

Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social

**Escola Brasileira de
Administração Pública da
Fundação Getúlio Vargas e Escola
Nacional de Saúde Pública
FIOCRUZ – RJ*

*Sonia Maria Fleury Teixeira**

O artigo procura abordar o campo das políticas sociais a partir do desenvolvimento da cidadania, compreendida como a pauta de direitos e deveres que se estabelece entre aqueles aos quais se atribui a condição de cidadão e seu Estado. Neste sentido, a autora procura demonstrar que as políticas sociais são intervenções estatais condicionadas pela demanda existente e pelo contexto histórico no qual emergem. Desta forma, podem assumir diferentes modalidades, como a assistência social, o seguro social e o Estado do Bem-Estar Social. O predomínio de uma ou outra destas modalidades em cada sociedade, configurou distintos padrões de intervenção estatal no trato das questões sociais nos países mais desenvolvidos, que se diferenciam em função da maior ou menor justiça e equidade dos sistemas prestadores de serviços sociais.

Na América Latina, o desenvolvimento das políticas sociais enfrentou problemáticas específicas que são analisadas pela autora.



POLÍTICA SOCIAL E CIDADANIAS

O campo das políticas sociais, embora carecendo de um maior rigor conceitual, recebe sua melhor definição quando tratado sob a égide do conceito de cidadania. Assim, as políticas sociais tratariam dos planos, programas e medidas necessários ao reconhecimento, implementação, exercício e gozo dos direitos sociais reconhecidos em uma dada sociedade como incluídos na condição de cidadania, gerando uma pauta de direitos e deveres entre aqueles aos quais se atribui a condição de cidadãos e seu Estado. Esta relação jurídica de reciprocidade inclui, além dos direitos sociais, os direitos civis e políticos, sendo que, embora cada um destes elementos tenha tido um curso histórico distinto no seu desenvolvimento, atualmente estão entrelaçados e indissociavelmente vinculados à noção de cidadania⁷.

Recebido para publicação em
2/10/85

Com relação às medidas de proteção social que o Estado implementa através das políticas sociais, há que se reconhecer sua heterogeneidade, já que elas não têm necessariamente o mesmo significado político e jurídico no que diz respeito ao exercício dos direitos sociais. As diferentes formas assumidas pela proteção podem ser separadas a partir do contexto social e político no qual historicamente tiveram origem, desde o surgimento do Estado Moderno. Assim, poderíamos distinguir²¹ três modalidades principais: Assistência Social, Seguro Social e o Estado do Bem-Estar Social. Para além de sua origem em momentos distintos, trata-se de assinalar que tais modalidades foram marcadas por estes contextos, diferenciando-se também ao nível das relações políticas, jurídicas e institucionais.

As primeiras medidas de proteção social tiveram origem em um contexto rigidamente liberal, no qual se negava a necessidade de intervenção estatal nas questões de natureza social, sob a alegação da eficácia do mercado no trato dos problemas sociais emergentes. Malgrado a bela construção teórico-ideológica do liberalismo, o mercado mostrou-se incapaz de dar conta dos problemas que ele mesmo gerava, especialmente na esfera da reprodução humana, exigindo assim a crescente intervenção do Estado, tanto na esfera da produção regulando as relações de trabalho, quanto na esfera da reprodução, através de medidas de proteção social.

As políticas sociais que tiveram origem neste contexto são conhecidas sob a designação de *Assistência Social* e incluíam o reconhecimento de uma *necessidade*, e alguma proposta de aliviá-la. Caracterizam-se por assumir que esta situação de necessidade decorre de um problema de caráter do necessitado, razão pela qual a assistência é provida em condições que tentam parcialmente compensar falhas passadas e prevenir contra falhas futuras.

A natureza compensatória e punitiva destas medidas evidencia-se, por exemplo, na perda de outros direitos inerentes à condição de cidadania (no caso dos menores protegidos pelo Estado), ou em restrições de ordem simbólica tais como rituais de degradação, atestados de miséria, etc, a que são submetidas as famílias carentes. Esta condição política de *cidadania invertida*, em que o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como um não-cidadão, tem como atributos jurídicos e institucionais, respectivamente, a ausência de uma relação formalizada de direito ao benefício, o que se reflete na instabilidade das políticas assistenciais, além de uma base institucional que reproduz um modelo de voluntariado das organizações de caridade, mesmo quando exercidas em instituições estatais.

A segunda forma assumida pela proteção social já é fruto de um contexto social no qual a classe operária é reconhecida como ator qualificado na ordem política e econômica. O *Seguro Social* tem como característica destinar-se à cobertura da população assalariada com a qual se estabelece uma relação jurídica do tipo *contratual*: os benefícios são, em regra, proporcionais à contribuição efetuada, não guardando relação imediata com as necessidades do beneficiário. A participação tende a ser compulsória e, embora restrita a uma parcela da população, é uma relação de *direito social* estabelecida com base em um contrato. Trata-se, neste caso, da *cidadania regulada*¹⁹ pela condição de exercício de uma ocupação oficialmente reconhecida, o que lhe garante a assinatura da carteira de trabalho.

As instituições responsáveis pela prestação dos serviços e benefícios tendem a ser financiadas com base na contribuição salarial, ademais de aportes específicos do Estado, e submetem-se a uma lógica de capitalização de suas reservas.

Essa forma de proteção envolve questões de equidade, justiça social e redistribuição de renda entre a população beneficiária. Por outro lado, perpetua a iniquidade do sistema produtivo, ao excluir da proteção exatamente os grupos mais necessitados que são os que estão à margem do mercado formal urbano de trabalho.

Finalmente, o *Estado do Bem-Estar Social* rompe com as concepções de proteção social com base na evidência da necessidade ou no contrato firmado, e propõe uma relação de *cidadania plena*, na qual o Estado está obrigado a fornecer a garantia de um *mínimo vital* a todos os cidadãos, em relação à saúde, educação, pensão, seguro desemprego, etc. O Estado do Bem-Estar Social baseia-se em uma relação de direito social inerente à condição de cidadania e, do ponto de vista institucional, implica uma organização nacional da política social, na qual o Estado assume os ônus básicos da administração e financiamento do sistema. Trata-se de um projeto de redefinição das relações sociais em direção à redistribuição da renda e, portanto, à equidade e justiça social para toda a sociedade.

Conhecidas as três modalidades de proteção social, restaria esclarecer que o fato de terem tido origem em momentos históricos sucessivos não quer dizer que este processo se assemelhe a um contínuo em uma espiral ascensional de evolução da política social rumo à cidadania plena, cada nova forma destruindo as que lhe precedem. Ao contrário, quero demonstrar a sobrevivência e concomitância das três formas descritas de política social, embora a convivência nem sempre se dê sem conflitos e contradições.

Estudiosos afirmam³ que a assistência aos pobres do século XIX permanece até hoje para o exército industrial de

reserva, enquanto o Seguro Social cobre os trabalhadores engajados no mercado formal de trabalho, e este anacronismo é uma função de classe.

Outro ponto que parece ser crucial para a compreensão da relação entre as modalidades de política social é o predomínio do seguro social como estrutura medular de toda a política de proteção, de tal forma que se possa afirmar que as outras modalidades a ele se acoplam contraditória ou complementarmente. A comprovação desta nossa hipótese pode ser encontrada em distintas evidências em face de contextos sócio-econômicos diferentes: seja pela tendência histórica de manutenção de altos índices de emprego apresentada até recentemente pelos países desenvolvidos, fazendo com que a estrutura do seguro coincidisse com a do estado do bem-estar, seja, ainda, no caso inverso, relativo aos países de desenvolvimento dependente e retardatário, onde a única política social efetiva é a do seguro, colocando todos os que estão fora do mercado formal na condição de cidadãos.

No caso brasileiro, o que tenho demonstrado²¹ é a existência das três modalidades apontadas, sob a mesma base institucional previdenciária, seja pela incorporação das instituições assistenciais no sistema previdenciário, seja pela tendência à progressiva integração dos serviços de assistência médica, seja ainda pela existência de benefícios que rompem a estrutura contratual do seguro, tais como o Funrural, renda mensal vitalícia, abono, etc. Esta base institucional securitária tem-se mostrado inadequada para abranger desde medidas assistenciais até a extensão da cidadania plena, já que tais incorporações não corresponderam à redefinição dos mecanismos de financiamento e gestão do sistema. Tal inadequação evidencia-se de forma dramática nos momentos de crise financeira do sistema, nos quais volta-se sempre a defender o caráter contratual exclusivo dos benefícios previdenciários, ameaçando-se com o corte de outros benefícios que, mal ou bem, são frutos da conquista de toda a sociedade em direção a uma política social mais equânime. Assim, já que os demais programas são sempre considerados como um hóspede indesejável, dependendo do ciclo financeiro de ascenso ou descenso da Previdência Social, fica evidente que a superposição institucional não representou uma homogeneização da condição de cidadania, preservando o caráter político inerente a cada modalidade assinalada. Se é correto tomarmos a análise das políticas sociais a partir do eixo central da estrutura previdenciária, esta abordagem coloca duas ordens de questões que merecem ser tratadas integralmente, sem que a urgência de solucionar uma delas implique abandonar a outra à sua própria sorte.

A primeira delas é a questão de ordem política, de redefinição da política social à luz dos princípios de equidade e justiça social, de sorte que se busque a universalização da condição de cidadania a todos os brasileiros. Não haveria melhor momento de redefinirmos a relação de reciprocidade existente entre Estado e cidadãos, reformulando ampla e uniformemente a pauta de direitos e deveres inerentes a esta relação, senão aquele em que a sociedade brasileira se debruça em torno da reordenação das relações políticas e sociais, através da elaboração de uma Constituição que consolide o processo de transição democrática.

Está cada vez mais claro, tanto para a população brasileira quanto para seus dirigentes, que a estabilidade da transição política será dada na medida em que o novo sistema democrático incorpore efetivamente as demandas sociais.

A segunda ordem de questões envolvidas diz respeito aos mecanismos de financiamento, à autonomia institucional, modelos de gerência e a diversos outros problemas técnico-atuariais e de administração dos serviços e concessão de benefícios. Todas estas questões foram agudizadas face a crise financeira do sistema e a conjuntura recessiva que atravessa o país, já que funcionam como limites à capacidade de oferecer soluções alternativas.

Embora estes últimos problemas sejam bastante dramáticos neste momento, não se deve negligenciar a necessidade de repensar a política social em geral, com vistas a oferecer proposições à Assembléia Constituinte, limitando-nos a solucionar as falhas do sistema atual sem que este próprio sistema venha a ser objeto de transformações. Por outro lado, não se pode cair no erro oposto que consistiria em definir princípios doutrinários compatíveis com a redemocratização da sociedade, sem pesquisar os mecanismos de operacionalização desta política.

DOIS MODELOS CLÁSSICOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O primeiro sistema de seguro social foi criado por Bismarck na Alemanha, compondo-se de três seguros compulsórios: o seguro saúde (1883), o seguro de acidentes (1884) e o seguro de velhice e invalidez (1889).

Diversos autores^{1, 2, 18} têm procurado explicar o surgimento de um sistema de proteção social tão avançado num dos países que mais tardiamente deu início ao processo de industrialização e transição do feudalismo ao capitalismo, quando outros países europeus que lideravam o desenvolvimento industrial sequer pensavam em um projeto equivalente. Estes estudos têm convergido para encontrar no próprio

atraso da Alemanha o fundamento de sua iniciativa pioneira, e mesmo as características centrais do seguro social ali implantado. Isto porque a transição retardatária realizada pela Alemanha não se fez sob a hegemonia de uma burguesia liberal revolucionária, mas sim através de uma coalização entre as classes dominantes do velho e do novo modo de produção, construída a partir de uma decisiva intervenção do Estado na sociedade. Assim, ao invés de uma revolução burguesa, houve mais bem uma modernização conservadora, que não rompeu com o padrão de relações de autoridade tradicional.

Neste sentido, a concepção feudal na qual prepondera o binômio que troca proteção por dependência foi de certa forma preservado, só que agora a proteção social passava a ser fornecida pelo Estado.

Fica assim explicado por que o projeto do seguro social não se originou no seio da classe operária alemã, altamente politizada, mas sim na burocracia estatal, recebendo a oposição veemente do movimento operário e o apoio dos partidos conservadores. O seguro social foi assim criado como um instrumento de cooptação de setores da classe operária, de forma a diminuir o seu potencial revolucionário.

Este contexto vai imprimir uma marca fundamental no sistema do seguro social alemão que se revela na sua estrutura interna e na sua doutrina. Com relação à doutrina, assume-se como filosofia central do sistema a manutenção do *status* econômico do indivíduo durante sua vida laboral ativa, preservando através do seguro esta mesma condição em um momento de necessidade. A operacionalização deste princípio doutrinário encontrou no modelo do seguro privado a sua melhor inspiração, já que os benefícios a serem auferidos pelo segurado são proporcionais à sua contribuição pretérita para o sistema. Além disso, os direitos sociais assim adquiridos são restritos àqueles cidadãos que, por sua inserção no mercado de trabalho, são compulsoriamente vinculados ao sistema de seguro.

Resumindo, podemos dizer que as principais características do Seguro Social são:

Quanto ao financiamento: contribuições dos empregados, dos empregadores e uma parcela menor do Estado, destinada a administração.

Quanto à administração: comitês corporativos com representação de empregados e empregadores sob o controle estatal, refletindo a concepção do Estado como árbitro no conflito entre as classes.

Quanto aos benefícios: diferenciados de acordo com a contribuição anterior, isto é, um direito contratual restrito àqueles que podem vincular-se ao sistema.

Quanto ao regime de reservas: regime de capitalização que se baseia no conceito individual⁴ de formação de um capital mediante poupança para se desfrutar no futuro de suas rendas. A avaliação deste sistema se faz em termos de sua viabilidade financeira com base em técnicas atuárias e não em termos de valores socialmente definidos.

O modelo do Seguro Social apresenta alguns problemas que devem ser aqui apontados:

– O princípio doutrinário adotado, de preservação do *status* econômico do indivíduo, faz com que o sistema de seguro se torne um poderoso mecanismo de perpetuação das desigualdades geradas ao nível do mercado de trabalho.

– Os direitos sociais são garantidos apenas para uma parcela da classe trabalhadora que quase sempre não é a mais necessitada.

– Permite uma incorporação diferenciada das demandas sociais em função da estratificação ocupacional e da força política de cada grupo, levando quase sempre à existência de múltiplas instituições com benefícios desiguais. Os benefícios são recebidos como privilégios diferenciais e não como direitos sociais.

– Não geram um compromisso do Estado de garantir o gozo dos direitos sociais, mas sim de administrar o sistema.

– O regime de capitalização só é viável quando restrito a um grupo pequeno, no início do sistema de seguro, e quando há uma situação de estabilidade de preços. Em condições altamente inflacionárias, tende a haver uma erosão das reservas.

O segundo modelo clássico da Previdência Social originou-se na Inglaterra depois da Segunda Guerra e inspirou-se no Relatório de Lord Beveridge, dando origem ao Welfare State (Estado do Bem-Estar Social). Em sua doutrina, assume a condição de cidadania como universal, independentemente, portanto, da inserção no processo produtivo ou de contribuições ao sistema, sendo dever do Estado garantir um mínimo vital aos seus cidadãos.

A Lei de Educação, a Lei do Seguro Nacional e a Lei do Serviço Nacional de Saúde, da década de 40, constituíram-se nos pilares do Estado do Bem-Estar Social, cujos mecanismos básicos foram a existência de um plano de seguro *contributivo, compulsório e universal*; a prestação de *contribuições e benefícios de valores fixos ao nível de subsistências*, e a *suplementação* deste mínimo por poupança *voluntária*⁸.

As reservas deste sistema de seguridade social são manipuladas pelo regime de repartição, mais adequado às seguridades sociais avançadas e com ampla cobertura, onde o Estado assume compromissos para o futuro em relação aos

direitos dos beneficiários. A avaliação do sistema, neste caso, é feita em termos de projeções demográficas e econômicas de longo prazo, além dos compromissos políticos assumidos pelo Estado e que devem corresponder à sua participação decisiva no financiamento da seguridade⁴.

Este modelo adequar-se-ia a uma política econômica de corte Keynesiano, que supunha o pleno emprego garantido pela intervenção estatal na economia como condição da eficiência do Estado de Bem-Estar Social, ao mesmo tempo em que o próprio sistema de serviços sociais constituir-se-ia em poderoso instrumento para implementação desta política de emprego. Além da pressuposição do pleno emprego, a adoção deste modelo implicava que o Estado assumisse em grande parte os custos do sistema, já que as contribuições individuais mínimas não dariam para cobrir encargos tais como saúde e o cuidado infantil.

O Welfare State é até hoje o modelo mais avançado de Previdência Social nos países capitalistas ocidentais, e sua origem encontra explicações no fato de ser, ao contrário do caso alemão, uma conquista de uma classe operária reformista, em dois séculos de luta contra o pensamento hegemônico da burguesia liberal. Assim, quando o Partido dos Trabalhadores chegou ao governo, tratou de consolidar a cidadania como uma conquista social. Por outro lado, este momento coincidiu com uma nova etapa da produção, em bases monopolizadas, que requeria um trabalhador em condições mais hígdas. Outro fator importante foi a reformulação do estado capitalista em busca de novas estratégias legitimadoras no pós-guerra, já que tanto a proposta comunista quanto a fascista minaram as bases da solidariedade da classe trabalhadora à democracia liberal.

Independentemente do modelo adotado, se o Seguro Social ou o Welfare State, a crise econômica mundial, aliada ao envelhecimento dos sistemas, tem sido responsabilizada pela crise por que passa atualmente a previdência social européia. Esta crise é o resultado de alterações econômicas e demográficas que os responsáveis pela planificação social não poderiam antever nos tempos de prosperidade que se seguiram ao pós-guerra. Esperanças de vida mais longa fazem subir os custos dos cuidados de saúde e das pensões de velhice, enquanto que um declínio da taxa de natalidade está sobrecarregando com impostos cada vez mais elevados os trabalhadores que têm de suportar um sistema cada vez mais dispendioso. As competições comercial e industrial do Japão e Estados Unidos corroeram a prosperidade européia, sendo cada vez maior o número de desempregados que vão sobrecarregar os orçamentos do fundo de desemprego e das pensões de invalidez.

Fica cada dia mais clara a complexa relação entre a Previdência Social e desenvolvimento, entendido não apenas como crescimento econômico, mas também pela sua orientação por uma melhor distribuição e redistribuição da riqueza social. A crise atual não se alterará enquanto as velhas indústrias européias continuarem em declínio e o desenvolvimento econômico for regredindo dia-a-dia. No entanto, os governos europeus buscam através de diversas medidas paliativas enfrentar a crise do estado-providência. Na Alemanha, o governo tem subsidiado a repatriação dos emigrantes com o objetivo de diminuir o número de dependentes do sistema previdenciário. Já o governo conservador inglês tem propalado sua intenção de cortar benefícios para diminuir os custos do sistema, sendo que, na prática, tem ocorrido o contrário, ou seja, o aumento anual do gasto público com o sistema previdenciário, que hoje representa cerca de 30% de todos os gastos públicos. Recentemente, o governo britânico divulgou um documento intitulado Green Paper, onde consolida sua proposta de reversão do Welfare State para o modelo de seguro social, em um prazo previsto de 15 anos, a ser iniciado em 1987, caso conseguisse demover a ferrenha oposição que se generalizou contra a reforma proposta.

PROBLEMAS DA SEGURIDADE SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

Entre os técnicos de seguridade social, há muito estabeleceu-se um consenso, em grande parte decorrente da influência exercida no meio pela Organização Internacional do Trabalho, em torno da melhor forma de organização do sistema previdenciário, que estaria dado pela adoção de três conceitos centrais: universalidade, unificação e uniformidade. A universalidade refere-se ao objetivo de extensão da cobertura previdenciária a toda a população, sem distinções entre trabalhadores rurais e urbanos, engajados no mercado formal ou no informal, ou mesmo entre alguns poucos grupos de trabalhadores urbanos considerados estratégicos econômica e politicamente para o desenvolvimento do país. O princípio da universalidade orientaria a extensão da cobertura em um sentido horizontal, com absorção cada vez maior de novos grupos ao sistema, e não em um sentido vertical, com mais e melhores benefícios para os grupos já cobertos pelo mesmo. O conceito de unificação ou centralização pressupõe tanto uma administração mais eficiente e de menor custo, quanto visa a aumentar a equidade interna ao sistema, já que se supõe que a unificação precede a uniformização. Neste sentido, a unificação deveria acabar com a existência de sistemas de seguros distintos por cate-

goria ocupacional de operários ou de seguros específicos para militares, funcionários públicos etc.

Finalmente, o princípio da uniformidade reforça a noção de equidade, ao pressupor uma única regra a respeito das contribuições e benefícios. A operacionalização deste princípio pode ser feita de várias formas distintas, seja pelo estabelecimento de uma contribuição mínima e de um ingresso mínimo por beneficiário (caso inglês), seja pelo cálculo do benefício como uma porcentagem da contribuição pretérita de cada beneficiário (caso alemão), seja por um sistema misto, com a definição de um mínimo geral ao qual se sobreponha um adicional, calculado em proporções decrescentes, quanto maior for o correspondente ingresso ativo (método adotado na Costa Rica)⁴.

À simples enumeração dos três princípios centrais de previdência social moderna podemos imediatamente constatar quão distante está a América Latina do modelo ideal formulado. Alguns dos problemas centrais da seguridade social na América Latina são apontados pelos estudiosos do tema^{6, 12, 14}:

– DESIGUALDADE NA COBERTURA

Na maioria dos países do continente, as pessoas mais necessitadas, que se encontram abaixo da linha de pobreza crítica, não estão cobertas pela seguridade social, seja por que se encontrem desempregadas, subempregadas, seja por serem trabalhadores eventuais, ou que desempenhem ocupações não abrangidas pelo sistema. Segundo cálculos da CEPAL, em 1976, cerca de 35% da população da América Latina situavam-se abaixo da linha de pobreza crítica, e estima-se que, neste mesmo ano, mais de 64% da PEA não estavam cobertos pelos sistemas previdenciários.

O esforço feito por alguns países no período mais recente, no sentido de estender a cobertura a grupos de trabalhadores anteriormente excluídos do sistema, não alcançou resultados expressivos, na medida em que os custos da filiação à previdência são tão altos relativamente à renda dos trabalhadores inseridos na economia informal que se torna proibitivo o exercício deste direito.

Por outro lado, a distribuição desigual dos serviços, especialmente no caso da assistência médica, faz com que o segurado das regiões mais carentes custe ao sistema muitas vezes menos que um outro das regiões mais desenvolvidas.

A crise econômica acirrou drasticamente este problema, na medida em que a queda do Produto Interno Bruto da região e as medidas políticas recessivas adotadas pelos governos para enfrentarem o desaquecimento da economia

implicaram a acelerada expansão dos índices de desemprego em praticamente todos os países. As alterações no mercado de trabalho refletiram-se imediatamente sobre os níveis de proteção social, como, por exemplo, no caso do Brasil, onde, em 1976, 61,27% dos empregados possuíam carteira de trabalho assinada – condição para o recebimento de vários benefícios – enquanto que, em 1983, este percentual caiu drasticamente para 52,78%¹¹.

TABELA 1⁵

Brasil – População trabalhadora de acordo com a contribuição para Previdência Social e categorias de renda

Grupos de Renda na Ocupação Principal (Salário Mínimo)	Total		Empregados		Autônomos	
	Segurado	Não-Segurado	Segurado	Não-Segurado	Segurado	Não-Segurado
Total	47,3	52,7	63,5	36,5	24,5	75,5
Sem Renda	0,7	99,3	–	–	–	–
Até 1/2 SM	7,9	92,1	10,2	89,8	3,9	96,1
Mais de 1/2 SM até 1 SM	36,7	63,3	45,7	54,3	8,9	91,1
Mais de 1 SM até 2 SM	64,9	35,1	76,1	23,9	22,4	77,6
Mais de 2 SM até 5 SM	79,6	20,4	92,3	7,7	47,5	42,5
Mais de 5 SM	85,4	14,6	93,9	6,1	70,9	29,1

Fonte: Tabulações especiais do IBGE, baseadas na PNAD 1977.

TABELA 2⁵

América Latina: PEA Segurada (1980), Gastos da Seguridade Social (1977) e Gasto Público com Saúde (1977)

Países	PEA Segurada	Gastos da Seguridade Social (Excl. Gastos Médicos)	Gastos Médicos da Seguridade Social	Gasto Público com Saúde	Gasto Total
Argentina	58	76	16	8	100
Bolívia	18	43	42	15	100
Brasil	47	78	21,5	0,5	100
Chile	64	87	10	3	100
Colômbia	21	53	22	25	100
Costa Rica	49	29	60	11	100
El Salvador	13	17	22	61	100
Guatemala	34	38	31	31	100
Panamá	46	47	35	18	100
Uruguai	33	87	4	9	100
Venezuela	32	17	14	69	100

Fonte: Baseado na OIT – “The Cost of Social Security Basic Tables”, Thenth International Inquiry 1975-1977, Genebra, 1981.

O problema da baixa cobertura previdenciária incide, ademais, sobre a possibilidade dos cidadãos latino-americanos terem acesso a serviços sociais, cujo gozo é responsabilidade do Estado, como no caso da proteção à saúde, já que é um fenômeno bastante generalizado a concentração dos recursos públicos para saúde quase que exclusivamente nos sistemas previdenciários, como demonstra a tabela 2:

– REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Como grande parte dos sistemas previdenciários latino-americanos são compostos de múltiplos seguros, diferenciados por categorias ocupacionais, caracteriza-se uma situação de estratificação da seguridade social¹³, que se cristaliza ao nível da participação estatal em cada um dos seguros: *se cada grupo houvesse financiado por si mesmo seu sistema de proteção, a pirâmide da seguridade social teria se limitado a reproduzir a pirâmide do ingresso. Mas os grupos mais poderosos conseguiram maiores aportes do Estado, dos empregadores, que os grupos de menor poder. Por exemplo, os militares conseguiram, em alguns países, que o Estado financiasse praticamente todo o sistema; os empregados públicos, que o Estado tomasse a seu cargo os déficits crescentes, e alguns profissionais ou sindicatos poderosos conseguiram que se criassem impostos especiais (sobre a produção ou serviços ligados ou não à sua atividade) que engrossaram seus fundos¹².*

Em 1974, os ingressos da seguridade social distribuíam-se assim: (ver tabela 3 na pág. 412)

Mesmo em países com sistemas previdenciários unificados, a uniformização não é total, agravando a regressividade apontada, como no caso do Brasil, onde o Estado financia 2/3 das previdências complementares das empresas estatais, com o objetivo de proporcionar um salário indireto aos seus executivos.

Além disso, a iniquidade para com os que estão excluídos do sistema é aumentada pelo fato de que, indiretamente, todos os cidadãos contribuem para o financiamento do sistema, já que pagam impostos ao Estado e consomem produtos para cujos preços foi repassado o ônus do empregador com a previdência¹⁶. Internamente ao sistema, a concessão dos benefícios tende a aumentar a iniquidade, já que, por exemplo, as aposentadorias por tempo de serviço e por velhice só atingem a parcela mais bem aquinhoados dos trabalhadores. Perversamente, o sistema brasileiro tem como seu benefício mais democrático a aposentadoria por invalidez, que atinge amplamente os trabalhadores mais pobres e suscetíveis aos azares de um proces-

so de desenvolvimento de cunho *selvagem*. Veja-se a tabela 4 a seguir:

TABELA 3¹²

América Latina: Distribución Porcentual de los ingresos de seguridad social según procedencia, 1974

País	Cotizaciones		Contribución del Estado ^a	Renta de inversiones	Otros
	Asegurado	Empleador			
Barbados	15.9	18.6	53.7	11.8	0.0
Bolivia	17.9	42.8	32.2	1.5	5.6
Brasil	36.9	53.9	5.0	0.1	3.6
Costa Rica	25.2	45.2	21.7	6.5	1.4
Cuba	0.0	0.0 ^b	100.0 ^b	0.0	0.0
Chile	15.4	48.7	32.3	1.0	2.6
Ecuador	30.2	32.2	20.4	16.3	0.9
El Salvador	10.8	39.3	46.9	2.6	0.4
Guatemala	23.4	35.2	39.2	1.3	1.0
Guyana	20.6	27.7	39.4	12.3	0.0
Jamaica	11.0	20.8	59.0	9.2	0.0
México	24.0 ^c	50.3 ^c	19.7	2.5	3.5
Nicaragua	12.9	31.6	52.4	2.8	0.3
Panamá	21.2	45.2	25.2	6.6	1.8
Trinidad y Tabago	12.3	29.5	54.3	3.9	0.0
Venezuela	11.1	22.2	65.4	1.2	0.1

Fuentes: Oficina Internacional del Trabajo, *El costo de la seguridad social 1972-1974*, OIT, Ginebra, 1979, pp. 43-47, 79-80, excepto Cuba de CETSS, *La seguridad social en Cuba*, p. 57; y Brasil de Malloy, *The Politics of Social Security in Brazil*, apéndice.

^aIncluye un pequeño porcentaje (alrededor de 1%) de impuestos especiales en Bolivia, Chile y Panamá; y el caso de Nicaragua un 27.9%.

^bLas empresas (casi todas estatales) pagan un 10% de la nómina salarial y el estado subvenciona cualquier déficit del sistema.

^cEn el original, las cotizaciones aparecen agregadas y fueron desagregadas por el autor basado en información adicional.

TABELA 4¹⁵

Aposentadorias urbanas (médias 1979-82)
%

Tipo de Benefício	Participação no Total		Taxas de Crescimento	
	Em Número	Em Valor	Em Número	Em Valor
Invalidez	50,91	28,82	6,29	11,58
Tempo de Serviço	31,17	53,43	9,51	12,47
Velhice	13,09	10,52	14,81	17,67
Especial	4,45	6,96	10,56	14,17
Outras	0,38	0,27	-9,16	-7,50
Total	100,00	100,00	8,50	12,81

Fonte: Tabulações DATAPREV

– ESTADO, DESENVOLVIMENTO E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Os sistemas previdenciários latino-americanos sempre foram um dos instrumentos importantes na legitimação política dos Estados, sendo, portanto, os benefícios concedidos com objetivo de alcançar apoio político de algumas frações da classe trabalhadora. Os estudiosos do tema identificam dois fatores fundamentais na origem e evolução dos sistemas previdenciários atribuem a este fator as características mesmas do sistema: os grupos de pressão e a burocracia estatal. Aqueles que enfatizam o papel dos grupos de pressão como fator predominante na evolução de um sistema de seguridade social estratificado chamam a atenção para o fato de que quanto mais poderosos os grupos (militares, funcionários públicos, certas frações da classe operária), mais e melhores benefícios obtiveram e menor foi sua contribuição ao sistema. Neste caso, os partidos políticos e a burocracia estatal participaram da definição do modelo de proteção social, mas sempre de forma secundária à atuação dos grupos de pressão.

Outros autores enfatizam especialmente o papel do Estado em mãos de elites governamentais que, embora respondendo a pressões de grupos sociais, foram os responsáveis por oferecer uma resposta seletiva e altamente política a essas demandas. Assim, os programas de seguros sociais constituíram uma forma de acomodação corporativista de grupos sociais emergentes, particularmente dos trabalhadores nos modernos setores capitalistas da economia¹⁰.

Em qualquer das vertentes explicativas, o que se quer enfatizar é a ausência de um corpo doutrinário e de mecanismos institucionais eficientes, que reflitam o reconhecimento dos direitos sociais a partir de uma definição social da cidadania universal.

Os dois períodos mais marcantes na história das políticas previdenciárias nos países latino-americanos do cone sul estão determinados pela vigência de governos populistas e sua posterior substituição pelas ditaduras militares²⁰. No caso dos regimes populistas, houve uma crescente politização das relações sociais, sendo que o mecanismo institucional previdenciário foi fundamental na cooptação de setores trabalhistas ao projeto estatal, ao mesmo tempo em que funcionaram como canal eficiente de escoamento da demanda política e social de tais grupos.

O resultado deste processo foi a criação e consolidação de sistemas previdenciários fragmentados, iníquos e pouco abrangentes, embora tenha de se reconhecer que, mesmo assim, representaram um avanço significativo nas condições de vida da população trabalhadora coberta pelo sistema.

Os governos militares autoritários também utilizaram a Previdência com vistas à sua legitimação política e maior adequação às demandas capitalistas, o que se observa na extensão da cobertura ocorrida neste período. No entanto, o uso político neste momento implicou uma desmontagem — em maior ou menor grau, de acordo com a resistência encontrada — do sistema previdenciário enquanto mecanismo de realização da política populista.

Assim, os processos de centralização — com ou sem unificação — e exclusão dos beneficiários do processo decisório foram decisivos para se obter esta ruptura. A principal característica do sistema no período autoritário radica-se, no entanto, nas diversas formas de privatização do sistema previdenciário, de forma a se tornar um elemento importante no processo de acumulação de capitais.

O problema da relação do Estado com as reservas previdenciárias sempre foi crucial, determinando em grande parte a falência atual dos sistemas, já que, por diversas vezes, o Estado lançou mão dos fundos da Previdência (em toda América Latina) para subsidiar projetos do seu interesse e de setores do capital. Além disso, a baixa ou quase ausente contribuição estatal ao sistema sempre entrou em contradição com as necessidades políticas de legitimação de governos, através da progressiva incorporação de novos setores ao sistema ou mesmo da melhoria dos benefícios. Assim como o desenvolvimento político latino-americano, ao afastar-se do modelo social-democrata, imprimiu características próprias aos nossos sistemas previdenciários, também a modalidade de desenvolvimento econômico dependente, associado e retardatário, incide diretamente sobre a problemática, agravando-a, por um lado, e limitando sua possibilidade de expansão, por outro lado. O crescimento econômico na América Latina tem-se caracterizado pelo fenômeno da urbanização rápida e concentrada, acompanhada da transformação dos padrões de consumo citadinos, sob a influência dos setores de mais alta renda, e pela incapacidade dos setores dinâmicos da economia oferecerem empregos que absorvam a população urbana, levando à formação e crescimento de camadas da população situadas de forma dita *marginal*, seja em relação à inserção no mercado de trabalho, seja em relação à moradia, consumo e participação política⁹.

Esta problemática não decorre de uma etapa do desenvolvimento, mas sim da estrutura mesma do processo de desenvolvimento dependente, cuja industrialização fez-se desde o início de forma monopolizada e com tecnologia altamente concentradora de mão-de-obra. Desta maneira, a industrialização periférica não generaliza as relações capitalistas, como ocorreu nos países centrais, mas, perversamen-

te, recria a cada momento relações *atrasadas* como o artesanato, indústria caseira, o trabalho por conta própria, em estreita dependência e associação ao próprio fenômeno da industrialização.

Neste sentido, também a nossa política social terá necessariamente que diferir dos modelos desenvolvidos nos países centrais, cujo pressuposto inicial é o desenvolvimento econômico com tendência ao pleno emprego, baixo nível inflacionário, etc.

Por outro lado, o processo de industrialização levado a cabo entre nós caracterizou-se por seu caráter excludente em relação às necessidades dos trabalhadores, de tal forma que se fala do capitalismo selvagem, para indicar o desrespeito às condições mínimas de segurança do trabalho e garantia de manutenção e reprodução da força de trabalho. Este problema incide diretamente no sistema previdenciário, ao provocar um envelhecimento precoce do sistema. Os elevados índices de aposentadoria por invalidez no Brasil têm sido responsabilizados^{16, 17} pelo alto índice de dependência entre contribuintes e beneficiários, da ordem de 1/2,74 em 1981, o que é comparável ao envelhecimento natural dos sistemas europeus. Finalmente, outro problema freqüentemente apontado é o relativo ao financiamento da Previdência incidir basicamente sobre o fator trabalho, onerando-o de tal forma, que acabaria contribuindo, em alguma medida, para o aumento do nível de desemprego nas sociedades latino-americanas.

The article tends to approach the social political field from the citizenship development. As it is understood the roll of the rights and duties is established among the citizens whose condition is conferred. In this way, the author tries to show that the social politics are state's interventions conditioned by the existent necessity and from the historical context in which they arise. Thus, they can assume different forms such as the social assistance, social security and the state social welfare. The predominancy of either one of these forms in each society has shaped different models of state's intervention referring to the social questions, in more developed countries which differ according to the major or minor justice and impartiality of the social services advantageous systems. In Latin America, the development of social policies faced specific problems that are analysed by the author.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABRANCHES, S. *The politics of Social Welfare in Latin America*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1982. Mimeo.
2. BENDIX, R. *Estado Nacional y Ciudadania*, Buenos Aires, Amorrurtu, 1978.
3. BRUNHOFF, Suzanne. *Etat et Capital: recherches sur la politique économique*. Paris, Maspéro, 1976.
4. DIEGUEZ, Hector. *La Seguridad Social en América Latina; reflexiones sobre sus características y problemáticas*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones Económicas Instituto Torcuato Di Tella, 1977. Mimeo.
5. INSUANI, E.A. *Social security and public assistance in Latin American structural limits and necessary changes*. Pittsburgh, 1983. Mimeo.
6. MALLOY, J. *Staticraft and insurance policy in Latin America and the United States*. Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1983. Mimeo.
7. MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
8. MARSHALL, T.H. *Política social*. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.
9. MARSHALL, Wolfe. Seguridade social e desenvolvimento: a experiência latino-americana. *R. Prev. Soc.*, (11), 1969.
10. MARTEGANI' Ariel Gionola. *Nuevas estrategias para el estudio de la seguridad social*. Una perspectiva teórica para el enfoque del caso uruguayo. Montevideo, Centro latinoamericano de Economía Humana, 1983 (publ. nº 26).
11. MEDICI, Andre C. *O mercado de trabalho brasileiro na conjuntura recente*, 1976/1983. S.1., 1984. Mimeo.
12. MESA-LAGO, Carmelo. Seguridad social y pobreza. In: SE PUEDE superar la pobreza? Santiago, CEPAL/PNUD, 1980.
13. MESA-LAGO, Carmelo. *Social security in Latin America*. Pressure groups, Stratification, and inequality. Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1978. Mimeo.
14. MESA-LAGO, Carmelo & INSUANI, E.A. La seguridad social en América Latina; problemas y recomendaciones. In: ILPES/UNICEF. *Planificación social en América Latina y el Caribe*. Santiago, 1981.
15. OLIVEIRA, Francisco E.B. & AZEVEDO, M.E. Previdência Social: diagnóstico e perspectivas. *R. Adm. publ.*, 19 (1): 87, jan./mar., 1985.
16. REZENDE, F. *Imprevidência da previdência*. *R. Econ. Pol.*, 4 (2) abr./jun., 1984.

17. REZENDE, F. Redistribution of income through social security: the case of Brasil. In: CONGRESS OF INTERNATIONAL INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE, 3ª, 1974. Mimeo.
18. RIMLINGER, G. *Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia*. New York, John Wiley & Sons, 1971.
19. SANTOS, Wanderley Guilherme. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro, Campus, 1979.
20. TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Política social em crise na América Latina. In: SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO DE MEDICINA SOCIAL, 3º. Ouro Preto, 1984.
21. TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. Previdência versus assistência na política social brasileira. *Dados*, 27 (3) : 321-45, 1984.