primeira década do século XXI. **Revista Textos & Contextos** Porto Alegre v. 8 n.2 p. 175-194. jul./dez. 2009

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro:FGV Editora, 2005

PRYOR, F. **Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations**. Irwin, Homewood, Illinois. 1968.

RITTER, Gerhard A.: **Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich**. München, 1991

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública **Revista de Administração Pública** — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009

SILVA, Arthur Laércio Homci da Costa . A evolução histórica da previdência social no Brasil .**Unieducar**, Fortaleza, ano XI, n. 5353, 03/12/2010. Disponível em: <http://www.unieducar.org.br/artigos.asp?cod=2&id=1259>;. Acesso em: 03/09/2012.

SUND, Olav. O Estado do Bem Estar Alemão: Propósitos, realizações e deficiências. In: CARDIM, Carlos Henrique (Presidente do Conselho Editor). **A Social Democracia Alemã e o Trabalhismo Inglês**. Brasília: UnB, 1982 (cadernos da UnB).

ZACHER, Hans F. (Hrsg): **40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland**, Baden Baden 1989, S. 26-130

WILENSKY, H. **The Welfare State and Equality**. Berkely: University of California Press. 1975

ARTIGO II

A FORMAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO: 90 ANOS DE HISTÓRIA

RESUMO

Este artigo teve como objetivo traçar a evolução da Previdência Social brasileira nos 90 anos de história, com o intuito de identificar possíveis obstáculos e entraves em seu percurso para a efetivação dos direitos sociais e da igualdade, bem como entender quais fatores contribuíram para a formação da atual situação financeira do sistema previdenciário. Optou por dividir os 90 anos que marcam o cenário previdenciário em cinco momentos distintos, conforme suas peculiaridades, baseando-se em estudos como os de Malloy (1979), Oliveira e Teixeira (1989), Vianna (1998) e Santos (2009), em que foram analisados os aspectos relacionados com as questões financeiras e políticas, bem como a influência dos modelos da administração pública na formação das políticas previdenciárias. Percebeu-se que as políticas previdenciárias têm se caracterizado por um papel pouco redistributivo, baixa legitimidade democrática das coalizões dos trabalhadores, falta de uma autonomia burocrática e profissionalização das classes sociais e a pequena capacidade de mobilização, dificultando a condução de políticas previdenciárias voltadas para atender as necessidades de bem estar social da população. Além disso, fatores como descumprimento por parte dos governos e das empresas das leis orçamentárias, desvios de recursos para outras finalidades, perda de reservas financeiras, ampliação da cobertura sem a contrapartida da contribuição prévia, bem como as constantes reformas realizadas que acompanharam a evolução histórica da Previdência refletem as posturas particularistas e clientelistas por parte do Estado, com políticas pouco voltadas para as necessidades públicas, intensificando, assim, a segmentação e a exclusão de classes sociais e agravando a situação financeira do sistema previdenciário brasileiro ao longo dos anos.

Palavras Chaves: Previdência Social, Evolução Histórica, Políticas Previdenciárias.

ARTICLE II

FORMATION OF THE BRAZILIAN SOCIAL SECURITY SYSTEM: 90 YEARS OF HISTORY

ASBTRACT

The objective of this article was to trace the evolution of the Brazilian Social Security program in its 90 years of history aiming to identify possible obstacles and barriers in its development for the fulfillment of social rights and equality as well as to understand which factors contributed to the formation of the current financial situation of the social-security system. We chose to divide the 90 years that marked the social insurance scenario into five distinguished moments according to their peculiarities, based on studies such as those of Malloy (1979), Oliveira and Teixeira (1989), Vianna (1998) and Santos (2009), with aspects related to the financial and political issues as well as the influence of models of public administration in the formation of the welfare policies. It was noticed that the social insurance policies have been characterized by having a somewhat small redistributive role, low democratic legitimacy of coalitions of workers, lack of bureaucratic autonomy and professionalization of social classes, and little ability to mobilize, hindering the construction of social-security policies aimed at meeting the social-welfare requirements of the population. In addition, factors like noncompliance of the budgetary laws by governments and companies, misappropriation of resources for other purposes, lack of financial reserves, expansion of the coverage without taking into account prior contributions as well as the constant reforms that followed the historical evolution of the Social Security reflect the particularistic and patronage-like postures of the state, with policies with little focus on the public needs, thereby intensifying the segmentation and exclusion of social classes and aggravating the financial situation of the Brazilian social-security system over the years.

Keywords: Social Security, Historical Evolution, Social-Security Policies

1. Introdução

No Brasil, as políticas previdenciárias surgiram em um contexto marcado pelo início da industrialização e urbanização, em que as demandas por melhores condições de vida foram aumentando e expandindo a necessidade de proteção social por parte do Estado, como forma de dispersar a ameaça dos movimentos operários à ordem social do país. A partir de então, a proteção pública se ampliava à medida que aumentava a necessidade dos trabalhadores por melhores condições de vida, demandando cada vez mais uma grande quantidade de recursos públicos para o investimento em áreas sociais, redefinindo o papel liberal que o Estado desempenhava no antigo sistema. Portanto, a Previdência Social brasileira emerge devido aos efeitos negativos que o processo de produção capitalista ocasionava, sendo necessário socializar os custos dessa força de trabalho, a fim de promover melhores condições de vida para a classe trabalhadora.

O surgimento da Previdência Social no Brasil data de 1923, ano em que foi promulgada a Lei Eloy Chaves, considerada a primeira lei a regular o sistema previdenciário brasileiro. Até então, as primeiras iniciativas de caráter assistencial e beneficente de proteção social eram realizadas por instituições ligadas à religião como as Santas Casas de Misericórdias que não contavam com a participação de entidades públicas.

Alguns estudos como os de Malloy (1979), Santos (1979), Oliveira e Teixeira (1989), Azeredo (1993) e Santos (2009) trazem aspectos relacionados com a evolução histórica do sistema de proteção social no Brasil, com destaque para as áreas da saúde, assistência social e previdência social, como foco para as questões políticas (MALLOY, 1979, AZEREDO, 1993) financeiras e orçamentárias (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1989, SANTOS, 2009).

O objetivo do trabalho consistiu em traçar a evolução da Previdência Social brasileira nos 90 anos de história, com o intuito de identificar possíveis obstáculos e entraves em seu percurso para a efetivação dos direitos sociais, bem como entender quais fatores ao longo desta evolução contribuíram para a construção da atual situação financeira do sistema previdenciário brasileiro. Assim, será possível reconstituir o seu desenvolvimento para compreender os fatores que acarretaram o seu surgimento, expansão e crise, permitindo identificar principais atores e condicionantes desta formação.

A fim de facilitar o entendimento acerca das diferentes fases da formação da Previdência Social brasileira, os 90 anos que marcam o cenário previdenciário foram divididos em cinco momentos distintos, de acordo com os estudos de Malloy (1979) e

Oliveira e Teixeira (1989), Vianna (1998) e Santos (2009) em que foram analisados os aspectos relacionados com as questões financeiras e políticas, bem como a influência dos modelos da administração pública na formação das políticas previdenciárias.

O primeiro período (1923 a 1930) marcou o início do sistema previdenciário brasileiro, com a promulgação da Lei Eloy Chaves e a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), apresentando, por um lado, uma expansão da cobertura dos benefícios, mas por outro, intensa fragmentação das classes sociais.

O segundo período (1931 a 1945) caracterizou-se por políticas de cunho contencionista e de restrição orçamentária, com a unificação das CAPs em grandes Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).

O terceiro período (1946 a 1963) ficou conhecido como o período da redemocratização, sendo marcado por forte elevação das despesas e a passagem do sistema de capitalização para o de repartição. Além disso, houve um intenso debate sobre como a Previdência Social deveria ser encarada, como sendo um seguro social oriundo da visão neoliberal ou como seguridade social, com reflexos da nova ordem social que se instaurava no mundo pós-guerra, onde o Estado seria responsável por manter o bem estar social e promover a política de *Welfare State* no país.

O quarto período (1964 a 1985) é visto por Draibe (1990) como sendo a era da consolidação institucional e da reestruturação conservadora, em que a ditadura militar investe em políticas de cunho social como forma de legitimar o poder, aumenta a cobertura dos benefícios, mas provoca desigualdades e grande estratificação social, já que não conseguia atender a toda população.

O quinto e último período (1986 a 2013) é visto como uma fase em que o país promove uma reconstrução política, social e econômica, de bases progressistas, com o início da Nova República e a promulgação da Constituição Federal em 1988. Neste período inicia-se também uma onda de reformas administrativas na Previdência Social (1998, 2003, 2005) que acaba alterando as regras instauradas na Constituição Federal, com a finalidade de equilibrar as finanças e minimizar a crise fiscal que o Estado tem enfrentado nos últimos anos.

2. Evolução Histórica da Previdência Social no Brasil e suas implicações no contexto atual

2.1 Pré-1923: Os antecedentes da Previdência Social

O marco legal do surgimento da Previdência Social no Brasil data de 1923, ano em que foi promulgada a Lei Eloy Chaves, considerada a primeira lei a regular o sistema previdenciário brasileiro. De acordo com Oliveira e Teixeira (1989), autores como Donnangelo (1975) e Braga (1978) e, mais recentemente Silva (2010), desconsideram as medidas adotadas antes dos anos 1920 no contexto previdenciário, pelo fato de que elas teriam pouca importância quantitativa, uma vez que abrangiam parcela pouco significativa dos assalariados e também devido à ausência do Estado nestas instituições, que passou a ter papel ativo apenas em 1923 com criação das CAPs.

Mesgravis (1974) cita a atuação das Santas Casas de Misericórdia, fundadas no século XVI, como as primeiras iniciativas com caráter assistencial e beneficente de proteção social no Brasil. Dadas as condições de pobreza que o Brasil no período colonial já enfrentava, estas casas tinham como objetivo praticar a assistência social por meio de esmolas e tratamento domiciliar aos doentes¹.

Mais tarde, no final do século XVIII surgiram algumas tentativas de criar instituições de natureza previdenciária no Brasil, quando em 23 de setembro de 1795 surge o “Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha”. Em 1827 é criado o Meio Soldo do Exército, um benefício correspondente a meio salário, sendo que cada militar contribuía mensalmente e obrigatoriamente com um dia do seu salário. Nesta época, não só os militares, mas os órfãos e viúvas também recebiam o benefício. Em 1835, cria-se o Montepio Geral da Economia, programa de amparo ao socorro dos funcionários do Ministério da Economia, abrangendo todos os funcionários do Estado. Neste período o Brasil vivenciava o seu período Regencial, em que houve uma unidade territorial, a estruturação das Forças Armadas, bem como a discussão sobre o grau de autonomia das províncias e a necessidade de centralizar o poder. A população, neste período, estava descontente com o poder central e, por isso, as tensões sociais ganhavam cada vez mais espaço e o governo se preocupava em manter a ordem política e preservar seus interesses, mas tentando atender a algumas reivindicações.

Nota-se que, apesar da historiografia oficial não considerar estes períodos como marco inicial do surgimento do sistema de Previdência Social no Brasil, desde os primórdios, a proteção social brasileira adota características advindas do modelo europeu ao trazer os

¹ Para maiores detalhes sobre os primórdios da evolução da Previdência Social, ver Serra e Gurgel (2008).

Montepios, que surgiram primeiramente no século XV na Itália, sendo instituições de caridade e sociedades privadas que ofereciam empréstimos.

O ano de 1889 foi importante para a configuração da história do Brasil, pois os ideais republicanos tomaram espaço e as insatisfações dos militares culminaram na proclamação da República, com um compromisso de modernizar o país e superar os entraves para o desenvolvimento econômico. No entanto, os anos posteriores foram marcados por insatisfações no campo social e constantes revoltas por melhores condições de vida.

Nos primeiros anos da República Velha, que vai de 1889 a 1919 foram adotadas medidas que favoreciam algumas categorias de funcionários públicos como os do Ministério da Fazenda, da Guerra e os operários do Arsenal da Marinha da Capital. Além disso, os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil foram beneficiados com a aposentadoria, sendo, posteriormente, estendida aos demais funcionários das estradas de ferro da República (OLIVEIRA, TEIXEIRA, 1989). Antes mesmo da institucionalização do sistema previdenciário, já se percebe o que Malloy (1979), Draibe (1990) e Medeiros (2001) trazem com uma característica marcante da Previdência Brasileira, que consiste no favorecimento de funcionários ligados ao governo como uma forma de clientelismo e corporativismo presentes em um modelo marcado por práticas patrimonialistas, criando um sistema benevolente. Este sistema irá repercutir, um século depois, na Constituição Federal de 1988, com medidas que, segundo Oliveira e Beltrão (2001) trouxeram um impacto financeiro negativo para as receitas da Previdência Social.

Em 1888, conforme evidencia Cardoso Júnior e Jaccoud (2005), surgiu a primeira legislação específica sobre Direito Previdenciário. No entanto, só em 1891 é que a Constituição faz referência à Previdência, no que se refere à aposentadoria em favor dos funcionários públicos, dispondo no artigo 75 que “a aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da nação” (SILVA, 2010).

O período da República Velha foi marcado, por um lado, pela postura liberal do Estado diante das questões trabalhistas e sociais e, por outro, pelos movimentos operários sindicais que assumiam dimensão importante na sociedade, se posicionando de maneira cada vez mais intensa contra as atitudes do Estado. Dessa forma, os princípios do liberalismo econômico, com uma postura estatal não intervencionista, caracterizaram os primórdios da proteção social no Brasil e, por isso, durante quase todo o período da Primeira República a questão social foi considerada um problema para a classe política.

No início do século XIX, o Brasil se vê diante de uma nova realidade econômica e social, onde o avanço da economia cafeeira abre espaço para o surgimento de polos industriais, formando além de um setor moderno de economia, uma classe operária no país. Além disso, durante a Primeira Guerra Mundial houve uma expansão da indústria brasileira, resultado do declínio do comércio internacional e da intensa necessidade de substituição das importações, aumentando, assim, o número de trabalhadores organizadores, fortalecendo o movimento operário. É a partir daí que, principalmente nos anos compreendidos entre 1917 a 1919, surgem as manifestações dos trabalhadores, culminando em greves contra a postura liberal do governo e a favor de uma legislação trabalhista. Assim, enquanto o processo de industrialização se acelerava, o movimento operário procurava obter alguma proteção no trabalho que levasse à criação de uma legislação social no país.

Cardoso Júnior e Jaccoud (2005) citam que a formação da legislação trabalhista brasileira aparece concomitantemente à formação e à institucionalização da Previdência Social, uma vez que, até 1923, não havia uma legislação destinada às questões trabalhistas e sociais. Para estes autores, todas as regulamentações ajudaram a transformar o *status* da questão social no país, sendo necessário, neste momento, saber como regular o mundo do trabalho, associando ao assalariamento garantias no campo da proteção social. É neste contexto que se formam as bases para a atuação do Estado social que, nas palavras de Huber (1965), surge como um Estado da idade industrial moderna, que tenta superar o conflito entre Estado tradicional e a sociedade de classe industrial por meio da integração social.

Oliveira e Teixeira (1989) destacam que, diante de tais protestos, a estabilidade econômica e social ficou ameaçada, aumentando a pressão sobre a necessidade de intervenção do Estado nas questões sociais. Os autores complementam ainda que, o fim da postura liberal e a formação de uma legislação trabalhista não ocorrem em virtude de uma postura “paternalista” por parte das classes dominantes, mas sim como resultado da pressão dos trabalhadores que ameaçavam o plano econômico e político do governo. Vianna (1998) explica esse contexto ao evidenciar que a força política e organizacional dos trabalhadores, expressa por meio de greves e reivindicações, induz a expansão da proteção social, mas que gera, como contrapartida, um maior controle do Estado sobre os trabalhadores.

2.2 1923-1930: A criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões

O período que vai de 1923 a 1930 é considerado como sendo o primeiro período da história da Previdência Brasileira, iniciando com a promulgação da Lei Eloy Chaves em 24 de janeiro de 1923 pelo então Presidente da República Arthur Bernardes, cujo governo foi marcado por uma instabilidade política, devido ao movimento tenentista e por uma repressão aos movimentos reivindicatórios dos operários. Na visão de Malloy (1979), a Lei Eloy Chaves lançou a base jurídica e conceitual sobre a qual o sistema de Previdência Social seria construído, estabelecendo o seguro social como um meio para lidar com as reivindicações sociais que emergiam e ameaçavam a estabilidade do país. Esta fase foi também a primeira intervenção por parte do Estado no sistema de proteção social brasileiro, com a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Porém, apesar do governo ter criado as CAPs, elas tinham natureza civil e privada, não havendo intervenção estatal direta no que diz respeito à sua administração e financiamento. Para Costa (2005), a primeira lei na área da Previdência Social não a tornaria ainda uma instituição pública, sob a responsabilidade do Estado. Isso só viria a ocorrer na década de 1930, depois que houve o colapso do café, influenciando o surgimento de uma nova conjuntura por meio da adoção do planejamento estatal.

As Caixas eram administradas por comissões compostas pelos representantes das empresas e dos empregados. Azeredo (1993) aponta que a forma com que as CAPs foram organizadas representa a primeira manifestação de que o sistema previdenciário brasileiro estava fundado sob as bases de um modelo privatista, com a vinculação por empresa, autonomia em relação ao poder público e com um regime de capitalização que reforçava o caráter mais liberal e independente do Estado.

Até então, a presença do poder público só existia na forma de um controle à distância por meio do Conselho Nacional do Trabalho (CNT) e de agências externas que, por meio dos contratos, exerciam atividade corretiva. Quando se remete aos modelos de administração pública, apesar desse período ser caracterizado pelo modelo patrimonialista, marcado por uma postura clientelista e pouca distinção entre esfera pública e privada, verifica-se alguns indícios da proposta de um modelo gerencialista, caracterizado pela descentralização da administração pública por meio da implantação de agências controladas por contratos de gestão que surgirá, primeiramente, em 1967, sendo considerada por Bresser Pereira (1996), como sendo um ensaio de descentralização e de desburocratização. No entanto, não se pode deixar de

considerar que, apesar dessa inovação dos contratos, o modelo patrimonialista sempre esteve presente no sistema previdenciário brasileiro, já que, conforme afirma Medeiros (2001), a Previdência Social contribuiu para a criação de divisões na classe trabalhadora e incentivou entre os trabalhadores uma mentalidade particularista e essencialmente depende do clientelismo do Estado. É por esses e outros fatores que Malloy (1979) destaca que o desenvolvimento do seguro social no Brasil esteve diretamente ligado à reafirmação do domínio de um Estado patrimonial.

Em relação ao financiamento das Caixas, esse era feito pelos empregados (3% dos vencimentos), pelas empresas (1% da renda bruta) e pelos consumidores (1,5% sobre o consumo) e outros recursos menores como entrada para admissão nas Caixas, multas, donativos, dentre outros. Essas contribuições eram depositadas na conta de aposentadoria e pensões da própria empresa. Isto demonstra que, tanto a parte administrativa quanto financeira do sistema era realizada entre empresas e caixas, não havendo participação efetiva por parte do Estado na esfera previdenciária. As CAPs cobriam quatro tipos de benefícios para os segurados quando impossibilitados de trabalhar, sendo a aposentadoria, o seguro invalidez, a pensão e o auxílio-doença.

Oliveira e Teixeira (1989) citam como características deste período uma amplitude no plano de atribuições das instituições e prodigalidade nas despesas. Em virtude desta concessão ampla de benefícios, houve aumento do número de aposentadorias concedidas aos trabalhadores, representando o início de um problema financeiro entre despesas e receitas que se agravaria anos mais tarde. A Tabela 1 traz a evolução da receita, das despesas com aposentadorias e pensões, do saldo e reservas da Previdência Social Brasileira de 1923 até 1930 em relação à receita total.

Tabela 1 - Evolução das Receitas, Despesas, Saldos e Reservas (1923-1930)
(Valores expressos em Cruzeiros de 1976).

Anos	Receita Total	Aposentadorias	Pensões	Saldo	Reservas
1923	2.498,88	73,50	3,67	2.186,52	2.186,52
1924	2.513,46	351,55	23,44	1.792,91	3.187,41
1925	1.913,47	427,04	41,06	1.116,87	3.350,62
1926	1.589,75	431,33	43,13	819,52	3.271,92
1927	1.551,72	442,62	55,96	763,14	3.515,53
1928	1.484,34	361,32	46,39	888,66	2.756,30
1929	1.600,98	509,61	67,48	812,12	3.432,33
1930	1.586,52	681,02	95,85	612,92	4.315,17

Fonte: Adaptado de Oliveira e Teixeira (1989)

Pela análise da Tabela 1, percebe-se que as políticas benevolentes da época fizeram com que os custos com aposentadorias e pensões se elevassem até 1930 a quase 65% da receita, sendo que até meados de 1929, tanto os saldos, como as reservas apresentavam queda significativa ao longo dos anos. Santos (2009) evidencia o caráter financeiramente insustentável deste período que, aliado ao pequeno número de segurados e a pouca capacidade financeira, agravava ainda mais a situação.

Além disso, é importante destacar que neste período houve a política café com leite em que os presidentes eleitos eram oriundos ou da elite paulista produtora de café ou da elite pecuarista mineira. Essa política foi facilitada pela formação de uma economia totalmente dependente da exportação de produtos agrícolas como o café. E, no contexto mundial, a crise norte americana ocorrida em 1929 pela quebra das Bolsas de Valores fez com que um dos seus maiores mercados, no caso os Estados Unidos, diminuíssem drasticamente as compras, afetando diretamente a economia brasileira. Essa crise agravou a hegemonia do poder da oligarquia cafeeira, além do desaquecimento da economia, colocando os operários em situações cada vez mais insalubres, aumentando as revoltas e as manifestações. Foi neste momento que Getúlio Vargas assumiu o poder, instaurando uma nova fase nas políticas previdenciárias.

2.3 Os anos de 1931-1945: Período contencionista da Previdência Social

Em virtude do modelo de expansão de despesas caracterizado pelo período de criação das CAPs (1923-1930) e aumento do número de beneficiários, o novo período que se segue é caracterizado por um modelo de contenção de despesas e restrição orçamentária. Como se pode observar na Tabela 2, os gastos por segurado com pensões e aposentadorias, a partir de 1930, começam a declinar e, por outro lado, o saldo e as reservas aumentam progressivamente a cada ano, atingindo seu ápice em 1939, representando 70,8% e 9,5% da receita, respectivamente. As receitas também atingem níveis elevados a cada ano.

Oliveira e Teixeira (1989) apontam que um dos motivos para o crescimento das receitas, deve-se ao fato de que, como é natural de qualquer sistema de seguro, ocorra um aumento da entrada de novos segurados expandindo, assim, mais a receita do que a despesa. Os autores destacam ainda o crescimento dos segurados, tanto de pensionistas como de aposentados, bem como o número de CAPs, que passou de 24 Caixas em 1923 para 179 Caixas no ano de 1935, conforme dados da Tabela 2.

Tabela 2: Evolução do Número de Instituições e de Associados (por categoria) da Previdência Social Brasileira (1923-1966)

Anos	Nº de Institutos e Caixas	Nº DE ASSOCIADOS					
		ATIVOS		APOSENTADOS		PENSIONISTAS	
		Número	Número	% Sobre os Associados Ativos	Número	% Sobre os Associados Ativos	
1923	24	22.991	-	-	-	-	
1930	47	142.464	8.009	5,62	7.013	4,92	
1935	179	495.363	13.759	2,78	16.102	3,25	
1940	95	1.912.972	34.837	1,82	63.138	3,30	
1945	35	2.762.822	110.724	4,00	124.401	4,50	
1950	-	2.857.163	168.214	5,89	295.690	10,35	
1955	-	3.560.280	318.119	8,94	499.612	12,63	
1960	-	4.442.470	518.088	11,71	698.026	15,78	
1965	-	-	757.619	-	694.712	-	
1966	-	-	863.131	-	701.015	-	

Fonte: Adaptado Oliveira e Teixeira (1989)

Como se observa, o número de segurados aumentou cerca de 20 vezes, de modo que no ano de 1945, as instituições previdenciárias contavam com cerca de 2.800.000 segurados. Este período foi marcado por uma política menos pródiga e menos benevolente, sendo mais restritiva e, principalmente, mais preocupada com a acumulação de reservas financeiras do que com a prestação de serviços. Para Costa (2005), até os anos 1930, a Previdência Social

como instituição pública ficou restrita ao planejamento estatal como forma de oposição ao imperialismo de livre comércio. Após a instabilidade evidenciada durante a Grande Depressão, provocada pela crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial que afetou a economia e a política brasileira, a previdência passou a integrar a estratégia do Estado, no sentido de impulsionar a acumulação capitalista no sistema interestatal em torno da produção e do consumo. E, para se acumular as reservas, os benefícios dos trabalhadores sofriam reduções a cada ano em prol de uma política contencionista.

Outro aspecto importante desta segunda fase da Previdência é a delimitação do que seria englobado pela Previdência e o que seria responsabilidade da Assistência Social. Sendo assim, Oliveira e Teixeira (1989) abordam que os benefícios pecuniários de longo prazo, isto é, as aposentadorias e pensões, eram atribuições da Previdência Social, excluindo, então, a prestação de serviços médicos. Entretanto, apesar de se determinar a fronteira entre Assistência e Previdência Social, a primeira ainda continuava fazendo parte da Previdência Social, uma vez que não havia legislação específica que a regulamentasse. O que as diferenciavam era a fixação de um percentual anual (8%) para se gastar com a Previdência. Esse fato elucida a preocupação central do período: a estabilidade financeira das instituições previdenciárias. Sobre este assunto, Santos (2009) afirma que a queda de reserva e o aumento das despesas da Previdência Social são uma constatação de que a Previdência e Assistência Médica, bem como outros benefícios de caráter assistencial, devem ser tratadas de modo separado, principalmente pelo fato de que a primeira envolve variáveis de cunho atuarial de longo prazo e, a segunda, envolve fluxos financeiros de curto prazo.

A partir de 1933, surge uma nova forma de organizar a Previdência, por meio da aglutinação das CAPs, formando os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) que englobavam grandes grupos profissionais. Este período foi marcado por um corporativismo burocrático que, para Costa (2005), norteou a formação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), aglutinando as CAPs e fortalecendo a parte administrativa e financeira do sistema. Neste período, houve a incorporação de um setor considerável das classes médias urbanas no poder, passando de um sistema aristocrático a um sistema burocrático baseado na consolidação da participação da classe média (MALLOY, 1979, BRESSER PEREIRA, 2008). Neste modelo, diferentemente do modelo patrimonialista, o poder emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição, mas que acabou, muitas vezes, refletindo os interesses dos que estavam no poder em detrimento dos interesses públicos (BRESSER, 2008). Neste contexto, a ligação da burocracia com as políticas sociais se dá,

segundo Esping Andersen (1991, p.92), na medida em que o Estado do Bem Estar Social é “possibilitado também pelo surgimento da burocracia moderna como forma de organização racional, universalista e eficiente”. A burocracia é entendida como sendo um meio de administrar bens coletivos, mas é também um centro de poder em si e, por isso, tenderá a promover o próprio crescimento. Na perspectiva de Secchi (2009), a preocupação com a eficiência é central no modelo burocrático, que impõe a alocação racional dos recursos, que na teoria weberiana é traduzida em uma preocupação especial com a alocação racional das pessoas dentro da estrutura organizacional. De acordo com Bresser Pereira (1996), o aparecimento da administração pública burocrática em 1930, surgiu pela necessidade de se desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público.

Medeiros (2001) mostra que tanto as disfunções da burocracia, como a falta de autonomia acabaram reduzindo a capacidade redistributiva do *Welfare State* no Brasil, já que os funcionários públicos constituíam um grupo comprometido com o governo, sendo, então, resistentes à promoção de gastos sociais em detrimento dos interesses corporativos. Além disso, outro fator que se observa, conforme Oertzen (1982), é que o Estado do bem estar, com sua sobrecarga burocrática, oferece retornos previdenciários decrescentes, uma vez que parece existir mais em proveito dos protetores do que dos seus protegidos. No contexto brasileiro, isso se evidencia nos casos de corrupção que começaram, a partir da década de 1970, a ameaçar o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1985). Para Medeiros (2001), o caráter redistributivo das políticas sociais depende das características da burocracia, uma vez que onde o sistema burocrático dependa de autonomia em relação ao governo, há maior chance de que programas sociais que interessam apenas à classe dominante sejam efetivados. Assim, conforme Benevides (2011), o sistema de proteção social que teve início em 1930, no Brasil, baseado principalmente na mediação entre o capital e o trabalho, configurou-se como uma política voltada para os trabalhadores urbanos e uma resistência por parte do governo às coalizões políticas e ao aumento dos gastos sociais.

Ainda neste contexto e em relação aos IAPs, o primeiro a ser criado foi o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), em 1933 e, posteriormente, surgiram institutos de outras categorias como o IAP dos bancários em 1934, o IAP dos Servidores do Estado (IAPSE) em 1938 e, em 1940, cria-se o Instituto dos transportes e cargas (IAPTEC) e dos comerciários (IAPC). Mais uma vez, verificam-se privilégios obtidos pelos funcionários públicos que, através de seu instituto (IAPSE), poderiam se beneficiar de funções de

assistência médica, da Previdência e também da Assistência Social, apesar do caráter restritivo apresentado pelos outros institutos.

Outra característica dos Institutos era que eles eram regidos pelo sistema de capitalização², criado em 1931, evidenciando a preocupação com a acumulação de capital. Uma das estratégias utilizadas pela Previdência para aumentar a acumulação de reservas foi o programa habitacional, criado não como um serviço oferecido pela Previdência aos beneficiários, mas sim como uma forma de aplicação de capital por parte dos institutos. A adesão a este programa era voluntária e o pagamento ou empréstimos das casas estavam relacionados às contribuições regulares dos segurados.

Além disso, surge também o termo “contribuição tripartite paritária”, com a equiparação das contribuições das empresas, empregados e do Estado, que vigora até meados de 1960. Malloy (1979) demonstra que esta forma corporativista das relações de trabalho, característica do modelo burocrático, contribuiu para expandir o poder funcional do Estado e para regulamentar e formalizar o poder de elites administrativas. Neste modelo, a contribuição das empresas e do Estado não poderia ser inferior a dos empregados. Assim, a substituição de um percentual fixo de contribuição por parte das empresas para um valor variável que se equiparasse com o dos segurados teve consequências que beneficiariam os empregadores, já que este valor era influenciado por fatores externos. Como o cálculo a partir da contribuição dos trabalhadores dependia do número de funcionários contratados e do valor dos salários pagos, o advento da tecnologia e a progressiva substituição de mão de obra fez com que a participação na arrecadação previdenciária por parte das empresas diminuísse consideravelmente.

A contribuição por parte da União era oriunda de impostos cobrados dos consumidores de bens e serviços das empresas que correspondiam às CAPs. Estipulou-se uma “Quota da Previdência”, correspondente a um montante mínimo igual ao dos contribuintes e uma “Taxa da Previdência” que incidia sobre artigos importados do exterior, exceto combustível e trigo, criado para não onerar o preço dos produtos e serviços. Para Oliveira e Teixeira (1989), esta fonte ao ser denominada contribuição do Estado, tinha apenas apelo ideológico, já que quem contribuía eram os consumidores e que, tanto a União quanto os empregadores descumpriam os dispositivos legais, não repassando a quantia legalmente estabelecida para a Previdência, dando outras destinações a estes recursos. Para Malloy

² O regime de capitalização, segundo Rezende (2001, p. 364) é aquele onde “cada trabalhador deve auferir um benefício que reflita exatamente seu montante de contribuição ao longo da vida ativa”. Neste tipo de regime as contribuições se assemelham aos depósitos que somados a um rendimento (capitalização) por meio de juros, formarão um montante que será utilizado pelo trabalhador quando incapacitado de exercer atividade laboral.

(1979), o princípio da contribuição tripartite teve um efeito negativo sobre a distribuição global da renda no país. A participação do Estado por meio da quota da Previdência foi baseada em impostos que incidiam pesadamente sobre os grupos de baixa renda que ou tinham seus salários diminuídos ou pagavam mais caro pelos produtos consumidos.

O modelo de restrição de gastos adotado neste período permitiu a acumulação de superávits pela Previdência Social, com formação de grandes reservas financeiras, ações e imóveis. A justificativa encontrada pelos governantes e técnicos atuariais para explicar a manutenção dessas medidas restritivas e a resistência à ampliação e melhoria de benefícios, já que o sistema dispunha de grandes reservas financeiras e fazia investimentos, mas não em áreas sociais, foi a Teoria do Seguro Social, desenvolvida por organizações internacionais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esta teoria defendida pelos liberais trazia a necessidade de garantir a renda dos trabalhadores quando privados dela, porém, esta não correspondia a uma atribuição do Estado, mas sim uma solidariedade dos trabalhadores, com o qual o Estado devia apenas colaborar (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1989). Ao Estado não caberia subsidiar a Previdência Social com seus recursos tributários, que deveriam ser direcionados para o desenvolvimento e a industrialização do país. Esta ideia aponta que a Previdência deve funcionar como a lógica do seguro privado, ou seja, para receber os benefícios é necessária a contribuição prévia.

Apesar do caráter liberal defendido pelos teóricos do seguro social em relação ao custeio da Previdência, as questões administrativas e financeiras passaram para o controle estatal, viabilizando o projeto contencionista. As CAPs nos anos 1920 eram administradas por um Conselho com representantes dos empregados e das empresas e, a partir de 1930, torna-se atribuição do Estado por meio do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), pelo qual os Institutos e as Caixas³ estavam subordinados.

Neste contexto, a tentativa de manter-se no poder depois da Segunda Guerra Mundial fez com que Getúlio Vargas apoiasse grupos políticos, dando início ao período denominado “populismo”. Na visão de Costa (2005), o interesse dos grupos populistas no desenho da instituição previdenciária passou a ser garantido, sendo, pois, contrários às reformas voltadas à universalização de benefícios.

O apelo em relação às questões sociais e trabalhistas, pauta principal de acordos internacionais, como o Tratado de Versailles, Bureau Internacional do trabalho e Carta do

³ As Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), apesar de terem sido, em sua maioria, aglutinadas em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) em 1933 e, após atingirem um número máximo em 1936, com cerca de 180 Caixas em todo o país, começaram a decair quantitativamente, sendo totalmente extintas apenas na década de 1950 (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1989, p. 128-129).

Atlântico, por exemplo, não foi uma questão prioritária por parte do governo de Getúlio. Oliveira e Teixeira (1989) apontam que, os benefícios concedidos pelo “criador e pai da Previdência”, como Vargas ficou conhecido, corresponderam apenas 30% ou 40% do arrecadado, atuando mais uma vez no sentido restritivo, em detrimento dos direitos dos trabalhadores. Além disso, boa parte da população rural e alguns grupos urbanos marginalizados eram excluídos das políticas sociais. Vianna (1998) e Santos (1979) denominam essa exclusão como o “estatuto da cidadania”, em que apenas os membros que estavam inseridos em ocupações regulamentadas eram considerados cidadãos e tinham os seus direitos sociais garantidos, enquanto aqueles cujo trabalho a lei desconhecia, como empregados rurais, autônomos, dentre outros, eram considerados “pré-cidadãos”.

Dessa forma, a noção de que só após 1930, com o governo de Vargas é que o Estado se tornou sensível às questões sociais foi algo que não corresponde totalmente à realidade, sendo, portanto, consequência das lutas da classe operária na reivindicação de seus direitos. Malloy (1979) enfatiza a postura de Vargas que estava enraizada em um modelo de relações entre o estado e a sociedade e que poderia ser chamada de “autoritarismo orgânico”, em que o Estado prevê a criação de uma sociedade harmoniosa, ao incorporar agrupamentos sociais importantes em uma estrutura controlada centralmente e dominada pela administração do aparelho do Estado. Ou seja, o Estado abre espaço para as classes sociais, mas não conta com sua participação e a impõe sob um sistema autoritário e centralizador. Para Bresser Pereira (2008), essa postura de Getúlio marca a consolidação do estamento burocrático no país ao definir através de um processo dialético as duas classes da sociedade, a burguesia industrial e a burocracia pública moderna. Essa peculiaridade do contexto histórico previdenciário brasileiro pode ser vista como impasse na consolidação das políticas de bem estar, uma vez que, conforme aponta Vianna (1998), a inexistência de estruturas tripartites de decisão (governo, empregadores e trabalhadores) nos organismos responsáveis pela proteção social pode impedir o bom desempenho dos mecanismos de desenvolvimento do Estado do bem estar social.

Todas as medidas deste período fizeram com que a Previdência se tornasse um poderoso instrumento de acumulação de riquezas nas mãos do Estado, gerando recursos que apoiariam o desenvolvimento e industrialização do país, a partir da integração da burguesia industrial em um pacto político informal e nacional desenvolvimentista, que Getúlio denominou como Pacto-Popular-Nacional (BRESSER PEREIRA, 2008). O autor descreve bem este contexto histórico:

...o Estado brasileiro se reorganizou, ganhou consistência administrativa e um sentido nacional para sua ação, ao mesmo tempo em que uma rígida disciplina fiscal o mantinha sadio no plano financeiro. Com isso, estava sendo construído um Estado forte – capaz – um Estado cuja alta burocracia pública passava, pela primeira vez, a ter um papel decisivo no desenvolvimento econômico brasileiro: um Estado que deixava de ser mero garantidor da ordem social, como ocorrera até 1930, para assumir o papel de prestar serviços sociais e principalmente de ser agente do desenvolvimento econômico, um Estado cuja burocracia técnica e política constituíam, ao lado da burguesia industrial, as classes dirigentes do país (BRESSER PEREIRA, 2008, p.52-53).

Por meio de decretos e dispositivos legais, marcas do período autoritário de Getúlio Vargas, permitiu-se que parte dos recursos financeiros da Previdência fosse destinada para a criação da Companhia Nacional de Álcalis, para a Companhia Hidroelétrica do São Francisco, Fábrica Nacional de Motores AS, Estrada de Ferro Madeira Mamoré, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, para créditos na área do setor agrícola e industrial, celulose, siderurgia, álcalis, energia elétrica, ou seja, áreas estratégicas para a economia do período (SANTOS, 2009). Além destes investimentos, o Estado retinha os impostos pagos pelos consumidores que deveriam ser revertidos para as instituições previdenciárias, persistindo até 1960, momento em que o sistema de capitalização entrou em crise, dando margens para o modelo de repartição⁴. Oliveira e Beltrão (2001) enfatizam que como o Estado não se mostrou disposto a cumprir o seu compromisso, com a diminuição das reservas e a má administração do sistema financeiro previdenciário, o resultado não poderia ser diferente de uma mudança de um sistema de capitalização que necessitava de reservas financeiras para se sustentar para um regime de repartição.

2.4 Período de 1946-1963: Início da redemocratização e do modelo de repartição

Com o fim do Estado Novo presidido por Getúlio Vargas, o período que se seguiu, conhecido como a redemocratização do país, foi marcado por uma forte elevação das despesas com aposentadorias, pensões e serviços médicos hospitalares, passando de 40% da receita em 1946 para 65% em 1966.

O saldo e as reservas diminuíram com o passar dos anos, aumentando, assim, os déficits orçamentários. Para Oliveira e Teixeira (1989), este contexto financeiro representou,

⁴ No regime de repartição as taxas de contribuição dos planos de benefícios são fixadas de maneira que os recolhimentos agregados de todos os trabalhadores sejam suficientes para financiar os pagamentos agregados dos benefícios a todos os aposentados. Neste regime não se prevê a formação de reservas, pois no método puro não há sobras. Ele é conhecido como regime pay as you go (PAYG) ou de solidariedade entre as gerações, porque os servidores atuais pagam os benefícios dos atuais aposentados esperando que os futuros servidores também façam o mesmo (SANTOS, 2009).

em síntese, a falência do regime de capitalização e transformação para o regime de repartição. Isso se deu por motivos ligados não só à conjuntura econômica e financeira, mas também devido à mudança nas regras políticas do sistema. Os gastos excessivos do período contribuíram para o fim do modelo de capitalização, vigente até a década de 1960. Santos (2009) mostra que este fato se deu tendo em vista o repasse insuficiente da parcela que cabia à União da contribuição tripartite e pela utilização indevida dos recursos da Previdência. Para o autor, o valor das contribuições recebidas pela Previdência foi insuficiente para atender as obrigações futuras, mesmo que a esperança de sobrevivência fosse menor. O que comprovou o enfraquecimento do sistema foi a queda do saldo previdenciário, de 87,4% da receita em 1923 para 16,7% em 1966. Para os autores Oliveira e Teixeira (1989) e Santos (2009) era impossível formar um fundo de capitalização com o valor das contribuições adotadas na época, estabelecidas tanto pelos critérios políticos quanto pelo excesso na concessão de benefícios.

Assim, o contexto previdenciário brasileiro foi orientado para uma limitada participação da União na receita previdenciária, em que os recursos governamentais eram revertidos na implementação e fortalecimento da industrialização do país, representando mais uma vez o crescente poder político da burocracia pública no Brasil.

Outro fator gerador da crise foi o aumento gradativo do número de segurados no sistema, que passou de 2.762.822 segurados no ano de 1945, para 4.442.470 em 1960. Houve também a ampliação na concessão de benefícios, se tornando mais benevolente em relação ao período passado, marcado por intensas medidas restritivas. No entanto, Medeiros (2001) considera que, apesar do aumento da concessão de benefícios, o caráter redistributivo do *Welfare State* no Brasil, representado pela Previdência Social foi bastante reduzido, pois além da limitação em termos dos grupos atendidos, a seguridade social baseava-se mais em um sistema de redistribuição horizontal do que vertical, isto é, as transferências se davam entre grupos da mesma classe social. E, uma das razões para isso, eram os critérios de elegibilidade e provisão de benefícios previdenciários que pressupunham a concessão de benefícios na medida da contribuição prévia, tratando-se de um mecanismo pouco capaz de resolver os problemas de desigualdade social. Para Malloy (1979), os benefícios de seguro social foram distribuídos ao longo da evolução histórica da Previdência social de forma desigual entre os segurados, em função do conceito, da estrutura administrativa e do contexto político, diferenciando grupos de trabalhadores em termos de benefícios recebidos.

Embora tenha havido discrepâncias em relação ao recebimento dos benefícios, para Oliveira e Teixeira (1989), a soma da elevação das despesas ocorridas no período, sem correção dos desvios na arrecadação resultaria no que se denominaria “crise financeira” da Previdência Social. Ademais, o programa habitacional contribui para o aumento das despesas, uma vez que ele rompe com as características de investimento e rentabilidade e passa a ser um programa e serviço de caráter social, auxiliando os beneficiários com empréstimos para compra da casa própria.

As décadas de 1940 a 1960 são marcadas por dois tipos de debates: a Previdência moldada nos parâmetros do Seguro Social e da Seguridade Social. A ideia da Previdência se enquadrar na perspectiva do Seguro Social baseava-se no modelo alemão, lançado por Otto von Bismarck em 1888 e que consistia em contribuições prévias por parte dos segurados. Já a noção de Seguridade Social, trazia a área da assistência como atribuição primária da Previdência Social. Oliveira e Teixeira (1989) mostram que os defensores do seguro social se opunham à prática da assistência médica na previdência, utilizando-se do argumento de que era preciso defender o patrimônio financeiro das instituições de Previdência, garantindo o custeio de benefícios futuros. Por sua vez, aqueles a favor da Previdência como Seguridade Social, como foi o caso dos membros do IAP dos industriários, debatiam a favor da assistência médica como forma de prevenir doenças e mortes, diminuindo, assim, os gastos com a concessão destes benefícios.

Os defensores da Seguridade Social se espelhavam nas ideias advindas da Europa, especificamente, da Inglaterra, quando William Beveridge criou, em 1942, um plano de reestruturação da Previdência Social para o seu país, que ficou conhecido como “Plano Beveridge”, correspondendo a uma mudança radical na forma de conceber os benefícios até então existentes. Na definição de Conde-Ruiz e Profeta (2003), o sistema previdenciário que funcione como um seguro social pode ser designado como Bismarckiano, enquanto que aquele que se caracteriza por funções distributivas, objetivando a redução da pobreza e da desigualdade se qualifica como Beveridgeano.

Além do Plano Beveridge, as propostas de John Maynard Keynes⁵, repercutiram no Brasil e trouxeram para o contexto da época a concepção de uma Previdência que abarcasse

⁵ John Maynard Keynes foi um economista britânico que centrou suas preocupações na geração de níveis de demanda agregada que pudessem levar empresários a decidir oferecer o volume de empregos correspondente ao pleno emprego da força de trabalho da economia. Sua visão era apoiada nos ideais de que uma política de gastos expansionista não é necessariamente deficitária porque o crescimento da renda leva a um aumento da arrecadação de impostos e a um crescimento da poupança e, com ela, ao aumento da demanda por títulos, inclusive os de dívida pública, financiando-se assim de forma não inflacionária o déficit restante (CARVALHO, 2008). Os modelos keynesianos de demanda agregada sugerem relações simples entre o orçamento do Governo e

uma ampla política social, que fornecesse não só os benefícios pecuniários, mas também serviços na área de saúde, higiene, educação, habitação, emprego, dentre outros. Para Costa (2005), o modelo de regulação keynesiano fez com que o Estado desenvolvesse a legislação trabalhista para acompanhar os ganhos de produtividade e o sistema de seguridade social que garantia o consumo dos trabalhadores quando afastados do mercado de trabalho.

Sendo todo o contexto da época favorável, os institutos previdenciários caminharam, portanto, rumo às teses da Seguridade Social. A partir de então, o sistema previdenciário passou a ser visto como questão social estratégica para o país uma vez que, como mostram Cardoso Júnior e Jaccoud (2005), fora do âmbito de cobertura das Caixas e Institutos, nenhuma outra ação no campo da prestação de serviços na área de saúde, alimentação e habitação foi desenvolvida na esfera pública até meados de 1960. No entanto, apesar de seguir esta tendência, autores como Medeiros (2001) e Boschetti (2003), afirmam que a Previdência brasileira jamais conseguiu atingir as diretrizes do Plano Beveridge em sua forma pura, uma vez que, como mostram Oliveira e Teixeira (1989), a Previdência nunca deixou de exigir a contribuição prévia dos segurados, sendo os benefícios sempre proporcionais às contribuições e, estas, aos salários. Com isso, um dos princípios básicos das ideias de Beveridge, que consiste na universalização, não se concretizou no plano social brasileiro. Porém, a incorporação do seguro contra acidentes de trabalho e o Programa de Integração Social (PIS), na tentativa de vincular o trabalhador aos ganhos de produtividade advindos do crescimento da economia nacional (CARDOSO JÚNIOR e JACCOUD, 2005), podem ser consideradas inovação em termos de política social.

Além disso, neste período, o sistema previdenciário se adequou à nova ordem econômica e que, segundo Azeredo (1993, p.8) foi crucial para aprofundar os problemas do sistema previdenciário que mostrou “sua face perversa”. A concessão dos benefícios se encontrava ainda mais vinculada ao setor produtivo, os movimentos operários e sindicais, por outro lado, pressionavam pela ampliação dos planos de benefícios e que é aceita pelo governo, dados os mecanismos de cooptação da liderança trabalhista que permaneciam e delineavam o contexto das políticas sociais brasileiras (AZEREDO, 1993). Esta fase pode ser considerada como uma materialização da estratégia de intensificação burocrática,

a atividade econômica, com um corte no déficit do Governo (via aumento de impostos e/ou redução dos gastos), reduzindo consumo e produto. A teoria Keynesiana se pauta numa redefinição do papel do Estado, que tinha a função de “impulsionar e promover” o desenvolvimento econômico e social, partindo da premissa de que o setor privado não é capaz, por si só, de garantir a estabilidade da economia, defendendo que o fortalecimento da economia capitalista se dá com a integração de toda a sociedade na produção, distribuição e consumo dos bens produzidos, em o Estado aparece como o ente mais importante pela condução do processo histórico da sociedade em questões de política, economia e bem-estar social (ROCHA, GIUBERT, 2005).

caracterizada pelo desenvolvimento econômico que pressiona a elite burocrática ao exercício da prática clientelista (BRESSER, 2008). Vianna (1998) reforça ainda que neste momento as questões previdenciárias ganham mais importância e a vinculação burocrática entre os IAPs e sindicatos começam a se alterar devido às novas relações entre capital e trabalho.

O contexto marcado então pelo aumento dos gastos, diminuição da parte da União destinada à Previdência somada ao enfraquecimento dos seis institutos que existiam naquela época, cedeu bases para a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) que unificou os institutos, criando o Instituto Nacional da Previdência Social que, na visão de Silva (2010), foi o maior passo dado rumo à universalização da Previdência Social. Segundo Vianna (1998), a LOPS, apesar de estabelecer a uniformização dos planos de benefícios, manteve intacta a estrutura fragmentada do sistema, com um caráter excludente, principalmente em relação aos trabalhadores rurais. Além disso, mais uma vez, a criação do INPS não pode ser considerada como resultado da pressão da massa trabalhadora, mas sim dos interesses modernizantes do governo de Juscelino Kubitschek. Para Bresser Pereira (2008), mesmo com a saída de Getúlio Vargas, a política econômica do governo voltou a reproduzir o acordo nacional entre a burguesia industrial, a burocracia pública e os trabalhadores em torno da estratégia de desenvolvimento econômico de substituição de importações.

Esta fase deu início ao novo período da Previdência, caracterizado, principalmente, por intenso autoritarismo por parte do governo militar e constantes privatizações dos serviços médicos e hospitalares.

2.5 O período de 1964-1985: Autoritarismo e privatizações

A centralização dos institutos em um único órgão representou a uniformização da legislação previdenciária, trazendo algumas perdas de direito por parte de alguns trabalhadores. Ademais, como a contribuição por parte da União só diminuía, o sistema de contribuição tripartite começou a ser eliminado em 1966, sendo excluído definitivamente em 1970. No entanto, o fim desta contribuição por parte do Estado, não representou o fim do controle da União na Previdência Social. Medeiros (2001) esclarece que a máquina estatal aumentou seu poder regulatório e criou uma cultura de desmobilização das forças políticas que foram estimuladas no governo de Getúlio Vargas. Para o autor, o modelo de *Welfare State* dos governos militares perdeu o caráter populista que vinha mantendo desde a época de

Vargas, ao assumir uma política de caráter compensatório, com políticas de cunho assistencialistas que buscavam diminuir os impactos das desigualdades provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista. Bresser Pereira (2008) aponta que à medida que o desenvolvimento econômico é acompanhado pelo desenvolvimento político do país, o insulamento burocrático vai perdendo importância, pois o número de órgãos não submetidos ao clientelismo diminui e a sociedade passa a exercer um controle mais direto sobre as políticas que promovem. Este afastamento resultou em uma tentativa, em 1967, de reformar a administração pública federal brasileira, através do Decreto Lei n.200⁶, vista como um ensaio da administração gerencial, que se baseava no modelo americano de administração pública. Porém, ainda assim, era um contexto marcado por um sistema administrativo caracterizado por um alto grau de formalismo e discrepância entre as normas e a realidade, dando início ao acordo entre burguesia e burocracia política no qual os militares eram os protagonistas, formando o novo Pacto Burocrático Autoritário (BRESSER PEREIRA, 2008).

Apesar da postura autoritária do regime militar, continuou a tendência de aumento da cobertura previdenciária, segundo as teses da seguridade social, abarcando as empregadas domésticas e trabalhadores autônomos no rol dos benefícios da Previdência. Essa ligação entre estado autoritário e continuidade de programas sociais é explicada por Ritter (1991), ao enfatizar que alguns elementos do estado social podem formar estados autoritários e até ditaduras facistas, uma vez que, as políticas sociais são tidas como formas de domínio e poder por parte do Estado. Para Malloy (1979), em relação ao poder do Estado, a partir de 1964, aparece no Brasil uma espécie de sistema de “autoritarismo burocrático” caracterizado pelo “bi-frontal” corporativismo em que o estado tem buscado a incorporação controlada de grandes grupos de interesses nacionais e internacionais, grupos gerenciais e tecnocratas emergentes da classe média e a exclusão da participação da classe trabalhadora no processo político. Para Vianna (1998), o regime militar deixou algumas heranças que permanecem no contexto social brasileiro, caracterizado pela concepção corporativa da organização sindical e o intenso individualismo, além do descrédito das instituições e da privatização do espaço público.

⁶ “O Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. A reforma teve, entretanto, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como ‘burocrática’ ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores” (BRESSE PEREIRA, 2008, p.66).

Draibe (1990) mostra que, no geral, este período foi caracterizado por uma política de bem estar meritocrática-particularista-clientelista, por agir como mecanismo de estratificação social ao definir políticas específicas para grupos sociais diferentes e pela tendência em “feudalizar” áreas do organismo previdenciário, principalmente ao promover distribuição de benefícios em período eleitorais. As palavras da autora caracterizam bem o contexto da época:

Do ponto de vista da ampliação de direitos sociais e da definição de critérios de acesso e elegibilidade, é certo que tendências universalizantes foram sendo introduzidas no sistema. (...) Entretanto, tais tendências universalizantes - que, de fato, disseram respeito principalmente à ampliação das possibilidades de acesso aos subsistemas sociais - assim como a expansão massiva do sistema e a oferta de serviços sociais publicamente organizados longe estão ainda de conferir ao sistema brasileiro características do tipo “institucional-redistributivo”, tendo antes reforçado seu caráter meritocrático-particularista (DRAIBE, 1990, p. 12-13).

As políticas com tendências um pouco mais universalizantes, de certa forma, mudaram o modo do Estado se relacionar com a sociedade, ampliando a proteção social e incluindo milhares de pessoas antes marginalizadas pelo sistema criado em 1930. Na tendência de ampliar os direitos sociais, cria-se em 1971 o PRORURAL, destinando fundos para a manutenção do FUNRURAL, estendendo os benefícios para os trabalhadores rurais. Continua assim, nas palavras de Oliveira e Teixeira (1989), a função assistencial do sistema previdenciário brasileiro, porém limitado ao contingente dos trabalhadores formais que sustentam o sistema previdenciário. Neste contexto, Malloy (1979) destaca os avanços das políticas deste período, uma vez que, para ele, o programa rural marcou a primeira ruptura com os conceitos de seguro definido na Lei Eloy Chaves, tornando-se um modelo inovador ao contemplar o problema da previdência social rural.

A partir de 1974, a política adotada pelo governo, principalmente com Geisel (1974-1979) é marcada por repressão, mas também por investimentos em áreas sociais, como ocorreu com o II Plano de Desenvolvimento Nacional (PND), que amplia a distribuição de renda, principalmente com a Previdência, considerada como o melhor canal da relação entre Estado e população. E, com a atenção dos governantes voltada para a Previdência, cria-se em 1974 o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), fortalecendo ainda mais o sistema. Por sua vez, este Ministério se encarrega das atribuições relativas tanto à Previdência, quanto a área de saúde, sendo que o Ministério da Saúde apresentava apenas caráter normativo e voltado para questões relativas à vigilância sanitária.

Porém, apesar da criação do INPS em 1966 que unificou os institutos e padronizou as regras, os gastos com benefícios só aumentavam, já que não houve mudança nas políticas de concessão, agravando ainda mais a “Crise da Previdência”. Sobre este período Oliveira e Teixeira (1989) argumentam que, desde as origens da Previdência no Brasil, a crise vem sendo gerada, atingindo seu ápice em 1980 e atravessando os anos que se seguem.

De modo geral, fatores como ampliação da cobertura dos benefícios, crescimento da dívida com os bancos, destinação indevida dos recursos da Previdência para subsidiar projetos de desenvolvimento e industrialização, modelo de privilégios dos produtos privados de serviços de assistência médica, aliado ao superfaturamento dos serviços e à corrupção contribuíram para o desgaste do sistema. Nas palavras de Oliveira e Teixeira (1989), o modelo implantado na Previdência Social é corruptor, incontrolável, atendendo mais as necessidades de reprodução do capital do que as reais necessidades de bem estar da população, o que o torna inviável e oneroso.

A fim de minimizar o problema financeiro da Previdência, a década de 1980 foi marcada por várias medidas no sentido de reverter a situação. Costa (2005) destaca que a restrição orçamentária do setor público resultou na contenção de gastos e investimentos públicos, principalmente em relação às políticas sociais. Dessa forma, o então Presidente da República João Figueiredo (1979-1985), através de um Decreto baixou um pacote previdenciário, criando a contribuição por parte dos aposentados e pensionistas de 3% a 5% do valor do benefício recebido, além dos funcionários públicos estatutários terem suas contribuições elevadas de 5% para 6% dos salários e, as empresas, ao invés de contribuírem com 8% sobre a folha de salário, contribuía com 10%. No entanto, este pacote, além de ter penalizado os aposentados e muitos trabalhadores, retrocedendo no processo democrático recém-adotado no país (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1989), não conseguiu solucionar as condições que prejudicavam o sistema previdenciário, fazendo com que a crise permanecesse e o déficit aumentasse de 1983 a 1985 em 181 bilhões de cruzeiros.

Apesar da existência do déficit, os beneficiários continuavam recebendo os seus benefícios e, portanto, a única solução era intensificar os cortes na área dos serviços médicos. Em 1981, criou-se o Conselho Consultivo da Administração de Saúde Previdenciária (CONASP), como órgão do MPAS, com a atribuição de organizar e aperfeiçoar a assistência médica, sugerindo critérios para melhor alocação dos recursos da Previdência para área da saúde. Este órgão, por sua vez, elabora um documento em 1982, intitulado “Plano de Reorganização da Assistência à Saúde no Âmbito da Previdência Social” e que objetiva além

da contenção dos gastos, aumentar a produtividade e racionalidade do sistema previdenciário e de serviços médicos, melhorar a qualidade dos serviços e a extensão da cobertura aos trabalhadores rurais em condições iguais às dos trabalhadores urbanos e que o Estado assuma o controle do sistema de saúde. Estas e outras medidas são, de fato, concretizadas e legalizadas na promulgação da Constituição Federal de 1988.

2.6 Período 1986-2013: Constituição Federal e as Reformas

A volta do governo civil após a ditadura em 1985 concedeu esperanças à população na expansão da concessão dos benefícios e diminuição das tensões sociais, já que, conforme Vianna (1998), os altos índices de pobreza e as intensas desigualdades sociais eram vistas como resultado das políticas autoritárias do regime militar. A Constituição Federal de 1988 foi uma forma de romper com a prática excludente vigente até então trazendo um sentimento de dívida social para a população.

A promulgação da Constituição de 1988 foi produto de um intenso debate político, estando de um lado os partidos de centro esquerda e, de outro, os de centro direita. Para Boschetti (2003), a versão promulgada foi uma combinação de proposições conversadoras do centro e de reivindicações dos trabalhadores e dos partidos de esquerda, não sendo, portanto, nem uma Constituição caracterizada por ideias de esquerda nem de direita, mas que continha uma transição para a democracia (VIANNA, 1998). Em relação à administração pública, esse período representou um retrocesso burocrático que foi, segundo Bresser Pereira (1996), resultado de forças políticas dominadas pelo clientelismo e pelo patrimonialismo, do ressentimento da velha burocracia contra a forma pela qual a administração central foi tratada no regime militar, além da desestatização que levou os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais, que haviam ganhado autonomia com o Decreto-Lei 200. Sendo assim, houve um retrocesso aos moldes burocráticos, trazendo novamente um corporativismo e uma estrutura centralizada que, muitas vezes, impedem a consolidação dos princípios de igualdade e justiça voltados para o bem estar social (BRESSER, 1996).

Porém, a Constituição apresentou alguns avanços no que se refere à inclusão da Assistência Social no rol dos direitos sociais, que compunha juntamente com a Saúde e a Previdência Social a chamada Seguridade Social. Houve também a democratização, em que os trabalhadores organizados se tornaram, até certo ponto, interlocutores no processo de decisão, redefinindo as relações entre Estado e Sociedade (VIANNA, 1998). Silva (2004)

mostra que este período foi marcado por dois embates, pois de um lado a Constituição era vista pelos segmentos progressistas da sociedade como uma assistencialização da Previdência e, por outro lado, na visão dos liberais, como agravante do déficit ao demandar mais aportes fiscais. Boschetti (2003) demonstra que a referência aos modelos existentes nos países da Europa onde a política do Bem Estar Social ou *Welfare State* estava mais consolidada teve grande influencia no modelo de Seguridade Social que englobou as três políticas. Entretanto, para Vianna (1998), o desenho impresso pela Constituição foi um sistema universalista em sua concepção, mas muito seletivo na sua aplicação prática, uma vez que as características estruturais do sistema político brasileiro limitaram as estratégias redistributivas e universalistas. Draibe (2003), na mesma perspectiva, aponta que não houve alteração dos princípios que estruturam o sistema previdenciário, pois, embora aperfeiçoado, permaneceu como um sistema público, universal e de decisão compulsória, com um regime de repartição simples, além da manutenção das regras básicas para a concessão de benefícios, bem como os regimes especiais de funcionários públicos, preservando-se o direito à integralidade e paridade das aposentadorias com os salários dos ativos.

O que se percebe, ao se analisar toda a evolução histórica da Previdência, é que a discussão sobre a Assistência fazer parte da Previdência Social nunca deixou de existir, se intensificando ainda mais após a promulgação da Constituição em 1988, em que se discute a questão da Previdência ser moldada nas bases do seguro ou da seguridade. Boschetti (2003) demonstra que, apesar de alguns autores como Vianna (1998) considerarem que o Brasil se espelhou nos moldes ingleses para elaborar a Constituição, eliminando os fundamentos do modelo alemão, que fora montado na década de 1930 no Brasil, os princípios bismarckianos do seguro social não foram totalmente eliminados. Para a autora, a Seguridade Social Brasileira, tal como foi instituída pela Constituição, ficou entre o seguro e a seguridade.

No contexto que se segue, a partir da década de 1990, com a posse do Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), houve uma abertura econômica para o comércio internacional, já que suas ideias iam de encontro com as teorias neoliberais, provocando a decadência da indústria nacional e, com isso, prejudicando o sistema previdenciário. Batich (2004) aponta que houve um decréscimo de 4,5% do valor da receita oriunda das contribuições previdenciárias em 1996, enquanto que os benefícios aumentaram 24%. Além disso, como afirma a autora, diferente da década de 1920 e 1930, em que a Previdência possuía um número crescente de contribuintes e tendo poucos segurados que atendiam aos requisitos para se aposentarem, na maturidade, como é o caso das décadas posteriores a 1990,

há um grande número dos que atingiram as condições para se aposentarem por idade ou tempo de serviço, aumentando a quantidade dos benefícios concedidos. No campo da administração pública, as tentativas de reforma do governo Collor também foram equivocadas, uma vez que houve corte de funcionários, redução dos salários reais e diminuição do tamanho do Estado (BRESSER PEREIRA, 2008).

O período que marcou os anos 1990 caracterizou-se por parcerias entre o governo e movimentos sociais, permitindo a maior participação popular, configurando um novo período da administração pública brasileira, denominada Administração Societal (PAULA, 2005) ou Governança Pública (SECCHI, 2009), em que há uma busca da eficiência da máquina pública através de um governo voltado para o povo que participa das políticas adotadas pelo Poder Executivo, por meio de instrumentos criados para este fim, como os Conselhos Gestores Municipais, Orçamentos Participativos, dentre outros.

Este contexto foi propício para a redução de práticas clientelistas, tão presentes nas políticas de bem estar brasileiras, cedendo espaço para uma visão não de assistencialismo aos pobres, mas de ações públicas voltadas para os setores marginalizados da sociedade capaz de garantir os direitos sociais básicos, mesmo que de uma maneira insuficiente. No plano econômico, os governos de Collor, Itamar e Fernando Henrique Cardoso criaram medidas de ajuste fiscal visando a contenção da inflação e do gasto público, refletindo diretamente nas políticas sociais.

Entre 1988 e 2002, período compreendido entre a promulgação da Constituição e o término do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a relação entre o mundo do trabalho e a Previdência Social seria marcada por eventos conflitantes, como destacam Cardoso Júnior e Jaccoud (2005). Houve um avanço social com a extensão de benefícios previdenciários principalmente para os trabalhadores rurais, a ampliação do seguro-desemprego, a reativação do serviço de intermediação de mão de obra, o fortalecimento das funções de qualificação profissional e a criação de mecanismos de concessão de microcréditos produtivos, reflexo das diretrizes da Reforma do Estado e da proposta da adoção de um modelo gerencial (BRESSER PEREIRA, 1996). A onda ideológica neoliberal refletiu no governo de FHC que começou em 1995 com um programa de reformas constitucionais visando privatizar os serviços públicos e reformar a previdência pública. Para Bresser Pereira (2008), a grande crise que o país enfrentava desde os anos 80, era uma crise do Estado – uma crise fiscal, administrativa e de sua forma de intervenção na economia – de forma que a solução não era substituir o Estado pelo mercado como a ideologia liberal propunha, mas

reformular e reconstruir o Estado, a fim de promover melhorias no campo social, sendo peça chave para solucionar a crise fiscal do sistema da Previdência Social. Em contrapartida, Ribeiro e Ribeiro (2001) já não consideram ter havido um avanço significativo no campo das políticas sociais. Para as autoras, a previdência, saúde, habitação e lazer cobriam apenas categorias profissionais específicas, através dos respectivos sindicatos. A política social mais ampla, própria de uma economia que se industrializa e se urbaniza era feita apenas de forma pontual.

Azeredo (1993) comenta sobre este período em que, após a promulgação da Constituição, ficou evidente a incapacidade do país em concretizar os avanços que se previam. Para ele, a ampliação das fontes de financiamento e diversificação das bases de contribuição não foram suficientes para custear o sistema. Além disso, o agravamento do processo recessivo, a crise fiscal da União e a reforma administrativa iniciada em 1990 que fragmentou o sistema institucional e não trouxe os resultados esperados, fizeram com o que Estado se tornasse incapaz de assumir o controle da Previdência, o que reflete nos elevados índices de corrupção, fraudes e sonegações⁷.

Neste período, o desequilíbrio entre despesas e receitas da Previdência culminou em diversas reformas do sistema (APÊNDICE D), a fim de minimizar os problemas financeiros. A primeira tentativa de reforma ocorreu em 1992 no governo de Fernando Collor, que convocou uma comissão especial para estudar o sistema previdenciário. Em 1998, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi aprovada a Emenda Constitucional n.20 que permitia a elaboração de leis possibilitando mudanças para atingir, principalmente, o Regime Geral da Previdência Social, além da “desconstitucionalização” da fórmula de reajuste das aposentadorias (GIAMBIAGI *et al.* 2004). Esta emenda permitiu que a elaboração de leis provocasse mudanças com o intuito de atingir o benefício da aposentadoria e outras modificações no sentido de reverter a regra diferenciada que favorece as mulheres e eliminar a vinculação entre o salário mínimo e o piso previdenciário. Pacheco Filho e Winckler (2005) apontam que a Emenda Constitucional nº20, complementada pela Lei Geral da Previdência do Setor Público, ao estabelecer regras gerais e limitantes com bases atuariais e financeiras equilibradas para o funcionamento dos regimes próprios, definiu a estrutura do sistema

⁷ De acordo com dados da ANFIP (1998), a evasão fiscal em 1998 atingiu R\$ 35 bilhões, representando 5 vezes o valor do presumível déficit previdenciário naquele ano. Entre 2003 e 2005, o governo acumulou R\$ 100 bilhões de *deficit* de caixa no INSS por motivo de uso indevido do orçamento da seguridade social, sendo R\$ 90 bilhões em função de sonegação, evasão e elisão contributiva e R\$ 35 bilhões em função de renúncias contributivas (BOSCHETTI, 2009).

previdenciário brasileiro, uma vez que rompeu com os critérios contábeis vigentes no período anterior.

Consoante Boschetti (2003) e Draibe (2003), as consequências da reforma de 1998 foram mais no sentido de reduzir a amplitude dos direitos conquistados com a Constituição de 1988, diminuindo as políticas benevolentes então instauradas, reduzindo a idade mínima para concessão dos benefícios, dentre outros aspectos que, na visão das autoras, acabou distanciando a Previdência Social dos moldes de proteção social do *Welfare State*. Vianna (1998) ainda acrescenta que as modificações oriundas das reformas serviram para amortizar a crise e frear as consequências de uma possível recessão econômica e minimizar as injustiças sociais, não resolvendo, de fato, o problema como um todo.

Já o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) é marcado por duas reformas, uma em 2003 com a Emenda n. 41 e a outra em 2005 com Emenda n. 47. A reforma de 2003 repercutiu mais no regime próprio de previdência dos servidores e menos no regime geral. Por meio da EC nº 41, os aspectos concernentes aos regimes da Previdência foram modificados, ao criar um regime único para o setor privado e público, definição de um teto único, criação de aposentadoria complementar por meio de fundos de pensões e modificação das contribuições das empresas, que incidiam sobre o faturamento e não mais sobre a folha salarial. A EC nº 47 de 2005 foi vista como uma complementação da EC nº 41 de 2003, na tentativa de aprofundar as mudanças nos regimes próprios de previdência dos servidores públicos e estabelecer novos requisitos para a aposentadoria de servidores que ingressaram no serviço público até 1998.

Porém, no que tange à reforma no campo da administração pública, Lula se opôs à reforma porque supunha ser liberal e pelo fato de suas bases sindicais serem formadas por servidores públicos de nível médio e baixo. Bresser Pereira (2008) destaca que apesar dessa oposição, a atividade social mais bem sucedida, o Bolsa Família, vem sendo administrada segundo critérios gerenciais e, no caso da Previdência, vem passando por reformas em que os princípios gerenciais estão sendo adotados. O novo modelo que surge, principalmente com as políticas sociais e o incentivo à participação população é chamado de Modelo Societal (PAES, 2007) ou Governança Pública (SECCHI, 2009), em que os princípios básicos que o norteiam referem-se à melhoria da interação entre atores públicos e privados para a solução de problemas coletivos, instauração de uma democracia deliberativa, como os orçamentos participativos e os conselhos deliberativos. No caso da Previdência, em termos legais, existem os Conselhos de Previdência Social (CPS), com um caráter consultivo e de assessoramento,

que amplia o diálogo entre o INSS e a sociedade, permitindo que as necessidades específicas de cada localidade, no que tange às questões do debate das políticas públicas e de legislação previdenciária, sejam atendidas de modo mais eficiente (Brasil, 2009), conferindo um carácter mais participativo na formulação das políticas previdenciárias.

No entanto, apesar das três reformas da previdência, alguns problemas característicos do início da criação das CAPs e IAPs perduram até os dias atuais. Dentre eles, encontra-se a criação das Desvinculações de Receitas da União (DRU), adotada em 1994 e que aumenta a flexibilidade para que o governo use os recursos do orçamento das despesas que considerar mais importante. Com esta medida, a Seguridade Social é diretamente afetada, uma vez que, com a regra, 20% das receitas da União ficam desvinculadas das destinações fixadas pela Constituição. Isso significa então que, parte das receitas oriundas das contribuições sociais não precisa ser gasta na área da saúde, assistência e previdência, onerando ainda mais o sistema. Outros problemas também configuram o cenário atual, tais como agravamento do desequilíbrio entre receitas e despesas com o envelhecimento populacional, aposentadorias rurais sem contribuições prévias, além da omissão de receitas ou negativas de contribuição por parte do governo e empresas (RIBEIRO e RIBEIRO, 2001; SANTOS, 2009).

Como medida paliativa contra a crise financeira que ameaça o sistema previdenciário, o governo da Presidente Dilma Rousseff tem adotado algumas políticas, como a promulgação da Lei nº 12.618 em 2012, que institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais efetivos, fixando o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões por parte do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), através da criação de três entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Poder Executivo (Funpresp-Exe), do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Poder Judiciário (Funpresp-Jud). Este fundo terá a função de capitalizar os recursos responsáveis pelo pagamento das aposentadorias acima do teto estipulado atualmente em R\$ 4.159,00. O objetivo principal da Funpresp é garantir os direitos dos servidores já na ativa e definir meios para que os novos funcionários públicos mantenham os seus ganhos na ocasião da aposentadoria, evitando, assim, um estrangulamento da Previdência Social no futuro, mantendo a austeridade com as contas públicas (MPS, 2012). A estimativa é de que, a partir de 2040, o novo modelo represente uma economia anual de R\$ 20 bilhões ao orçamento da União (MPS, 2012). Neste contexto, verifica-se um retorno ao sistema de capitalização como uma das formas de financiamento do sistema, já que apenas o

regime de repartição tem se mostrado incapaz de promover o equilíbrio financeiro por ser mais vulnerável às mudanças que ocorrem na sociedade.

O secretário de Políticas de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social, Jaime Mariz, afirma que a criação da Funpresp representa estímulo à formação de poupança interna no País, permitindo a liberação de recursos por parte do governo federal, que poderá investir em áreas que considere prioritárias (MPS, 2012). O que se observa nesta afirmação é um retorno às ideias de cunho liberal, que propaga que o Estado deve se isentar da responsabilidade da Previdência Social no que se refere à alocação de recursos para investir em áreas consideradas prioritárias e essenciais para o desenvolvimento do país. Esta nova concepção liberal por parte das políticas sociais vai ao encontro com o que Vögel (1989) denomina de Teoria do Estado Social Econômico Liberal que se orienta a partir de um otimismo do bem estar social através do controle de mercado, principalmente quando a política social fica estagnada e o Estado não consegue suprir as necessidades da população, sendo, então, alcançado o limite do estado social, cedendo espaço para a atuação do mercado.

Todas essas reformas reforçam as ideias de Costa (2005), de que a atual crise orçamentária e a tendência de reformas nos programas públicos de previdência decorrem do processo histórico e cumulativo do processo capitalista. No entanto, conforme Vianna (1998), a seguridade privada, por mais que tenha se expandido não substitui os sistemas públicos, já que sua cobertura é limitada. A complementaridade entre público e privado que se faz presente nas sociedades modernas, seja resultado de crises financeiras ou como característica do sistema político do país, concede novos papéis para as duas esferas, porém, sem reduzir a presença e a importância do Estado na promoção e regulação do bem estar. No entanto, a tendência para sistemas privados de bem estar tornam os programas excludentes e seletivos e, por isso, podem se constituir em soluções pouco válidas ao longo prazo (VIANNA, 1998). Em outra perspectiva, Porto (2012) afirma que, para que se consiga um modelo de previdência sustentável e comprometido com os direitos sociais, seja necessário abandonar velhas crenças e quebrar paradigmas, adotando modelos privados de seguro social, como o FUNPRESP.

Essas visões antagônicas caracterizam o debate que se iniciou com a criação da Previdência Social na década de 1930 e permeia até os dias atuais, sobre a questão de qual seria o verdadeiro papel do Estado na provisão do bem estar social por meio das políticas previdenciárias, seja através de uma intervenção mínima e apenas reguladora como nos

primeiros anos de sua existência ou um papel mais ativo e interventor que caracteriza um *Welfare State* consolidado e estruturado característico dos países desenvolvidos.

3. Considerações Finais

A Previdência Brasileira faz parte de transformações históricas, como por exemplo, o processo industrialização, de redemocratização, autoritarismo e repressão política, promulgação de uma Constituição voltada para o Estado Democrático do Direito, além das constantes reformas da administração pública, que estão ligadas ao papel pouco redistributivo das políticas sociais, com uma formação caracterizada pela baixa legitimidade democrática das coalizões dos trabalhadores, levando os governantes a investirem no bem estar em resposta à mobilização operária ou como uma forma de controle da população. A falta de uma autonomia burocrática e de uma profissionalização das classes sociais e a pequena capacidade de mobilização foram fatores que, de certa forma, impediram que as políticas previdenciárias fossem conduzidas como forma de promoção do bem estar geral. O Estado social brasileiro representado pelas políticas previdenciárias foi marcado por posturas particularistas e clientelistas, com políticas pouco voltadas para as necessidades públicas, intensificando, assim, a segmentação e a exclusão de classes sociais, como, por exemplo, os que não estavam vinculados ao mercado formal, os desempregados e aqueles que não contribuíram com o sistema.

O que se percebe é que as políticas previdenciárias ao longo do tempo foram delineadas sob a lógica de uma cobertura excludente e que em cada fase, apesar da expansão dos benefícios, houve mecanismos de racionamento e de exclusão que tiravam do rol dos benefícios diversos segmentos sociais.

A rejeição às políticas universalistas no processo de formação do sistema previdenciário brasileiro se deu por vários motivos conforme o contexto político e econômico se modificava. No início, os trabalhadores rurais não faziam parte do sistema para não romper com os interesses da oligarquia dominante, que viam na autonomia dos trabalhadores rurais uma ameaça ao sistema de dominação. Além disso, apenas as classes operárias eram beneficiadas, já que estas eram as únicas que ameaçavam a ordem então vigente com movimentos reivindicatórios e greves. As medidas contencionistas, constantes no período de 1930 a 1945, também serviram para excluir boa parte da população da Previdência Social. Mais tarde, na década de 1960 em diante, as políticas autoritárias, apesar de ampliarem a

cobertura, não conseguiram atingir as classes excluídas e provocaram intensas desigualdades e aumento da pobreza. No período da consolidação da Constituição Federal até os anos atuais, apesar de avanços formais e propostas de políticas universalizantes, por motivos de ordem econômica e fiscal, nem todos os cidadãos são incluídos como beneficiários do sistema, migrando para programas assistenciais, já que não fazem parte do mercado formal de trabalho e nem conseguem contribuir com parte dos ganhos. Assim, no momento em que parecia que o curso das políticas previdenciárias tenderiam a um processo mais universalizante e igualitário, as reformas tomam espaço com reestruturação dos princípios alcançados com a Constituição em prol de um equilíbrio financeiro.

Ao se remeter as fases da evolução histórica da Previdência, verifica-se que a modernização instaurada no regime militar delineou os caminhos para a seletividade, estimulando uma lógica individualista e particularista dos interesses, contribuindo para a exclusão social. O que se percebe, então, é a influência que o processo de ditadura militar provocou na formação da atual Previdência Social, principalmente ao voltar suas práticas para as políticas sociais, ampliando a cobertura, segmentando o setor e impedindo a participação de parte da população no processo. E, apesar das inúmeras reformas operadas, resquícios deste período podem ser notados até os dias atuais.

Apesar dos avanços alcançados com a Constituição, como as propostas de universalização da cobertura e atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios, serviços direcionados à população rural e urbana, estes novos princípios eram criados como uma forma de dívida social resultante do padrão burocrático e autoritário das políticas do regime militar, com caráter excludente e privatizante.

Quando se analisa os aspectos financeiros, verifica que alguns fatores que acompanharam a evolução histórica da Previdência foram decisivos para agravar ainda mais a situação financeira do sistema. Dentre eles, destaca-se o descumprimento por parte dos governos e das empresas das leis orçamentárias vigentes em sua elaboração, que previam a contribuição tripartite, retenção dos recursos destinados à Previdência pela União, desvios destes recursos para outras finalidades que não as políticas sociais em prol do desenvolvimento econômico e da industrialização, perda de reservas financeiras levando ao esgotamento do modelo de capitalização, dando espaço ao regime de repartição que é vulnerável e sensível às transformações econômicas da sociedade. Houve também a ampliação da cobertura sem a contrapartida da contribuição prévia, como no caso dos

trabalhadores rurais e as constantes reformas realizadas que não resolvem de fato as causas dos problemas e acabam criando mecanismos de exclusão e injustiça social.

Para uma estratégia bem sucedida no âmbito previdenciário, não se faz necessária a exclusão do Estado como promotor do bem estar e nem dos setores privados que, em parceria com o governo, podem auxiliar na construção de um sistema mais igualitário e sustentável. No entanto, deve-se tornar o sistema público mais eficiente e voltado para o atendimento da população, para que assim seja possível construir um sistema previdenciário que seja ao mesmo tempo universal, igualitário, financeiramente equilibrado e sustentável ao longo prazo.

Como não é possível mudar o curso da evolução histórica, o que se pode avançar em termos futuros é caminhar para uma sociedade que reforce os esquemas de proteção com políticas previdenciárias, por meio de ações que estimulem a cobertura previdenciária voltada para questões de gênero (mulher) e raça (promoção da igualdade), que retire as pessoas da informalidade, induza a oferta de novos empregos formais e crie condições para que a população excluída possa fazer parte deste sistema. Só assim será possível abranger uma parcela cada vez maior de cidadãos e orientar as reformas que objetivem atender os interesses das classes sociais ainda desprotegidas pelo Estado, formulando ações que se distanciem dos sistemas competitivos, que visam apenas o lucro e que tendem a seguir padrões excludentes e desiguais, além de oferecer uma redistribuição efetiva entre as várias classes sociais e políticas capazes de garantir a sustentabilidade financeira do sistema.

Referências

ANFIP. **Sonegação, fraude e evasão fiscal. Ciclo de Estudos e Seminário.** Brasília: ANFIP, vol. V, 1998.

AZEREDO, B. **O sistema previdenciário Brasileiro: Diagnósticos e Perspectivas de Mudanças.** Rio de Janeiro. CEPP n. 9. Texto para Discussão. 1993.

BATICH, Mariana. Previdência do Trabalhador: uma trajetória inesperada. **São Paulo em Perspectiva** 18(3): 33-40, 2004.

BOSCHETTI, I. Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira. **Psicologia & Sociedade**; 15 (1): 57-96; jan./jun.2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação.** Programa de Capacitação em serviço social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, UnB/CEFSS, 2009.

BRAGA, José Carlos de Souza. **A questão da saúde no Brasil: um estudo das políticas sociais em saúde pública e medicina previdenciária no desenvolvimento capitalista.** Dissertação de mestrado. Unicamp. 1978.

BRASIL. Ministério da Previdência Social (2009) **“Previdência Social: Reflexões e Desafios”** Brasília: MPS, 2009. 232 p. em Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30, 1. Ed.

BRASIL. Ministério da Previdência Social (MPS). **Previdência Social.** Ano II. n.3. maio-agosto de 2012. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_120606-123036-146.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2013.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia Pública na Construção do Brasil.** Junho 2008.

CARDOSO JÚNIOR, J. Celso & JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In*: JACCOUD, Luciana. (Orgs) **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CARVALHO, F. J.J. C. de. **Equilíbrio Fiscal e Política Econômica. Análise Econômica**. V. 26, n. 50. 2008

CONDE RUIZ, J. I. & PROFETA, P. (2003). **What social security: Beveridgean or Bismarckian?** Fundación de Estudios de Economía Aplicada. Documento de trabajo 2003.

COSTA, Gustavo Fabiano da. **A Previdência Social no Brasil numa perspectiva histórico-comparativa mundial**. X Encontro Nacional de Economia Política. 2005 Disponível em <http://www.gpepsm.ufsc.br/html/arquivos/COSTA_2005.pdf> Acesso: 2 de julho de 2013.

DONNANGELO, Maria Cecília Ferro. **Medicina e sociedade: o médico e seu mercado de trabalho**. São Paulo, Pioneira, 1975.

DRAIBE, Sônia Míriam. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo soc.** vol.15 no.2 São Paulo Nov. 2003.

DRAIBE, Sônia Míriam. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. *In*: Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - **Políticas Sociais e Organização do Trabalho**. Brasília: IPEA, 1990. v.4.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfarestate. **Lua Nova** ano.24 São Paulo Sept. 1991

GIAMBIAGI, F.; MENDONÇA, J.L.de O; BELTRÃO, K.I. VAGNER, L. **A Diagnostico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?** Pesquisa e Planejamento Econômico | ppe| v.34 | n.3 | dez 2004

HUBER, Ernst Rudolf. Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft, in: ders., **Nationalstaat und Verfassungsstaat. Studien zur Geschichte der modernen Staatidee.** Stuttgart 1965, 249-272 bes 254-257.

MALLOY, J. M. **The Politics of Social Security In Brazil.** Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 1979.

MEDEIROS, M.. **A Trajetória do WelfareState no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990.** Texto para Discussão, n. 852, IPEA, Brasília, dez. 2001.

MESGRAVIS, Laima. **A Santa Casa de Misericórdia de São Paulo. (1599 a 1884) Contribuição ao Estudo da Assistência Social no Brasil,** Coleção. Ciências Humanas São Paulo, 1974.

OLIVEIRA, Jaime A de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **(IM) Previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil.** 2. ed. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Abrasco, 1989. 360 p.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. The Brazilian Social Security System. **International Social Security Review.** Vol. 54 1/2001

PACHECO FILHO, Calino; WINCKLER, Carlos Roberto. Reforma da Previdência: o ajuste no serviço público. **Indic. Econ. FEE,** Porto Alegre, v. 32, n. 4, p. 221-248, mar. 2005

PAULA, Ana Paula Paes. Por uma nova gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2007.

PORTO, Valéria. **A previdência social do servidor público: da promulgação da Constituição Federal de 1998 à criação da FUNPRESP.** In: Congresso Consad de Gestão Pública, 5, 2012, Brasília. Anais.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, Mônica Matos, RIBEIRO, Elisabeth Matos. **A Participação do Sistema Previdenciário no Déficit Público Brasileiro**. In: EnANPAD, 25, 2001, Campinas. Anais... Campinas: ANPAD, 2001.

RITTER, Gerhard A.: **Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich**. München, 199.

ROCHA, Fabiana; GIUBERT, Ana Carolina. **Composição do Gasto Público e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros**. XXXIII Encontro Nacional de Economia ANPEC, 2005.

SANTOS, W.G. **Cidadania e Justiça**. São Paulo. Campus, 1979.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho Dos. **Previdência Social no Brasil - 1923 - 2009: Uma Visão Econômica**. São Paulo: ed. AGE: 2009.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Vol. 43, no. 2 (2009).

SERRA E GURGEL, J. B. **Evolução da Previdência Social**. Brasília: FUNPREV, 2008. Disponível em: <http://www.anasps.org.br/evolucao_historica_previdencia.pdf>. Acesso em: 03 de set. de 2013.

SILVA, A.A. A Reforma da Previdência Social Brasileira: entre o direito social e o mercado **São Paulo em Perspectiva**, 18(3) p. 16-32, 2004.

SILVA, Arthur Laércio Homci da Costa . A evolução histórica da previdência social no Brasil **.Unieducar**, Fortaleza, ano XI, n. 5353, 03/12/2010. Disponível em: <http://www.unieducar.org.br/artigos.asp?cod=2&id=1259>; Acesso em: 03 de set. de 2013.

VIANNA, M.L.W. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Ed. **Revan-IUPERJ/UCAM**, Rio de Janeiro 1998.

VOGEL, Hans-Jochen (Hrsg): **Dem Sozialstaatsgebot verpflichtet in: 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland**, Baden Baden 1989, S. 161-168

ARTIGO III

A FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PREVIDENCIÁRIAS: ANÁLISE COMPARATIVA DAS EXPERIÊNCIAS ALEMÃ E BRASILEIRA

RESUMO

O objetivo deste trabalho consiste em apresentar uma análise comparativa por meio de um recorte histórico evolutivo do modelo previdenciário brasileiro com o modelo previdenciário alemão, destacando suas semelhanças e diferenças ao longo da evolução, buscando responder ao seguinte questionamento: as políticas previdenciárias brasileiras vêm, ao longo da sua evolução histórica, se distanciando ou se aproximando de seu modelo genitor? Como procedimento metodológico será utilizado o método comparativo por meio de uma abordagem histórica. A partir da análise, foi possível verificar semelhanças como o sistema de repartição, o financiamento tripartite, a necessidade de contribuição prévia para a concessão de benefícios, as mudanças da sociedade que causam o envelhecimento demográfico da população, a falta de reservas financeiras para cobrir os futuros aposentados e pensionistas e o aumento das despesas sem o aumento proporcional nas receitas. No entanto, o sistema previdenciário brasileiro se afasta dos ideais bismarckianos ao não conseguir incorporar atores sociais na criação das políticas e de contar com a organização de partidos políticos que atendam aos interesses de diversas classes sociais, perpetuando os interesses dos grupos mais fortes, formando uma estrutura desigual de proteção e beneficiários hierarquizados e uma população com baixa atuação reivindicatória. Além disso, as reformas tendentes aos sistemas privado possuem objetivos diferentes nos dois países, pois no Brasil não havia uma pretensão de completar com o sistema privado as fraquezas do sistema público e aumentar a cobertura, como ocorreu na Alemanha, mas atender a lógica do mercado, reforçando a ideia da “universalização excludente”, fazendo que os cidadãos com direitos iguais perante a lei se transformassem em cidadãos excluídos do processo de concessão de direitos e de formulação dessas políticas sociais.

Palavras chave: Previdência Social Brasileira, Estado Social alemão, Evolução Histórica, Análise comparativa.

ARTICLE III

FORMATION OF THE SOCIAL-SECURITY POLICIES: COMPARATIVE ANALYSIS OF THE GERMAN AND BRAZILIAN EXPERIENCES

ABSTRACT

The objective of this study is to present a comparative analysis by means of an evolutionary-historical evaluation of the Brazilian Social Security model with the German model, indicating their similarities and differences throughout evolution and seeking an answer to the following question: have the Brazilian social-security policies, over their historical evolution, been approaching or distancing from their parent model? As methodological procedure we will adopt the comparative model through a historical approach. Based on the analysis, it was possible to observe similarities with the distribution system, the tripartite financing, the need for prior contribution to the granting of benefits, the changes in society that cause population ageing, the lack of financial reserves to cover future retirees and pensioners, and the increased expenditure without proportional increase in the revenues. However, the Brazilian social insurance system is inconsistent with the Bismarckian ideals by not managing to incorporate social actors into the development of policies and count on the organization of politic parties that meet the interests of several social classes, perpetuating the interests of the strongest groups, forming an unequal structure of protection and hierarchical beneficiaries and a population with little protesting initiative. Besides, the reforms aimed to private systems have different objectives in both countries, because in Brazil there was no intention to reverse the weakness of the public system with the private system and increase coverage as occurred in Germany, but rather to meet the market logic, reinforcing the idea of "excluding universalization" making citizens with equal rights before the law become citizens excluded from the process of grant of rights and formulation of these social policies.

Keywords: Brazilian Social Security, German Welfare State, Historical Evolution, Comparative Analysis.

1. Introdução

Os princípios que norteiam a intervenção do Estado na sociedade, a fim de proporcionar o bem estar da população, como universalização dos direitos, a unificação institucional e a manutenção da renda dos trabalhadores em momentos de risco social decorrentes da ausência de trabalho, provocaram o surgimento de diferentes instituições de seguridade social, nas quais as variações em cada país são determinadas pelas diferentes relações estabelecidas entre o Estado e a classe social.

Os modelos de Seguridade Social se basearam em duas referências: o modelo proposto por Otton von Bismarck, na Alemanha, em 1888, e o proposto por William Beveridge na Inglaterra, em 1942. O modelo bismarckiano se destina a manter a renda dos trabalhadores em momentos de risco social decorrentes da ausência de trabalho, por meio de contribuições prévias, enquanto que o modelo beveridgiano tem caráter universal e é destinado a todos os cidadãos incondicionalmente, a fim de garantir mínimos sociais e erradicar a pobreza.

Apesar de não haver um modelo puramente baseado nos princípios bismarckianos ou beveridgianos, já que cada realidade adapta estes modelos ao seu contexto social, econômico e político, no Brasil, os princípios do modelo alemão proposto por Bismarck foram decisivos na formação da Previdência Social, enquanto que o modelo de Beveridge norteia o sistema público de saúde e a assistência social brasileira. Dessa forma, como o objeto deste estudo é a Previdência Social Brasileira, será feita uma análise da sua formação à luz da experiência do Estado Social alemão, para que seja possível compreender o fenômeno histórico que foi a expansão da Previdência Social a partir de um cenário previdenciário considerado pioneiro e modelo para os demais países capitalistas.

Alguns trabalhos que abordam a realidade previdenciária de outros países da América Latina, América do Norte e Europa Central já foram desenvolvidos, com o objetivo de evidenciar as similaridades e diferenças com o caso brasileiro, como o trabalho de Malloy (1979) que traz uma perspectiva comparada das políticas sociais com os países da América Latina, Medeiros (2001) que distingue as funções históricas que assumiram os programas sociais no Brasil e nos países centrais, como Alemanha, França, Suíça, dentre outros, destacando a necessidade de melhorar a configuração dos atores sociais no Brasil aos moldes do que aconteceu historicamente nestes países. Costa (2005) procura enquadrar a Previdência Social brasileira em uma perspectiva histórico-comparativa mundial, a partir da transformação da economia no mundo capitalista, trazendo como plano de fundo as econômicas britânicas e

norte americana. Outro trabalho relevante é o de Caetano (2006) que identifica os fatores que influenciam o custo e a sustentabilidade de um plano previdenciário a partir das comparações internacionais. Já em relação ao modelo alemão, autores como Oliveira e Teixeira (1986), Braga e Goes de Paula (1986) retrataram de forma mais pontual a semelhança do modelo alemão com o brasileiro, principalmente na era Vargas.

A escolha dos dois países encontra-se vinculada, de um lado, no caso brasileiro, à problemática que deu origem ao trabalho, de entender como se deu a formação do sistema previdenciário e, de outro, a comparação à luz da formação do Estado Social de um país que, além de ter suas bases previdenciárias fortes e consolidadas, serviu de modelo para a formação da Previdência Social e, portanto, seu desenvolvimento histórico apresenta dimensões significativas para a análise desse contexto histórico brasileiro.

Ao se analisar uma política previdenciária, pode-se partir de duas visões: uma mais interna e particularista e uma visão mais externa e generalizada (VIANNA, 1998). A primeira parte de elementos como forma de financiamento, acesso aos benefícios e serviços, extensão da população coberta, valor das prestações, programas oferecidos enquanto que, a segunda, traz uma perspectiva voltada para a forma como se desenvolveram os aspectos como a industrialização e urbanização, a mobilização da classe operária, a estrutura burocrática, a forma do regime político adotado e o grau de cobertura e abrangência do modelo (ESPING-ANDERSEN, 1991; VIANNA, 1998; MEDEIROS, 2001).

Sendo assim, como recorte teórico, o presente trabalho se ocupará da visão mais holística do sistema, mas sem a pretensão de desconsiderar as outras variáveis como fundamentais para se entender o processo de formação de uma política previdenciária. Portanto, trata-se de investigar quais foram as combinações específicas destes elementos que possibilitaram a constituição da atual conjuntura previdenciária no Brasil.

A partir de então, pretende-se responder ao seguinte questionamento: as políticas previdenciárias brasileiras vêm, ao longo da sua evolução histórica, se distanciando ou se aproximando de seu modelo genitor? O objetivo deste trabalho consiste, portanto, em apresentar uma análise comparativa por meio de uma abordagem histórica da concepção e do desenvolvimento do modelo previdenciário brasileiro com o modelo previdenciário alemão, destacando as semelhanças e diferenças entre os dois. Os modelos se encontram em estágios de maturidade diferentes, pois enquanto no Brasil a implementação da Previdência encontra-se em desenvolvimento, a Alemanha já possui um sistema previdenciário forte e consolidado, resultado do acúmulo de experiência de mais de 125 anos. Para isso, o trabalho vai partir da

evolução histórica dos modelos alemão e brasileiro, buscando identificar pontos que poderão subsidiar o debate em relação à experiência brasileira. Schneider e Schmitt (1998) ao citarem Durkheim destacam que é possível confrontar a história de um contexto com outro contexto e analisar em cada um deles como o mesmo fenômeno evoluiu no tempo em função das mesmas condições, estabelecendo comparações entre os diferentes desenvolvimentos.

Partindo desta perspectiva histórico-comparativa, é possível se distanciar do que Costa (2005) caracteriza como reducionismo do “Estado nacional”, em que a análise da evolução do sistema previdenciário se limita apenas a uma abordagem do contexto interno, ignorando a articulação espaço tempo no seu desenvolvimento. Assim, será possível identificar os condicionantes para a formação da Previdência no Brasil, agora como parte da economia mundial, através de uma visão sistêmica da realidade.

No trabalho, será utilizado o método histórico comparativo que, segundo Bloch (1928) *apud* Schneider e Schmitt (1998), consiste em explicar as semelhanças e diferenças que apresentam duas séries de natureza análoga, tomadas de meios sociais diferentes. Esse tipo de análise permite conciliar o trabalho de elaboração teórica e os interesses voltados à análise de processos sociais específicos, no caso, o contexto previdenciário alemão e o brasileiro. Os meios sociais considerados no presente estudo são caracterizados por sociedades distantes no tempo e no espaço, já que o contexto previdenciário alemão se encontra em um estado de maturidade muito mais avançado do que o contexto brasileiro.

Neste método, Bloch (1928) *apud* Schneider e Schmitt (1998) identifica dois momentos, sendo um analógico, relacionado à identificação das semelhanças entre os fenômenos e um contrastante, onde se trabalham as diferenças entre os casos. Com o método, será possível identificar possíveis elementos históricos e estruturais semelhantes, tomados enquanto lugar relevante das comparações, das identidades e diferenças que permitirão formular um quadro comparativo.

Assim, o procedimento comparativo será feito segundo o método proposto por Schneider e Schmitt (1998), com as seguintes etapas:

- 1) **A seleção de dois fenômenos que sejam efetivamente comparáveis:** o sistema previdenciário brasileiro e alemão. A possibilidade de comparação se dá, já que o sistema previdenciário brasileiro, em sua concepção inicial, foi moldado mais em conformidade com os preceitos oriundos do modelo alemão bismarckiano, baseado em contribuições prévias e compulsórias e com um sistema tripartite de contribuição, do que com o modelo beveridgiano de universalização dos benefícios.

2) **A definição dos elementos a serem comparados:** as variáveis a serem comparadas se referem aos aspectos relacionados com a industrialização e urbanização, a mobilização da classe operária, a estrutura política burocrática, a forma do regime político adotado e grau de cobertura e abrangência do modelo (VIANNA, 1998).

3) **A generalização:** nesta etapa, o que se pretende é por meio da descoberta dos elementos comuns e divergentes dos dois países, encontrar uma articulação entre os modelos, contrapondo as realidades e identificando possíveis alternativas de melhorias na formação das políticas públicas previdenciárias.

O artigo se estrutura em duas partes principais, sendo a discussão do processo de formação do sistema de Previdência na Alemanha, apresentando um panorama geral da sua evolução e as recentes reformas realizadas, e uma análise da experiência brasileira em comparação com a experiência alemã, a fim de identificar traços semelhantes e divergentes, criando um quadro comparativo com base em nove aspectos: surgimento da Previdência, postura do Estado em relação às políticas sociais, intervenção do Estado na Previdência, cobertura dos benefícios, gestão e controle da Previdência, estrutura, objetivos dos serviços sociais prestados, os objetivos das reformas e os principais problemas enfrentados pelo sistema previdenciário. As considerações finais serão apresentadas de forma comparativa, buscando evidenciar a necessidade de melhorias na configuração do sistema previdenciário brasileiro aos moldes do que aconteceu historicamente na Alemanha, sem desconsiderar a complexidade e diversidade dos contextos.

2. A experiência previdenciária na Alemanha

2.1 Antecedentes históricos: 1871-1917

O Estado alemão, desde o início do período conhecido como Segundo Reich (1871-1918), sempre se mostrara preocupado com as questões sociais, principalmente com o advento da industrialização e urbanização que trazia um novo contexto social, com o aumento do número de trabalhadores industriais e reivindicações por melhores condições de trabalho. O poder público alemão, com o intuito de promover auxílio aos pobres, assinou alguns acordos bilaterais que previam a cooperação dos países para os mais necessitados. Em 1851, foi assinado o acordo Goather que estabelecia, dentre outros critérios, proteção às pessoas sem teto, e o acordo Eisenacher, em 1953, cujo principal objetivo era proporcionar tratamento, cuidado aos doentes e auxílio funeral. Ritter (1991), em seus estudos sobre o desenvolvimento

do Estado Social na Alemanha, afirma que o país já era desde 1850 uma sociedade preocupada, embora de forma ainda rudimentar, com a área social, se desenvolvendo e ampliando ainda mais o direito social internacional que, mesmo antes da primeira Guerra Mundial, já traçava as bases para uma legislação social. Os gastos realizados nas áreas sociais demonstram a preocupação com o bem estar da sociedade já nas primeiras décadas de criação da legislação social, representando em 1913, 37% dos gastos públicos e 5% do PIB do país (ALBER, 1989).

A Alemanha, em 1850, já tinha uma forte indústria sendo que, a partir de 1815 tinha uma população predominantemente urbana. Durante o Império Alemão, a indústria tecnológica e científica operou em ritmo crescente. Mais tarde, em 1871 houve a unificação da Alemanha, incorporando ao novo Estado vários povos e culturas, provocando um crescimento demográfico e demandas por postos de trabalho.

O crescimento da população, a intensa industrialização, urbanização e migração interna, a perda da importância da agricultura para a economia industrial, o fortalecimento da dependência de renda e o aumento dos riscos de acidentes nas indústrias foram fatores determinantes para a alteração da forma das relações entre Estado e trabalhadores, culminando na tentativa por parte do Estado do enfrentamento da pobreza que foi formalizada através de Lei de 1880 promulgada por Otto von Bismarck. Esta Lei previa proteção aos trabalhadores contra riscos de vida, de doença (Lei do Seguro Saúde, 1883), acidente de trabalho (Seguro Acidente, 1884), invalidez e velhice (Seguro Invalidez, 1889), fornecendo as bases para o primeiro sistema moderno de seguro social do mundo. Para Ritter (1991), a seguridade social é a invenção institucional mais significativa do Estado Social, substituindo, no decorrer do século, a tradicional assistência aos pobres.

No entanto, não se pode entender a atitude de Bismarck ao promulgar a lei que favorecia a classe trabalhadora como uma medida paternalista em decorrência das mudanças da sociedade e aumento das necessidades sociais. Vögel (1989), Alber (1989) e Ritter (1991) indicam que Bismarck encarou a política de seguridade social como forma de dissipar a ameaça socialista e uma possibilidade de enfraquecer os sindicatos socialistas, levando as relações de trabalho a favor do estado monárquico. Com isso, a postura de Bismarck resultou na redução das tensões de classes, combatendo movimentos trabalhistas e enfraquecendo os ideais de reformas nas organizações dos trabalhadores socialistas.

Apesar de ter alguns fundos de assistência voluntária direcionados para os artesãos e trabalhadores, os primeiros beneficiários foram os marinheiros, mineiros e os doentes, tendo

caráter obrigatório e tripartite com contribuição por parte dos trabalhadores, empregadores e estado. Para Ritter (1991), o que diferenciava a nova forma de auxílio das antigas instituições é o fato de que antes elas eram restritas a membros de uma determinada profissão e muitos trabalhadores ficavam fora do seguro e, depois, passou a abranger um grande número de pessoas, não havendo qualquer discriminação política ou social, porém com uma participação vinculada à contribuição prévia.

2.2 O período entre guerras: 1917-1945

Até a primeira Guerra Mundial a presença do Estado se fazia constante nos serviços urbanos, na educação, na habitação, na ajuda social e nas questões trabalhistas intermediadas pelos sindicatos que, por sua vez, também tiveram papel importante na formação do Estado Social Alemão (RITTER, 1991). Os sindicatos eram responsáveis, dentre outros aspectos, pelos regulamentos dos contratos a fim de alcançar segurança no ambiente de trabalho e complemento de renda para idosos e pensionistas.

A capacidade funcional do seguro social alemão se fortaleceu, principalmente com a Primeira Guerra Mundial, a partir de 1914, uma vez que criou bases para os ideais de solidariedade nacional e despertou a consciência da necessidade das vítimas da guerra serem recompensadas por meio de esforços para superar as emergências e reduzir as desigualdades. Isso mostra que o desenvolvimento do Estado do bem estar na Alemanha seguiu o padrão europeu que, conforme mostra Giddens (1998), foi produzido e criado em virtude das guerras, já que os Estados em guerra mobilizaram as forças de trabalho, intervindo nas relações sociais, diminuindo o desemprego e substituindo mão de obra masculina pela feminina. Com isso, os benefícios foram criados a partir do contexto que se criou com a guerra, com ajuda assistencial (*Kriegsfürsorge*) para famílias e pensionistas de soldados, aumentando a assistência aos desempregados e às mulheres e seus filhos, que representavam a nova força de trabalho. Para Vianna (1998), a Alemanha, devido às guerras, apresentou uma postura diferente dos demais países em relação ao Estado Social, uma vez que houve um despertar de solidariedade mais intenso, culminando em valores como equidade, justiça e distributividade no que se refere às questões sociais.

A assistência ficou dividida em três áreas, sendo: a alta assistência para as pequenas aposentadorias e pensionistas⁸, a assistência social para as vítimas e pensionistas da guerra e a simples assistência para cuidados aos pobres, que substituiu a antiga assistência aos pobres (**Armenpflege**), consolidando, com isso, a moderna estrutura de seguridade social alemã.

O sistema previdenciário na Alemanha (*Gesetzliche Rentenversicherung – GRV*) com a Primeira Guerra Mundial, no período denominado República de Weimar, sofreu grandes consequências, pois entre os anos de 1913 e 1925 o número de beneficiários triplicou, principalmente, as viúvas e órfãos das vítimas da guerra. Além disso, a crise econômica mundial de 1929 fez com que os seguros ficassem rigidamente limitados, ocasionando, dentre outros fatores, a redução dos benefícios dos aposentados. Alber (1989) mostra que o governo tentou sanar os problemas financeiros através de uma rigorosa política de diminuição de preços e salários, a fim de reduzir os gastos públicos, além de aumentar os impostos e as contribuições sociais. Em 1933, o seguro de proteção cobria apenas 10% dos desempregados e os gastos sociais caíram mais de 25%. Sund (1982) demonstra que os mecanismos puramente de seguro não eram mais suficientes para manter o bem estar social alemão, sendo necessários impostos a fim de complementá-los, principalmente em uma sociedade em que as demandas sociais se intensificam e se aprofundam cada vez mais.

No período da ditadura dos nacionais socialistas, o seguro social agiu mais como instrumento de absorção do poder de compra da população, ameaçado pelo setor armamentista, e como um instrumento de seguro de lealdade ao partido, poder e controle, do que como fonte de renda e promoção do bem estar para a população. Foi concedido aos beneficiários da previdência o auxílio doença e, em 1938, foi promulgada a lei da Previdência para os Artesãos, que previa que os autônomos também poderiam receber os benefícios. A Alemanha torna-se, com esta lei, um dos primeiros países europeus a fornecer uma adesão a um grande grupo de autônomos (RITTER, 1991). Com isso, o país passa a estender ao indivíduo o mesmo padrão de vida que tinha durante a vida laboral, sendo, pois, proporcionais à renda de trabalho. O sistema tinha poucas características redistributivas, sendo visto mais

⁸ Schmähl (2003) explica que a concessão dos benefícios de pensão e aposentadoria está baseada em dois fatores: (1) na quantidade relativa de receitas brutas, ou seja, ganhos brutos individuais (em um ano específico), dividido pelos rendimentos brutos médios de todas as pessoas neste ano e (2) no número de anos de seguro, somando, assim, pontos individuais. Se os pontos forem tão altos quanto o salário médio, um lucro ponto é creditado na conta individual de seguro de pensão social. O cálculo das pensões leva em conta a soma de todos os pontos ganhos. Dessa forma, a concessão dependerá de "pontos ganhos", que são calculados como a razão entre o lucro dos segurados individuais e a média por ano ganhos.

como seguro aposentadoria, do que como seguridade social (BÖSCH-SUPAN e SCHNABEL,1999).

A Previdência alemã era dividida por organizações conforme as diferentes classes de trabalhadores, havendo uma forte diferença entre os seguros dos empregados (*Angestellter*), trabalhadores ou operários (*Arbeiter*)⁹ e os autônomos. O projeto criado por Bismarck no final do século XIX previa um seguro social unificado para todas as classes e que só foi concretizado na década de 1940, reunindo em um único sistema financeiro o seguro de todos os cidadãos. Por outro lado, Ritter (1991) mostra que a partir de 1939 houve um enfraquecimento das características da previdência e da equivalência das contribuições e benefícios com a ascensão de Hitler ao poder, juntamente com as ideias nacionais socialistas, abrindo espaço para um congelamento dos benefícios até 1941, principalmente para as consideradas “pessoas parasitas”. Esse cenário só se transformou com o fim da Segunda Guerra Mundial, alcançando prosperidade na construção dos serviços sociais. Para Vögel (1989), a fase de expansão dos serviços sociais no país serviu tanto para atenuar o risco da moderna sociedade industrial através da proteção contra doença, acidente, deficiência, desemprego e velhice quanto para melhorar as condições de vida e trabalho para a sociedade. Vianna (1998) destaca que o Estado alemão desde a sua criação sempre se mostrou disposto a substituir o mercado enquanto provedor de benefícios sociais, auxiliando a família a fazer parte deste rol de proteção.

2.3 Período pós guerra- 1945- Atual

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o conselho dos aliados propôs que o seguro social fosse substituído pelo modelo inglês, o Plano Beveridge. Isto não chegou a se concretizar, pois foi feita uma restauração das tradicionais instituições da política social alemã, através da Lei do Seguro Social de 1949 que previa o aumento das contribuições e uniformização da legislação dos trabalhadores e empregadores para a aposentadoria. Em 1950, o governo contratou um grupo de especialistas para elaboração do plano de reformas que envolvia uma reorganização da aposentadoria, a fim de garantir o poder aquisitivo dos beneficiários, que só se concretizou em 1957, resultando em aumento dos benefícios, aposentadoria para os agricultores, igualdade de direitos, auxílio doença para trabalhadores e

⁹ Na Alemanha há uma divisão nas definições entre trabalhadores que realizam trabalho físico, enquanto que os empregados são aqueles que lidam com tarefas mentais e posições gerenciais. Porém, essa diferença nas classificações são mais recorrentes na literatura, principalmente ao abordar temáticas relacionadas com o campo de trabalho.

empregados e a passagem do sistema de capitalização para o de repartição. Bösch-Supan e Schnabel (1999) afirmam que a passagem para o sistema de repartição se deu, dentre outros fatores, devido à crise econômica enfrentada pelo país logo após a Segunda Guerra Mundial, em que a inflação consumiu o capital social da previdência e, com isso, a manutenção dos benefícios só foi possível com a troca dos regimes.

Vianna (1998) aponta que esta reforma teve forte influência dos preceitos Beveridgianos de melhores condições de vida para população, justiça e universalização dos benefícios, enquanto que para Esping Andersen (1990), a reforma das aposentadorias de 1957 foi planejada mais pelo poder público. Em partes, Vianna (1998) compartilha da mesma visão que o autor, ao evidenciar que, apesar do sistema alemão ter sido bastante modificado, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, expandindo e abrangendo uma classe maior de beneficiários, ainda manteve um sistema seletivo.

A derrota da Alemanha na guerra resultou na divisão do país em Alemanha Oriental e Ocidental, repercutindo na forma de conduzir as políticas do seguro social. Como evidencia Schmähl (2003), na Alemanha Oriental não se dava atenção às pensões profissionais do setor privado e os benefícios do seguro de vida, devido à influência dos ideais socialistas. O seguro de pensão social na Alemanha Oriental tinha uma importância muito maior como um instrumento de proteção na velhice do que na Alemanha Ocidental. Isso se deu, uma vez que na República Democrática Alemã (Oriental) o seguro social socialista alemão conseguiu cobrir quase toda a população.

Com a reunificação da Alemanha em 1990, a integração da Alemanha Oriental no regime de pensões da Alemanha Ocidental causou um aumento na taxa de contribuição em cerca de 1% para os trabalhadores da parte oriental, enquanto que para os trabalhadores da parte ocidental não houve muita alteração. Isso se deu, pois, conforme Schmähl (2002), os benefícios de pensão em relação ao PIB eram mais altos na Alemanha Ocidental do que na Alemanha Oriental, dadas as difíceis condições econômicas que esta enfrentava. Isso afetou a taxa de contribuição, que é calculado como um percentual idêntico para todos os contribuintes na Alemanha Oriental e Ocidental. Então, com a unificação, várias pessoas foram beneficiadas, aumentando, assim, a transferência de renda para grande parte da população.

Alber (1989) divide em quatro fases o período pós-guerra em relação aos gastos sociais, principalmente na área da previdência, educação e saúde. A primeira fase caracteriza-se pelas altas taxas de crescimento que vai de 1951 a 1957; a segunda ocorre um crescimento moderado de 1958 a 1969, que o autor aponta como uma fase de consolidação do estado do

bem estar social; a terceira fase de expansão mais acelerada vai de 1970 a 1975, enquanto que a quarta fase se caracteriza por uma relativa estagnação que compreende os anos de 1976 a 1983, devido à instabilidade e recessão econômica mundial.

A segunda reforma da Previdência ocorreu em 1972 e representou um grande avanço no sistema de seguro social ao promover igualdade de direitos nas aposentadorias para agricultores, mulheres, dentre outros. No entanto, conforme Alber (1989), a reforma agiu sobre o princípio da igualdade apenas em parte, já que houve melhoria na situação das mulheres, mas a desigualdade entre homens e mulheres pouco se alterou. Por isso, o autor considera a Previdência como forte fator contribuinte da desigualdade no mercado de trabalho. Ritter (1991) mostra que, no começo da década de 1980, cerca de três quartos da população estava assegurada contra os principais riscos (acidente, doença, desemprego, invalidez e velhice), enquanto que o restante era segurado facultativo ou funcionários públicos que tinham seu próprio sistema legal.

Alber (1989) destaca que os primeiros anos da década de 1970 e 1980 foram marcados por uma tendência de consolidação dos serviços sociais, com o aumento da cobertura do sistema previdenciário alemão, passando de 77% da população coberta em 1960 para 90% em 1980. Bösch-Supan e Schnabel (1999) mostram que este aumento se deve ao fato do sistema previdenciário ser obrigatório para quase todos os trabalhadores, exceto os autônomos e os que têm baixos rendimentos. No entanto, dadas as mudanças estruturais do mercado e as novas formas de emprego, oriundas do processo de terceirização e das decisões políticas para reduzir as despesas do Estado e os custos salariais das empresas (FACHINGER, 2009), o grau de cobertura da população tem se modificado com o aumento do número de segurados empregados não compulsórios entre 1992 e 2006.

O número e a proporção de pessoas ocupadas que não são obrigadas a entrar no esquema do seguro social e, que, portanto, não possuem proteção direta do sistema de segurança aumentaram nos últimos 14 anos. Houve um crescimento de mais de 45% em 2006, comparado ao ano de 1992. Como resultado, em 2009, aproximadamente 32% de todas as pessoas empregadas na Alemanha não estava integrada no sistema de segurança social (FACHINGER, 2009). Esta realidade provoca dois grandes problemas para a sociedade: primeiro as novas formas de emprego, em que as pessoas trabalham por conta própria, sem vínculo permanente com uma organização, privam os trabalhadores de um seguro financeiro contra os riscos sociais como invalidez, doença, morte e velhice, aumentando a proporção da pobreza no país e, segundo, que a base financeira do sistema de seguro social, representado

pelas receitas com arrecadações, fica cada vez mais fraca. Para Fachinger (2009), a redução de pessoas ligadas ao seguro social significou uma diminuição de cerca de 15 milhões de euros em 2006 em comparação a 1992, isto é, aproximadamente 9% das receitas totais da Previdência Social em 2004.

A população alemã também apresenta algumas tendências de crescimento que afetam diretamente o sistema previdenciário e, por isso, a estrutura demográfica da população é um fator importante a se considerar. Em 1890, nos primeiros anos de criação da Previdência por Bismarck, o número de pessoas acima de 60 anos de idade chegava a 5% da população total, aumentado para 21% em 1980, passando para 38% segundo as projeções para 2030 (RITTER, 1991).

Diante deste novo contexto demográfico, o sistema previdenciário aprovou em 1º de janeiro de 1992 a Reforma da Previdência que reduziu os benefícios de pensão e aposentadoria, prolongou o tempo para aposentadorias e aumentou as contribuições de 20% para 24% e, mais tarde, para 26%. De acordo a reforma, ficou decidido que a partir de 2001, durante 10 anos, seriam feitos alguns ajustes na idade de aposentadoria, introduzida passo a passo, até se chegar à idade de 65 anos para se aposentar (SCHMÄHL, 2003).

Além disso, foram introduzidos ajustes para aposentadorias antes dos 65 anos, denominadas pré-aposentadorias, que seriam reduzidas 0,3% ao mês (máximo 10,8%) para cada ano de aposentadoria precoce, mas, em decorrência, haveria um aumento de 0,5% ao mês para as aposentadorias tardias (BÖSCH-SUPAN E SCHNABEL, 1999). Um dos principais motivos para essa reforma, conforme aponta Ritter (1991), era que o país temia que em uma sociedade com muitos idosos a capacidade de inovação e desenvolvimento da economia poderia desaparecer.

No entanto, conforme Schmähl (1999), não são apenas problemas demográficos que ameaçavam a instabilidade do sistema previdenciário alemão. Há muitas razões para debates de reforma na Alemanha, como mudanças nas condições da economia nacional, na estrutura familiar, mas também em relação à concorrência internacional que se intensificou com o passar dos anos e acabou transformando o papel do Estado na política previdenciária, com uma atuação menos intervencionista, cedendo espaço para os ideais neoliberais Além disso, a união monetária ocorrida na Europa e a restrição de déficits orçamentários são de profunda importância para a formação das políticas previdenciárias.

No Quadro 2 verifica-se a evolução do sistema público de pensão na Alemanha, com as principais modificações desde os tempos de Otto von Bismarck em 1889 até o ano de 2010.

Quadro 1: O sistema público de previdência na Alemanha- 1889-2010

1889/1991	Introdução de capital para financiamento da pensão por invalidez; Pensão por idade para os trabalhadores de 70 anos ou mais; Empregador e empregado compartilham contribuições de forma igualitária.
1913	Aposentadoria aos 65 anos (apenas para funcionários administrativos: <i>white collar</i>).
1916	Diminuição da idade de aposentadoria por invalidez de 70 para 65 anos.
1921-1923	Compensação inflacionária
1923	Aposentadoria na idade de 65 anos (para operários, trabalhadores braçais: <i>blue collar</i>)
1929	Aposentadoria na idade de 60 para idosos desempregados (só funcionários administrativos)
1957	Conversão para o sistema de repartição; Benefícios previdenciários relacionados à contribuição; Salvaguardar o padrão de vida na velhice é o objetivo principal; Benefícios dinâmicos: indexadas aos salários e vencimentos brutos; Idade normal de aposentadoria: 65 anos; Aposentadoria aos 60 anos para os desempregados idosos (operários); Aposentadoria para mulheres aos 60 anos de idade.
1968	Sistema puro de repartição com mínimo de reserva para três meses.
1972	Sistema público de aposentadoria aberto para todos os cidadãos (autônomos, donas de casa); Torna-se possível o pagamento <i>a posteriori</i> da contribuição; Idade de aposentadoria antecipada flexível para o segurado com uma longa vida útil (63 anos), pessoas com deficiência (60 anos); Novo mecanismo da pensão mínima.
1977	Opção de divisão de pensão para casais divorciados.
1978	As reservas mínimas são reduzidos a um mês.
1986	Benefícios para a educação infantil (geralmente um ano de vida útil); Igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de pensões de sobrevivência.
1992	Integração da Alemanha Oriental; A indexação das pensões de rede em vez de salários e ordenados brutos; Aumento da idade de aposentadoria para desempregados, deficientes e mulheres; Introdução aos ajustes atuariais para a aposentadoria antecipada; Redução significativa nos anos de educação a contar para a vida de serviço; Benefícios para a educação infantil são elevados a três anos;
1998	Imposto sobre valor é aumentado a fim de se estabilizar as contribuições para o sistema público de pensão; Introdução do fator demográfico.
1999	Introdução do fator demográfico é revogada; Opções de aposentadoria antecipada para as mulheres e os desempregados são restritas; Aposentadoria antecipada só para o segurado a longo prazo e com reajustes dos benefícios; Exceções para pessoas com deficiência; Imposto ecológico é aumentado a fim de estabilizar as contribuições para seguro aposentadoria.
2001	Transição para sistema previdenciário multipilar ("Reforma Riester"); Redução de pensões do primeiro pilar através de indexação bruto modificada; Reforço do capital financiado segundo e terceiro pilares por subsídios e benefícios fiscais; Redefinição de "deficiência"; Outras provisões para educação infantil; Maior valor em termos de anos de vida de serviço registrados; Bônus para o emprego em tempo parcial; Reforma de pensões de sobrevivência; Redução de benefícios de pensão de sobrevivência; Introdução de um bônus de criança; Divisão de pensão para casais.
2002	Reservas são reduzidas a duas semanas
2004	Aumento gradativo do limite de idade para requerer os benefícios de aposentadoria; Atualmente é de 65 anos e 1 mês, aumentando um mês a cada ano até 2024 e por 2 meses, até 2029, chegando a 67 anos.

(continua)

Quadro 1: O sistema público de previdência na Alemanha- 1889-2010

2008	O governo deve apresentar relatórios regularmente, com propostas sobre como poderá ser garantida uma aposentadoria de no mínimo 46% do salário depois de 2020, caso este nível esteja ameaçado de queda.
2010	Aumento das contribuições para o fundo de aposentadoria de 19,5% do salário bruto para 20%, até o ano de 2020, e no máximo 22%, até o ano de 2030; Aposentadoria mínima: o valor mais baixo deverá ser de pelo menos 46% do salário bruto em 2020 e de 43% no ano 2030; Os aposentados ficarão isentos de pagamento de custos sociais, mas não do imposto de renda; Os cálculos do valor das aposentadorias devem ser baseados nas contribuições médias pagas durante 45 anos.

Fonte: Baseado em Börsch-Supan e Wilke (2003) e Agenda 2010.

Como se percebe pelo Quadro 2, há uma grande variedade de transferências em favor das famílias na Alemanha, principalmente por meio dos orçamentos públicos. Dentre eles, se destaca o bônus com crianças, em que são feitas transferências de renda e apoio (como subsídios fiscais em relação à educação, creches, taxas, licença maternidade, abono financeiro, dentre outros). Para Schmähl (2003), este é um tema muito relevante quando se discute o papel das transferências para as famílias no âmbito do seguro social, em que 20% de todas as transferências públicas orientadas para a família estão ligadas ao seguro social. No entanto, está é uma discussão que permeia o seguro social alemão e encontra concepções divergentes. De um lado, o Tribunal Constitucional afirma que legalmente não se deve oferecer um tratamento desigual para os segurados com e sem filhos. No entanto, pesquisadores contestam ao mostrarem que o incentivo à criação e educação de filhos gera externalidades positivas para outras pessoas, já que as crianças serão potenciais futuros colaboradores para a seguridade social e, por isso, o efeito externo deste deve ser internalizado, melhorando a posição de renda das famílias que possuem filhos.

No ano de 2001, foi criada uma Comissão de Reforma da Seguridade Social na Alemanha, denominada Comissão Rüpup que, dentre outras medidas, objetivou elevar a média de idade para aposentadoria por volta de 1 a 2 anos (BERKEL e SUPAN, 2003), com o objetivo de aumentar o número de contribuintes e reduzir o de beneficiários. Outro objetivo da reforma foi aumentar a previdência privada para subsidiar contribuições, estabelecendo um sistema multipilar de aposentadorias e pensões. Desde então, a Previdência alemã tem sido estruturada com base na abordagem multipilar e que serve como referência para o mundo todo. Existem 3 pilares ou camadas, sendo o primeiro os esquemas básicos compulsórios, composto por vários regimes de pensões obrigatórios para grupos específicos da população e que são financiados por contribuições (pagas pelos empregados e empregadores, em partes

iguais) com base em ganhos brutos individuais, até um teto de contribuição pelas despesas do orçamento federal. O segundo nível é composto pelos regimes profissionais complementares que é constituído por planos de aposentadorias e pensões profissionais complementares do setor privado e público. Por último, o sistema privado de previdência, formado por diferentes fundos privados e regidos por sistema de capitalização (SCHMÄHL, 2002).

Em 2004, foi criada a Lei de Sustentabilidade, a fim de equilibrar o número de aposentados e contribuintes, aumentando gradativamente o limite de idade para requerer os benefícios de aposentadoria que atualmente é de 65 anos e 1 mês, aumentando um mês a cada ano até 2024 e por 2 meses, até 2029, chegando a 67 anos.

Segundo explicam Berkel e Supan (2003), o acelerado envelhecimento da população irá ter um impacto na sustentabilidade do sistema de repartição da Alemanha. O aumento da razão de dependência na velhice representa um crescente número de pessoas na idade de aposentadoria que terá que ser financiada por uma pequena força de trabalho. Ademais, os autores Bösch-Supan e Schnabel (1999) e Berkel e Supan (2003) são enfáticos ao mencionar o problema do sistema previdenciário alemão por ser muito benevolente e incentivar as aposentadorias precoces, aumentando ainda mais a razão de dependência da velhice.

De forma geral, verifica-se que apesar do sistema de seguro social alemão ter sido pioneiro e servir de modelo para vários outros países, as mudanças e transformações da sociedade, o perfil demográfico da população, a nova estrutura do mercado de trabalho que se forma e a reconfiguração do papel do Estado demandam uma enorme capacidade de adaptação e flexibilidade das estruturas previdenciárias, a fim de se adequarem às mudanças para garantirem um sistema sustentável e equilibrado.

3. A Previdência Brasileira à luz da experiência alemã

O Brasil, apesar de se diferenciar da Alemanha no que se refere ao contexto econômico, político, social e cultural, se moldou no modelo bismarckiano de Previdência Social, já que, conforme abordam Ribeiro e Ribeiro (2001), os dois países compartilhavam da mesma experiência corporativista de Estado, sendo, portanto, mais fácil a adaptação às proposições classistas de Bismarck.

No entanto, a origem da influência alemã no contexto brasileiro já aparece nos tempos do Brasil Colônia, antes do surgimento do Estado Direito. Araújo (2008) explica que esta ingerência ocorreu, principalmente, através da influência portuguesa que sofreu grande

intervenção do direito alemão. Assim, tendo o direito alemão contribuído com o direito português, esta influência chegou até o direito brasileiro. A maior contribuição foi através da Constituição de Weimar promulgada em 1919, que trouxe os princípios do Estado Social como provedor do bem estar para a sociedade, conforme apresenta Araújo (2008):

A Constituição Alemã de 1919, a chamada “Constituição de Weimar”, inaugurou no constitucionalismo mundial o compromisso do Estado com a justiça social, trazendo no seu texto a função social da propriedade. Tal fato rompeu com a tradição do Estado liberal de um mero espectador da vida social, criando, assim, uma obrigação daquele com a realização da justiça social, autorizando-o, inclusive, a restringir direitos individuais em prol dos direitos sociais. Foi ela, também, que de maneira inédita no constitucionalismo mundial, inseriu pela primeira vez no seu texto, direitos fundamentais de natureza socioeconômica, que acabaram em resultar em obrigações positivas do Estado, fazendo com que este passasse a intervir em determinados campos da vida social para realizar esses direitos (ARAÚJO, 2008, p. 153).

Assim, a Constituição Brasileira de 1934 foi baseada na Constituição de Weimar, acrescentando aos direitos fundamentais de natureza civil e política, os direitos de natureza socioeconômica, dando bases para a formação do constitucionalismo brasileiro. A atual Constituição Federal Brasileira, promulgada em 5 de outubro de 1988, também se inspirou na Constituição Portuguesa da década de 1970, que tem como base os princípios do constitucionalismo alemão. Segundo Araújo (2008), a diferença que se observa é que a Constituição alemã não menciona expressamente direitos de natureza socioeconômica, mas, no entanto, eles aconteceram e não foram prejudicados na concepção do Estado Social. Já no caso brasileiro, a Constituição de 1988 menciona os princípios no art. 6º (“São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência social aos desamparados”), reforçando-os nos títulos que abordam a Ordem Econômica e Financeira e a Ordem Social e, no entanto, diferente da Alemanha, esses princípios não foram efetivamente realizados como previa a Constituição Brasileira.

O surgimento do Estado Social nos dois países foi conduzido, principalmente, através das questões trabalhistas. Com o advento da industrialização e urbanização, os trabalhadores começaram a reivindicar seus direitos em prol de melhores condições de trabalho, já que trabalhavam sob condições precárias e inseguras, com longas jornadas de trabalho e baixos salários. Essas reivindicações foram feitas por meio de greves e movimentos sindicalistas no Brasil, no início do século XX e, na Alemanha, no final do século XIX, ameaçando a estabilidade econômica e política dos países. Porém, o processo de industrialização brasileiro

é considerado tardio quando se compara com os países europeus, como a Alemanha, por exemplo. No Brasil, esse processo ocorreu quase 100 anos após a Primeira Revolução Industrial, que em virtude de marcantes acontecimentos históricos, como a Primeira e a Segunda Guerra Mundial e a Crise de 1929 favoreceram o desenvolvimento industrial, já que os países envolvidos nas guerras e crises diminuíram suas exportações, forçando o Brasil a investir nas indústrias para abastecer o mercado interno.

Para Vögel (1989), o começo da política social da República Alemã está estreitamente ligado com a história do movimento trabalhista e suas lutas políticas para a conquista do direito de cada indivíduo, assistência social e segurança. Para o autor, a sua força motriz foi a indignação com a vida miserável dos trabalhadores e suas famílias, no que se refere à sua exclusão e descaso político e social, como também se observa no Brasil no período da República Velha. As palavras de Malloy (1979) mostram a semelhança no surgimento do seguro social no Brasil e na Alemanha:

O primeiro sistema moderno de seguro social foi criado na Alemanha, em 1889, como parte integrante da política de promoção da unidade nacional, sob a égide de Bismarck de um Estado forte que pretendia controlar a classe trabalhadora e promover a paz social por meio de políticas sociais. Especialmente depois de 1930, a política de seguro social no Brasil tem sido parte de uma abordagem geral para as relações entre Estado e sociedade, que tem uma forte semelhança com o modelo bismarckiano de política estadista moderna (MALLOY, 1979, p.7).

Tanto na Alemanha quanto no Brasil, antes das reivindicações dos trabalhadores por melhores condições de trabalho, o Estado adotava uma postura totalmente liberal no que tange às políticas sociais. No Brasil, para Rodrigues (1968) citado por Oliveira e Teixeira (1989), o Estado alegava a impossibilidade de atender às reivindicações como redução da jornada de trabalho, melhores condições de pagamento, com o argumento de que isso poderia ferir a independência e autonomia da livre empresa e, na Alemanha, segundo Vögel (1989), o discurso adotado era o de que o Estado deveria se preocupar apenas com a segurança interna e externa, sendo que todos os outros assuntos deveriam ficar a cargo do livre poder de mercado e da sociedade.

O Estado nos dois países começa a perceber que através da intervenção nas questões trabalhistas e sociais, era possível afastar os ideais socialistas, além de acalmar os trabalhadores e promover a ordem social, agora ameaçada pelos movimentos reivindicatórios. Ritter (1991) caracteriza a atuação do Estado neste contexto como uma forma de “integração defensiva”, ao criar leis trabalhistas com o objetivo de estabilização política para pacificação do trabalho e conservação da ordem política, econômica e social. Dessa forma, tanto Otto von

Bismarck na Alemanha, quanto Arthur Bernardes no Brasil, viram a política social como forma de enfraquecer os movimentos sociais e as tendências sindicais e socialistas, ganhando as relações de trabalho para o estado, rompendo com a postura liberal. Além disso, a promulgação das leis do seguro social nos dois contextos foi mais um produto de uma concepção política do que um resultado de um longo compromisso político (ALBER, 1989) e não uma postura paternalista do estado, mas sim uma tentativa de acalmar os trabalhadores e conservar a ordem social (VÖGEL, 1989). No Brasil, por exemplo, pode se dizer que, tendo em vista os trabalhadores que foram cobertos pelas políticas previdenciárias e dada a estrutura excludente das Caixas de Aposentadorias e Pensões, a intenção era dividir a classe trabalhadora e cooptar os setores chaves da economia (MALLOW, 1979).

Em 1923, os seguros na Alemanha e no Brasil foram unificados em Caixas, embora as novas instituições previdenciárias que surgiram nestes países foram apenas para uma determinada classe de profissionais, como os marítimos, bancários e comerciários, sendo que a maioria dos trabalhadores ficou de fora do seguro social (ALBER, 1989; OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1989). Com isso, o direito privilegiado de alguns trabalhadores despertou em outros grupos sociais a necessidade de mudanças, resultando na criação de projetos de lei para incluir os demais trabalhadores no rol dos benefícios, aumentando, a cada ano, a cobertura do sistema previdenciário.

Apesar do fim da postura liberal do Estado nas questões sociais, ele não atuou de forma ativa na administração e gestão dos recém-criados sistemas previdenciários. A presença do poder público só era prevista na forma de contratos que controlavam a atuação das CAPs no Brasil por meio do Conselho Nacional do Trabalho (CNT) e de agências externas (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1989) e, na Alemanha, os contratos eram organizados pelos sindicatos dos trabalhadores, que deveriam promover a segurança no ambiente de trabalho, fornecer suplemento para a velhice e pensionistas, além de estabelecer outras questões trabalhistas, representando, assim, segundo Ritter (1991), um importante aspecto do moderno estado social alemão.

Ao longo dos anos, a principal característica que surgiu no contexto alemão, que foi adotada no Brasil e prevalece até os dias atuais, é o fato de os próprios segurados participarem com parte dos recursos, por meio de contribuições deduzidas de seus salários e também dos empregadores que contribuem com base no faturamento da empresa. Na visão de Ritter (1991), esse sistema não pode se caracterizar como sendo uma redistribuição entre o capital e o trabalho, mas uma redistribuição que ocorre dentro da própria classe trabalhadora, já que

esta paga por aqueles não trabalham. Börsch-Supan e Wilke (2003) mostram que o sistema de previdência alemão, por oferecer uma forte ligação atuarial entre a renda da vida e os benefícios de aposentadoria e pensão, tem um papel redistributivo menor do que os outros países. Por outro lado, como afirma Vianna (1998), apesar do sistema alemão apresentar um caráter segmental, ainda pode ser considerado como um dos mais protetores e abrangentes em termos de população protegida. Já no contexto brasileiro, para Medeiros (2001) o caráter redistributivo do *Welfare State* brasileiro foi reduzido, pois além da limitação em termos dos grupos atendidos, se baseou mais em um sistema de redistribuição horizontal, entre indivíduos de um mesmo grupo, do que de redistribuição vertical, entre diferentes grupos, tendo em vista que havia os critérios de elegibilidade e provisão de benefícios que pressupunham a concessão de benefícios na medida da contribuição prévia para o sistema, dificultando o acesso de muitos cidadãos à cobertura social.

No entanto, ocorre que, tanto no Brasil (BOSCHETTI, 2003; BATICH, 2004) quanto na Alemanha (RITTER, 1991) há uma tendência à universalização, consolidada ano a ano com a diminuição das taxas de informalidade e desemprego, assim como a redistribuição dos recursos através da inclusão de grupos sociais, antes marginalizados, com os trabalhadores formais contribuintes, como ocorreu com a inclusão dos trabalhadores rurais à Previdência, a criação de benefícios como salário maternidade e salário família no Brasil e, na Alemanha, com a inclusão dos artesãos, autônomos, deficientes, vítimas e órfãos da guerra no rol dos benefícios previdenciários, além da generosa transferência de benefícios do ocidente para o oriente, após a reunificação. Porém, a cobertura previdenciária sempre foi maior na Alemanha, que ao longo dos anos conseguiu abranger mais trabalhadores no rol da proteção social. Para exemplificar, a cobertura do sistema previdenciário alemão em 1960 era de 77% da população passando para 90% em 1980 (ALBER, 1989), enquanto que no Brasil, a Previdência social cobria apenas 7,4% da população brasileira em 1960 e 9% em 1970 (MALLOY, 1979).

Este contexto criou bases para uma redistribuição de renda, já que todos os trabalhadores deveriam pagar por essas novas despesas que, muitas vezes, possuíam caráter assistencialista, se afastando da lógica contributiva. Essa redistribuição se dá pelo fato de que a previdência oferece bons retornos para aqueles que ganham pouco e retornos menos vantajosos para os que ganham mais. E, segundo Esping Andersen (1991), essa redistribuição pode colocar a eficiência do sistema em perigo.

O seguro social que se consolidou na Alemanha teve um espectro muito mais abrangente do que ocorreu no Brasil. Além de abranger benefícios na aposentadoria e pensão, benefícios para trabalhadores, empregados e autônomos, possuía também auxílio às crianças e incentivo à educação, indenização de acidentes e catástrofes, indenização para vítimas do crime, seguro social para deficientes, além de programas de saúde, melhoria de renda, habitação e educação (ALBER, 1989; RITTER, 1991).

O programa habitacional que também foi uma característica do seguro social no Brasil na década de 1930 retrata bem a diferença de objetivos com que os serviços e programas sociais eram criados nos dois países. Na Alemanha, o programa habitacional foi criado com o objetivo de aumentar a igualdade dos aluguéis, como forma de promover a igualdade e o direito social às condições mínimas de sobrevivência. Já no Brasil, o programa habitacional estava orientado até 1950, segundo Oliveira e Teixeira (1989), como forma de investimento financeiro das instituições e deveria ser direcionado de forma a obter maior lucratividade ou rendimento possível, no contexto contencionista da Previdência Social.

A tendência em utilizar o bem estar social como forma de desenvolvimento da sociedade foi feita de uma forma similar na Alemanha e no Brasil, como mostra Costa (2005). Para o autor, o ambiente de instabilidade no sistema interestatal possibilitou que Getúlio Vargas implantasse no país uma estratégia de planificação industrial aos moldes do que Bismarck implantou na Alemanha: por um lado havia espaço para utilizar o aparelho de Estado na construção de uma “indústria nacional”, agradando os agentes mais influentes; por outro, foi possível integrar e controlar os trabalhadores em torno do projeto de industrialização, institucionalizando o corporativismo nas instâncias burocráticas.

Apesar de abranger inúmeros benefícios sociais, conforme aponta Boschetti (2003), o seguro social alemão não conseguiu instituir um sistema de seguridade social completamente universal, com prestações uniformes a todos os cidadãos, deixando excluído do acesso aos benefícios cerca de 1 a 5% da população. No Brasil, a política previdenciária era feita de forma muito pontual e, por isso, também não conseguia abranger toda a população. Oliveira e Teixeira (1989) afirmam que, em 1923, haviam apenas 22.991 trabalhadores segurados, sendo que grande parte da população não estava coberta pelos benefícios sociais, seja por falta de trabalho, por insuficiência de renda, por absoluta impossibilidade de contribuição prévia ou mesmo por desconfiança dos trabalhadores em relação ao sistema.

A partir de então, a Previdência Social começou a ser vista como uma política social compensatória tanto no Brasil quanto na Alemanha. De acordo com Medeiros (2001), após a

fase de consolidação inaugurada pelos governos militares de 1964, o modelo do *Welfare State* perdeu o seu caráter populista e assumiu duas linhas bem definidas, sendo uma de caráter compensatório, em que eram constituídas políticas que buscavam minorar os impactos das desigualdades sociais e, a outra, de caráter produtivista, que formulava políticas sociais visando contribuir com o processo de crescimento econômico. Na Alemanha, isso aconteceu principalmente após o domínio dos nacionais socialistas, na década de 1940, em que a política social se volta para a redistribuição para garantir a existência mínima, principalmente das vítimas da perseguição e da guerra, como uma forma de compensação. Sund (1982) evidencia bem este contexto na Alemanha:

...o direito de previdência, ou o direito à compensação social, é consequência direta das duas Guerras Mundiais. Embora o Estado tenha sido injusto, responsável por inúmeras deformações físicas, perdas de vida e de propriedade, seus sucessores não puderam evitar a continuidade histórica. Milhões de vítimas de guerra com ferimentos físicos, viúvas com filhos, prisioneiros de guerra, repatriados, refugiados, banidos, vítimas de discriminação e de perseguição por motivos de raça, religião e política, pessoas que haviam perdido suas propriedades, no todo ou em parte, estendiam as mãos ao novo. Estado e sociedade reclamavam por compensação pelas injustiças que haviam sofrido (SUND, 1982, p.174).

Essa política social compensatória deu espaço para a tentativa de universalização dos direitos e dos benefícios sociais que na Alemanha ocorreu mais cedo, em 1961, sendo, pois, considerada um avanço no sistema democrático (RITTER, 1991), já que previa o auxílio a todos os cidadãos que estivessem em alguma situação de risco (doença, gravidez, deficiência, dentre outras) e, que, no Brasil, se oficializou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, com políticas benevolentes e ampliação da cobertura previdenciária. Ritter (1991), afirma que este período correspondeu não somente a uma tradição do Estado Social, mas também uma comprovação da importância da relação entre capital e trabalho para a construção e desenvolvimento da sociedade.

Além disso, é importante notar que no período ditatorial no Brasil e entre guerras na Alemanha, principalmente com o domínio nazista e o imperialismo de Hitler, a política social foi vista como um instrumento de poder e controle por parte dos governantes, além de ser um mecanismo de lealdade ao partido. Os regimes autoritários de direita têm usado os programas sociais progressistas para minar grupos radicais e aumentar o controle do Estado sobre a sociedade por meio do paternalismo, tido como uma ferramenta essencial da política autoritária (MALLOY, 1979).

A primeira lei moderna de seguro social de Bismarck na Alemanha, com um enfoque elitista e estadista tem suas semelhanças também com a evolução do seguro social brasileiro.

Particularmente, durante o período Vargas, os programas sociais progressistas foram usados para cooptar, aumentar a dependência dos cidadãos no aparelho administrativo do Estado, e ampliar o regulamento do Estado. Porém, apesar destas semelhanças, segundo Vianna (1998), o sistema previdenciário brasileiro começou a se distanciar do modelo alemão com a modernização que se iniciou com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social em 1966, pois apesar de ter expandido a cobertura da população como o sistema alemão, desintegrou os esquemas associativos, impondo uma lógica mais privatizante. Antes de 1964, embora a clientela beneficiária fosse menor e mais estratificada, havia indícios de cidadania, onde estas participavam politicamente através de suas lideranças.

Na Alemanha, as políticas da Previdência Social não eram direcionadas para atingir o bem estar dos mais necessitados, mas sim para as pessoas que quisessem e carregassem uma atitude nacional socialista (ALBER, 1989). No Brasil, Costa (2005) considera que a tomada do poder pelo regime militar centralizou as decisões no âmbito da instituição, e o contexto da Guerra Fria, com a ameaça do comunismo, fez da política social uma plataforma para o projeto de desenvolvimento nacional associado à doutrina de segurança nacional.

No Brasil, de acordo com Malloy (1979), a Previdência Social foi vista como um instrumento de dominação em que os fundos acumulados eram convertidos em poder político seja por canalização de fundos para indivíduos e grupos favorecidos ou pelo favorecimento através do financiamento de projetos de habitação politicamente motivados. Além disso, para se conquistar algum direito em relação aos benefícios era necessário ter uma ligação íntima ou direta com o estado, já que as reivindicações eram abafadas pelo poder público e, como a Previdência era uma das maiores fontes de empregos e que alimentava a máquina burocrática estatal, os governantes a usavam como uma forma de beneficiar os grupos de interesse com altos cargos.

Nos vários aspectos em que a formação dos sistemas previdenciários brasileiro e alemão se assemelham, um dos principais fatores a se considerar e que caracteriza os sistemas atuais refere-se à transformação do sistema de capitalização em um sistema de repartição. Na Alemanha, assim como no Brasil, o sistema de Previdência era regido pelo sistema de capitalização que, devido aos desvios de recursos do seguro social para outras finalidades, como financiamento das guerras e a grande depressão que afetou a Alemanha, e a industrialização e o desenvolvimento do país, como no Brasil, fez com que o sistema entrasse em crise, dando margens à criação do modelo de repartição, em que os trabalhadores ativos financiam os inativos. De acordo com Krause (1989), outro problema que levou ao fim o

sistema de capitalização na Alemanha foi a inflação que consumiu os capitais sociais construídos do seguro aposentadoria, fazendo com que a manutenção dos serviços fosse possível apenas sob os recursos das contribuições, colocando cada vez mais perto a mudança para o sistema de repartição. Sobre este contexto, Börsch-Supan e Wilke (2003) enfatizam que o sistema de repartição foi instaurado quando a maior parte do fundo foi investido nos títulos do governo entre as duas guerras mundiais. Com isso, em 1957 o governo decidiu converter o sistema gradualmente para o regime de repartição. O restante do capital social foi gasto cerca de 10 anos mais tarde. Desde então, o sistema alemão é puramente de repartição com um pequeno fundo de reserva.

Segundo Thompson (2000), a discussão que permeia a efetividade dos dois regimes de financiamento, encontra-se de um lado se os sistemas previdenciários em regime de repartição reduzem a poupança nacional agregada e, por outro, se o maior emprego do sistema de capitalização é capaz de aumentar a poupança nacional. De acordo com Costa (2005), para o Banco Mundial os regimes públicos de previdência organizados na forma de repartição podem causar imperfeições no sistema econômico e perturbar o crescimento do país, já que não há incentivo à acumulação de fundos privados, o que estaria evitando que os países se beneficiem com possíveis ganhos no mercado de capitais. No entanto, para Thompson (2000), o regime de repartição oferece menores riscos de alterações dos benefícios do que os planos de regime de capitalização, uma vez que devido ao regime de financiamento, os benefícios de um plano em regime de repartição não são sensíveis a desenvolvimentos econômicos imprevistos, como mudanças nos preços ou da taxa de retorno dos investimentos.

Por sua vez, o regime de repartição é mais sensível às alterações de taxa de crescimento da população em idade de trabalho do que as abordagens em regime de capitalização. Por outro lado, Giambiagi (2000) destaca que o regime de repartição torna o sistema mais suscetível às oscilações da economia, devido à ausência de uma reserva financeira para contingências temporais. Portanto, os dois regimes de financiamento apresentam pontos controversos, com aspectos positivos e negativos que, apenas a partir da especificidade dos contextos econômicos, demográficos, políticos e sociais pode se definir a efetividade de cada um.

Os dois sistemas apresentam diferenças pontuais que os caracterizam, principalmente em termos de gestão. Börsch-Supan e Schnabel (1999) mostram que, diferente do Brasil, o seguro aposentadoria alemão não constitui parte do orçamento do governo. Se existe um superávit, as contribuições da seguridade social não podem ser legalmente utilizadas para

diminuir o déficit do governo. No Brasil, por exemplo, foi criado em 1994 as Desvinculações das Receitas da União (DRU) que desvinculam 20% das receitas para outras destinações que não estão fixadas na Constituição. Com esta medida, Seguridade Social é muito afetada, pois, além de ter seu orçamento apertado, se vê diante de constantes decréscimos. Na Alemanha, de acordo com Börsch-Supan e Wilke (2003), as transferências podem ser feitas do governo para o seguro aposentadoria, mas nunca o contrário.

Ademais, em uma perspectiva histórica e comparada, o sistema previdenciário alemão tem baixos custos administrativos, bons conselhos administrativos e cuidados com os segurados, além de um modelo rápido e eficaz no cumprimento dos serviços (ISSEN, 1989) e conta com uma estrutura organizacional mais centralizada (VIANNA, 1998), que cabe ao Ministério do Trabalho e da Assistência Social a supervisão de todas as caixas de aposentadorias, pensões e saúde, os seguros de acidentes de trabalho e desemprego e as alocações familiares.

Outro fator que difere os dois países é a maior dedicação que se verifica na Alemanha em relação aos assuntos de ordem interna, uma vez que o antigo posicionamento mais voltado para política externa se desfez em decorrência da Segunda Guerra Mundial. Após 1945, o povo alemão concentrou praticamente todos os seus esforços na reconstrução do país e na melhoria do seu próprio bem estar (OERTZEN, 1982). Para o autor, o caso alemão é diferente e atípico, pois há uma tradição de bem estar social, remontando a Bismarck e que sobreviveu ao nazismo e foi, de algum modo, incentivada pelos democratas cristãos conservadores, mantendo esta tradição até os dias atuais. Para Vianna (1998), o partido social democrata foi influente no cenário político, desempenhando funções importantes e legitimando as decisões negociadas. Já no caso brasileiro, as prioridades do governo se voltavam mais para as questões relacionadas com o desenvolvimento econômico e a industrialização do país, do que para as políticas sociais, evidenciado nos constantes desvios dos recursos da Previdência para a promoção do desenvolvimento econômico do país.

Além disso, na visão de Malloy (1979), há um fator político que distingue o Brasil dos outros países europeus, que fizeram uma transição direta do feudalismo para o moderno capitalismo, sendo que o Brasil, após a proclamação da independência em 1822, foi governado por um império dominado por um forte estado patrimonialista, centralizado e incapaz de segurar as pressões regionais que surgiam, aceitando as novas formas de capitalismo mais como meio de geração de riqueza e mantendo mecanismos de regular a economia em prol dos seus próprios interesses. Não obstante, com o passar dos anos até os

dias atuais, o Brasil ainda continua com resquícios de um modelo patrimonialista, clientelista e particularista, inviabilizando a concretização e o desenvolvimento das políticas sociais que garantam melhor qualidade de vida para a população.

A Alemanha, assim como o Brasil, tem seu sistema de proteção social alçado nas diretrizes da democracia social e no Estado de direito, mas também apresenta características de um estado conservador e corporativo. Entretanto, há uma grande diferença quando se fala em corporativismo nos dois países. Os aspectos corporativistas no Brasil se manifestam em um Estado patrimonialista, que se une a uma elite burocrática e controla a sociedade por meio de grupos poderosos, excluindo a população das decisões políticas, reforçando a estratificação social. Na Alemanha, por sua vez, ocorre o fenômeno conhecido como corporativismo moderno ou “neocorporativismo” (VIANNA, 1998), definido como a articulação de vários interesses, com a presença de sindicatos ativos e fortes e organizações formais capazes de representar o interesse de diferentes classes. Por isso, o caso alemão é um exemplo de uma forte estrutura corporativa e com sistemas de bem estar avançados e políticas de pleno emprego, contando com forte apoio da população. Considerar a participação social no processo de formação das políticas é importante para a consolidação das políticas sociais que consigam atender as demandas da população, uma vez que, como comprova Vianna (1998), uma sociedade agregadora de vários interesses pode ser uma receita exitosa de manutenção do Estado do bem estar social.

Dessa forma, o que permite que o particularismo prevaleça sobre os princípios generalistas, como no Brasil, é a natureza do Estado do bem estar e as características que tomou ao longo da evolução histórica que impediu o fortalecimento dos movimentos operários que reivindicavam por melhores condições de vida, criando uma estrutura paternalista onde o Estado ditava as regras e concedia benefícios limitados, cabendo à população aceitar e se conformar com o que sobre ela se impunha. Vianna (1998) acrescenta que o contexto em que o Brasil se estruturou com um regime presidencialista dotado de conflitos entre o Poder Executivo e Legislativo, estrutura partidária fraca, entidades de representação social fragmentadas, com baixa capacidade de participação e uma cultura ao privatismo, acabaram dificultando a adoção de práticas neocorporativistas.

A grande questão é que a existência dessas estruturas neocorporativas de organização dos trabalhadores é que permite a participação da classe trabalhadora e empresarial, contribuindo para a formação de um quadro conveniente e propício para o desenvolvimento de um estado voltado para a proteção social, uma vez que, conforme Vianna (1998), o

neocorporativismo favorece a viabilização dos partidos social democratas, reforçando, assim, o apoio ao *Welfare State*. A partir deste contexto, é possível evidenciar que o Brasil está mais próximo de um modelo em que grupos de interesse tomam as decisões sobre as políticas sociais e prevalecem seus interesses, do que do modelo de integração negociada que predomina na Alemanha, com a formação de arranjos neocorporativos (VIANNA, 1998).

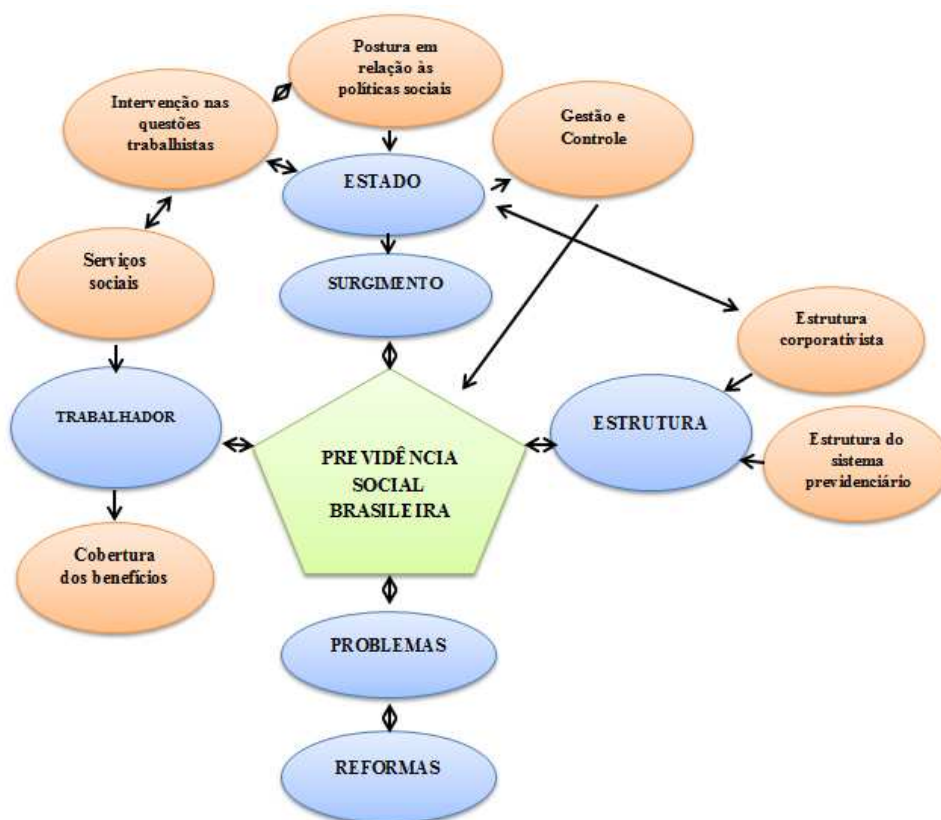
Outro aspecto importante que vem ocorrendo no contexto brasileiro e alemão é a preocupação com a sustentabilidade do sistema de previdência. O governo alemão tem empreendido constantes reformas a fim de adequar o seu sistema de segurança social às novas demandas surgidas e à nova estrutura demográfica da sociedade. Essa tendência retrata o pensamento de Sund (1982), que afirma que quanto mais humanamente o Estado Social se adapta às necessárias modificações estruturais, mais se caracteriza como tal.

No caso brasileiro, estas reformas foram necessárias, principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 caracterizada por políticas benevolentes e tentativas de universalização da cobertura. Para Boschetti (2003), o Brasil se espelhou mais nos moldes ingleses para elaborar a Constituição do que nos moldes alemães do seguro social, montado desde os anos 1930. Isso ocorreu, pelo seu “caráter solidário esfacelado” (COSTA, 2005, p.7), com tentativa de universalização dos benefícios e ampliação da cobertura, agravando ainda mais a situação financeira da Previdência.

As reformas ocorridas no sistema previdenciário brasileiro em 1998, 2003, 2005 e as modificações ocorridas em 2012, se ancoram basicamente em quatro pilares: diminuição dos gastos com benefícios, aumento da idade de aposentadoria, diminuição dos privilégios de servidores públicos e, mais recentemente, a migração parcial para um sistema de capitalização, com a criação da Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais (Funpresp). Na Alemanha, as reformas ocorridas em 1992, 1999, 2001 e 2004, também se voltaram para a introdução de ajustes atuariais para benefícios de aposentadoria, aumento da idade de aposentadoria, aumento da igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho e na concessão de benefícios e expansão e incentivo à previdência privada. De acordo com Börsch-Supan e Wilke (2003), na Alemanha as reformas têm caminhado em direção à substituição parcial das pensões financiadas pelo sistema de repartição para o sistema de capitalização, porém sem caráter obrigatório.

A partir desta perspectiva histórica comparativa, é possível traçar um quadro evidenciando as similaridades e diferenças entre os dois sistemas previdenciários para que se possa, a partir do diagnóstico histórico, evidenciar os principais aspectos que inviabilizam a

formação no Brasil de uma estrutura previdenciária mais voltada para atender as necessidades de bem estar da população, a partir de modelo considerado referência mundial, como é o caso da Previdência Alemã. Os elementos que vão compor este quadro referem-se às variáveis: surgimento da Previdência Social, postura do Estado, objetivos das políticas sociais, cobertura dos benefícios, gestão e controle, estrutura do sistema previdenciário, intervenção do estado e estrutura corporativa que vão, em conjunto, delinear os objetivos das reformas e os principais problemas enfrentados por estes sistemas, conforme a Figura 1.



Fonte: Resultados da pesquisa, 2013.

Figura 1: Variáveis para análise comparativa dos sistemas previdenciários do Brasil e da Alemanha

Estas variáveis estão relacionadas com os elementos cruciais para a análise das políticas sociais propostos por Esping-Andersen (1991), Vianna (1998) e Medeiros (2001), como a industrialização e urbanização, papel do Estado, cobertura e abrangência dos benefícios, estrutura burocrática, regime político adotado e mobilização da classe trabalhadora e que foram cruciais para estabelecer um quadro comparativo (Quadro 3).

Quadro 2: Análise comparativa da Previdência Social no contexto alemão e brasileiro

Componentes de análise	Alemanha	Brasil
Surgimento da Previdência	Consequência da industrialização e urbanização (1881) Reivindicações dos trabalhadores e lutas políticas; Exclusão e descaso político e social com os trabalhadores.	Consequência da industrialização e urbanização; Manifestações e greves (1917 e 1919); Reivindicação por uma legislação trabalhista.
Postura do Estado em relação às políticas sociais	Liberal O Estado alegava a impossibilidade de atender às reivindicações, pois estaria ferindo a independência e autonomia da livre empresa.	Liberal O Estado deveria se preocupar apenas com a segurança interna e externa, e os outros assuntos deveriam ficar a cargo do livre poder de mercado e da sociedade.
Intervenção do Estado nas questões trabalhistas	Forma de afastar os ideais socialistas, acalmar os trabalhadores e promover a ordem social; Intervenção: Integração defensiva (RITTER, 1991); Postura não paternalista de Bismarck	Forma de controlar os movimentos sociais e as tendências sindicais e socialistas, ganhando as relações de trabalho para o estado. Postura não paternalista de Arthur Bernardes
Estrutura corporativista	Há uma articulação de vários interesses, com a presença de sindicatos ativos e fortes e organizações formais que representam o interesse de diferentes classes; Forte estrutura corporativa e com sistemas de bem estar avançados e políticas de pleno emprego, contando com forte apoio da população.	Não há perspectivas visíveis de um modelo neocorporativo de articulação de interesses no qual se fundamentam os acordos da participação social; Estrutura paternalista, o Estado dita as regras e concede benefícios limitados, cabendo à população aceitar e se conformar. Conflitos entre o Poder Executivo e Legislativo, estrutura partidária fraca, entidades de representação social fragmentadas, baixa capacidade de participação e cultura ao privatismo dificultam as práticas neocorporativistas.
Cobertura dos benefícios	Dividido em classes profissionais; Pioneiros foram os marítimos e comerciários; Exclusão de muitos profissionais; Lenta tendência à universalização dos benefícios ao longo dos anos; Seguro social mais abrangente em termos de beneficiários.	Dividido em categorias profissionais com suas próprias CAPs; Pioneiros foram os marítimos, ferroviários e comerciários; Exclusão de muitas categorias profissionais; Rápida tendência à universalização dos benefícios ao longo dos anos Seguro social menos abrangente em termos de beneficiários;
Gestão e controle da Previdência	No início eram feitos por meio de contratos regidos e administrados pelos sindicatos; O seguro aposentadoria alemão não constitui parte do orçamento do governo. Se existe um superávit, as contribuições da seguridade social não podem ser utilizadas para diminuir o déficit do governo; As transferências podem ser feitas do governo para a previdência, mas nunca o contrário; Gestão mais centralizada.	No início eram feitos por meio de contratos regidos por agências externas e pelo Conselho Nacional do Trabalho (CNT); Criação da DRU que desvincula 20% das receitas da União (incluindo Seguridade Social) para outras destinações não fixadas na Constituição; As transferências podem ser feitas do governo para a previdência e vice versa; Gestão mais descentralizada.

(continua)

Quadro 3: Análise comparativa da Previdência Social no contexto alemão e brasileiro

Estrutura do sistema previdenciário	Financiado por empregados, empregadores e a União – sistema tripartite de contribuição; Início era regime de capitalização e se transformou em repartição; Obrigação da contribuição prévia é mais forte; Redução do caráter redistributivo.	Financiado por empregados, empregadores e a União – sistema tripartite de contribuição; Início era regime de capitalização e se transformou em repartição; Obrigação da contribuição prévia é mais fraca-trabalhadores rurais; Caráter mais redistributivo
Objetivo dos serviços sociais	Serviços de habitação: objetivo de ajuda social e promoção da igualdade social; Previdência: instrumento de política compensatória em decorrência das duas guerras e do domínio dos nazistas, e instrumento de poder e controle por parte dos governantes e um mecanismo de lealdade ao partido.	Serviços de habitação: objetivo de investimento e reserva financeira Previdência: instrumento de política compensatória em decorrência da ditadura militar e uma plataforma para o projeto de desenvolvimento nacional associado à doutrina de segurança nacional.
Objetivos das reformas	Introdução de ajustes atuariais para benefícios de aposentadoria; Aumento da idade de aposentadoria; Aumento da igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho e na concessão de benefícios; Expansão e incentivo à previdência privada.	Diminuição dos gastos com benefícios; Aumento da idade de aposentadoria; Diminuição dos privilégios de servidores públicos; Migração parcial para um sistema de capitalização e seguros privados.
Problemas enfrentados pela Previdência	Rápido envelhecimento da população; Falta de reservas financeiras para cobrir os futuros aposentados e pensionistas; Aumento das despesas sem o aumento proporcional nas receitas, etc.	Lento envelhecimento da população; Falta de reservas financeiras para cobrir os futuros aposentados e pensionistas; Aumento das despesas sem o aumento proporcional nas receitas, etc; Corrupção, sonegação e fraudes.

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2013.

Verifica-se, portanto, que a evolução histórica das políticas previdenciárias da Alemanha e do Brasil possui algumas semelhanças como o fato da Previdência ter surgido concomitantemente ao processo de industrialização, embora mais tardia no Brasil e uma postura não paternalista por parte de Bismarck na Alemanha e de Arthur Bernardes no Brasil na concepção das políticas previdenciárias e trabalhistas. No entanto, há aspectos divergentes como a estrutura corporativista que foi diferente nos dois países, já que na Alemanha as fortes estruturas corporativistas favoreceram a articulação de vários interesses entre as classes sociais, culminando em um estado do bem estar mais completo e avançado do que no Brasil. Além disso, os serviços sociais na Alemanha, diferente do Brasil, como foi o caso das políticas de habitação, estavam mais voltados para a promoção da igualdade e bem estar social e não como forma de angariar recursos para o desenvolvimento econômico, como ocorreu no Brasil.

E, dada essa cultura patrimonialista e fracas estruturas democráticas do Brasil, as práticas neocorporativistas foram comprometidas, fazendo com que o curso da evolução da Previdência brasileira se distanciasse do modelo alemão por não alcançar uma proteção social mais abrangente e não conseguir lidar com as mudanças da sociedade sem promover a exclusão social em prol de um equilíbrio fiscal.

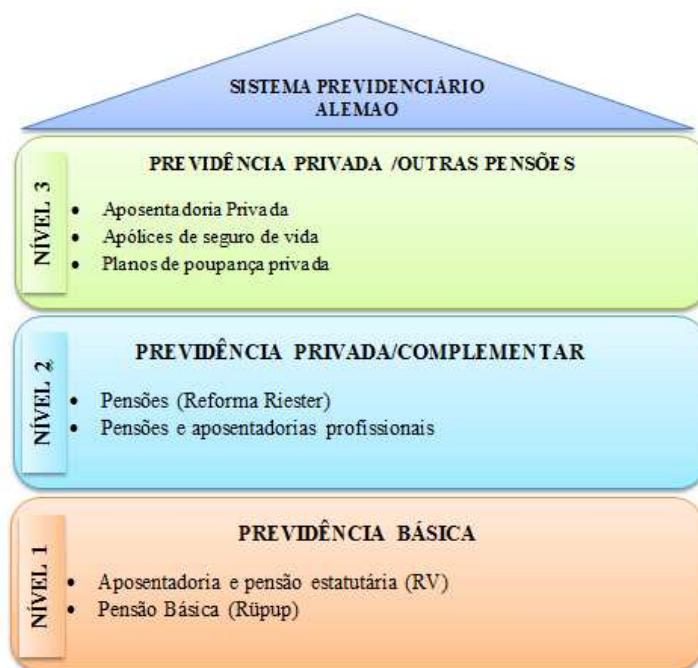
Após toda a evolução histórica pela qual o Brasil e a Alemanha passaram nos últimos 100 anos, verifica-se que a sua estrutura se assemelha no que diz respeito às estruturas de proteção, conforme Figura 2 e 3.



Fonte: Resultados da Pesquisa, 2013.

Figura 2: Estrutura do Sistema de Previdência brasileiro

Como representado na Figura 2, o sistema previdenciário brasileiro contempla os seguintes regimes: Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que abrange os trabalhadores do setor privado, os trabalhadores domésticos, os autônomos, assalariados, os servidores públicos municipais que não foram para o Regime Próprio e os servidores públicos estaduais. O segundo é o Regime Próprio que abrange os militares federais, mantidos com aposentadoria especial. Por último, tem-se o Regime da Previdência Complementar, constituído pelos fundos de pensão patrocinados por empresas privadas ou estatais (previdência complementar fechada) e pelas entidades abertas de previdência complementar.



Fonte: Baseado em Sparplan (2014).

Figura 3: Estrutura do Sistema de Previdência alemão

Na Alemanha, a partir da Reforma de 2005, o sistema também ficou estruturado em três pilares ou níveis, conforme Figura 3. Os três níveis são formados pela Previdência Básica, pela Previdência Complementar e Previdência Privada. A Previdência Básica, que constitui a base do sistema, é formada por um regime legal de pensões, planos de pensões profissionais do setor privado e do setor público e do setor rural, bem como as pensões financiadas por contribuições (pagas pelos empregados e empregadores, em partes iguais) com base em ganhos brutos individuais, até um teto de contribuição pelas despesas do orçamento federal, denominadas pensões Rüpus (SCHMÄHL,2002).

O segundo nível é formado por pensões e aposentadorias regidas pelo sistema de capitalização, criado a partir da reforma Riester, sendo uma parte subsidiada pelo Estado, servindo como complementares ao sistema básico. Por sua vez, o terceiro nível compreende os produtos privados do seguro, tais como aposentadorias, seguro de vida e planos de poupança. Neste nível não há apoio estatal, sendo as contribuições pagas pelos próprios beneficiários e regido pelo sistema de capitalização.

Assim, verifica-se que as estruturas previdenciárias que se formaram tanto na Alemanha quanto no Brasil apresentam semelhanças quanto à divisão entre a forma de financiamento e apoio do Estado na provisão dos benefícios, tendendo ambas, após as

constantes reformas, a um regime misto de financiamento, com o objetivo de minimizar o impacto provocado pelas mudanças da sociedade.

4 Considerações Finais

Embora os contextos sociais, econômicos e políticos dos dois países sejam diferentes, e considerando que a Alemanha já se encontra em uma fase de maior maturidade em relação ao desenvolvimento da sociedade, percebe-se que ambos apresentaram contextos similares em relação ao desenvolvimento da Previdência Social e a sua evolução ao longo dos anos. Na atualidade, existem ainda muitas semelhanças entre os dois sistemas previdenciários, como o sistema de repartição, o financiamento tripartite, a necessidade de contribuição prévia para a concessão de benefícios, dentre outros. Além disso, as transformações estruturais e econômicas marcam o contexto nas duas realidades, como o envelhecimento demográfico da população (de modo mais rápido na Alemanha, em que a proporção de idosos sobre a população ativa é maior do que no Brasil), a falta de reservas financeiras para cobrir os futuros aposentados e pensionistas, o aumento das despesas sem o aumento proporcional nas receitas, dentre outros aspectos.

No entanto, no caso brasileiro, existem alguns problemas que comprometem o sistema financeiro previdenciário, mas que não ocorre na mesma proporção na Alemanha, como os casos de corrupção, fraudes e sonegações, resultando em um desequilíbrio na balança financeira do sistema. De forma geral, verifica-se que o Estado Social alemão é um estado do seguro social com muito mais força do que o brasileiro, tendo sido desenvolvido a partir da assistência aos pobres e se transformando em um estado de auxílio social e, por isso, é visto como um modelo para as outras nações em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.

Um dos principais pontos a se observar em termos de evolução histórica das políticas previdenciárias nos dois países é que, no caso brasileiro, o formato político institucional não propiciou, como na Alemanha, a participação e a inclusão de atores sociais na tomada de decisão e na formulação das políticas. Isso se manifesta não só no início da formação destes sistemas previdenciários, cuja força conquistada pelos movimentos operários se diferem nos dois contextos, mas também por meio de uma estrutura denominada neocorporativa que moldou não só a organização dos interesses dos empregadores e do Estado, mas também dos trabalhadores e sua articulação com o poder público.

No Brasil, os elementos do neocorporativismo não se efetivaram em termos de políticas sociais, quando se considera a formação de organizações representativas da população que se incorporam ao processo de adoção e execução das decisões políticas governamentais, uma vez que houve o predomínio de aspectos ligados aos interesses das classes dominantes com baixa participação de organizações que representassem o interesse das classes sociais, como os trabalhadores e empregadores, inviabilizando, portanto, a ampliação do escopo de negociações que atendessem a população em geral.

O sistema previdenciário brasileiro foi montado na década de 1920 nos moldes bismarckianos e reformado em 1988 com base no Estado Social Beveridgiano com princípios universalista e igualitário, sendo que a forma como as políticas previdenciárias foram moldadas ao longo dos anos obedecem à capacidade do país de se estruturar política e economicamente, bem como a natureza e a característica do Estado e sua forma de intervir na sociedade e atender às demandas sociais. No caso brasileiro, a presença de uma cultura mais voltada para o individualismo, postura mais liberal e particularista na forma de conduzir as políticas previdenciárias, resultou em um sistema desigual, seletivo e, por isso, excludente. Já na Alemanha, devido às guerras, houve um sentimento de solidariedade mais intenso, culminando em valores como equidade, justiça, e distributividade ao tratar de questões sociais, fazendo com que a Previdência, apesar do seu caráter menos redistributivo, conseguisse atender às demandas da população e promover o bem estar de forma mais abrangente do que no Brasil.

De forma mais recente, o que se percebe é que as mudanças promovidas nos sistemas previdenciários nos dois contextos, devido a fatores demográficos como o envelhecimento da população, diminuição da taxa de natalidade e aumento da expectativa de vida, e econômicos como substituição de mão de obra pela tecnologia, refletem em estratégias de preservar o Estado do bem estar dos problemas causados pelos déficits fiscais e pela reestruturação industrial e organizacional, por meio de reformas que visam promover ajustes atuariais, aumentar a idade de aposentadoria, reduzir gastos com benefícios, incentivo aos modelos privados de seguro social a fim de minimizar os problemas ocasionados por estas mudanças.

Assim, conclui-se que o sistema previdenciário brasileiro apesar de se inspirar em muitos aspectos do modelo bismarckiano, se afasta dos seus ideais, principalmente ao não incorporar da mesma forma que no caso alemão atores sociais na criação das políticas e de contar com a organização de partidos políticos que atendam aos interesses de diversas classes sociais, predominando os interesses dos grupos mais fortes na estrutura estatal.

Além disso, ele se distancia do seu modelo genitor por ter formado ao longo da evolução histórica uma estrutura desigual de proteção e beneficiários hierarquizados, reféns de interesses corporativos que se sobrepõe mediante as pressões políticas e dos grupos de poder, e uma população passiva e com pouca atuação reivindicatória para melhorar o sistema vigente. Assim, diferente da Alemanha, estabeleceu-se no Brasil uma relação complementar entre o sistema público e privado, não com o objetivo principal de completar as fraquezas do sistema público e aumentar a cobertura, mas reforçando mais uma vez a lógica da “universalização excludente”, fazendo que os cidadãos com direitos iguais perante a lei se transformassem em cidadãos excluídos do processo de concessão de direitos e de formulação dessas políticas sociais.

Referências

AGENDA 2010. **Nova Reforma para estabilizar previdência pública.** Disponível em <
<http://www.dw.de/nova-reforma-para-estabilizar-previd%C3%A2ncia-p%C3%ABlica/a-1138727>> Acesso em : 23 de julho de 2013.

ALBER, Jeans; *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983*, Frankfurt/M, 1989

ARAÚJO, Cláudia Rezende Machado de. A influência do constitucionalismo alemão no constitucionalismo brasileiro. **Textos de História**, vol. 16, nº 2, 2008.

BATICH, Mariana . Previdência do Trabalhador: uma trajetória inesperada. **São Paulo em Perspectiva**, 18(3): 33-40, 2004.

BERKEL, Barbara; SUPAN, Börsch Axel . Pension Reform in Germany: The impact on retirement decisions. **Working Paper** No. 9913 August 2003.

BÖRSCH-SUPAN A., and R. SCHNABEL, Social Security and Retirement in Germany, in: J. Gruber and D.A. Wise (eds), **International Social Security Comparisons**, University of Chicago Press: Chicago, 1999.

BÖRSCH-SUPAN, A., and C. WILKE, 2003, The German Social Security System: How it Was and How it Will Be, **MEA-Discussion Paper Prepared for the MRRC-Conference on Social Security**, Washington, D.C.

BOSCHETTI, I. Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira. **Psicologia & Sociedade**; 15 (1): 57-96; jan./jun.2003

BRAGA, José Carlos; GOES DE PAULA, Sérgio. Saúde e Previdência. **Estudos De Política Social**. São Paulo, Hucitec: 1986.

CAETANO, M. A. **Determinantes da Sustentabilidade e do Custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais.** Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1226).

COSTA, Gustavo Fabiano da. **A Previdência Social no Brasil numa perspectiva histórico-comparativa mundial.** X Encontro Nacional de Economia Política. 2005 Disponível em <http://www.gpepsm.ufsc.br/html/arquivos/COSTA_2005.pdf> Acesso em 2 de julho de 2013.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfarestate. **Lua Nova** ano.24 São Paulo Sept. 1991

FACHINGER, Uwe. **New Forms of Employment and the Social Security System: The Case of Germany.** Centre for Research on Ageing and Society, University of Vechta 21. November 2009. Disponível em: <<http://mpira.ub.uni-muenchen.de/19279/>> Acesso em: 08 de dezembro de 2013.

GIDDENS, Anthony, "**A Terceira Via**" Instituto Teotônio Vilela, Brasília, 1998;

ISSEN, Roland (Hrsg): Marktwirtschaft und Sozialstaatsgebot in: **40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland**, Baden Baden 1989, S. 205-2014

KRAUSE, Peter (Hrsg): **Altersicherung in: 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland**, Baden Baden 1989, S. 431-445

MALLOY, J. M. **The Politics of Social Security In Brazil.** Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 1979.

MEDEIROS, M.. **A Trajetória do WelfareState no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990.** Texto para Discussão, n. 852, IPEA, Brasília, dez. 2001.

OLIVEIRA, Jaime A de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **(IM) Previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Abrasco, 1989. 360 p.

OERTZEN, Peter. O estado do Bem-Estar e a Sociedade: O caso da Alemanha- Quais as mudanças ocorridas? Que futuro? In: CARDIM, Carlos Henrique (Presidente do Conselho Editor). **A Social Democracia Alemã e o Trabalhismo Inglês**. Brasília: UnB, 1982 (cadernos da UnB).

RIBEIRO, Mônica Matos, RIBEIRO, Elisabeth Matos. **A Participação do Sistema Previdenciário no Déficit Público Brasileiro**. In: EnANPAD, 25, 2001, Campinas. Anais... Campinas: ANPAD, 2001.

RITTER, Gerhard A.: **Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich**. München, 1991

SCHMÄHL, W. **New Developments and Future Directions of the Public Pension System in Germany**. 1999

_____. The '2001 Pension Reform' in Germany. A Paradigm Shift and its Effects. Zes Arbeitspapier Nr. 11/02. Bremen, Zentrum fir Sozialpolitik. 2002

_____. Family, Social Security and Social Insurance General remarks and the present discussion in Germany as a case study **Journal of Population and Social Security (Population)**, Supplement to Volume 1. 2003 Disponível em: < http://www.ipss.go.jp/webjad/webjournal.files/population/2003_6/18.Schmahl.pdf> Acesso: 12/12/2013

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SPARPLAN. Struktur der Altersvorsorge. Disponível em: < <http://www.sparplan.de/altersvorsorge/3-schichten-modell/>> Acesso em: 25 de março de 2014.

SUND, Olav. O Estado do Bem Estar Alemão: Propósitos, realizações e deficiências. In: CARDIM, Carlos Henrique (Presidente do Conselho Editor). **A Social Democracia Alemã e o Trabalhismo** Inglês. Brasília: UnB, 1982 (cadernos da UnB).

THOMPSON, L.. **Mais Velha e Mais Sábia:** A Economia dos Sistemas Previdenciários. Brasília, PARSEP/ MPAS / SPS 2000. Coleção Previdência Social. Série Debates, 160 p. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_081014-111355-649.pdf>. Acesso: 26 set. 2012

VIANNA, M.L.W. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Ed. **Revan-IUPERJ/UCAM**, Rio de Janeiro 1998.

VOGEL, Hans-Jochen (Hrsg): **Dem Sozialstaatsgebot verpflichtet in: 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland**, Baden Baden 1989, S. 161-168

ARTIGO IV

IMPACTO DE VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS NAS RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

RESUMO

O objetivo deste estudo consistiu em analisar a atual estrutura e a situação orçamentária do Regime Geral da Previdência Social, verificando possíveis relações entre as variáveis macroeconômicas e as receitas e despesas previdenciárias, identificando os principais fatores que devem ser considerados no tocante ao equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS. Para isso, utilizaram-se os Modelos de Vetores Autorregressivos (VAR) e a função impulso e resposta para testar a influência das variáveis nas receitas e despesas previdenciárias, analisando a importância relativa de cada variável na determinação da variável de interesse ao longo do tempo. Os resultados demonstraram que o salário e a taxa de juros SELIC possuem uma relação de curto prazo com as receitas totais e, em relação às despesas, o salário e a taxa de desemprego são as variáveis que mais as impactam. Estes resultados demonstram a necessidade de adoção de novos padrões de proteção social apoiados não somente na folha salarial, mas na formação de um fundo destinado às políticas sociais e financiado por toda a sociedade, além do rebaixamento das contribuições patronais, para que as empresas invistam em novos postos de trabalho, elevação do teto salarial sujeito à contribuição e a diversificação das fontes de receita que podem aliviar o sistema dos problemas financeiros e tornar a Previdência Social mais justa e capaz de promover o bem estar social.

Palavras chaves: Previdência Social; Regime Geral da Previdência Social; Vetores Autorregressivos; Despesas Previdenciárias; Receitas Previdenciárias.

ARTICLE IV

IMPACT OF MACROECONOMICAL VARIABLES ON REVENUES AND EXPENSES OF THE SOCIAL SECURITY GENERAL REGIME IN BRAZIL

ABSTRACT

The objective of this study was to analyze the current structure and budgetary situation of the Brazilian Social Security General Regime (*Regime Geral da Previdência Social*, RGPS), searching possible relationships between the macroeconomic variables and the Social-Security revenues and expenses, and identifying the main factors that should be considered in terms of financial and actuarial balance of RGPS. For this purpose, Vector Autoregressive Models (VAR) and impulse-response function were used to test the influence of the variables on the revenues and expenses of the Social Security, analyzing the relative importance of each variable in the determination of the variable of interest over time. The results demonstrate that the SELIC salary and interest rate have a short-term relationship with the total revenues and, regarding the expenses, the salary and the unemployment are the most impacting variables. These results indicate the need to adopt new social-security standards based not only on the payroll, but on the creation of a fund for social policies financed by the entire society; to lower the employer contributions so that companies invest in new jobs; in addition to raising the wage ceiling subject to contribution and diversification of revenue sources that can alleviate the financial problems of the system and make the Social Security more just and able to provide social welfare.

Keywords: Social Security; Social Security General Regime; Autoregressive Vectors; Social Security Expenses; Social Security Revenues

1. Introdução

O Estado do bem estar social tem se desenvolvido devido à importância do papel do Estado como regulador da vida econômica, social e política da sociedade contemporânea. No Brasil, o Estado começou a sua intervenção regulatória nas questões sociais e trabalhistas em 1930, com a institucionalização das primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões. No entanto, a proteção social instaurada no Brasil teve como pressupostos o aumento do poder estatal na regulação de conflitos sociais em prol da ordem e da segurança nacional.

A Previdência Social Brasileira, até a década de 1960, era financiada por meio da contribuição dos trabalhadores sobre o seu salário, do empregador sobre a folha de pagamento e a contribuição do governo federal, e, por isso, era denominada forma tripartite de custeio. Depois da unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o sistema previdenciário passou por um processo de homogeneização do seu plano de custeio e dos benefícios por meio da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que resultou na implantação do atual Regime Geral de Previdência Social (MOURA, TAFNER E JESUS FILHO, 2007), objeto de estudo do presente trabalho.

No início da década de 1960, o Estado provedor do bem estar social começou a entrar em crise, incluindo os seus modelos previdenciários, com problemas em seu plano financeiro, em razão da evolução demográfica e de questões de ordem econômica. Mesmo diante deste contexto, a Previdência Social brasileira, ao longo das últimas três décadas, tem passado por modificações, principalmente com a promulgação da Constituição em 1988, que trouxe mudanças para o sistema, como a maior benevolência na concessão de benefícios, ausência da exigência de contribuições prévias para os trabalhadores rurais, dentre outros aspectos que contribuem para os desequilíbrios na balança financeira (GIAMBIAGI, 2007).

A partir de então, o Estado tem promovido reformas constitucionais e novas estratégias de ação no campo das políticas previdenciárias com o objetivo de atingir o equilíbrio financeiro e atuarial, dadas as constantes mudanças ocorridas na sociedade como o aumento de expectativa de vida e outros fatores que dificultam o financiamento de sistemas previdenciários sob o regime de repartição (FERRARO, 2010), como indexação de muitos benefícios ao salário mínimo, taxa de juros e inflação elevada.

Por isso, para Ferraro (2010), o equilíbrio orçamentário está diretamente relacionado à crise do Estado do bem estar social, já que o custo financeiro dos direitos passou a ser incompatível com os ingressos que compunham as receitas estatais.

A análise do equilíbrio das finanças públicas, principalmente em relação ao sistema previdenciário deve levar em consideração algumas variáveis que vão influenciar o valor da contribuição e dos benefícios a serem pagos, a fim de tornar o sistema viável e sustentável. Isso ocorre, pois, ao elaborar um plano de benefícios de uma instituição previdenciária, deve-se considerar não só os aspectos históricos e sociais, mas também os econômicos para que se possa formar um sistema bem estruturado, capaz de garantir melhores condições de vida e bem estar social futuro.

Em decorrência da importância dos aspectos atuariais para a Previdência Social brasileira, alguns estudos foram realizados na tentativa de demonstrar que o resultado financeiro da Previdência Social, mais especificamente do RGPS, pode ser influenciado por fatores que afetam diretamente os componentes de receitas, benefícios e saldos previdenciários (LEITE *et al.* 2010, CORDEIRO, 2006, ALÉM & GIAMBIAGI, 1997). O estudo de Leite *et al.* (2010), por exemplo, traz aspectos relacionados com as variáveis que influenciam o resultado da Previdência Social brasileira.

Para Santos (2009), o RGPS constitui-se em um dos maiores programas de previdência do mundo, sendo, pois, um importante instrumento de combate à pobreza, embora represente um peso significativo para as finanças públicas. Favoni (2001), assim como França (2004), Santos (2009) e Reis (2012) ainda destacam o impacto social e econômico do RGPS, constituindo-se em um distribuidor pessoal e regional de rendas, uma vez que representa, para mais de 2000 municípios, um terço do total brasileiro, mais que o repasse do Fundo de Participação Municipal (FPM), além de movimentar o comércio e a economia local.

Apesar da existência de estudos nesta área, pouco se tem discutido sobre as variáveis econômicas, sociais e demográficas ao longo dos anos e sua relação com as receitas e despesas do RGPS, a fim de determinar a trajetória da sua evolução e os fatores mais relevantes para o cálculo financeiro.

Desta forma, o objetivo deste estudo consistiu em analisar a atual estrutura e a situação orçamentária do Regime Geral da Previdência Social, verificando possíveis relações entre as variáveis macroeconômicas e as receitas e despesas previdenciárias, identificando os principais fatores a se considerar para alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS.

2. O Regime Geral da Previdência Social

2.1 Perfil e Estrutura do RGPS

A Constituição de 1988 reformulou o sistema de Seguridade Social brasileiro, reunindo a Saúde, Assistência Social e a Previdência Social por meio de uma regulamentação baseada nos princípios e diretrizes do Estado Social de Direito que consistem na justiça social, no bem estar social, solidariedade e na dignidade humana. De acordo com Ferraro (2010), a consagração da Constituição Federal em 1988 enquadrou o direito à Seguridade Social como sendo um direito fundamental que tem como objetivo contribuir para eliminar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais. No entanto, o que se observa é que a proteção social instaurada com a promulgação da Constituição não segue as concepções do *Welfare State* ou do bem estar social, tais como segurança e igualdade na proteção social (FERRARO, 2010), já que a garantia do seguro social se dá mediante contribuição e filiação obrigatória ao sistema e, com isso, muitos indivíduos acabam sendo excluídos. Dessa forma, entende-se que a universalização da cobertura prevista na Constituição não se concretizou, visto os determinantes prévios de acesso dos trabalhadores ao sistema previdenciário.

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), um dos pilares da Previdência Social e, conseqüentemente, da Seguridade Social, é visto como sendo a parte básica do seguro social que objetiva distribuir e prover um padrão mínimo de remuneração no momento das necessidades dos indivíduos. O RGPS é de âmbito nacional e cobre todos os trabalhadores do setor privado, funcionários públicos celetistas e servidores titulares de cargos efetivos não vinculados ao regime próprio. Além disso, ele é gerido pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), criado pelo Decreto n. 99.350/1990, instituído como autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social (LIMA, *et al.*, 2012), responsável pela arrecadação das contribuições previdenciárias. Ele está estruturado pelo regime financeiro de repartição simples, em que toda a arrecadação é utilizada para pagar os benefícios atuais da Previdência e para manter o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, sendo conhecido, portanto, como solidariedade entre as gerações (SANTOS, 2009), já que as contribuições dos segurados ativos financiam os inativos.

Segundo o Ministério da Previdência Social (2012), dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) mostram que, em 2011, havia no Brasil cerca de 60,47 milhões de pessoas com idade entre 16 e 59 anos protegidas pela Previdência Social, de um total de 85,55 milhões de pessoas que se declararam ocupada, significando, portanto, uma

cobertura total de 70,7%. Em contrapartida, 25,08 milhões de trabalhadores (ou seja, 29,3% da população ocupada) encontravam-se sem cobertura previdenciária e, por isso, denominados socialmente desprotegidos, que não contribuem para a Previdência e não recebem benefícios previdenciários. Esses dados revelam que o sistema previdenciário brasileiro, apesar de ter sofrido inúmeras reformas paramétricas¹⁰ ao longo dos anos, carece ainda de modificações, com o intuito de abarcar a população que ainda não conta com os benefícios da proteção social, o que contribui ainda mais para aumentar as desigualdades e situações de pobreza no país.

Dentre os 60,47 milhões de pessoas cobertas pela Previdência Social, a maior categoria é dos contribuintes do RPPS, abrangendo 54,4% dos ocupados, o que demonstra a importância deste regime no rol da Previdência Social brasileira. De acordo com o MPS (2013), a Previdência Social concedeu quase 5 milhões de benefícios em 2012, conforme a Tabela 1. Em relação ao número de benefícios concedidos pelo RPPS, verifica-se um crescimento gradativo ao longo dos anos, passando de 2.732.565 benefícios em 2000, para 4.629.268 em 2012. Este aumento acompanha o aumento na participação da parcela idosa na população brasileira, como mostram os censos demográficos promovidos pelo IBGE em que, nos anos 1970, apenas 5% da população possuía mais de 60 anos de idade e, entre 2007 e 2012, essa parcela subiu para 8,3%, representando cerca de 14 milhões de pessoas.

¹⁰ As reformas paramétricas ou incrementais são aquelas que não trazem mudanças no cerne das estruturas previdenciárias, mas que tentam ajustar os sistemas às modificações do mercado de trabalho, enquanto que as reformas estruturais ou radicais envolvem profundas modificações como a transformações na estrutura do sistema e mudanças nos regimes de financiamento (GIAMBIAGI, 2007).

Tabela 1: Quantidade de benefícios concedidos por grupos de espécies e pela clientela rural e urbana de 2000 a 2012.

Anos	Quantidade de Benefícios				Clientela	
	Total	RGPS	Assistencial	EPU ¹	Urbana	Rural
2000	2.949.149	2.732.565	215.870	714	1.931.342	1.017.807
2001	2.856.334	2.677.014	178.675	645	1.844.854	1.011.480
2002	3.867.564	3.582.765	284.240	559	2.642.182	1.225.382
2003	3.545.376	3.309.149	235.655	572	2.566.950	978.426
2004	3.993.529	3.534.436	458.258	835	2.998.224	995.285
2005	3.955.724	3.637.417	317.655	652	2.986.777	963.946
2006	4.238.816	3.932.623	305.493	700	3.221.479	1.017.337
2007	4.173.350	3.846.213	326.509	628	3.157.008	1.016.342
2008	4.461.842	4.083.135	377.324	1.383	3.408.788	1.053.054
2009	4.473.905	4.108.220	362.090	3.595	3.389.215	1.084.690
2010	4.640.120	4.261.083	376.438	2.599	3.565.641	1.074.479
2011	4.767.039	4.423.616	341.291	2.132	3.737.177	1.029.862
2012	4.957.681	4.629.268	327.038	1.375	3.921.951	1.035.730

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social, 2013.

Nota: (1) Os EPU se referem aos Encargos Previdenciários da União destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões de servidores civis e militares da administração direta da União e que se encontram na conta “Repasse da União”, sendo recursos adicionais do orçamento fiscal.

No ano de 2012, comparado ao ano anterior, o valor dos benefícios concedidos pelo RGPS cresceu 4,7%, refletindo o aumento da cobertura previdenciária e a inclusão de mais segurados no sistema previdenciário.

Quando se observa todo o universo de beneficiários ativos do RGPS, verifica-se que a maior parte deles é composta por aposentados urbanos. Na Tabela 1, evidencia-se a diferença entre a clientela urbana e rural, que chegou, em 2012, a quase 4 milhões de beneficiários urbanos e pouco mais de 1 milhão de beneficiários da zona rural, demonstrando que muitos trabalhadores rurais ainda se encontram fora da cobertura previdenciária e que reformas neste sentido devem ser feitas, a fim de minimizar essa discrepância, mas desde que não onerem o sistema, já que os trabalhadores rurais¹¹ são isentos da contribuição prévia para recebimento dos benefícios.

¹¹ Até 1963 os trabalhadores rurais eram excluídos da Previdência Social, quando em 1963 o governo editou uma lei, criando o FUNRURAL - Fundo de Assistência do Trabalhador Rural. No entanto, foi apenas a partir de 1971 que os trabalhadores rurais passaram a ter acesso a determinados benefícios, com a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRÓ-RURAL, financiados com recursos do FUNRURAL. Com a Constituição Federal de 1988, houve avanços nos direitos previdenciários dos trabalhadores rurais, em que os agricultores familiares e assalariados rurais, homens e mulheres, passaram a integrar o RGPS, com igualdade de direitos em relação aos trabalhadores urbanos. Regulamentado através das Leis nº 8.212 (organização e Custeio da Seguridade Social) e nº 8.213 (Plano de Benefícios da Previdência social), ambas de 24 de julho de 1991, o

2.2 Sustentabilidade e equilíbrio financeiro: evidências empíricas do resultado financeiro

Para que a Previdência Social brasileira consiga atingir os ideais do Estado do bem estar social e promover políticas capazes de garantir a dignidade humana, é preciso que o seu sistema seja sustentável mesmo com as profundas modificações sociais, demográficas, econômicas e políticas ocorridas na sociedade, mantendo seu equilíbrio financeiro e atuarial. De acordo com Ferraro (2010), equilíbrio financeiro pode ser definido como o equilíbrio em curto prazo e se refere à suficiência dos recursos financeiros para financiar a cobertura dos benefícios previdenciários imediatos. Por sua vez, o equilíbrio atuarial é obtido no prazo e se relaciona com o grau de cobertura das despesas previdenciárias ao longo do tempo. Desta forma, tanto o equilíbrio financeiro quanto o atuarial são fundamentais para dar segurança aos contribuintes do sistema e também para assegurar o pagamento dos benefícios futuros.

A realidade brasileira mostra que o RGPS além de ser um dos maiores do mundo, também é classificado como o mais generoso em uma comparação internacional com outros 112 países, que incluem Alemanha, Japão, Estados Unidos, dentre outros (CAETANO, 2006). Isso se deu, principalmente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, em que se tornou mais difícil manter a sustentabilidade previdenciária. Neste período em diante, tem-se evidenciado um grande crescimento das despesas sem a contrapartida de um crescimento real nas receitas.

A Previdência Social brasileira é oriunda do modelo bismarckiano, porém de forma incompleta, já que não consegue atingir a plenitude da cobertura que é dependente do pleno emprego e da contrapartida da contribuição, princípio este criado para manter uma base atuarial para garantir a sustentabilidade do sistema. Porém, alguns estudos (VIANNA, 2001, FLEURY, 2006; MONNERAT e SENNA, 2007, SANTOS, 2009, IBRAHIM, 2011) têm verificado, no caso brasileiro, o afastamento do vínculo contributivo por meio de programas assistenciais e de transferência de renda, como é o caso dos trabalhadores rurais que não contribuem com o sistema previdenciário, porém têm direito aos benefícios, acentuando ainda mais o caráter distributivo da previdência. Além disso, Caetano (2006) e Giambiagi (2007)

novo sistema previdenciário para os trabalhadores rurais, apesar das deficiências que determinam uma grande exclusão, representou importante resgate de uma dívida social histórica, em que o produtor rural pessoa física não está obrigado a reter e recolher a contribuição devida pelo contribuinte individual que lhe presta serviços.

acrescentam ainda que o desequilíbrio na balança entre despesas e receitas advém, principalmente, da indexação de dois terços dos benefícios ao salário mínimo, da aposentadoria integral para servidores públicos e do uso das aposentadorias como forma de distribuir renda para a população mais carente e para os trabalhadores rurais, além de um agravante que consiste na precocidade da idade de aposentadoria de homens e das mulheres que se aposentam mais cedo, apesar de terem uma expectativa de vida mais alta (IBRAHIM, 2011).

Outra problemática avistada por Santos (2009) é de natureza demográfica, dado o envelhecimento da população, que, por sua vez, decorre da redução da taxa de fecundidade e do aumento da expectativa de vida. Para o autor, além do envelhecimento, a população brasileira vem apresentando declínio acentuado das taxas de crescimento, tendo uma taxa média de 3% no decênio 1960-70, diminuindo para 1,2% no decênio 2000-2010, devendo alcançar 1% entre 2010-2020. O comportamento do mercado de trabalho também tem vinculação direta, já que é o montante das contribuições dos trabalhadores e das empresas que gera receita, o avanço da tecnologia que libera mão de obra e as privatizações que resultam em redução de quadros funcionais.

De maneira geral, o sistema previdenciário, desde meados da década de 1960, quando passou do regime de capitalização para o de repartição e, de forma mais acentuada com a Constituição de 1988, tem tomado um perfil de difícil sustentabilidade, prevendo um problema considerável para o Estado em termos financeiros (CORDEIRO, 2006). Diversos estudos foram feitos na tentativa de evidenciar e comprovar que o regime de repartição do RGPS apresenta problemas financeiros cada vez maiores (STEPHANES, 1998; CORDEIRO, 2006; LEITE *et al.* 2010).

Ao analisar o Fluxo de Caixa do INSS do ano de 2001 a 2012, apresentado na Tabela 2, constata-se que, os valores da rubrica recebimento total, que incluem arrecadação própria e outras transferências apresentaram, em 2001, um total de R\$ 88,156 bilhões de reais e, em 2012, chegou à casa dos R\$ 396,683 bilhões, ou seja, nestes 11 anos, a arrecadação da Previdência Social quadruplicou. Por outro lado, verifica-se que o saldo previdenciário do RGPS, ou seja, a arrecadação líquida menos as despesas com os benefícios previdenciários apresenta déficits crescentes ao longo dos últimos nove anos analisados, chegando a mais de R\$ 42 bilhões de reais em 2010, o que pode ser explicado, dentre outros fatores, pelo aumento do salário mínimo do período de 2001 a 2010.

Tabela 2: Fluxo de caixa consolidado do INSS de 2001 a 2011 em valores reais (R\$ Mil)

Rubricas	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Saldo Inicial	1.366.271	1.487.512	4.456.488	3.324.492	5.354.274	6.275.320	7.521.472	2.068.139	3.306.364	4.174.156	4.691.497	12.313.715
2. Recebimento Total	88.156.585	105.035.180	122.229.227	152.684.048	172.719.638	201.756.676	216.488.553	243.489.097	273.523.678	312.640.914	351.544.705	396.683.576
3. Pagamento Total	88.035.343	102.066.204	123.361.223	150.654.269	171.798.592	200.510.523	221.941.886	242.592.278	272.655.885	312.123.574	343.922.488	386.691.559
4. Saldo Previdenciário¹	-12.836.217	-16.998.979	-26.404.655	-31.985.381	-37.576.033	-42.065.104	-44.881.653	-36.206.742	-42.867.922	-42.890.176	-35.546.278	-40.824.819
5. Saldo Arrecad. Líquida²	-16.205.682	-21.082.591	-31.467.540	-40.153.288	-47.575.495	-54.397.728	-59.896.483	-54.670.037	-62.854.662	-66.184.429	-61.171.053	-71.399.477
6. Saldo Operacional³	121.241	2.968.976	-1.131.997	2.029.779	921.046	1.246.153	-5.453.333	1.238.223	867.793	517.34	7.622.217	9.992.018
7. Saldo Final⁴	1.487.512	4.456.488	3.324.492	5.324.492	6.275.320	7.521.472	2.068.139	3.306.363	4.174.156	4.691.497	12.313.714	22.305.732

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2001 a 2011)

Notas: (1) Saldo Previdenciário corresponde à Arrecadação Líquida menos os Benefícios Previdenciários. (2) Saldo Arrecadação Líquida menos total benefícios pagos. (3) O Saldo Operacional resulta das Receitas Totais menos os Pagamentos Totais. (4) O Saldo Final é a soma do Saldo inicial e o Saldo Operacional

No entanto, o que alguns autores como, Miranda (2010) e Ibrahim (2011) afirmam é que o saldo previdenciário não leva em conta todas as receitas que devem ser alocadas para a Previdência, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, deixando de contabilizar alguns recursos oriundos das contribuições sociais, gerando um suposto déficit financeiro para a Previdência. As contribuições sociais, como COFINS e a CSLL compõem a maior parte da rubrica Transferências da União, destinadas às despesas com as três áreas da Seguridade Social e supre insuficiências de custeio do INSS (MIRANDA, 2010). Quando se analisa o Saldo Operacional disponível na Tabela 2 tem se, principalmente, após o ano de 2008, valores superavitários, chegando em 2011 a um saldo de R\$ 7,622 bilhões de reais. Este resultado é diferente do saldo previdenciário que contabiliza os recursos repassados pelo Estado, conforme os preceitos legais estipulados pela Constituição de 1988. Neste contexto, Ibrahim (2011) aponta que o equilíbrio orçamentário corresponde à equalização de receitas e de despesas, harmonia entre capacidade contributiva e legalidade, redistribuição de rendas e transparência orçamentária, reforçando a premissa de que, para se falar em equilíbrio financeiro e sustentabilidade é necessário levar em consideração o que está previsto na legislação maior.

Apesar destes números, não se pode pensar que a Previdência Social brasileira está livre de problemas e que não precisa passar por reformas, principalmente em relação aos trabalhadores rurais que, em 2012, representaram quase 21% do total de beneficiários, à benevolência na concessão de benefícios, às fraudes e sonegações, além das renúncias fiscais e os desvios crescentes e prolongados das receitas para outras atividades do Estado (FERRARO, 2010). Existe uma necessidade de reforma do modelo, o qual tem se mostrado descompromissado com a sustentabilidade financeira e atuarial, com problemas relacionados com gastos elevados com a população jovem, elevada redução de natalidade e rápido envelhecimento (IBRAHIM, 2011). Para o mesmo autor, a Previdência Social brasileira baseia-se em um modelo em que permite aposentadorias precoces, dificultando o equilíbrio atuarial no sistema público brasileiro e que não é levado a sério, desde fins da década de 1950. Ibrahim (2011) ainda acrescenta:

O Brasil tem gastos de previdência e assistência social que superam desde 2007, 15% do PIB, o que, para um país ainda jovem, é elevado. Ou seja, o fato do sistema previdenciário ser, hoje, superavitário, em nada justifica afirmar que tudo está bem, na melhor medida do possível. O equilíbrio financeiro não implica a adequação atuarial. Por outro lado, é errado que a administração pública e a mídia tentem apresentar a sociedade o sistema, hoje, como decrépito e falido, com estímulo a reformas que são, de fato, necessárias (IBRAHIM, 2011, p. 170).

Por isso, é necessário que o Brasil comece a pensar em termos futuros, principalmente pelo fato de que a base atuarial do sistema deve corresponder aos mecanismos de projeção de valores futuros, tais como expectativa de vida, taxa de juros, fatores demográficos, taxa de desemprego, crescimento econômico, haja vista que, conforme demonstra Ferraro (2010), o que interessa no cálculo dos custos previdenciários não é apenas o valor atual financeiro, mas também o valor atuarial.

3. Variáveis que impactam o resultado financeiro do RGPS

Como já verificado, o RGPS está estruturado pelo regime financeiro de repartição simples e tem por base um plano de benefício definido, em que toda arrecadação é utilizada para pagar os benefícios atuais da Previdência e manter o equilíbrio financeiro e atuarial do regime. A Constituição Federal de 1988 já mencionava em seus artigos a relevância de se manter o equilíbrio atuarial das fontes de custeio, principalmente, em decorrência da amplitude das ações do poder público que, dado o aumento da população coberta com o passar dos anos, dependem ainda mais destas fontes de custeio para a garantia do bem estar social.

A reforma da Previdência que ocorreu em 1998 com a Emenda Constitucional 20 e as modificações dadas pela Emenda Constitucional n.41/2003, evidenciou de forma explícita a importância do princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, ao exigir a observância dos critérios utilizados para que os regimes de Previdência Social, diante do caráter contributivo, denotem uma previsão para que o sustento financeiro dos regimes seja mantido (FERRARO, 2010).

Apesar de recentes, estes pressupostos já estavam presentes desde os primórdios da criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão, na década de 1920, e dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, na década de 1930, em que Oliveira e Teixeira (1989) apontam a necessidade de, desde então, examinar cuidadosamente à luz da técnica atuarial todos os riscos a serem cobertos para manter o equilíbrio destas Instituições. A receita dos Institutos e Caixas tinha destino certo, isto é, o pagamento dos benefícios previstos nos regulamentos, sendo essencial preservar o seu equilíbrio financeiro, para que fosse possível continuar atendendo seus beneficiários. Para os autores, a prática de conceder benefícios elevados ou mesmo sem prévios estudos atuariais consiste em cometer “uma das mais graves injustiças

sociais – a qual a de prometer, às gerações jovens de contribuintes, benefícios que no futuro não poderão ser concedidos” (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1989, p.114).

Neste trabalho, serão consideradas algumas variáveis que, através de estudos já realizados (ALÉM e GIAMBIAGI, 1997; CORDEIRO, 2006; LEITE *et al.* 2010), demonstraram influenciar tanto as receitas quanto das despesas do RGPS. Dentre elas, serão analisados o salário mínimo, o Produto Interno Bruto (PIB), taxa de juros, trabalho informal, a taxa de desemprego e a taxa de inatividade.

3.1. Salário mínimo

Os benefícios previdenciários estão limitados a um valor mínimo e um máximo e o seu critério de reajuste é previsto na lei, baseado, dentre outros aspectos, nos salários de contribuição (FERRARO, 2010). As contribuições, por sua vez, incidem sobre a folha de salários dos empregados e sobre o lucro das empresas. De acordo com Caetano (2006), cerca de dois terços dos benefícios estão indexados ao salário mínimo, ou seja, parte dos benefícios é corrigida com base no salário mínimo. Para o autor, a cada 10% do aumento do salário mínimo há um aumento de 3,8% na despesa total do sistema previdenciário. Dessa forma, verifica-se que, mudanças no salário mínimo impactariam tanto nos benefícios emitidos quanto nas receitas, já que a arrecadação se baseia, principalmente, na folha de pagamentos.

Ao analisar o comportamento da Previdência Social após a reforma do RGPS de 2005, verificou-se que a despesa do INSS continuou crescendo devido ao crescimento do salário mínimo (GIAMBIAGI, 2007). Além disso, não se pode deixar de considerar os pagamentos de benefícios rurais que também são influenciados pelo reajuste do salário mínimo, uma vez que 99,3% (8,4 milhões de beneficiários) dos benefícios pagos são de valor de até um salário mínimo (RUFATO, *et al.* 2012).

3.2 Produto Interno Bruto (PIB)

O resultado financeiro do RGPS depende também do ritmo de crescimento do Produto Interno Bruto. Ele é um dos principais indicadores do potencial da economia de um país, ou seja, da riqueza interna produzida por uma nação. A relação entre PIB e resultado previdenciário ocorre na medida em que o crescimento econômico de um país pode

determinar a geração de novos postos de trabalhos, ampliando, com isso, o número de novos contribuintes e, no futuro, de beneficiários para sistema previdenciário.

Ademais, de acordo com Garschagen (2007), a qualidade do ambiente macroeconômico garante um maior nível de confiança das pessoas em relação aos negócios, fazendo com que as empresas sintam a necessidade de formalizar as relações de trabalho porque têm negócios com o setor público e com grandes empresas internacionais, que acabam pressionando e exigindo relações formais de trabalho para trocas comerciais. Varsano e Moura (2007) citados por Lima *et al.* (2012) mostram que o baixo crescimento do PIB, no período de 1994 a 2005, reduziu a capacidade de expansão de receitas. Outra relação importante do PIB com a Previdência Social se dá uma vez que os reajustes do salário mínimo englobam a inflação mais variação do PIB (SANTOS, 2009) e, como já demonstrando, mais de dois terços dos benefícios previdenciários acompanham as variações nos valores dos salários mínimos.

3.3 Taxa de juros

Autores como Ferraro (2010) e Leite *et al.* (2010) consideram que a taxa de juros pode influenciar no equilíbrio atuarial do sistema previdenciário brasileiro. Percebe-se que esta influência não se dá de forma direta, porém podem impactar alguns fatores chaves para o resultado financeiro previdenciário.

Em um país com a taxa de juros alta, ocorre um desestímulo ao investimento, reduzindo a capacidade produtiva e o crescimento da economia, diminuindo, dentre outros aspectos, a oferta de empregos. Do mesmo modo, juros altos também desestimulam o consumo da população, fazendo com que as empresas diminuam o ritmo de produção e, conseqüentemente, reduzam o número de contratações. Outro fator importante a se considerar é que com juros altos há um aumento do custo da dívida, fazendo com o que governo desvie mais recursos do orçamento, principalmente através das Desvinculação das Receitas da União (DRUs)¹² para pagamento da dívida, deixando de realizar investimentos em programas sociais, como é o caso da Previdência Social.

¹² As Desvinculações de Receitas da União (DRU), criadas em 1994, objetivam aumentar a flexibilidade para que o governo use os recursos do orçamento das despesas que considerar mais importante. Com esta medida, a Seguridade Social é diretamente afetada, uma vez que, com a regra, 20% das receitas da União ficam desvinculadas das destinações fixadas pela Constituição, ou seja, parte das receitas oriundas das contribuições sociais não precisa ser gasta na área da Saúde, Assistência e Previdência.

3.4 Trabalho informal

O RGPS tem a sua contribuição baseada na folha salarial como uma das suas principais fontes de arrecadação. Rufato *et al.* (2012) apontam que existem alguns setores que merecem maior atenção em relação à informalidade, tais como a construção civil e os trabalhos de natureza de curta duração ou eventual, como é o caso das empregadas domésticas¹³. A informalidade implica em um reduzido número de contribuintes. Entre os trabalhadores domésticos sem carteira, apenas 4,3% contribuem para a previdência.

O sistema previdenciário brasileiro é caracterizado pela baixa cobertura, determinado, dentre outros aspectos, pelo mercado informal. Garschagen (2007) mostra que um levantamento feito pelo MPS constatou que entre os trabalhadores que não contribuem para o RPS, mas apresentam capacidade contributiva, 42,4% são empregados sem carteira de trabalho ou que trabalham por conta própria.

Para Miranda (2010), a alta rotatividade de empregados nas empresas devido a problemas econômicos diversos, como a alta taxa de falência de empresas iniciantes, economia sujeita a oscilações, acarreta em alta taxa de indivíduos presentes na chamada “economia informal”. Segundo dados divulgados pelo IBGE (2012), o trabalho informal é aquele praticado pelo trabalhador sem carteira assinada, incluindo os trabalhadores domésticos, empregadores e trabalhadores por conta própria que não contribuem para a previdência social e os trabalhadores não remunerados que produzem para o próprio consumo.

3.5 Desemprego

Em sistemas previdenciários inspirados nos modelos bismarckianos como o brasileiro, a cobertura previdenciária possui estreita relação com o nível de empregabilidade da sociedade, haja vista a cobertura preferencial por segurados empregados. A Constituição Federal de 1988 dispõe que o financiamento da Seguridade Social é responsabilidade dos trabalhadores, das empresas que são responsáveis pelo maior volume de contribuições, principalmente pelas contribuições sobre o faturamento e, como se trata de regime de

¹³ Em relação às empregadas domésticas, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 72, de 3 de abril de 2013 (PEC 66/2012) que oferece direitos como o seguro-desemprego, o fundo de garantia, a irredutibilidade salarial, o adicional noturno, o salário-família, a assistência em creches e em pré-escolas, entre outros. Além disso, a lei lhes garante jornada máxima de 44 horas semanais e não superior a 8 horas diárias, e o pagamento de hora extra, adicional noturno, seguro desemprego e FGTS.

repartição simples, o aumento do desemprego causa considerável redução das contribuições incidentes sobre a folha de salário.

A taxa de desemprego é determinada pela relação entre o número de pessoas desocupadas, que estão procurando trabalho e o número de pessoas economicamente ativas em um determinado período de referência (IBGE, 2012), sendo calculada com base nas pessoas economicamente ativas, ocupadas e desocupadas. Existem dois tipos de desemprego, o aberto e o oculto. Segundo Bacha (2004), o desemprego aberto se refere às pessoas que procuraram trabalho de modo efetivo nos 30 dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum trabalho nos últimos dias. Por sua vez, o desemprego oculto se refere aquelas pessoas que realizam trabalhos precários- algum trabalho remunerado ocasional de auto ocupação - ou pessoas que realizam trabalho não remunerado em ajuda a negócios de parentes e que procuraram mudar de trabalho nos 30 dias anteriores ao da entrevista ou que, não tendo procurado neste período, o fizeram sem êxito até 12 meses atrás, sendo, portanto denominado desemprego oculto pelo trabalho precário.

3.6 Fatores demográficos

No que se refere ao debate previdenciário as variáveis demográficas têm papel crucial, pois a preservação de direitos futuros e o financiamento das prestações atuais sofrem influencia das taxas de natalidade e mortalidade. De acordo com Ibrahim (2011), espera-se que a população mundial em idade superior a 65 anos aumente de 7,5% para 16,1% em 2050. Em países em desenvolvimento, como o Brasil, o quadro ainda é mais agravante, com evolução mais acelerada do envelhecimento populacional.

Os regimes de repartição simples são mais sensíveis ao envelhecimento populacional, uma vez que, com o maior número de pessoas inativas e baixo índice de natalidade, o número de dependentes do sistema fica cada vez maior, enquanto que o dos contribuintes diminui gradativamente. Ferraro (2010) destaca que, pelo fato de o sistema de repartição trabalhar com a transferência entre gerações de fundos, haverá um momento em que o sistema passa a ser altamente deficitário.

Outro fator importante a se considerar nas questões demográficas e sua relação com o sistema previdenciário, é a razão entre a quantidade de pessoas em idade ativa e a pessoa em idade inativa. Esse valor é a razão de dependência que, na definição do IBGE (2012), é a razão entre o número de pessoas inativas (pessoas menores de 15 anos ou com 60 anos ou

mais de idade)¹⁴ e o de pessoas potencialmente ativas (aquelas com 15 a 59 anos de idade). No trabalho, será utilizada uma *proxi* dos fatores demográficos, representada pela taxa de inatividade.

3.7 Variáveis previdenciárias

3.7.1 Receitas Totais Previdenciárias

As receitas previdenciárias totais são formadas pelas contribuições que são previstas na legislação e incluem a arrecadação que corresponde aos ingressos financeiros relativos aos recolhimentos efetuados via rede bancária contratada, outras receitas que compreendem rendimentos financeiros (remuneração sobre arrecadação bancária, rendimento de aplicações financeiras e resgate de títulos e bonificações) e outros recebimentos próprios (ingressos financeiros com fontes e fatos geradores próprios: vendas de imóveis, aluguéis, devolução de despesas e restituições bancárias).

Além disso, há também a rubrica antecipação de receitas do Tesouro Nacional que são recursos antecipados pelo Tesouro Nacional para a cobertura de eventuais excessos de pagamentos sobre recebimentos. Por último, têm-se as transferências da União correspondentes aos recebimentos repassados pela União ao MPS/INSS: recursos ordinários (recursos provenientes de impostos e taxas recolhidas pelo Tesouro Nacional e repassados ao INSS por meio do MPAS, segundo a Lei 8.212/1991), Cofins, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Contribuição para o Plano de Seguridade Social, Desvinculação de Receitas da União (DRU), Encargos Previdenciários da União (EPU), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL), além de recursos de concessões e permissões.

3.7.2 Despesas Totais Previdenciárias

As despesas totais previdenciárias são os valores pagos aos segurados ou dependentes nos casos de doença, invalidez, morte, idade avançada, maternidade e reclusão. As despesas totais incluem os benefícios previdenciários (comuns e acidentários) e não previdenciários (assistenciais e especiais) e outras despesas que compreendem as despesas com pessoal (pagamentos de pessoal ativo pelo efetivo exercício de cargo ou de função de confiança, de

¹⁴ De acordo com os dados do IBGE, considera-se para o cálculo deste indicador as pessoas de 65 e mais anos e potencialmente produtivas as de 64 anos. No entanto, para manter a coerência com os demais indicadores e para atender à política nacional do idoso (Lei nº. 8842/1994), será utilizada a idade de 60 e mais anos para a população idosa e de 59 anos para a população potencialmente produtiva.

inativos e pensionistas, bem como as obrigações de responsabilidade do empregador) e despesas de custeio (pagamentos destinados à operacionalização do sistema previdenciário: serviços de terceiros, remuneração bancária, material, administração e patrimônio, correios, Pasep e outros), além das transferências a terceiros que correspondem às contribuições para terceiros, arrecadadas pelo INSS e repassadas às respectivas entidades : FNDE (salário educação), Inbra, Senai, Sesi, Senac, Sesc, Sebrae, Senar, Sest, Senat e SESCOOP e outros.

4. Metodologia

4.1 Modelo Analítico

Para se verificar a relação temporal entre as variáveis foram utilizados os modelos de séries temporais, mais especificamente os Modelos de Vetores Autorregressivos (VAR) para testar a influência das variáveis nas receitas e despesas previdenciárias. A utilização de instrumentos econométricos, que utilizam técnicas de análise das séries (vetor de variáveis), permite que se expressem modelos econômicos completos e que se faça uma análise mais consistente sobre fenômenos econômicos.

Os modelos de Vetores Autorregressivos (VAR) são uma extensão do caso univariado autoregressivo (AR), que considera apenas uma variável de cada vez. O VAR é um sistema de equações em que cada uma das variáveis que compõem o sistema é função dos valores das demais variáveis no presente, dos seus valores e dos valores das demais variáveis defasadas no tempo, mais o termo de erro (ENDERS, 2010).

Um VAR (p) busca estabelecer as relações entre as variáveis com a defasagem de p períodos. Sendo:

$$X_t = \alpha + \sum_{i=1}^p \theta_i X_{t-i} + \varepsilon_t \quad (1)$$

em que X_t representa a matriz de variáveis no período t e X_{t-i} a matriz de variáveis no período $t-i$, sendo utilizadas para este estudo as seguintes variáveis: receitas e despesas totais previdenciárias, salário, taxa de desemprego, trabalho informal, taxa de inatividade, PIB e Taxa de juros Selic. No presente estudo, são analisadas as influências das variáveis independentes nas receitas e, posteriormente, nas despesas previdenciárias, no período de outubro de 2001 a dezembro de 2012.

4.2 Tratamento dos dados

Primeiramente, foi feito um tratamento das séries temporais. As séries monetárias foram deflacionadas, tomando como deflator o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e o mês/ano base outubro de 2001. Posteriormente, foi realizado o teste de sazonalidade, através do método X-12 ARIMA, desenvolvido pelo United States Bureau of the Census. Para Pierce (1980), o objetivo do estudo da sazonalidade em séries temporais consiste em analisar a sazonalidade propriamente dita e remover a sazonalidade da série para, depois, estudá-la em seus demais aspectos. As séries dessazonalizadas foram: Salário, PIB, Taxa de desemprego, Receitas Totais, Despesas totais, cujos resultados dos testes estão no Apêndice A. Posteriormente, optou-se por trabalhar com as séries em logaritmo natural para homogeneizar a escala e trabalhar em função das elasticidades. Em seguida, os dados originais foram transformados em logaritmo natural.

Após o tratamento dos dados, o primeiro passo para a análise econométrica consiste em verificar se as séries são estacionárias¹⁵ (MORETTIN, 2011). Para testar a estacionariedade dos processos, um dos caminhos é fazer uso do teste de raiz unitária, conhecido como teste Dickey Fuller Aumentado (ADF) (DICKEY FULLER, 1979).

Posteriormente, para estimar o VAR, escolheu-se inicialmente o número de defasagens a ser utilizado tomando-se como referência os critérios de informação de Akaike (AIC); critério de informação Schwarz (SC) e critério de informação de Hannan-Quinn (HQ). Em seguida, efetuam-se os testes de diagnósticos para verificar a congruência e a estabilidade do VAR estimado nos resíduos. O teste de LM (multiplicador de Lagrange) indica a presença de autocorrelação nos resíduos e que ocorre quando há dependência temporal dos valores sucessivos dos resíduos, dificultando a eficiência das estimativas dos parâmetros. O teste de estabilidade do modelo analisa as raízes inversas do polinômio característico autorregressivo. “A análise das raízes demonstra se o modelo pode apresentar uma trajetória explosiva ou convergente” (VARTANIAN, 2012, p. 617).

Um componente muito importante em termos de previsão de uma variável no modelo VAR é a função impulso resposta, que demonstra o comportamento dinâmico futuro de uma variável no sistema estimado após um determinado choque, conforme discutem Pimenta

¹⁵ Para Morettin (2011) uma série se diz estacionária se ela oscila ao redor de uma média constante, com uma variância também constante ao longo do tempo. Além disso, Gujarati (2006) afirma que covariância entre dois períodos de tempo vai depender da defasagem entre eles.

(2004) e Grôppo (2006). Para Vartanian (2012), a função de resposta ao impulso permite avaliar os efeitos de um choque em uma série temporal sobre outra série, isto é, os resultados apresentados na função impulso e resposta conseguem analisar adequadamente os resultados de choques em qualquer uma das variáveis do sistema.

4.3 Variáveis utilizadas e fonte de dados

Para atingir os objetivos propostos neste trabalho, buscou-se obter variáveis importantes e que estejam em consonância com a literatura no que se refere ao impacto destas tanto nas receitas quanto nas despesas da Previdência Social. Dessa forma, a partir de estudos já realizados, foram selecionadas as seguintes variáveis para compor o modelo:

- **Salário Mínimo (Sal):** remuneração mínima do trabalhador, fixada por lei.
- **Produto Interno Bruto (PIB):** mede o valor total de bens e serviços para uso final produzido antes da dedução do consumo de capital fixo.
- **Taxa SELIC (SELIC):** considerada a taxa básica de juros da economia e utilizada para correção de dívidas para com o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) (LEITE, *et al.*, 2010).
- **Trabalho Informal (Trabinform):** Baseado nestas referências, assim como Leite *et al.* (2010), foi utilizado neste trabalho como indicador do trabalho informal a soma da quantidade de empregados sem carteira assinada mais a quantidade de trabalhadores por conta própria, dividido pela população ocupada. Além disso, foi utilizada uma *proxi* do trabalho informal, baseado nos valores referentes às seguintes regiões metropolitanas: Salvador, Recife, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre.
- **Taxa de desemprego (Taxadesemp):** relação entre o número de pessoas desocupadas (procurando trabalho) e o número de pessoas economicamente ativas em um determinado período de referência.
- **Taxa de inatividade (Taxainativ):** definida pelo IBGE como sendo as pessoas de 10 anos ou mais de idade, não economicamente ativas na semana de referência em relação ao total de pessoas em idade ativa, por regiões metropolitanas. Dessa forma, tem-se:

$$\text{Taxa de inatividade} = \frac{\text{PNEA}}{\text{PEA}}$$

em que, PNEA é a população não economicamente ativa, isto é, aquelas que estão aptas a trabalhar, mas que não estão trabalhando ou procurando emprego, incluindo além dos estudantes e donas de casa, os aposentados e pensionistas, e PEA se refere à população economicamente ativa, com mais de 10 anos de idade que são aptas e desejam trabalhar, independentemente de estarem ou não trabalhando.

- **Receitas totais:** (Rectotais)
- **Despesas totais:** (Desptotais)

A Tabela 3 mostra a unidade de medida de cada variável e a fonte de coleta dos dados:

Tabela 3: Unidade de medida e fonte de coleta das variáveis

Variável	Unidade de medida	Fonte
Salário Mínimo	Em Reais (R\$)	Ministério do Trabalho
Produto Interno Bruto	Em milhões (R\$)	Banco Central do Brasil
Taxa SELIC	Porcentagem (%)	Banco Central do Brasil
Trabalho informal	Porcentagem (%)	IBGE
Taxa inatividade	Porcentagem (%)	IBGE
Taxa de Desemprego	Porcentagem (%)	IBGE
Receitas Totais	Em Reais (R\$)	MPS
Despesas Totais	Em Reais (R\$)	MPS

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2013.

Todos os dados são mensais e de outubro de 2001 a dezembro de 2012, para que se pudesse ter uma dimensão temporal de pelo menos 10 anos, com dados atuais. Além disso, a escolha do período para análise se deu devido à disponibilidade dos dados mensais para todas as variáveis. Os testes estatísticos foram realizados com o auxílio do Software *EViews 7.0*.

5. Resultados e Discussão

Para auxiliar a análise das variáveis, na Tabela 4 são mostradas algumas estatísticas descritivas obtidas a partir das 130 observações das séries mensais deflacionadas e dessazonalizadas.

Tabela 4: Análise Descritiva das Séries Mensais entre out/2001 a dez/2012.

Estadísticas	Sal (Reais)	Selic (%)	PIB (Em milhões)	Trabinfor (%)	Taxadesemp (%)	Taxainativ (%)	Rectotais (Em Reais)	Desptotais (Em Reais)
Média	244,83	1,107	149.004,8	0,396	8,930	0,431	11.567.411,024	12.123.022
Desvio Padrão	44,796	0,3520	25.915,73	0,04190	2,254	0,00642	3.512.598	2.735.619
Variação Percentual	78,42	-64,6	73,52	-32,41	-54,05	605,35	203,92	251,32

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2013.

O salário apresentou uma média de R\$ 244,83 ao longo dos meses analisados e uma variação de R\$ 44,79 em torno da média com alguns picos ao longo dos anos, enquanto que sua variação percentual foi de 78,42%. A taxa de juros Selic apresentou uma média de 1,107% e uma variação relativamente baixa de 0,352%, porém, quando se analisa o seu comportamento nos últimos 11 anos percebe-se que estes valores variam muito, sendo o maior valor em 2003 acima de 2% e o menor em 2012 abaixo de 0,8%, resultando em uma variação percentual de -64,6%. Por sua vez, as séries PIB, Receitas Totais e Despesas Totais, apresentaram tendências ascendentes nos últimos 11 anos com alguns picos sazonais em determinados meses do ano, cujo coeficiente de variação (relação entre desvio padrão e média) foi maior para o PIB (5,75), seguido pelas Despesas (4,43) e, depois, pelas Receitas (3,83), evidenciando que há uma heterogeneidade maior no PIB e menor nas Receitas.

Tanto o Trabalho informal quanto a taxa de desemprego apresentaram tendências descendentes, com média de 0,396% e 8,930%, desvio padrão de 0,0419% e 0,0064% e variação percentual de -32,41% e -54,05%, respectivamente, o que mostra uma variação maior da taxa de desemprego ao longo dos anos do que da taxa de informalidade. Já o trabalho informal apresentou uma queda significativa no ano de 2002 com diminuição menos acentuada nos anos posteriores, porém sempre com tendência descendente e uma variação de 0,0419% em torno da média de 0,396. Na Tabela 5 são mostrados os resultados dos testes de estacionariedade nas séries em nível e em primeira diferença.

Tabela 5: Teste de Raiz Unitária Dickey Fuller Aumentado (ADF)

Séries	Termo determinístico	Estatística t	Valor crítico 5%	p-valor
Logdesptotais_sa	Com intercepto e com tendência	-7.26732	-3.443	0.000
LogPIB_sa	Com intercepto e com tendência	-3.56686	-3.443	0.036
LogRectotais_sa	Com intercepto e com tendência	-14.8418	-3.443	0.000
LogSal_sa	Com intercepto e com tendência	-3.00014	-3.443	0.136
Δ LogSal_sa	Com intercepto e sem tendência	-11.6254	-2.883	0.000
LogSelic	Com intercepto e com tendência	-3.741682	-3.446	0.023
LogTaxadesem_sa	Com intercepto e com tendência	-2.79675	-3.443	0.201
Δ LogTaxadesem_sa	Com intercepto e sem tendência	-12.564	-2.883	0.000
LogTrabinfor	Com intercepto e com tendência	-3.43714	-3.443	0.051
Δ LogTrabinfor	Sem intercepto e sem tendência	-11.401	-1.943	0.000
LogTaxainativ	Com intercepto e sem tendência	-6.476	-2.883	0.000

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2014.

Nota: ¹ A hipótese nula, H_0 , é de que a série tem uma raiz unitária. ² O operador Δ indica a primeira diferença da série.

A partir do teste de estacionariedade verificou-se que nas séries Despesas Totais, Receitas Totais, Pib, Selic e Taxa de inatividade rejeita-se a hipótese de que há raiz unitária, sendo, portanto, séries estacionárias. As demais séries, como Salário, Taxa de desemprego e Trabalho informal o p-valor foi maior do que 0,05 indicando a presença de raiz unitária e que são séries não estacionárias em nível e estacionárias em primeira diferença. Essa perspectiva reduz a possibilidade de usar de modo adequado as séries em nível para análise da relação via regressão múltipla ou a pertinência de se realizar testes de cointegração. Não obstante, pode-se lançar mão dos modelos de vetores autorregressivos para que as relações temporais entre as variáveis fossem estimadas.

Para a escolha da ordem de defasagem a ser utilizada na estimação do modelo VAR, levou-se em conta a indicação três diferentes critérios estatísticos de seleção, conforme dados do Apêndice B. A defasagem escolhida tanto para as receitas quanto para as despesas foi a defasagem 1, tendo um VAR (1), de acordo com os critérios de Schwarz (SC) e Hannan-Quinn (HQ) e pela parcimônia. No entanto, na defasagem 1, houve problemas de correlação serial dos resíduos conforme o Teste LM. Buscando corrigir este problema chegaram-se aos modelos VAR (3) para as receitas e VAR (4) para as despesas. Os resultados dos testes LM se encontram no Apêndice D.

Ao estimar o modelo, verificou-se que as variáveis Taxa de inatividade, a Taxa de Desemprego e o Trabalho informal não foram significativas em nenhuma relação entre as variáveis para verificar a influência nas Receitas Totais, não contribuindo com o modelo estimado. A variável Selic não foi significativa para as equações específicas da Receita, porém contribuiu para o ajustamento do modelo geral, optando por mantê-la. No caso das

despesas, as variáveis Taxa de inatividade e Trabalho informal, Selic e PIB não foram significativas em nenhuma relação com as despesas, não contribuindo, portanto, com o modelo.

Os dois modelos se mostraram estáveis, quando se verifica os testes de estabilidades (Apêndice C). Os resultados da estimativa do Modelo VAR para cada variável dependente analisada encontram-se nas Tabelas 6 e 7.

Tabela 6: Resultado da Estimativa do Modelo VAR (3) usando como variável dependente as Receitas Totais (logaritmo)

Variável	Coefficiente	Erro Padrão	Teste t
Rectotais (-1)	-0.280095	0.09473	-2.95673***
Rectotais (-2)	-0.023279	0.09900	-0.23513 ^{ns}
Rectotais (-3)	0.058945	0.09462	0.62297 ^{ns}
Salário (-1)	1.729524	0.75842	2.28043**
Salário (-2)	-0.160451	0.87779	-0.18279 ^{ns}
Salário (-3)	-0.836598	0.82206	-1.01768 ^{ns}
PIB (-1)	0.856126	1.12009	0.76434 ^{ns}
PIB (-2)	0.258115	1.34463	0.19196 ^{ns}
PIB (-3)	0.172321	1.03988	0.16571 ^{ns}
SELIC (-1)	-0.390245	0.21295	-1.83257*
SELIC (-2)	0.255881	0.20062	1.27546 ^{ns}
SELIC (-3)	0.135476	0.20261	0.66864 ^{ns}
Constante	0.849654	4.05302	0.20963 ^{ns}

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2014.

Notas: (*) Significativo a 10% (**) Significativo ao nível de 5% (***) Significativo a 1%. (^{ns}) não significativo

A partir dos resultados da Tabela 6, verifica-se que a Receita total se ajusta no modelo e apresenta um padrão autoregressivo com a própria variável. O salário possui uma relação direta positiva com as Receitas Totais, de forma que, uma variação de 10% no *lag* anterior, ou seja, no mês anterior, provoca uma variação na Receita de 17,29%. Com isso, verifica-se uma correlação muito direta entre o aumento do salário mínimo e o aumento da receita previdenciária. A relação do salário com as receitas previdenciárias é compreendida e evidenciada uma vez que, a arrecadação da Previdência Social se baseia, principalmente, na folha de pagamentos dos empregados e, por isso, ela é influenciada de forma direta pelos salários mínimos.

Em relação à taxa de juros Selic, uma variação de 10% varia a Receita em -3,9%. A Selic também se relaciona, mesmo que de forma indireta com a receita, pelo fato da Previdência Social brasileira ser financiada, em sua maior parte, pelos trabalhadores que possuem carteira assinada, sendo, portanto, os maiores responsáveis pelas contribuições, sobretudo pelas contribuições sobre o faturamento ou o lucro. Dessa forma, quando a taxa de

juros está alta, ocorre um desestímulo ao investimento, reduzindo a capacidade produtiva, o crescimento da economia e o consumo da população, fazendo que as empresas diminuam a produção e a oferta de emprego, incidindo nas arrecadações previdenciárias. Além disso, com a taxa de juros alta, aumenta o custo da dívida pública e, com isso, haverá um desvio maior de recursos do orçamento através das DRUs para pagamento da dívida, diminuindo as transferências da União para a Previdência Social, impactando diretamente nas Receitas totais que conta com estes repasses.

Tabela 7: Resultado da Estimativa do Modelo VAR(4) usando como variável dependente as Despesas Totais (logaritmo)

Variável	Coefficiente	Erro Padrão	Teste t
Desptotais (-1)	0.310690	0.09028	3.44156***
Desptotais (-2)	0.230438	0.09272	2.48540**
Desptotais (-3)	0.085622	0.09074	0.94363 ^{ns}
Desptotais (-4)	0.028120	0.02052	1.37043 ^{ns}
Salário (-1)	0.401865	0.18556	2.16571**
Salário (-2)	0.066664	0.20907	0.31886 ^{ns}
Salário (-3)	0.213929	0.20828	1.02713 ^{ns}
Salário (-4)	-0.304428	0.19058	-1.59741 ^{ns}
Taxadesemp (-1)	-0.117127	0.15739	-0.74418 ^{ns}
Taxadesemp (-2)	0.158885	0.20668	0.76875 ^{ns}
Taxadesemp (-3)	0.209743	0.20486	1.02386 ^{ns}
Taxadesemp (-4)	-0.278678	0.15434	-1.80564*
Constante	3.614729	1.11377	3.24548***

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2014.

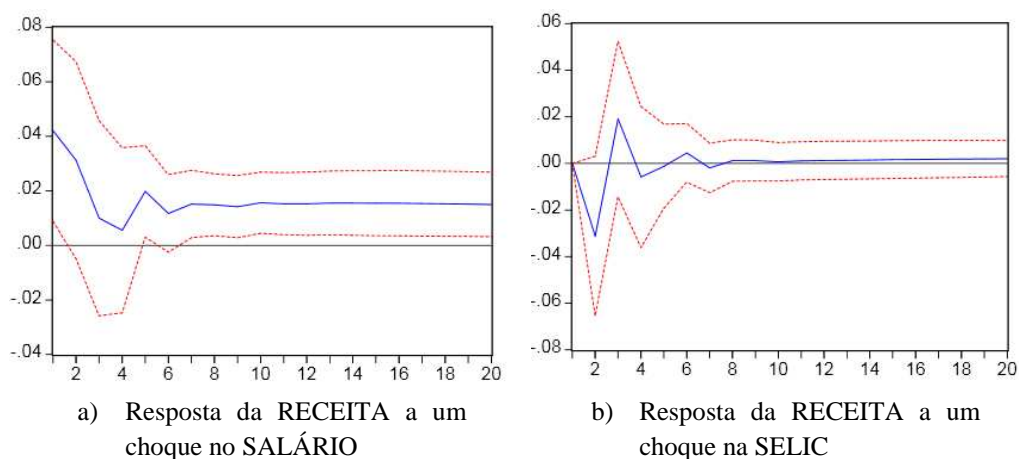
Notas: (*) Significativo a 10% (**) Significativo a 5% (***) Significativo a 1% (^{ns}) não significativo

Em relação à despesa previdenciária, nota-se, primeiramente, um padrão autoregressivo nos *lags* 1 e 2, ou seja, existe historicamente um mecanismo de ajuste das despesas em relação a elas mesmas. O salário também influencia no valor das despesas, sendo que, uma variação de 10% no salário no *lag* anterior, ocasiona uma variação positiva de 4,01% das despesas, corroborando Caetano (2006) e Giambiagi (2007) que afirmam que cerca de dois terços dos benefícios são indexados ao salário mínimo e, por isso, boa parte dos benefícios é corrigida com base no salário. Dessa forma, verifica-se que mudanças no salário mínimo impactariam tanto nos benefícios emitidos quanto nas receitas, já que a arrecadação se baseia, especialmente, na folha de pagamentos e a emissão e correção dos benefícios estão ligadas ao salário mínimo. Para Giambiagi (2007), aumentos reais do salário mínimo ferem a sustentabilidade fiscal, gerando desequilíbrios fiscais.

A taxa de desemprego também apresentou uma relação com as despesas, porém em uma relação inversamente proporcional, ou seja, uma variação positiva de 10% na taxa de

desemprego varia negativamente as despesas em 2,78%, no quarto mês. Isso se dá pelo fato de que com o aumento do número de pessoas desempregadas, assim como no caso da informalidade, conforme afirmam Rufato *et al.* (2012), gera um reduzido número de contribuintes que, conseqüentemente, não irão receber os benefícios, fazendo com que o sistema previdenciário brasileiro seja caracterizado pela baixa cobertura e, conseqüentemente, pela diminuição das despesas.

Como fruto do modelo, podem-se estimar as funções de impulso e resposta das variáveis que impactam as receitas e as despesas. O objetivo desse tipo de função é mostrar como as variáveis endógenas do VAR se comportam quando há um choque em uma variável endógena específica. Assim, será possível visualizar graficamente o impacto de cada variável com relação às variáveis de interesse, sendo possível prever antecipadamente o que acontece com cada variável diante de um choque em outra variável. As Figuras 1 e 2 mostram o comportamento da receita e da despesa, dado um choque nas demais variáveis.

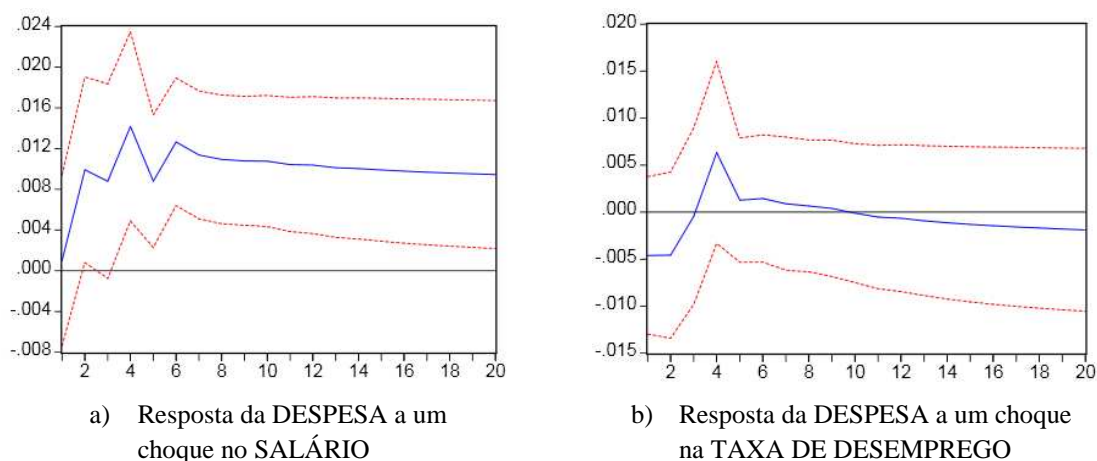


Fonte: Resultados da Pesquisa, 2014.

Figura 1: Resposta da Receita a um choque no Salário e na Taxa SELIC

Em relação ao salário, que se mostrou significativo tanto para as receitas quanto para as despesas, nota-se pela Figura 2a que um choque nesta variável gera um impacto positivo na receita que decresce até o quarto período, seguido de um pequeno aumento no quinto mês e que, depois, ele se estabiliza a partir do sétimo mês em um valor um pouco mais elevado do que o mês anterior, evidenciando que o choque do salário na receita é persistente e positivo durante todo o período examinado. Isso significa, portanto, que ajustes salariais têm impactos positivos nas receitas previdenciárias e que, apesar de diminuir com o passar dos meses, a receita continua sendo maior do que antes do aumento salarial.

A Figura 2b apresenta o comportamento da receita dado um choque na Taxa de juros Selic. No primeiro mês este impacto é negativo, mas a receita volta a aumentar atingindo o seu valor máximo depois do terceiro período, se ajustando até se aproximar do seu valor original a partir do oitavo mês. Portanto, apesar da taxa Selic influenciar as receitas, este impacto se dá apenas em curto prazo, não sendo persistente ao longo dos meses.



Fonte: Resultados da Pesquisa, 2014.

Figura 2: Resposta da Despesa a um choque no salário e na Taxa de Desemprego

Em relação às despesas, percebe-se pela Figura 3a que um choque no salário aumenta as despesas até o segundo mês, apresentando uma pequena queda no mês seguinte, tendo o seu valor máximo no quarto mês. A partir do sexto mês, a despesa vai se dissipando de maneira decrescente ao longo dos anos, mas não retorna ao seu valor original. Esse comportamento demonstra o quanto o salário mínimo influencia as despesas previdenciárias fazendo com que elas continuem elevadas mesmo com passar dos meses. Já a taxa de desemprego representada pela Figura 3b impacta a despesa de forma negativa, apresentando uma tendência crescente até o quarto mês, período em que volta a ter valores negativos persistindo ao longo dos períodos analisados.

Portanto, a partir dos resultados, verifica-se que apesar das variáveis taxa de juros e taxa de desemprego ter uma influência sobre as receitas e despesas, respectivamente, o salário foi a variável que mais impactou o resultado da Previdência, de modo que um ajuste salarial pode causar um aumento persistente e positivo nas receitas e também nas despesas. Isso evidencia que as medidas de ajustes salariais tomadas pelos governos devem ser analisadas com cuidado, para que não prejudique ainda mais o equilíbrio financeiro da Previdência Social.

6. Considerações Finais

A crise do Estado do bem estar social está relacionada, muitas vezes, com o desequilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias, fazendo com que o Estado seja incapaz de atender a toda sociedade e promover uma ampla cobertura e proteção social. Na tentativa de minimizar estes problemas financeiros, o Estado tem promovido constantes reformas e adotado políticas no campo da Previdência, a fim de alcançar um equilíbrio financeiro e atuarial e atender as exigências constitucionais de justiça social, bem estar, solidariedade e dignidade humana.

As mudanças econômicas, sociais, demográficas e políticas que ocorrem na sociedade exigem dos administradores públicos a adoção de ações estratégicas no campo das políticas previdenciárias que sejam capazes de minimizar estes efeitos, mas que só serão efetivadas a partir de estudos que indiquem os principais fatores que dificultam o financiamento do sistema previdenciário. Por isso, compreender os fatores que afetam diretamente o resultado financeiro da Previdência Social tem sido o objetivo de pesquisadores que buscam alternativas e propostas de reformas. Como a Previdência Social brasileira é inspirada em um modelo alemão, dependente do mercado do trabalho, espera-se que as variáveis macroeconômicas e sociais causem impactos significativos no financiamento da Previdência.

A partir deste estudo, observou-se que algumas variáveis influenciam as receitas e as despesas previdenciárias. O salário e a taxa Selic possuem uma relação direta de curto prazo com as receitas totais, visto que a Previdência Social brasileira é financiada, em sua maior parte, pelos trabalhadores que possuem carteira assinada, em que as contribuições incidem diretamente sobre a folha de salários. Além disso, com altas taxas de juros, pode haver uma queda da produtividade e do consumo, fazendo com que as empresas diminuam as contratações, reduzindo, por sua vez, as contribuições. As despesas previdenciárias foram influenciadas pelo salário, já que, como se verificou, boa parte dos benefícios é indexada ao salário mínimo e, por isso, eles são corrigidos com base no salário. Ademais, a Taxa de desemprego impacta na despesa na medida em que um aumento do número de desempregados reduz a concessão de benefícios previdenciários, uma vez que haverá um menor número de contribuintes que, conseqüentemente, não irão receber os benefícios.

Estes resultados demonstram a necessidade de adoção de novos padrões de proteção social apoiados não somente na folha salarial, mas na formação de um fundo destinado às políticas sociais e financiado por toda a sociedade. Porém, isso não significa aumentar a carga

tributária, mas sim manter as existentes para cobrir as despesas da Previdência como é o caso do COFINS, CSLL, dentre outros, criando mecanismos de controle e fiscalização com o intuito de fazer com que os preceitos legais da Constituição sejam rigorosamente seguidos e que todas as partes (empresas, empregados e União) cumpram com seu papel no financiamento do sistema.

Como as mudanças salariais podem provocar impactos nas receitas e nas despesas previdenciárias e as taxas de desemprego e taxas de juros também tiveram influencia significativa, alternativas como o rebaixamento das contribuições patronais para que as empresas invistam em novos postos de trabalho, elevação do teto salarial sujeito à contribuição e a diversificação das fontes de receita podem, de certa forma, aliviar o sistema dos problemas financeiros.

As mudanças da sociedade exigem do Estado uma postura diferente e flexível capaz de se adaptar às intemperes do mercado e minimizar os seus efeitos no bem estar da população. As novas formas e categorias de trabalhos, como a inserção da mulher no mercado e a autonomização das forças produtivas, acabam exigindo um modelo de proteção mais universal que seja capaz de preencher as lacunas desse novo modelo, uma vez que não cabem ao sistema previdenciário e ao Estado impedir estas novas práticas de trabalho, mas sim criar instrumentos e políticas protetivas que se adaptem a elas.

Para que se consiga um Estado do Bem Estar Social mesmo em tempos de readaptações e mudanças é preciso promover a inclusão previdenciária de modo que não comprometa o equilíbrio fiscal, estimulando o desenvolvimento econômico, com baixas taxas de juros, fazendo com que as empresas ampliem a oferta de novos empregos formais, aumentando os direitos sociais e minimizando a informalidade e o desemprego. Assim, o Estado conseguirá reduzir as desigualdades sociais e oferecer melhor qualidade de vida aos seus cidadãos.

O fato é que a Previdência Social brasileira necessita de mudanças que possam dotar o sistema de maior eficiência e equidade, não só em relação à observância dos fatores econômicos e sociais, como a indexação dos benefícios ao salário mínimo, redução da taxa de desemprego e do controle das taxas de juros, mas também promover um maior controle gerencial e fiscal do processo de concessão de benefícios previdenciários, para que seja possível, ao menos em termos de justiça e bem estar social, garantir qualidade de vida digna aos cidadãos.

Referências

ALÉM A. C. D; GIAMBIAGI F. Despesa previdenciária: análise da sua composição, efeitos da inflação e bases para uma alternativa intermediária de reforma. **Texto para discussão** n. 374. Rio de Janeiro: PUC, 1997.

BACHA, Carlos José Caetano. **Macroeconomia Aplica à Análise da Economia Brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

BAFFES, J. e SHAH, A. (1994) Causality and comovement between taxes and expenditures: historical evidence from Argentina, Brazil and Mexico, **Journal of Development Economics** 44, 311-31.

CAETANO, M. A. Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais. **Texto para Discussão** n. 1.226. Brasília: Ipea, 2006.

CORDEIRO, Gustavo Faria. O Regime Geral de Previdência Social: Diagnósticos estruturais críticos e propostas de reformas. **Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2006.

DICKEY, D.A.; FULLER, W.A. Distribution of the estimators for autoregressive time series with a unit root. **Journal of American Statistical Association**, 74, 427-431,1979.

ENDERS, W., **Applied Econometric Time Series**. New York: John Wiley and Sons.Press, 2010.

ENGLE, R.F. e GRANGER, C.W.J. Co-integration and error correction: representation, estimation and testing. **Econometrica** 55, 251-76;1987.

FAVONI, C. A Previdência Social Brasileira como política pública de renda nos municípios de Londrina – (PR) – Universidade Estadual de Londrina, 2000. **Conjuntura Social** jan-mar, 2001.

FERRARO, Suzani Andrade. **O equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes de previdência social**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FLEURY, S. **A Seguridade Social inconclusa**. 2006. Disponível em: <www.fgv.rj.br>. Acesso em: 6 jul. 2008.

FRANÇA, Á. S.. **Previdência Social e a Economia dos Municípios**. 5ª ed., Brasília: ANFIP, 2004. Disponível em: < http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-104850-324.pdf>. Acesso: 9 out. 2012.

GARSCHAGEN, Sérgio. Previdência: uma fonte de redução das desigualdades. **IPEA. Desafios do Desenvolvimento**. Ano 4. Edição 37. 2007. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1167:reportagens-materias&Itemid=39> Acesso: 7 de out. de 2013.

GIAMBIAGI, Fábio. **Reforma da Previdência: o encontro marcado**. Rio de Janeiro. Elsevier. 2007

GRÔPPO, G. S. Relação dinâmica entre Ibovespa e variáveis de política monetária [Edição Especial]. **Revista de Administração de Empresas**, 46, 72-85 2006.

GUJARATI, D.N. Econometria básica. 4.ed. São Paulo: **Pearson Education do Brasil**, 2006

IBGE. Síntese dos Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Estudos e Pesquisa. **Informação Demográfica e Socioeconômica**. 29, 2012. Disponível em <ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2012/SIS_2012.pdf> Acesso: 9 de out. de 2013.

IBRAHIM, Fábio Zambite. **A Previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. Niteroi. RJ Impetus, 2011.

KHAIR, Amir. **Projeções de Longo Prazo para o RGPS ...** Nota Técnica n° 45, junho de 2007.

LEITE, R.A, JUNIOR N.L.V.; KOTZLE, C.M. Previdência Social: fatores que explicam os resultados financeiros in: **Revista de Administração Pública**— Rio de Janeiro 44(2):437-57, MAR./ABR. 2010

LIMA, Diana Vaz de, WILBERTO, Marcelo Driemeyer, PEREIRA, José Matias. PAULO, Edilson. O Impacto do Fator Previdenciário nos Grandes Números da Previdência Social. **R. Cont. Fin.** – USP, São Paulo, v. 23, n. 59, p. 128-141, maio/jun./jul./ago. 2012

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Evolução Recente da Proteção Previdenciária e seus Impactos sobre o Nível de Pobreza. **Informe da Previdência Social**. V.24 N.10. Out/2012. Disponível em < http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/1_121031-154938-434.pdf> Acesso: 9 out. de 2013.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Agosto, 2013. Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/28_131001-134313-892.pdf> Acesso: 9 de out. de 2013.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Previdência Social comemora 90 anos pagando mais de 30 milhões de benefícios. Previdência em Questão**. Brasília-DF, n. 8021 de fevereiro a 6 de março de 2013. Disponível em < http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/1_130516-171242-362.pdf> Acesso: 2 de out. de 2013.

MIRANDA, A. L. F. **O déficit da Previdência Social: Análise comparativa entre as duas linhas metodológicas divergentes**. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC Centro Sócio Econômico Departamento de Ciências Econômicas –Monografia, Santa Catarina 2009

MONNERAT, G. L.; SENNA, M. C. Seguridade Social no Brasil: dilemas e desafios. In: MOROSINI, M. V.; REIS, J. R. F. **Sociedade, Estado e direito à saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007.

MORETTIN, Pedro A. **Econometria financeira – um curso em séries temporais** financeiras; 2ª ed. São Paulo: Blucher, 2011.

MOURA, R. L. de, P. TAFNER e JESUS FILHO, J. de Jesus .Testando a Propriedade Redistributiva do Sistema Previdenciário Brasileiro: Uma Abordagem Semi-Paramétrica. In: Tafner, P. e F. Giambiagi (ed.), **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: Ipea, cap.10: 349-400. 2007.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; FERREIRA, M. G. Reforma da previdência. **Texto para Discussão** n. 508. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, agosto 1997

OLIVEIRA, Jamie; TEIXEIRA, Sonia. (IM) **Previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Abrasco, 1989. 360 p.

PAIVA, L. H; ANSILIERO, G; PASSOS A. F. Impactos da Previdência Social sobre a pobreza. **Nota Técnica** n. 032/05 MPS/SPS/CGEP. Brasília: MPS, 2005.

PASSOS, A. F; ANSILIERO, G.; PAIVA, L. H. Mercado de trabalho: tendências da última década e implicações para a Previdência Social. **Informe de Previdência Social**, Brasília, MPS/SPS, v. 16, n. 9, 2004.

PIERCE, D. A. **A survey of recent developments in seasonal adjustment**. The American Statistician, Washington, v. 34, n. 3, p. 125-134, 1980.

PIMENTA, T., Jr. Uma mensuração do fenômeno da interdependência entre os principais mercados acionários da América Latina e NASDAQ. **Revista de Administração da USP**, 39(2), 177-185 2004.

REIS, Paulo Ricardo da Costa, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2012. **Política pública de previdência social e o nível de bem-estar: impacto sobre as famílias e municípios de Minas Gerais**. Orientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira. Coorientadores: Luis Eduardo Afonso e Marcelo José Braga.

RIBEIRO, Mônica Matos, RIBEIRO, Elisabeth Matos. A Participação do Sistema Previdenciário no Déficit Público Brasileiro. In: **EnANPAD**, 25, 2001, Campinas. Anais... Campinas: ANPAD, 2001.

RUFATO, Andrea Velasco; PEIXOTO, Filipe Leite, COUTINHO, Pedro Mäder Gonçalves; COSTANZI, Rogerio Nagamine. Proteção Social e Previdência. **Informe da Previdência Social**, Brasília, MPAS/SPS. Volume 24; Número 1; Janeiro de 2012

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho Dos. **Previdência Social no Brasil - 1923 - 2009: Uma Visão Econômica**. São Paulo: ed. AGE: 2009

SCHWARZER, H., PEREIRA, E., PAIVA, L. Projeções de Longo Prazo para o Regime Geral de Previdência Social: Considerações sobre o trabalho de Amir Khair. Brasília, IPEA, 2009.

STEPHANES, R. **Reforma da Previdência: sem segredos**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

VIANNA, M. L. T. W. A Seguridade Social e o SUS: re-visitando o tema. **Saúde e Sociedade**, v. 14, n. 1, p. 7-22, jan./abr., 2005.

VARTANIAN, Pedro Raffy. Impactos do Índice Dow Jones, Commodities e Câmbio sobre o Ibovespa: uma Análise do Efeito Contágio. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, art. 6, pp. 608-627, Jul./Ago. 2012

CONCLUSÃO GERAL

Este trabalho teve como finalidade analisar o processo de formação do sistema previdenciário brasileiro e identificar as variáveis macroeconômicas que influenciam as receitas e as despesas do RGPS. Para isso, a dissertação foi dividida em quatro artigos com o objetivo de analisar a trajetória do *Welfare State* no contexto brasileiro sob a perspectiva das políticas previdenciárias, traçar a evolução da Previdência Social nos 90 anos de história, com o intuito de identificar possíveis obstáculos e entraves em seu percurso para a efetivação dos direitos sociais, apresentar uma análise comparativa por meio de uma abordagem histórica do modelo previdenciário brasileiro com o modelo previdenciário alemão, destacando suas semelhanças e diferenças e analisar a atual estrutura e a situação orçamentária do Regime Geral da Previdência Social, verificando possíveis relações entre as variáveis macroeconômicas e as receitas e despesas previdenciárias.

A partir da análise, percebeu-se que a Previdência Social faz parte de um conjunto de políticas sociais que, no decorrer dos anos, teve um papel importante do desenho da política de *Welfare State*, em relação à cobertura da proteção social e às modificações ocorridas em sua estrutura nos últimos 90 anos de história e que foram marcados por uma mistura de um Estado patrimonial tradicional, com uma máquina burocrática tendente, mais recentemente, a um modelo voltado para a participação popular.

A Previdência Social construída no Brasil em 1923 se tornou um mecanismo de cooptação pelo Estado de setores da classe média urbana, de intensificação das divisões entre as classes trabalhadoras, contribuindo para o aumento da dependência em relação ao mercado de trabalho. Além disso, a postura do Estado em meio às pressões trabalhistas resultou em uma cobertura que não conseguiu atender a toda população, culminando em políticas residuais, particularizadas e específicas a alguns grupos de trabalhadores, intensificando a falta de autonomia política e criando uma estrutura centralizada, sendo incapaz de refletir em suas políticas as necessidades da sociedade. Com isso, percebe-se que a proteção social no Brasil foi marcada pelo conservadorismo, fragmentação e pela resistência em reconhecer a proteção social como um direito a ser garantido pelo Estado a toda população.

Diante deste contexto, verifica-se que o Brasil ao longo dos anos, através das suas políticas previdenciárias, mantém características de um Regime Conservador tendente a segmentar os sistemas de previdência, mas, por outro lado, há tendência ao aumento na concessão de benefícios, característica do modelo Social Democrata e do Estado da

Seguridade Social do tipo institucional, embora ainda apresente elevada mercadorização, já que muitos só participarão das políticas sociais e garantirão seu bem estar uma vez inseridos no mercado de trabalho.

Quando se compara a forma como a Previdência Social brasileira foi moldada ao longo dos anos com os países da Europa, percebe-se uma inversão no modo com que delineou os meios para atingir os fins. Isso porque ela atendeu muito mais aos interesses econômicos e políticos do país, ora atuando como instrumento de controle e manutenção da ordem social, ora como instrumento de desenvolvimento e, mais recentemente, como política capaz de ajustar o desequilíbrio fiscal do governo, mas quase nunca como mecanismo democrático, emancipador e promotor do bem estar social.

Os problemas no processo de universalização das políticas previdenciárias brasileiras se deram, dentre outros fatores, pelo fato do que, no início, os trabalhadores rurais não faziam parte do sistema para não romper com os interesses da oligarquia dominante, e por apenas as classes operárias serem beneficiadas, já que estas eram as únicas que ameaçavam a ordem então vigente com movimentos reivindicatórios.

As medidas contencionistas, constantes no período de 1930 a 1945, também serviram para excluir parte da população da Previdência Social. Na década de 1960 em diante, as políticas autoritárias, apesar de ampliarem a cobertura, não conseguiram atingir as classes excluídas e provocaram intensas desigualdades e aumento da pobreza. Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 até os anos atuais, apesar de avanços formais e propostas de políticas universais, por motivos de ordem econômica e fiscal, nem todos os cidadãos são incluídos como beneficiários do sistema, migrando para programas assistenciais, já que não fazem parte do mercado formal de trabalho e nem conseguem contribuir com parte dos ganhos.

Assim, no momento em que parecia que o curso das políticas previdenciárias tenderia a um processo mais universal e igualitário, as reformas tomam espaço com promessas de reestruturação profunda dos princípios alcançados com a Constituição em prol de um equilíbrio financeiro. Conclui-se, portanto, que o sistema previdenciário brasileiro apesar de se inspirar em muitos aspectos no modelo bismarckiano, se afasta dos seus ideais, principalmente ao ser incapaz de incorporar atores sociais na criação das políticas e de contar com a organização de partidos políticos que atendam aos interesses de classes sociais dominantes, predominando os interesses dos grupos mais fortes. Ademais, ele se distancia do seu modelo genitor por ter formado ao longo da evolução histórica uma estrutura desigual de

proteção e benefícios hierarquizados, reféns de interesses corporativos que se sobrepõem mediante as pressões políticas e dos grupos de poder.

Porém, apesar de afastar do modelo bismarckiano, o sistema previdenciário brasileiro ainda se mantém dependente do mercado de trabalho, como também ocorre na Alemanha e, por isso, espera-se que as variáveis macroeconômicas e sociais causem impactos significativos no financiamento da Previdência.

A partir deste estudo, observou-se que algumas variáveis influenciam de modo diferente as receitas e as despesas previdenciárias. O salário e a taxa de juros possuem uma relação direta de curto prazo com as receitas totais, visto que a Previdência Social brasileira é financiada, em sua maior parte, pelos trabalhadores que possuem carteira assinada e as contribuições incidem diretamente sobre a folha de salários. A taxa de juros SELIC, por sua vez, também pode influenciar nas contratações, reduzindo o número de contribuintes para a Previdência Social. As despesas previdenciárias foram influenciadas pelo salário, já que como se verificou, boa parte dos benefícios é indexada ao salário mínimo. A taxa de desemprego reduz as despesas com benefícios previdenciários, uma vez que haverá um menor número de contribuintes que, conseqüentemente, não irão receber os benefícios.

Estes resultados demonstram a necessidade de adoção de novos padrões de proteção social voltados não somente na folha salarial, mas na formação de um fundo destinado às políticas sociais e financiado por toda a sociedade, reforçando ainda mais a tese de que a Previdência Social brasileira necessita de mudanças que possam dotar o sistema de maior eficiência e equidade, que poderão ser alcançadas levando-se em consideração os fatores macroeconômicos.

O que se percebe ao longo de toda a evolução histórica da Previdência Social é que as políticas previdenciárias, mesmo sendo consideradas políticas de Estado, são influenciadas pelas políticas de Governo que acabam modificando a concepção de um sistema protetivo em prol de ideologias e interesses políticos. Isso faz com que a Previdência Social caminhe para um modelo com problemas na provisão do bem estar, fazendo com que o sistema se torne cada vez mais precário e excludente devido as constantes reformas contencionistas que reforçam mais os esquemas privados de seguro social do que os esquemas públicos.

A partir deste estudo, verifica-se que o que inviabiliza a formação de uma Previdência Social voltada apenas para os interesses das classes sociais é o fato de que de um lado há uma cultura política e ideológica marcada por uma postura patrimonialista e burocrática, por outro uma crise fiscal que pede reformas de cunho contencionista e, de outro, políticas

governamentais que, para não abalar suas estruturas partidárias, não promovem profundas reforma do sistema.

E, como não é possível mudar o curso da evolução histórica, o que se pode avançar em termos futuros é caminhar para uma sociedade que reforce os esquemas de proteção voltados para o universalismo em detrimento de sistemas competitivos e que visam apenas o lucro e que tendem a seguir padrões excludentes e desiguais, além de uma redistribuição efetiva entre as várias classes sociais e políticas capazes de garantir a sustentabilidade financeira do sistema.

Referências

ALBER, Jeans; **Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983**, Frankfurt/M, 1989

ALÉM A. C. D; GIAMBIAGI F. Despesa previdenciária: análise da sua composição, efeitos da inflação e bases para uma alternativa intermediária de reforma. **Texto para discussão** n. 374. Rio de Janeiro: PUC, 1997.

BATICH, Mariana. Previdência do Trabalhador: uma trajetória inesperada. **São Paulo em Perspectiva** 18(3): 33-40, 2004.

BÖRSCH-SUPAN A., and R. SCHNABEL, Social Security and Retirement in Germany, in: J. Gruber and D.A. Wise (eds), **International Social Security Comparisons**, University of Chicago Press: Chicago, 1999.

BOSCHETTI, I. Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira. **Psicologia & Sociedade**; 15 (1): 57-96; jan./jun.2003

CORDEIRO, Gustavo Faria. O Regime Geral de Previdência Social: Diagnósticos estruturais críticos e propostas de reformas. **Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2006.

FAVONI, C. A Previdência Social Brasileira como política pública de renda nos municípios de Londrina: PRUniversidade Estadual de Londrina, 2000. **Conjuntura Social** jan-mar, 2001.

GIAMBIAGI, F.; MENDONÇA, J.L.de O; BELTRÃO, K.I. VAGNER, L. **A Diagnostico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?** Pesquisa e Planejamento Econômico | ppe| v.34 | n.3 | dez 2004

GIAMBIAGI, Fábio. **Reforma da Previdência: o encontro marcado**. Rio de Janeiro. Elsevier. 2007

IBRAHIM, Fábio Zambite. **A Previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. Niteroi. RJ Impetus, 2011.

HUBER, Ernst Rudolf. Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft, in: ders., **Nationalstaat und Verfassungsstaat. Studien zur Geschichte der modernen Staatidee**. Stuttgart 1965, 249-272 bes 254-257.

LEITE, R.A, JUNIOR N.L.V.; KOTZLE, C.M. Previdência Social: fatores que explicam os resultados financeiros in: **Revista de Administração Pública**— Rio de Janeiro 44(2):437-57, MAR./ABR. 2010

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Publicação do Ministério da Previdência Social. Ano II, N° 2, janeiro-abril de 2012. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_120425-115428-524.pdf. Acesso em: 03 de fev. de 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Agosto, 2013. Disponível em <http://www.previdencia.gov.br//arquivos/office/28_131001-134313-892.pdf> Acesso: 9 de out. de 2013.

PEREIRA JÚNIOR, Aécio. **Evolução histórica da Previdência Social e os direitos fundamentais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 707, 12 jun. 2005. Disponível em: http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto_sp?id=6881>. Acesso em: 02 fev. 2014.

PERTICONE, Giacomo. Previdência Social e assistência social. *Industriários*, 14, abr. 1950. (Transcrito da **Rivista Internazionale dela Protezione Sociale**)

POTESTÁ, Luciano. Previdência social e estado assistencial. *Industriários*, 76, ago. 1960, 1ª parte. *Industriários*, 77, out. 1960. 2ª parte

RIBEIRO, Mônica Matos, RIBEIRO, Elisabeth Matos. **A Participação do Sistema Previdenciário no Déficit Público Brasileiro**. In: EnANPAD, 25, 2001, Campinas. Anais... Campinas: ANPAD, 2001.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho Dos. **Previdência Social no Brasil - 1923 - 2009: Uma Visão Econômica**. São Paulo: ed. AGE: 2009

SILVA, Arthur Laércio Homci da Costa . A evolução histórica da previdência social no Brasil . **Unieducar**, Fortaleza, ano XI, n. 5353, 03/12/2010. Disponível em: <http://www.unieducar.org.br/artigos.asp?cod=2&id=1259>; Acesso em: 03 d set. de 2012.

THOMPSON, L.. **Mais Velha e Mais Sábia: A Economia dos Sistemas Previdenciários**. Brasília, PARSEP/ MPAS / SPS 2000. Coleção Previdência Social. Série Debates, 160 p. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_081014-111355-649.pdf>. Acesso: 26 set. 2012

TORRES DE OLIVEIRA, Francisco Luís. A quem cabe administrar a Previdência Social. **Rev. Previdência Social**. 6, maio-jun. 1968.

ZACHER, Hans F. (Hrsg): **40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland**, Baden Baden 1989, S. 26-130

APÊNDICES

APÊNDICE A - Ajuste Sazonal das Séries temporais*

Séries	Teste F Sazonalidade Estável	Teste Sazonalidade Kruskal Wallis	Teste sazonalidade móvel**	Teste combinado Sazonalidade identificável
Desptotais	19.082	79.10	0.756	Identificável
PIB	74.031	114.36	0.695	Identificável
Rectotais	5.199	32.25	1.755	Identificável
Sal	7.185	55.41	3.567	Identificável
Taxadesemp	69.111	110.98	1.506	Identificável

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2014.

Nota (*): De acordo com os valores destes testes, observa-se a presença de sazonalidade estável, tanto para o Teste F quanto para o Teste Kruskal Wallis e que não há sazonalidade móvel a 5%. Por fim, o teste combinado comprovou que a sazonalidade é identificável para todas as séries. Sendo assim, elas são passíveis de ajuste sazonal.

(**) H0: existem diferenças significativas entre as médias anuais, com significância de 5%;

APÊNDICE B – Critério para seleção da ordem de defasagem do modelo VAR

Lag Receita	AIC	SC	HQ
0	-18.76306	-18.60217	-18.69771
1	-28.52248	-27.23539*	-27.99971*
2	-28.70943*	-26.29613	-27.72922
3	-28.57353	-25.03402	-27.13589
4	-28.38433	-23.71862	-26.48926
5	-28,43708	-22.64517	-26.08458
6	-28.15592	-21.23781	-25.34600
7	-28.51884	-20.47451	-25.25148
8	-28.49918	-19.32866	-24.77440

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2014.

Notas: cada teste foi realizado considerando o nível de significância de 5%

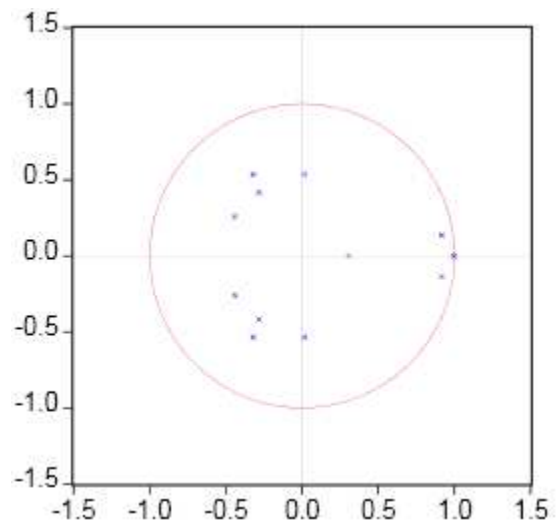
Lag Despesa	AIC	SC	HQ
0	-21.35920	-21.19832	-21.29386
1	-31.24289	-29.95580*	-30.72011*
2	-31.47925	-29.06595	-30.49904
3	-31.33956	-27.80005	-29.90192
4	-31.27854	-26.61284	-29.38348
5	-31.29280	-25.50089	-28.94031
6	-31.18455	-24.26643	-28.37462
7	-31.45998	-23.41565	-28.19262
8	-31.50766*	-22.33713	-27.78287

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2014.

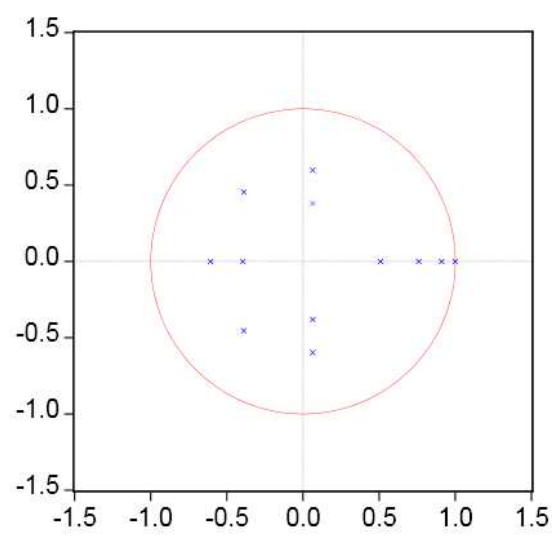
Notas: cada teste foi realizado considerando o nível de significância de 5%

APÊNDICE C – Teste de Estabilidade

Teste de Estabilidade para as Receitas



Teste de Estabilidade para as Despesas



APÊNDICE D- Teste LM de Correlação Serial Residual

Teste LM para o VAR (4) das Despesas

Lags	LM- Stat	Prob
1	9.843606	0.3633
2	8.599351	0.4750
3	16.96233	0.0493
4	5.856024	0.7542
5	14.09782	0.1189
6	18.46797	0.0301
7	12.26836	0.1986
8	11.90208	0.2189
9	11.09356	0.2694
10	4.243565	0.8947
11	7.617849	0.5731
12	9.169378	0.4218

Teste LM para o VAR (3) das Receitas

Lags	LM- Stat	Prob
1	19.78744	0.2299
2	16.18869	0.4399
3	17.15490	0.3756
4	13.28293	0.6520
5	12.08755	0.7379
6	12.19737	0.7303
7	13.33216	0.6483
8	15.30610	0.5023
9	13.33075	0.6484
10	8.907117	0.9172
11	35.12316	0.0038
12	53.01565	0.0000

APÊNDICE E – PANORAMA GERAL DAS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA 1998 a 2005

Reforma	Ano	Mudanças	Emenda	Legislação
Governo FHC	1998	<ul style="list-style-type: none"> • Desconstitucionalização da fórmula de reajuste das aposentadorias: limitação da concessão de aposentadorias especiais; • idade de referência para os atuais servidores sobe de 53/48 (H/M) para 60/55 (H/M), incluindo-se regras que desestimulam a aposentadoria precoce; • imposição de teto para o valor dos benefícios; • alteração da fórmula de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição que passa a tomar por base a média dos 80% maiores salários-de-contribuição, multiplicada pelo “fator previdenciário”, que varia de acordo com a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado na data da aposentadoria. 	EC 20	Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição.
Governo Lula	2003	<ul style="list-style-type: none"> • nova regra permanente de cálculo de aposentadoria e pensões, alinhada com a regra do Regime Geral; • teto do RGPS também para futuros servidores públicos de que esteja constituída a sua previdência complementar; • contribuição solidária de aposentados e pensionistas à estabilidade do RPPS; • aplicação do teto remuneratório geral (federal, estadual, municipal), coibindo benefícios abusivos; • indexação de aposentadorias e pensões à inflação/fim da paridade para novos beneficiários, (exceto casos previstos na regra de transição); • incentivos à permanência em atividade dos que completam os requisitos para aposentadoria; • elevação real do teto do RGPS de R\$ 1.869,34 para R\$ R\$ 2.508,72; • regra de transição permitindo aposentadoria “integral” para quem, na soma de idade e tempo de contribuição, possui 95anos (homens) ou 85 anos (mulheres); • aplicação do teto remuneratório geral e subteto respectivamente; • obrigatoriedade de alíquota mínima de contribuição igual à da União (11%) para o servidor • unificação dos órgãos gestores dos RPPS nos entes federados; • consolidação da contribuição do órgão publico enquanto servidor; • fator previdenciário através da Lei 9.876 • estabelece um redutor para o valor das novas pensões; 	EC 41	Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

		<ul style="list-style-type: none"> • prevê que o regime de previdência complementar para os servidores será operado por entidades fechadas, de natureza pública, que oferecerão planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida; • alíquota de contribuição dos militares majorada de 8,5 para 11% de seus rendimentos. 		
(Complemento)		<ul style="list-style-type: none"> • “flexibiliza” algumas das regras de transição que haviam sido estabelecidas na EC n° 41/03, no tocante aos aspectos da integralidade e da paridade. • eleva o limite de isenção no cálculo da contribuição previdenciária de portadores de doença incapacitante. 	EC 41	
Governo Lula	2005	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção de paridade para os servidores que se aposentarem de acordo com o art. 6° da EC n. 41/03; • Revogação do parágrafo único do art. 6° da EC n. 41/03 (art. 5°), reestabelecendo ao servidor aposentado na forma do art. 6° da EC n. 41/03 o direito à paridade total (art. 2°), sendo: <ul style="list-style-type: none"> ➔ 60 anos, se homem, e 55, se mulher; ➔ 35 anos de contribuição, se homem, 30 anos, se mulher; ➔ 20 anos de efetivo exercício no serviço público; e ➔ 10 anos na carreira e 5 anos de efetivo exercício no cargo • Estabelecimento de novos requisitos para aposentadoria aos servidores que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998; • O servidor que tenha ingressado no serviço público até 16/12/1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições: <ul style="list-style-type: none"> ➔ 35 anos de contribuição, se homem, e 30, se mulher; ➔ 25 anos de efetivo exercício no serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria; • idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites de idade previsto no art. 40, §1°, III, “a”, da CF (60 anos, se homem, e 55, se mulher) de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso • os servidores que se aposentaram entre 31/12/2003 e 05/07/2005 podem pedir revisão do valor de seus benefícios com base nas novas disposições trazidas pela EC n. 47/05. 	EC 47	Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal

Fonte: Resultados da Pesquisa, 2013

