

6 O DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO NO ÂMBITO DA “CRISE FISCAL” DO ESTADO BRASILEIRO

Reginaldo Souza Santos*

Elizabeth Matos Ribeiro**

Mônica Matos Ribeiro***

Thiago Chagas Silva Santos****

Vinícius Mendes da Costa*****

Resumo

Este estudo tem por objetivo analisar a veracidade da influência da crise do Sistema Previdenciário no déficit público brasileiro. Este é um tema que tem assumido o centro das discussões nacionais a partir dos anos 90 do século passado, mas, infelizmente, são poucos os estudos que se propuseram a discutir, efetivamente, os pontos mais relevantes e necessários da questão. O interesse em compreender a crise da previdência deve-se ao fato de esse sistema constituir-se em um programa eficaz para a manutenção da paz social e pela possibilidade de garantir uma renda mínima para uma parcela importante da população brasileira, contribuindo, assim, para o desenvolvimento econômico e social da nação. Por outro lado, não se pode desprezar o fato de ser um dos únicos programas sociais que conseguem funcionar no País, abrangendo, a partir de 1988, a totalidade da população. A hipótese central do texto rompe com o diagnóstico dominante que afirma ser a previdência responsável por grande parte da crise do setor público brasileiro; a análise apresentada demonstra o contrário, isto é, que é a crise do modelo de desenvolvimento (e

* Doutor em Economia e professor titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, com pós-doutoramento no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. E-mail: rsoouza@ufba.br

** Doutora em Ciência Política e Administração e professora credenciada do Programa de Pós-Graduação em Administração -NPGA/Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia como professora participante. E-mail: elizabethem@yahoo.com.br

*** Mestranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia e pesquisadora do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas – NIPP/EAUFBA. E-mail: mmrib@yahoo.com.br

**** Bolsista Apoio Técnico do CNPq e pesquisador Junior do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas –NIPP/EAUFBA. E-mail: thiagochagas@hotmail.com

***** Bolsista Iniciação Científica e pesquisador Junior do Núcleo de Instituições e Políticas Públicas – NIPP/EAUFBA. E-mail: viniciuscosta@brasilgas.com.br

de financiamento) do Estado que tem refletido negativamente na sustentabilidade do sistema previdenciário nacional.

Palavras-chave: Previdência Social. Política Social Brasileira. Reforma do Estado.

Abstract

This present work intends to analyze the truth behind the influence of the Social Security on the Brazilian public deficit. This is a theme which has been the focus of national discussions since the 1990s, but, unfortunately, the studies which have proposed effective discussions on the most relevant and necessary points of the question are few. The interest in understanding the Social Security crisis is due to the fact that this system constitutes an efficient program for the maintenance of social peace and the possibility to guarantee a minimum income to an important segment of the Brazilian population, thus contributing to the socioeconomic development of the nation. On the other hand, one can't disregard the fact that it is one of the only social programs in the country which works, covering the entire population since 1988. The text's central hypothesis departs from the dominant diagnosis which affirms that Social Security is responsible for Brazilian state sector crisis; this present analysis demonstrates the opposite: the crisis of the model of development (and financing) of the State has negatively reflected in the sustainability of the National Social Security.

Key words: Social Security. Social Policy. State Reform.

Introdução

Este artigo é resultado de um projeto de pesquisa mais amplo realizado pelo Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA da Escola de Administração da UFBA, desde o início dos anos 90, cujo objetivo era compreender o *Esgotamento do Padrão de Financiamento Estatal no Brasil*. A preocupação principal do estudo era identificar as causas fundamentais que levaram ao esgotamento do modelo de financiamento estatal do governo brasileiro, que fora arranjado no período de 1964-1966, contido no Plano de Ação Econômica do Governo-PAEG.

Ao longo desse período, foi possível avançar no diagnóstico da crise financeira do Estado, mas persistia a crença de que as fragilidades do governo para ampliar a produção pública, particularmente no campo social, não estavam associadas totalmente aos desequilíbrios das contas públicas. Mesmo assim, na segunda etapa do estudo, procurou-se incorporar a noção de *crise fiscal* e a necessidade de a pesquisa seguir um caminho mais propositivo, implicando a alteração da proposta original, que passou a intitular-se *Esgotamento do Padrão de Financiamento e Crise Fiscal do Estado Brasileiro – bases para um programa de reformas* (SANTOS et al, 2001).

O ponto mais relevante do novo projeto de estudo tinha como propósito analisar como ficou a situação financeira do Estado brasileiro com o esgotamento dos instrumentos que potencializaram a expansão econômica. As análises correntes dão conta de que a crise da economia decorre única e exclusivamente da crise fiscal do Estado – daí a necessidade de serem empreendidas, no seu interior, reformas direcionadas para o equilíbrio das contas públicas. Sem embargo, decidiu-se avançar na análise dos aspectos determinantes do que comumente se chama de crise fiscal. Em vez de vê-la relacionada apenas à política macroeconômica, com excessivo nível de gasto público e com as deficiências inerentes ao sistema tributário, passou-se a compreendê-la, também, dentro do contexto da concorrência entre nações e entre capitais líderes e rivais, que tem levado a um acelerado processo de concentração e centralização de capitais.

Tomando como referência o modelo de desenvolvimento industrial brasileiro, instituído a partir da década de 60, confirma-se que o Brasil estruturou um sistema de financiamento da economia com a participação do capital privado nacional, do capital privado internacional e do capital do setor público, sob a liderança do Estado nacional. Sabe-se, também, que grande parte dos recursos se originou de fundos de terceiros, financiamentos externos, financiamentos da previdência etc. Logo, pode-se concluir que as relações do Estado com os

demais agentes econômicos foram marcadas por relações de débito/crédito muito fortes. Esgotado esse modelo de financiamento, os sucessivos governos que assumiram a gestão do País, a partir dos anos 80, não foram capazes de encontrar, até o momento presente, um caminho alternativo ao implementado pelos militares, entre 1964 e 1979.

Desse modo, findas as possibilidades que permitiram o expressivo crescimento do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, assiste-se à aceitação progressiva do diagnóstico conservador, que passa a explicar a crise a partir da ineficiência do Estado. Por essa razão, a reforma do Estado assume uma posição privilegiada na agenda nacional, a partir dos anos 80. Sendo essa a prioridade, a sua execução deveria obedecer três etapas lógico-sucessivas: 1) identificar as causas dos problemas (da crise) que estavam obstruindo o desenvolvimento econômico e o bem-estar da sociedade; 2) eleger os pontos relevantes a serem atacados e especificar os procedimentos a serem adotados; e 3) quantificar claramente os resultados a serem alcançados com a reforma, o tempo necessário (pelo menos na sua fase preliminar) para empreendê-la, e o custo/benefício que seria pago (recebido) pela sociedade para realizá-la.

O discurso dominante passou a defender a necessidade da reforma, porque partia do pressuposto de que o Estado brasileiro estava em crise. A análise corrente defende o ponto de vista de que os limites do Estado estavam dados pela impossibilidade de se manter o padrão de desenvolvimento de anos anteriores e, sobretudo, pela incapacidade de financiar os projetos que estavam sob a sua responsabilidade. Para recuperar as condições de financiamento, os ideólogos do neoliberalismo propuseram dois caminhos: 1) mediante as reformas do Estado (materializadas nos projetos da previdência social e da administração), visando a maior racionalidade administrativa e a diminuição da dimensão do Estado; e 2) mediante a reforma tributária, visando ao equacionamento da dívida e um melhor balanceamento entre a receita e a despesa do setor público.

Desse modo, para compreender a chamada *crise fiscal* do Estado brasileiro, é imprescindível analisar os principais instrumentos que conformaram e caracterizaram o padrão de financiamento do modelo de desenvolvimento industrial assumido pelo País entre 1967 e 1979, com ênfase nas relações de débito/crédito entre o Estado e a sociedade¹.

Estas considerações preliminares são, portanto, as referências básicas para o dimensionamento da responsabilidade do sistema previdenciário na crise do setor público brasileiro, num momento em que se atribui uma ampla crise do Estado (principalmente fiscal) e persiste o discurso em favor das reformas. É com esse balizamento que, a seguir, se buscará dimensionar a extensão e as

conseqüências das relações de débito/crédito entre o Sistema Previdenciário brasileiro e o Estado².

Para tanto, o texto está subdividido em quatro seções, incluindo as considerações finais, além desta introdução. Na primeira, são feitas algumas reflexões a respeito do quadro teórico de referência, tomando como ponto de partida uma análise crítica acerca da crise e da reforma das “políticas de bem-estar social”, a partir dos anos 70.

Na segunda seção, faz-se uma breve revisão do processo de institucionalização da Previdência Social no Brasil. A partir desse ponto, passa-se a discutir o impacto real do déficit previdenciário na crise do Estado brasileiro.

Nas considerações finais, foram sistematizadas apenas as conclusões mais relevantes que, de alguma maneira, já estão explicitadas nas seções anteriores.

Quadro Teórico de Referência: Crise e reforma das “Políticas de Bem-Estar Social”

As últimas décadas do século passado foram palco de profundas transformações sociais no mundo capitalista, tendo como pano de fundo a defesa da necessidade de se reformar o Estado. Observa-se, em linhas gerais, que essas transformações apresentam-se em duas versões fundamentais: 1) o esgotamento do modelo de “Políticas de Bem-Estar Social”, tendo como principal componente a seguridade/previdência social; e 2) a chamada reforma social, que envolve mudanças mais profundas, atingindo os principais benefícios garantidos pelo “Estado interventor”, cristalizadas na redução dos seguros sociais e também da assistência social. Tais medidas têm sido assimiladas pela maioria dos países capitalistas, sejam desenvolvidos ou em desenvolvimento, ainda que seus efeitos mais perversos sejam mais visíveis nas sociedades em desenvolvimento ou subdesenvolvidas.

¹ A pesquisa foi dividida em cinco sublinhas de análise. A primeira referiu-se às *Relações de Débito/Crédito entre o Tesouro Nacional e o Banco Central*, que tinha como objetivo dimensionar os impactos da política monetária sobre as contas públicas do Estado brasileiro. A segunda tinha como alvo analisar as Relações de Débito/Crédito entre o Tesouro Nacional e a Política de Incentivos Fiscais, com o objetivo de fazer uma avaliação da política de incentivos fiscais aplicada pelo governo brasileiro para saber, em que medida, a renúncia fiscal daí decorrente contribuiu para erodir o padrão de financiamento e problematizar a crise do setor público. A quarta sublinha visava a analisar a relação entre a *Gestão Tributária e a Dívida Ativa*, procurando dimensionar a evasão fiscal pelo lado da dívida ativa não recuperada pela receita federal. Finalmente, a quinta e última sublinha referia-se à análise das *Relações entre o Sistema Previdenciário e os agentes privados e o Estado*, com o objetivo de dimensionar a extensão das relações de débito/crédito do sistema previdenciário e os agentes privados e o Estado.

² É importante ressaltar, portanto, que o objetivo do texto não é discutir a viabilidade econômica do sistema previdenciário nacional.

De acordo com Santos (1998), apesar da complexidade e das dificuldades vividas pela economia contemporânea, tanto no plano teórico quanto prático, impressiona a simplicidade do diagnóstico e das soluções apontadas pela ortodoxia para a atual conjuntura do capitalismo. Segundo esse pensamento, a crise, que deriva e é sinônimo de déficit público, tem como causa primária e única o excessivo intervencionismo governamental, visto que, por conta de uma descontrolada política de gastos, parte do volume global de investimento realizado pelo Estado perde eficiência alocativa. Disso decorrem dois movimentos perversos: a) por conta da ineficiência alocativa, o sistema econômico, como um todo, tem reduzido a sua taxa de produtividade, o que faz declinar a carga tributária futura; b) pela mesma razão, para conseguir o mesmo nível de produção, o Estado é obrigado a gastar mais do que o necessário. Dessa forma, ambos os movimentos – mais gasto, menos receita – produzem o mesmo resultado: a ampliação do déficit público.

A síntese desse diagnóstico pode ser assim resumida: o maior grau de intervenção implica maior ineficiência alocativa, o que faz declinar o nível de produtividade do sistema econômico. Assim, mais gasto e menos receita ampliam o déficit público. Competindo por recursos, o déficit faz aumentar as taxas de juros e os níveis de preços. Com isso, gera-se incerteza futura, e a boa racionalidade capitalista recomenda cautela na decisão de investir, o que provocará queda nos níveis de emprego e da atividade econômica: é a crise generalizada. Dado que o círculo é vicioso – com virtuosidade – e, na crise, as despesas governamentais são menos sensíveis à queda do que o são as receitas, sobretudo pelo caráter relativamente não comprimível de certos tipos de dispêndios (determinado por razões técnicas, políticas ou humanitárias), o déficit público se eleva ainda mais, voltando-se ao ponto de partida para o início de um novo processo de desequilíbrio (SANTOS, 1998).

O caminho apontado pela ortodoxia, para se conter o apetite intervencionista e gastador do *Leviatã* (SANTOS, 1998), tem duas variantes, porém convergentes para o mesmo ponto. De um lado, sugere-se o corte linear das despesas, estimando-se que, a um dado percentual, em *n* anos todos os problemas estarão resolvidos. De outro lado, como reforço à medida anterior, recomenda-se a transferência para a iniciativa privada do ativo estatal imobilizado na produção de bens e serviços; essa medida, transferindo de mãos o poder de alocação/ produção, não só aumenta a eficiência alocativa do sistema, como permite ao Estado o resgate mais rápido da sua dívida, donde se deduz que o Estado fique menos onerado para estabelecer uma política de equilíbrio fiscal.

A estratégia neoliberal para conter a crise econômica passa, portanto, pela redução do papel do Estado e, naturalmente, pela consolidação do mercado, como espaço

natural de realização/ampliação do capital. O Estado sai, portanto, de um papel predominante para assumir um espaço subordinado. Em razão do domínio das medidas econômicas, os cortes mais drásticos ocorrerão no âmbito das políticas sociais, particularmente aquelas políticas que se caracterizavam pelo domínio de vultosos recursos, como é o caso da Seguridade/Previdência Social e da Saúde, que passam a ser “objeto de desejo” dos investimentos privados.

Desse modo, o debate acerca da reforma dos sistemas previdenciários contemporâneos só pode ser compreendido à luz do arcabouço conceitual e analítico que tem servido de fundamentação para o discurso dominante a favor da “modernização” do Estado. Não resta dúvida de que a abordagem hegemônica, que ganha espaço a partir dos anos 70 do século passado, tem-se utilizado de uma visão simplista e reduzida, vinculada estritamente à perspectiva econômica.

Por essa razão, a política social tem sido alvo de reformas drásticas tendo como ponto de partida os programas de seguridade/previdência social que passam a ser acusados, fundamentalmente, de ineficiência administrativa e de gerar desequilíbrio financeiro-atuarial. Tais críticas têm-se sustentado na incapacidade de sobrevivência futura dos sistemas de seguridade social, particularmente os mais antigos, em que é predominante uma população mais envelhecida (FRANCO, 1996). A solução neoliberal para os problemas diagnosticados passava, portanto, pela privatização dos principais e mais caros programas sociais, as aposentadorias por velhice, invalidez e morte e os sistemas nacionais de saúde. Cabe ressaltar, ainda, que os antigos programas de assistência social também sofreram transformações significativas e passaram a assumir uma maior responsabilidade no atendimento às demandas sociais. O assistencialismo ganha maior *status* à medida que passa a ser redesenhado para substituir o antigo modelo de proteção social. Se as políticas de bem-estar social se consolidaram entre os anos 50 e 70 como políticas estruturantes, assiste-se, a partir dos anos 80, a um esforço da maioria dos Estados, particularmente os latino-americanos, no sentido de consagrar as políticas assistenciais como medidas atenuantes dos conflitos sociais.

Segundo as análises de Esping-Andersen (1995, p. 74), “[...] as premissas que guiaram a construção dos modelos de *Welfare States*, predominantes entre os anos 60 e 70, não são mais vigentes”. Afirma o autor que o fato de as relações familiares, as relações capital-trabalho e as relações econômicas internacionais terem sido modificadas explica, em grande medida, as críticas ao modelo tradicional de política social. Em termos de Seguridade Social, argumenta Esping-Andersen, existe uma separação crescente entre esses esquemas e as novas necessidades e riscos existentes – o crescimento da informalidade no trabalho,

da ilegalidade ou não-declaração, os problemas demográficos, as pesadas contribuições sociais, a ampliação das demandas por benefícios, entre outros.

Diante dos novos desafios impostos à manutenção do capital, constatam-se mudanças importantes no direcionamento dos objetivos da Seguridade Social, que passa a pautar-se, essencialmente, no enfoque econômico-financeiro. Tais medidas têm por objetivo garantir o chamado equilíbrio fiscal, deixando de lado, desse modo, as preocupações com o bem-estar social. Naturalmente podem ser observadas posturas diferenciadas no enfrentamento dessas questões e no atendimento às demandas sociais. Em alguns países, como na Austrália e nos países escandinavos, manifesta-se uma tendência à ampliação das negociações acerca do direcionamento das mudanças, não havendo reformas radicais. Enquanto em outros, como é o caso do Chile e dos antigos países comunistas, as mudanças foram muito mais drásticas, chegando à destruição do modelo de proteção anterior. Alguns outros ficaram entre esses dois pólos, a exemplo dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, que assumiram a política de depreciar, gradativamente, as forças sociais de resistência, principalmente a sindical. Mas o que se pode observar é que, na maioria dos países avançados, particularmente os europeus, as mudanças têm sido mais lentas – apesar de terem introduzido algumas modificações importantes, como os cortes de benefícios, a flexibilização das leis trabalhistas, entre outras, particularmente depois da necessidade de ajustes rumo ao Euro. Acredita-se que tal reação se deve muito mais à capacidade de resistência da sociedade civil do que da vontade dos governantes.

No caso dos países latino-americanos, observa-se que as mudanças postas em prática foram mais radicais e fizeram parte do conjunto de recomendações indicadas pelo Banco Mundial. Em 1994, o relatório *Averting the Old Age: Policies to Protect the Old and Promote Growth* já indicava as mudanças que deveriam ser feitas, seguindo as políticas de reformas estruturais sustentadas no chamado “modelo de três pilares”. O primeiro pilar – obrigatório – é baseado em uma previdência básica, que é garantida pelo Estado, para todos os trabalhadores e os seus dependentes, constituída por um salário mínimo, que garantisse a doença, a velhice, a invalidez e a pensão para os sobreviventes (pensão por morte). O segundo pilar - obrigatório – seria uma previdência complementar pública, pela qual o Estado constituiria um fundo complementar de natureza facultativa, que permitisse que os trabalhadores tivessem condições e interesse de fazer um plano complementar de aposentadoria gerido pelo Estado. E o terceiro pilar – facultativo – seria o dos fundos privados de previdência (BANCO MUNDIAL, 2000).

Para o caso brasileiro, a recomendação do Banco Mundial³ indicava reformulações que deveriam seguir o “modelo dos três pilares”. O problema é que, no Brasil, como ressalta Müller (2000), o primeiro pilar é extenso demais, o segundo inexistente e o terceiro é insignificante. Tal situação o diferencia da maioria dos países latino-americanos – a exemplo do Peru e Argentina – que, apesar de não ousarem mudanças tão radicais como as ocorridas no Chile, implementaram componentes de privatização – principalmente no segundo pilar⁴ (BELTRÃO et al, 1998).

Institucionalização da Previdência Social no Brasil⁵

O embrião do que viria a ser a Previdência Social é oficialmente implantado no Brasil no início do século XX, através da “Lei Eloy Chaves”, e seguiu a mesma lógica do plano internacional: origem privada e voluntária, formação dos primeiros planos mutualistas e a intervenção crescente do Estado. Tal modelo apresenta, em sua proposta original, dois princípios universais: o caráter contributivo e o limite de idade; essa lei criava, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no País, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP) para os respectivos empregados, cobrindo os riscos de invalidez, velhice, tempo de trabalho e morte, além de oferecer assistência médica. Mais tarde, esses benefícios foram estendidos a outras categorias profissionais que desempenhavam atividades consideradas perigosas, como portuários e marítimos (IBRAHIM, 2002).

As CAP's proliferaram no decorrer dos anos 20 do século passado, passando a ser, durante alguns anos, o modelo utilizado em muitos setores da economia nacional. Eram organizações de caráter local e abrangiam pequenos setores de determinadas atividades econômicas e, em muitos casos, apenas congregavam os empregados de uma única empresa. O sistema foi sendo estendido a empresas de diversas categorias diferentes. Tais organizações funcionavam em regime de capitalização, baseadas no conceito de seguro, pelo qual o indivíduo contribui e tem direito a um benefício diretamente

³ Relatórios: “Brasil: questões críticas da previdência social”, Volume I e II, de 19 de junho de 2000 – Documento do Banco Mundial.

⁴ Recentemente um novo estudo do Banco Mundial, intitulado *Keeping the promise of social security in Latin America*, publicado no Jornal *Valor Econômico*, São Paulo, em 29.09.2004, reconhece que a “Previdência Privada” não é capaz de produzir milagres. A realidade tem demonstrado que a maioria dos países latino-americanos que “privatizaram” seus sistemas previdenciários não tem conseguido alcançar uma taxa de cobertura da população satisfatória.

⁵ Para uma análise mais ampla deste tema ver Aureliano e Draibe (1989), Azeredo (1980), Draibe (1986; 1989), e Faria (1986).

relacionado ao valor da contribuição. As CAP's tinham autonomia na execução de seus planos, caracterizando, assim, o modelo liberal de previdência no País.

Esse regime, no entanto, era estruturalmente frágil, não atingindo, muitas vezes, o número necessário de segurados para o estabelecimento das bases securitárias – ou seja, um número de filiados com capacidade contributiva que permitisse estabelecer um fluxo de receita suficiente para garantir o pagamento dos benefícios de longo prazo. As atualizações das tabelas das caixas eram arbitrariamente fixadas e as falhas refletiam-se sobre a formação dos patrimônios. As administrações eram marcadas pelo desaparecimento técnico, o que as incapacitava de proteger a saúde financeira dessas organizações à medida que elas cresciam e aumentavam o número de benefícios concedidos.

O conceito de universalização do sistema previdenciário brasileiro mostrou sua fragilidade já nos anos 30, quando esse sistema passou por uma grave crise financeira e administrativa, ficando suspenso por seis meses. Isso aconteceu em função do grande número de fraudes, da corrupção e do descalabro administrativo. Essa crise vai induzir a reestruturação do sistema, com a substituição gradual das CAP's pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's). Estes, por serem autarquias, permitiriam um maior controle por parte do governo. A partir desse momento, a arrecadação passou a ser centralizada pelo Estado, iniciando, assim, o processo de intervenção estatal no sistema previdenciário brasileiro.

Com a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos – IAPM, em 1933, caracterizou-se uma mudança importante nos mecanismos utilizados pelo Estado através da isenção das “quotas”. Com essa medida, o governo passou a utilizar recursos do orçamento para complementar sua contribuição ao sistema. Segundo Oliveira e Teixeira (1986), citado por Andrade (1999), essa “socialização” da “quota da União” logo se estendeu para todas as entidades⁶, passando-se a utilizar a cobrança de 2% sobre todos os artigos importados, como forma de o Estado sustentar o financiamento de sua parte no sistema tripartite, surgindo, assim, as chamadas “taxas” da previdência.

Para Oliveira e Teixeira (1986), com a “socialização” das quotas e a criação das taxas da previdência, a intervenção do Estado sobre os mecanismos de arrecadação passou a ser necessária e legítima. Todo esse sistema era controlado pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e passou a constituir-se em um “pólo financeiro” importante nas mãos do Estado (ANDRADE, 1999). O controle do governo se daria, portanto, a partir da atuação do Ministério do

⁶ Lei nº 159, de 30/12/1935.

Trabalho, que pagaria a “contribuição da União” às CAP’s e aos IAP’s e destinaria o saldo para o “Fundo Geral de Garantia e Compensação das Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensão”, que deveria cobrir os eventuais déficits dessas organizações. Enquanto não estavam sendo utilizados, esses recursos seriam aplicados em investimentos rentáveis pelo Conselho Nacional do Trabalho, responsável pela regulamentação da gestão das CAP’s. Criavam-se, dessa forma, os mecanismos através dos quais o Estado passaria a controlar diretamente os elevados saldos do sistema previdenciário brasileiro (ANDRADE, 1999).

Estavam dadas, portanto, no âmbito econômico-financeiro-institucional, as condições que poderiam contribuir para a consolidação de um sistema previdenciário sólido. Mas, infelizmente, os volumosos superávits foram utilizados pelo Estado para outros fins. Para se ter uma idéia desse volume de recursos, em 1930, as CAP’s e os IAP’s chegaram a contabilizar superávits de 70% das receitas arrecadadas (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986 apud ANDRADE, 1999). Naquele momento, o Estado passou, então, a criar dispositivos legais que permitiam a utilização dos saldos de acordo com interesses particulares, como o Decreto-Lei nº 1.834, de 14 de dezembro de 1939, que autorizou os fundos de previdência a efetuarem empréstimos a pessoas físicas ou jurídicas para projetos de reflorestamento, papel e celulose e materiais bélicos; bem como com a concessão de anistia fiscal a empresas estatais em débito com a previdência; ou com a liberação para que reservas previdenciárias fossem depositadas em outros bancos privados, em detrimento de depósitos no Banco do Brasil, que era a instituição financeira oficial. Desse modo, como afirma Andrade, através das mudanças institucionais ocorridas na previdência, a partir dos anos 30, o sistema previdenciário passou a ser uma das principais bases de sustentação do governo na implementação do novo modelo de acumulação adotado no País para a promoção do projeto nacional desenvolvimentista.

Por essa razão, as condições que possibilitariam a sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro foram, a médio e a longo prazo, desaparecendo. Inicialmente porque começaram a ser pagas as primeiras aposentadorias; depois, porque os governos começaram a usar esses recursos para outros fins e, finalmente, porque se atribuiu como obrigação dos institutos o pagamento de um número crescente de obrigações, sem o necessário lastro e fundamento lógico, como assistência médica, financiamento imobiliário etc., tornando insustentável a situação dos institutos.

Além disso, a partir de 1945, a legislação permitia, de um lado, a ampliação de planos de benefícios ou serviços e, de outro, a dos créditos de acesso dos segurados e de seus dependentes, facilitando-lhes a concessão, com o aumento dos valores dos benefícios pecuniários pagos. As críticas ao regime estavam

ligadas, também, aos critérios políticos nos quais se baseava a administração dos institutos porque, nas palavras de Reinhold Stephanes (1993), “a previdência social era um feudo do PTB”, isto é, atendia a interesses políticos.

Apesar das mudanças institucionais, as fraudes, adulterações e falsificações na concessão de benefícios e no recolhimento das contribuições – visando interesses corporativistas – continuaram cada vez mais refinadas e, algumas vezes, facilitadas pelas brechas de interpretações existentes nas leis previdenciárias, os chamados “lapsos-legais”. Os dois principais contribuintes do sistema tripartite – União e empresas – passam a descumprir suas determinações legais, elevando-se, dessa forma, suas dívidas com o sistema. Esse processo prolongou-se até o início dos anos 60, culminando com o que passou a ser denominado de “crise financeira” da Previdência Social. Admitindo-se ser esse diagnóstico verdadeiro, alguns estudos confirmam que não seria um problema para um sistema que acumulou superávits elevados ao longo da sua história (ANDRADE, 1999).

Para tentar solucionar os problemas desse “déficit”, o governo promulga, em 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que tramitou durante 14 anos no Congresso Nacional e foi a primeira medida destinada a diminuir a disparidade entre as diversas categorias profissionais. Essa lei unificou a legislação relativa aos IAP’s, uniformizando as contribuições e os planos de benefício dos diversos institutos. Com sua aprovação, a cobertura previdenciária foi estendida aos trabalhadores autônomos, incluídos a partir de então como segurados obrigatórios. Com a LOPS, houve o fim da estrutura tripartite, passando o Estado a ser responsável pelo custeio do pagamento de pessoal e das despesas de administração geral da Previdência Social, assim como deveria cobrir as possíveis insuficiências financeiras do sistema.

A subida dos militares ao poder permitiu um novo arranjo institucional no campo social. A partir de 1966, assiste-se à unificação do sistema previdenciário através da criação do Instituto Nacional da Previdência Social – INPS. O novo órgão reuniu, em uma só estrutura, os institutos existentes, permitindo a uniformização das contribuições e benefícios. Esta unificação fez parte de um conjunto de reformas importantes e iria representar o esforço do novo governo para recompor a capacidade de financiamento do Estado, objetivando, assim, aprofundar o projeto de modernização do País.

Os militares vão inaugurar, portanto, um novo momento no processo de acumulação de capital, imprescindível para o aprofundamento e/ou consolidação do modelo de desenvolvimento industrial. Com o esgotamento dos fundos de reserva previdenciários, o governo decidiu criar, em 1967, outros fundos sociais, como o PIS, o PASEP e o FGTS – como mecanismos de poupança

compulsória –, que passariam a compor o novo modelo de financiamento estatal. Nesse contexto, as políticas sociais passaram a integrar a dinâmica mais geral da economia nacional, revelando a tentativa de criação de um modelo de bem-estar social de maior alcance para o País⁷.

Nos anos 80, juntamente com a grande recessão das economias desenvolvidas do mundo, toda a política expansionista da cobertura do sistema previdenciário – 1967-1979 – entra numa nova crise, com o reconhecimento oficial de que o sistema se tornara incapaz de sustentar o padrão de gastos montados no período anterior. A crise é apresentada apenas como consequência de uma crise financeira conjuntural, o que impediu, como salienta Andrade (1999, p. 62), “[...] o reconhecimento de uma contradição estrutural engendrada pela própria direção imposta pelo Estado”, em que a expansão dos benefícios e das responsabilidades foi feita sem um lastro de arrecadação financeira que lhes desse sustentação.

O processo de redemocratização, iniciado nos anos 80, foi permeado por um amplo e polêmico debate sobre a crise do sistema previdenciário. O governo, dividido entre as imposições dos organismos internacionais e o desafio de amenizar as tensões internas, passou a responsabilizar os gastos com assistência médica como principal causa dos persistentes déficits do sistema previdenciário. Por esse motivo, lançou um “pacote previdenciário”⁸ autorizando a emissão de uma série especial de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN's), até o valor de Cr\$ 180 milhões, destinados à cobertura do saldo devedor da Previdência com a rede bancária. Os resultados dessas medidas tiveram, porém, impactos reduzidos, em razão da forte recessão a que estava submetido o País nesse período. O desempenho negativo da economia nacional teve reflexos perversos no mercado de trabalho, gerando desemprego e forçando a contenção dos salários, o que acabou reduzindo as principais fontes financiadoras do sistema previdenciário.

Nesse contexto adverso, surgiu a mais inovadora reforma do padrão de política social do País, consolidada na Constituição de 1988, com a criação da Seguridade Social. O novo modelo de proteção social integrava, finalmente, as políticas de saúde, assistência e previdência social. Esta mudança implicou a definição de

⁷ Toda essa reformulação serviu para aliviar as tensões sociais mais explícitas, a partir da expansão de cobertura de alguns benefícios, como o seguro contra acidente de trabalho, instituído em 1967; a promulgação da Lei Complementar no. 11, em 1971, que cria o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural; a inclusão dos trabalhadores domésticos, em 1972; o desdobramento do antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social e a criação do novo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974.

⁸ Mediante o decreto-lei nº 1.1911, de 20 de dezembro de 1981.

um orçamento específico para o novo sistema – Orçamento da Seguridade Social –, distinto do Orçamento Fiscal. A partir daquele momento, foram definidas as fontes vinculadas de financiamento, entre as quais destacam-se as contribuições de empregados e empregadores sobre a folha de salário, a Contribuição sobre o Faturamento das Empresas – COFINS, a Contribuição sobre o Lucro Líquido – CSLL e a Contribuição para o PIS/PASEP. Esta última é destinada, exclusivamente, ao financiamento do seguro-desemprego e dos programas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES⁹.

Paralelamente ao esforço de definição de um novo padrão de financiamento para as políticas de Seguridade Social recém-criadas, o governo abre um debate sobre o aprofundamento da crise previdenciária, propalando a insustentabilidade do sistema. O diagnóstico da crise é modificado e a postura oficial passa a sugerir que o problema da previdência não era apenas de ordem financeira e conjuntural, mas tratava-se de uma crise estrutural. Em 1995, lança a Proposta de Emenda Constitucional 33, reforçando esse diagnóstico pessimista, e passa a enfatizar que o sistema reflete tanto as conseqüências das tendências demográficas negativas como os efeitos perversos advindos das disparidades entre despesas/receita – arrecadação/benefícios. Essa visão do problema demonstra a total aceitação do discurso e/ou orientações dos organismos multilaterais.

O déficit previdenciário no âmbito da “crise fiscal” do Estado brasileiro

A aceitação do diagnóstico conservador tem contribuído para a predominância do consenso em torno da necessidade e/ou urgência de os Estados equilibrarem suas finanças. A divergência se dá exatamente nas posições e medidas adotadas para alcançar essa meta. Tal situação explica o fato de que, nos últimos vinte anos, o debate internacional tenha passado a privilegiar a problemática da *crise fiscal* do Estado capitalista.

Como já ressaltado anteriormente, o estudo que originou este artigo constatou como resultado que a crise não tem uma origem no Estado e, sim, no desempenho da economia de um modo geral (SANTOS et al, 2001, p. 85). Depositar no Estado

⁹ Cabe ressaltar que as propostas contidas na Lei do Orçamento da Seguridade Social ainda não conseguiram ser implementadas, o que significa afirmar que o orçamento da Seguridade Social continua fazendo parte de um grande e profundo mistério. Essas dificuldades têm contribuído, de maneira decisiva, para o não cumprimento da própria Lei e/ou proposições ratificadas no chamado “pacto da transição”. O resultado desse impasse se reflete na incapacidade do governo cumprir os três programas que compõem a Seguridade Social brasileira – previdência, saúde e assistência social –, confirmando, dessa forma, um dos piores níveis de atendimento/cobertura desde os anos 70.

a responsabilidade pela crise de natureza fiscal continua sendo a forma de legitimação da posse, pelo capital privado, dos espaços capitalistas sob o domínio do Estado. De fato, o que se tem observado é que a crise econômica mais geral vem acirrando a competição intercapitalista, não em busca de novas fronteiras de expansão, mas no sentido de ganhar terreno ante os concorrentes dentro dos próprios espaços capitalistas já construídos. Com a exaustão da competição nos limites privados, as atenções se voltam para os setores sob o domínio do Estado, cuja conquista depende de uma batalha política e ideológica muito forte, inclusive valendo a criação de uma situação de crise onde ela não existe, no sentido de pavimentar o caminho de entrada do capital privado em novos negócios.

A partir da crise dos anos 80, as indicações das políticas a serem adotadas foram dadas pela ortodoxia e tornou-se senso comum que o desajuste externo decorria do desequilíbrio interno das contas do setor público. Desse modo, estava caracterizada a “crise fiscal” e para ela se deveriam direcionar todos os esforços da política macroeconômica, reforçada por uma ampla reforma do Estado. Esse discurso mostrava, em síntese, a necessidade de serem reduzidos os níveis de intervenção econômica e da descentralização do processo de gestão das relações sociais de produção – o que implicava a transferência, para o âmbito do mercado, das decisões de gastos públicos, consolidado através do ideário defendido pelo *Consenso de Washington* (1989).

Com a crise do Balanço de Pagamentos na década de 80, as correntes de pensamento tendem a convergir para um diagnóstico conservador e o setor público brasileiro passa a ser a principal variável macroeconômica de ajuste. A corrente hegemônica indica como único caminho a política de reestruturação do Estado, criando, dessa forma, as condições institucionais necessárias para se chegar ao equilíbrio fiscal – por intermédio, fundamentalmente, do aumento das receitas e do corte das despesas. O Brasil inicia os anos 90 do século XX, voltando-se para a execução de tais políticas, optando, assim, pelo ajuste recessivo, combinando a política monetária – pela elevação dos juros – e a fiscal – promovendo, simultaneamente, cortes em rubricas selecionadas de gastos, nos subsídios creditícios e nos incentivos fiscais.

Considerando o fato do Estado ser o principal coordenador da política econômica e o mais importante agente responsável pela sua execução, certamente que também passava a ser, até por razões técnicas, o principal responsável direto pelo ajuste das contas externas do País. Naquele momento, assistia-se ao atrelamento das contas públicas ao ajuste das contas externas. Uma análise mais crítica do comportamento dos últimos governos diante dessa questão demonstra que, enquanto houver possibilidades técnicas e, sobretudo, políticas, de se extrair algo mais do orçamento público e garantir um relativo grau de

confiança dos agentes externos ao aporte de capital na economia brasileira, essa ruptura não será realizada. Pode-se concluir que, numa conjuntura em que os resultados econômicos não são satisfatórios, a solução passa pela pressão sobre o orçamento público para preservar, assim, as posições de ganhos.

Desse modo, podem ser antecipadas duas conclusões óbvias:

1) [...] não é o Estado que está vivendo uma crise de liquidez, disseminando pessimismo e ameaçando o surgimento de uma crise financeira sistêmica; ao contrário, a crise de realização dos capitais é que está pressionando o Estado, levando-o a um processo de deterioração de suas contas; e 2) nesses termos, a “crise fiscal”, pelo menos no caso brasileiro, termina sendo algo construído e depositado nos limites da esfera pública, pois, assim, o conteúdo dos pleitos dos capitais líderes junto ao Estado ficam legitimados perante a sociedade, particularmente aqueles vinculados ao balanço de pagamentos, fonte originária da desordem econômica do Brasil, nas últimas duas décadas do século passado (SANTOS et al, 2001, p. 105).

Assim, a chamada política de ajuste fiscal, assumida pelo governo brasileiro a partir da década de 90, torna-se muito mais perversa. Tais medidas demonstram que não se trata de buscar a melhoria de instrumentos de gestão dos planos orçamentários de receita e despesa; também não se trata de estruturar um novo padrão de financiamento que possibilite a retomada do crescimento econômico e social do País. Pela análise feita, o sentido maior dessa política tem sido transformar as finanças públicas do Brasil em instrumento de ancoragem dos desequilíbrios externos. Tal opção produz conseqüências graves para o futuro do País, já que retira do Estado a capacidade de financiar as políticas públicas, tanto aquelas voltadas para a distribuição de renda – as políticas sociais –, quanto aquelas voltadas para o apoio às atividades econômicas – políticas de infra-estrutura (SANTOS et al, 2001).

Naturalmente, essa política ortodoxa tem tido um reflexo extremamente negativo nas políticas sociais, particularmente sobre a Previdência Social, que tem sido alvo privilegiado das críticas mais contundentes por parte da hegemonia política, econômica e ideológica que assumiu o poder nos últimos decênios do século passado. No que se refere aos programas de seguridade social, a indicação da política neoliberal pode ser observada no próprio posicionamento do Banco Mundial quando afirma que “[...] a previdência social tem prejudicado o crescimento corrente, contribuindo para a enorme dívida pública do País e ameaça a prosperidade, na medida em que desvia recursos que deveriam ser investidos no futuro” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 9). A partir desse diagnóstico, indica como solução para o problema a implementação do sistema de três pilares, já discutido anteriormente. Na verdade, essa solução diz respeito à implementação da privatização da previdência, campo até aquele momento não apropriado pelo capital privado.

Para poder legitimar tais reformas, a Previdência Social brasileira tem sido apresentada como grande responsável pelo déficit público nacional, tendo, desde o ano de 1995, segundo dados oficiais, um déficit crescente e descontrolado: em 2003, estimava-se que o déficit atingia o montante de R\$ 26 bilhões¹⁰. Esses dados, entretanto, omitem os valores não repassados pelo governo, que tem trabalhado em seus diagnósticos apenas com as diferenças entre a arrecadação bancária líquida (que exclui as transferências a terceiros) e as despesas com benefícios, incluindo os benefícios assistenciais e rurais. Daí o déficit apontado ser, na verdade, o saldo estimado a receber do Tesouro Nacional. Naturalmente, se forem analisadas somente as receitas provenientes da folha de pagamento e comparadas com as despesas de todos os benefícios, inclusive os rurais, a arrecadação advinda das empresas, segurados e contribuintes individuais torna-se insuficiente, principalmente em decorrência do desemprego, da informalidade, da falta de repasses, entre outros problemas.

O diagnóstico distorcido e/ou superficial sobre o déficit da previdência social brasileira também não leva em conta os repasses constitucionais advindos do Orçamento da Seguridade Social, assegurados pela Constituição de 1988, que têm sido desviados, sistematicamente, para a cobertura de outros gastos públicos. Essas denúncias têm sido difundidas particularmente pela Associação Nacional de Auditores Fiscais da Previdência Social – ANFIP, cuja descrição, feita nos Quadros 1 e 2, revela que a ausência desses recursos tem contribuído, decisivamente, para aumentar o déficit apresentado pelo governo.

QUADRO 1
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA SEGURIDADE SOCIAL R\$ bilhões

Receitas	1997	1998	2001	2002
Cofins	19,118	18,745	45,678	51,03
Lucro Líquido	7,698	7,703	8,968	12,46
Arrecadação Previdenciária	44,260	47,166	62,491	71,03
CPMF	6,909	8,118	17,157	20,26
Outras Receitas	—	—	2,582	2,62
Total (superávit)	77,985	81,732	136,877	157,40
Despesas				
Benefícios Previdenciários	48,603	56,021	78,697	92,11
Saúde	18,204	19,500	21,111	24,53
Outras Desp. Prev.	3,650	3,667	5,605	7,08
Total	71,057	79,199	105,413	124,44
Saldo	6,928	2,533	31,464	32,96

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria da Receita Federal.

¹⁰ Anuário Estatístico da Previdência Social, 2003.

QUADRO 2
RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS INSS DETALHADA R\$ bilhões

Receitas	1997	1998	2001	2002
Cofins	2,43	1,19	13,46	16,47
Lucro Líquido	-	4,06	0,26	1,43
Total	2,43	5,25	14,10	17,90

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

Uma análise mais detalhada de algumas rubricas pode lançar mais luz sobre o Orçamento Público da União e ajudar a dimensionar a situação real do déficit previdenciário brasileiro:

a. Cofins – A execução orçamentária, elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), demonstra qual foi a receita (Quadro 3):

QUADRO 3
RECEITAS DE COFINS R\$ bilhões

	1996	1997	1998	2001	2002
Saúde	6,07	5,27	4,50	9,478	4,97
Previdência Social	2,65	8,49	11,35	13,840	17,00
Subtotal	8,72	13,76	15,85	22,940	21,97
Outras áreas	5,34	3,58	11,00	11,811	18,82
Retido no Tesouro	4,29	1,78	2,85	10,927	10,24
Total Arrecadado	18,35	19,12	18,75	45,678	51,03

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

Uma análise mais detalhada dos Quadros 2 e 3, revela, portanto, que o Tesouro retém uma parte do que deveria ser transferido. Além disso, a Secretaria do Tesouro Nacional afirma que repassou, em 1997, R\$ 8,49 bilhões para a Previdência Social (incluindo LOAS), porém, no fluxo de caixa do INSS, está registrado apenas o repasse de 2,43 bilhões, indicando uma diferença de R\$ 6,06 bilhões no repasse desse ano. O mesmo aconteceu nos demais anos: em 1998, a diferença foi de R\$ 10,16 bilhões; em 2001, foi de 378 milhões; e, em 2002, a diferença foi de 530 milhões. Obviamente, estes dados não são divulgados pelas análises do governo, como já ressaltado, apenas a ANFIP e outros poucos estudos acadêmicos (ANDRADE, 1999) têm destacado essas distorções.

b. Lucro Líquido – A execução orçamentária, elaborada pela STN, apresenta a receita deste item (Quadro 4).

A Secretaria do Tesouro Nacional afirma que repassou os valores do Lucro Líquido, entretanto o fluxo de caixa (Quadro 2) de 1998 acusa o recebimento de apenas R\$ 4,06 bilhões, havendo uma diferença de R\$ 470 milhões no repasse dessa verba. Em 2001, a diferença foi de 56 milhões e, em 2002, de 1,47 bilhão¹¹.

¹¹ Anuário Estatístico da Previdência Social, 1998, 2001 e 2002.

QUADRO 4
RECEITAS DE LUCRO LÍQUIDO

R\$ bilhões

	1996	1997	1998	2001	2002
Saúde	2,97	3,76	1,40	1,616	5,89
Previdência Social	0,00	0,53	4,53	0,316	2,90
Subtotal	2,97	4,29	5,93	1,929	8,79
Outras áreas	1,45	0,08	0,32	4,797	1,02
Retido no Tesouro	2,70	3,33	1,46	2,241	2,65
Total Arrecadado	7,12	7,69	7,70	8,967	12,46

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

Os dados revelam, portanto, que, até 2002, os recursos destinados à Previdência não estavam sendo repassados na íntegra, conforme reza a constituição nacional. Isto significa que a dívida da União para com o sistema previdenciário crescia ao longo da década de 90 e o governo não manifestava qualquer intenção em resolver tal distorção. Com a chegada da nova administração, em 2003, tal postura parece indicar mudanças importantes, pelo menos no que diz respeito à divulgação do propalado déficit previdenciário. Como salienta Batista Jr.¹², em 2003, o então ministro da Previdência Ricardo Berzoini revela que “[...] contribuições sociais como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS ou a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL foram criadas para financiar a Seguridade Social, que inclui a Previdência. Se todas essas fontes de receita fossem computadas não haveria razão para se falar em déficit previdenciário”. O atual governo reconhece, pelo menos, a falta de seriedade na execução da lei correspondente à Seguridade Social, faltando, entretanto, indicar medidas coerentes com esse discurso.

Outro grave problema, que tem ganhado destaque nos debates mais recentes, é a manipulação dos dados oficiais (ANDRADE, 1999). Na sua maior parte, essas informações divulgadas pelas publicações oficiais são desconstruídas e inconsistentes. Como demonstra o Quadro 5, referente ao Fluxo de Caixa do INSS, o governo vinha utilizando a diferença entre os recursos próprios e os pagamentos do INSS para propagar o déficit, divulgando que os valores da rubrica Transferências da União são totalmente repassados como forma de sustentar o sistema previdenciário, estando aí – segundo dados oficiais – o valor do déficit da previdência. Mas o que efetivamente fica demonstrado, a partir da análise dos dados, é que o governo não tem repassado os valores devidos e divulga esse déficit como sendo decorrente, exclusivamente, da incapacidade financeira do sistema previdenciário.

¹² Folha de S. Paulo, 19 jan. 2003

QUADRO 5
FLUXO DE CAIXA DO INSS

R\$ Mil

	Saldo Inicial	Recebimentos	Próprios	Transf. União	Pagamentos	Pgtos. INSS	Transf. Terceiros	Saldo Final
1983	0,01224	2,36014	2,20207	0,15807	2,39712	2,24624	0,15088	-0,02474
1984	-0,02474	7,10053	6,15236	0,94817	6,94171	6,56739	0,37432	0,13408
1985	0,13408	26,15689	24,43066	1,72622	23,93140	22,69170	1,23971	2,35956
1986	2,35956	74,50341	71,34097	3,16245	69,27344	64,94955	4,32388	7,58954
1987 ^I	7,58954	247,7486	239,9994	7,7491	220,3874	205,5741	14,8133	34,9507
1988	34,951	1.577,014	1.522,981	54,033	1.577,008	1.491,737	85,270	34,957
1989 ^{II}	34,96	24.854,65	21.037,53	3.817,12	24.947,52	23.829,28	1.118,24	-57,91
1990 ^{III}	-58	770.233	687.931	82.302	739.954	699.282	40.672	30.221
1991 ^{IV}	30.220,73	3.465.044,96	3.076.161,17	388.883,79	3.504.331,83	3.327.708,47	176.623,37	-9.066,14
1992 ^V	-9.066,14	40.884.489,20	39.114.268,07	1.770.221,13	36.675.659,63	34.648.534,72	2.027.124,90	4.199.763,44
1993 ^{VI}	4.199.763	961.501.869	865.357.744	96.144.125	833.567.087	779.315.922	54.251.165	132.134.545
1994 ^{VII}	132.135	22.282.881	20.751.982	1.530.899	20.613.624	19.150.285	1.463.340	1.801.392
1995	1.801.392	39.802.947	36.671.266	3.131.681	39.999.627	36.726.569	2.973.058	1.604.712
1996	1.604.712	50.705.775	47.663.255	3.042.520	51.976.948	48.669.595	3.307.353	333.539
1997 ^{VIII}	333.539	58.416.054	53.253.566	5.162.488	56.081.900	52.259.505	3.822.395	2.667.693
1998	2.667.693	60.985.461	49.008.330	11.977.131	63.188.244	59.688.087	3.500.157	464.910
1999	464.910	68.734.229	51.637.198	17.097.032	68.543.734	65.247.199	3.296.535	655.405
2000	655.405	77.781.021	60.208.563	17.572.458	77.070.155	73.179.629	3.890.521	1.366.271
2001	1.333.271	88.916.483	65.455.472	23.461.011	88.795.242	84.288.979	4.506.262	1.487.512
2002	1.487.512	105.035.180	76.082.251	25.653.199	102.066.204	97.011.634	5.054.571	4.456.488
2003	4.456.488	122.229.227	86.587.225	38.275.673	123.361.223	117.504.148	5.857.075	3.324.492

Fonte: INSS, Divisão de Programação Financeira.

I. Agosto – criação da rubrica Prêmio Seguro DPVAT.

II. Em agosto, foram criados a Contribuição sobre Lucro Líquido e o FINSOCIAL.

III. Em janeiro, criou-se os Recursos Ordinários em Transferências da União.

IV. Em fevereiro, foram criados o SEBRAE e a Contribuição da Seguridade Social; em março, a Contribuição Sindical; em novembro, as Loterias Instantâneas.

V. Em agosto, criou-se o SENAR – Transferências a Terceiros.

VI. Em agosto, criou-se a Remuneração Disponibilidade do Tesouro Nacional.

VII. Em janeiro, foram criados SEST e SENAT; em fevereiro, o SDR, substituindo o DENACOOOP; em março, o Fundo Social de Emergência.

VIII. Em dezembro, foi criado o SIMPLES – Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuição das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte.

Pode-se concluir que o governo vinha utilizando, sistematicamente, o mecanismo de transferência para cobertura financeira, forçando a Previdência a cobrir déficits advindos do orçamento da Seguridade, criando, assim, problemas financeiros para o sistema. Essas evidências permitem antecipar uma conclusão: não se pode falar de déficit previdenciário sem antes analisar o destino dos recursos previstos no orçamento da Seguridade Social, isto é, sem compreender o marco teórico que justifica tais análises e, conseqüentemente, orientam as atuais políticas estatais e/ou públicas.

A essa problemática, podem somar-se outras questões importantes, como os desvios históricos de recursos e a má gestão administrativa, praticados ao longo

da institucionalização do sistema previdenciário brasileiro. Isso poderia ser traduzido na utilização de recursos da previdência para fins distintos de sua verdadeira finalidade: os exemplos mais evidentes desta situação podem ser encontrados nos projetos da construção de Brasília, das hidrelétricas de Furnas e de Itaipu, da ponte Rio-Niterói, da Transamazônica, da constituição, do aumento de capital de várias empresas estatais etc. Tais práticas provocaram, ao longo do tempo, a queda da liquidez do sistema previdenciário e são, em grande medida, responsáveis pelas dificuldades financeiras atuais do sistema (ANDRADE, 1999).

Vale ressaltar que nenhuma dessas obras proporcionou retorno dos investimentos aplicados, particularmente em relação aos recursos da Previdência Social. Naturalmente, considera-se lícito que o governo utilize recursos da Previdência em outras áreas importantes da economia nacional: o que está sendo questionado é o compromisso de restituir, pelo menos, parte do patrimônio construído/alcançado com esses investimentos, através do repasse dos lucros ou quaisquer outras receitas por ele gerado. Infelizmente, esta não tem sido a prática dominante.

Observa-se, também, que a participação do governo no custeio da Previdência sempre foi determinada por Lei, desde os idos de 1960 (Lei no. 3780/60); no entanto, isto nunca foi cumprido. Ao contrário, em todos os governos, sempre os superávits da Previdência foram desviados de forma ilegal (inconstitucional) para cobrir outras despesas do orçamento fiscal. Os levantamentos contábeis, de 1967 a 1990, efetuados nos balanços anuais, revelaram que o governo deixou de repassar à Previdência um montante expressivo, referente à despesa administrativa e de pessoal do período analisado, assim como aos pagamentos de benefícios assistenciais e rurais, referentes ao período de 1991 a 1997, como mostram os dados do Quadro 6.

QUADRO 6
DÉBITO DO TESOUREO NACIONAL PARA COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Período	Valores
1967 a 1990	24.582
1991 a 1997	33.090
Total	57.672

Fonte: ANFIP apud Balanço do INSS.

Uma clara demonstração desse impasse ocorreu em 1997, quando as despesas com benefícios assistenciais e rurais – cujos beneficiários não contribuem ou têm uma contribuição inexpressiva – atingiram R\$ 10,616 bilhões. No entanto, o repasse do Tesouro para cobrir essas despesas alcançou apenas R\$ 3,905 bilhões que, somados à arrecadação rural de R\$ 965 milhões, totalizaram R\$ 4,870 bilhões, deixando, portanto, um déficit de R\$ 5.746 bilhões¹³, que foi

¹³ ANFIP. Quadro para Indicadores da Previdência e Seguridade Social. Quadros para Análise. 1998.

coberto com as contribuições dos trabalhadores ativos. Desse modo, os trabalhadores ativos passaram a financiar os benefícios assistenciais e rurais, através do Orçamento da Seguridade Social, cujo ônus é de responsabilidade de toda a sociedade.

A essa problemática se soma a grande evasão, em torno de 30% a 40% do seu potencial, bem como a renúncia fiscal, na ordem de R\$ 14 bilhões (estimativa de 2003)¹⁴. Segundo Avena (2000), essas renúncias acabam, em alguns casos, por beneficiar setores que não são considerados carentes, como é o caso de grandes hospitais e universidades privadas, que cobram caro pelos serviços oferecidos e se beneficiam da isenção. Segundo o autor, a reforma de 1998 não atacou os verdadeiros e relevantes problemas estruturais do setor, entre os quais a sonegação fiscal, o desvio de recursos, a redução do mercado formal de trabalho e a queda da massa salarial. Quanto à reforma de 2003, apesar da grande repercussão política e social, constata-se que os problemas permanecem e, mais uma vez, não foi dada prioridade aos problemas estruturais da previdência.

Se os valores apresentados acima já são expressivos para demonstrar o débito do governo para com a Previdência, não são menos significativos quando analisamos a situação da Dívida Ativa da Previdência, ou seja, débitos de empresas ou segurados para com o sistema¹⁵ (Quadro 7).

QUADRO 7
DÍVIDA ATIVA DA PROCURADORIA DO INSS

Ano	Valor R\$
1992	17.088.712
1993	753.015.899
1994	16.946.383.373
1995	19.882.807.642
1996	21.036.388.842
1997	30.737.927.373
1998	49.911.567.491
1999	58.106.089.972
2000	73.090.076.830
2001	48.556.756.000
2002	73.038.037.000
2003	83.214.925.000

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social.

¹⁴ Relatório: *Diagnóstico do sistema previdenciário brasileiro*, Brasília, ago. 2003. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>.

¹⁵ Quando se verifica este débito, a empresa ou segurado tem 15 dias para efetuar o pagamento ou apresentar sua defesa. Caso a empresa conteste o débito, o processo de cobrança ocorre na esfera administrativa do INSS. Se, por outro lado, a empresa entra com recurso na justiça comum, o processo é transferido para a procuradoria do INSS e o débito é inscrito na Dívida Ativa.

Compõem esse débito, órgãos públicos federais, órgãos e entidades públicas estaduais e municipais, fundações e autarquias e empresas privadas, sendo que o maior montante se concentra nas empresas privadas (Quadro 8). Com esses dados, pode-se observar como a dívida em questão vem crescendo ano após ano. Se esses indicadores já são alarmantes, pode-se dimensionar o montante que ainda não foi fiscalizado. Os dados revelam que o valor da dívida ativa, em 2003, é, praticamente, o correspondente a um ano de arrecadação da Previdência (Quadro 5 – Fluxo de Caixa do INSS), o que é bastante revelador dos verdadeiros problemas do sistema previdenciário brasileiro.

QUADRO 8
PERCENTUAL DA DÍVIDA ATIVA DA PROCURADORIA DO INSS
DE EMPRESAS PRIVADAS EM RELAÇÃO A DÍVIDA TOTAL

Ano	%
1992	68,82
1993	81,69
1994	90,88
1995	85,76
1996	86,56
1997	87,91
1998	86,71
1999	92,16
2000	91,32
2001	87,08
2002	91,04
2003	92,55

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social.

Os indicadores do Quadro 8 refletem, portanto, um outro lado da causa do déficit previdenciário a que o governo não tem dado a devida importância. A dívida ativa das empresas privadas corresponde a um percentual muito elevado da dívida total, sendo necessário que o poder público passe a atuar de forma mais eficiente para recuperar esses valores. A única maneira de resolver ou reverter esse quadro é adotando medidas que objetivem aumentar a arrecadação, implementando ações contra a sonegação, medidas já bastante conhecidas e defendidas por muitos segmentos sociais, mas que têm revelado uma profunda dificuldade de serem colocadas em prática.

Em um estudo recente, que busca compreender a evolução histórica dos componentes estruturais da trajetória econômico-financeira de equilíbrio e desequilíbrio da previdência social, Andrade (1999) corrobora as principais conclusões defendidas no presente artigo. Segundo a autora, o exame da capitalização de séries completas de receita e despesa e os eventuais saldos,

entre 1945-1980, à taxa de 6% a.a., e o de séries urbanas, demonstram resultados positivos para a Previdência Social brasileira. O estudo confirma a falta de direcionamento que configurou toda a história do sistema previdenciário. Para a primeira série, o valor encontrado foi de R\$ 238.403.755.780 – ou seja, 41% do PIB de 1980. A conclusão a que chega o estudo constata que, se continuasse sendo capitalizado, a partir de 1981, o sistema previdenciário brasileiro chegaria, no ano de 1997, a um montante equivalente a R\$ 600 bilhões – ou seja, 69% do PIB de setembro de 1998. Esses dados revelam o potencial financeiro que a Previdência Social brasileira poderia ter sob seu controle, o que garantiria a consolidação de um sistema público de provisão social coeso e equilibrado.

A referida autora aplica também a *Equação de Equilíbrio*, elaborada por Babeau (1985), mediante a qual é possível analisar a síntese de uma intrincada cadeia de determinações que deve estar na base de contratos sociais coletivos de proteção social. Ao adaptar o modelo para avaliar o desempenho da Previdência Social brasileira nas últimas décadas, chega a indicações importantes como a necessidade de se resgatar a correlação entre crescimento econômico e o desenvolvimento de seguros sociais, assim como revela que ainda há um espaço considerável para a expansão da cobertura previdenciária, negando, dessa forma, todas as previsões pessimistas feitas, até aqui, sobre a sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro.

Ao ignorar tais possibilidades, as reformas propostas, a partir da década de 90, têm-se limitado a ressaltar e/ou indicar, fundamentalmente, cortes no plano dos benefícios. Isso implica dizer que tais proposições revelam muito mais uma preocupação com os desarranjos de *natureza fiscal*, do que o esforço em compreender e solucionar os desequilíbrios naturais próprios dos sistemas de provisão de políticas de seguro social, como assinala Andrade (1999). As reformas da previdência têm revelado, portanto, muito mais a necessidade e urgência em serem estabelecidas medidas econômicas, fiscais e políticas, como mecanismo de contenção do déficit público, do que encontrar soluções que garantam o bem-estar da sociedade. Como ressaltado anteriormente, a preocupação central dos últimos governos se concentra no atendimento às imposições dos organismos internacionais, com vistas a superar a chamada *crise fiscal* do Estado brasileiro. Como afirma Andrade (1999, p. 5), “[...] a reforma previdenciária assumiu (nas últimas décadas) o papel de moeda de barganha, sem a qual se esgarçaria a confiança dos agentes externos na efetividade do ajuste econômico posto em marcha a partir dos anos 90” (ver também MELLO, 2003; WERNECK VIANNA, 2000).

Lamentavelmente, a reforma posta em prática pelo atual governo representa um aprofundamento das reformas iniciadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, nos anos 90. Por essa razão, assiste-se, no início do novo século, à expansão e à consolidação dos sistemas previdenciários complementares, que se tornaram, rapidamente, uma opção mais atrativa para a proteção individual, chegando, inclusive, a extrapolar os fundos fechados de pensão, naturalmente em um contexto onde o Regime Previdenciário é avaliado como ineficiente.

Apesar da avaliação dos regimes previdenciários extrapolar as pretensões deste artigo, é importante mencionar que algumas análises já indicam que

[...] as previdências capitalizadas enfrentam problemas semelhantes aos dos planos de repartição simples, exatamente pelo mesmo motivo – uma diminuição na produção. A única diferença é que, com a capitalização, o processo é menos transparente e, por isso, talvez seja preferível para políticos, que preferem que as pessoas achem que as más notícias sejam resultantes da produção do mercado e não de decisões políticas (BARR, 2000, p. 101).

A experiência dos nossos vizinhos latino-americanos, particularmente a do Chile, reforça as preocupações dos estudiosos, políticos e técnicos mais críticos de que a opção pela previdência privada não produzirá milagres, conforme já reconhece o próprio Banco Mundial (BELTRÃO et al, 1998).

Considerações finais

Este artigo teve o propósito de tentar desvelar o mistério que envolve a discussão acerca do verdadeiro impacto do déficit previdenciário na *crise fiscal* do Estado brasileiro, enfocando particularmente a discussão que tem sido travada nos últimos 14 anos sobre o tema. Esta análise definiu, como marco teórico-analítico, a hipótese de que a *crise* recente não tem origem no Estado, mas na economia de um modo geral. A partir dessa compreensão, foi possível perceber que a construção da idéia de depositar no Estado a crise de *natureza fiscal* era a forma de legitimação política mais apropriada para possibilitar ao capital privado se apossar dos espaços capitalistas sob o domínio do Estado. Este espaço ficava mais valorizado e cobiçado pelo capital privado, à medida que se percebeu que a acumulação de capital e a expansão econômica não estavam ocorrendo pela incorporação de novas fronteiras ao capitalismo, mas através da competição acirrada entre os capitais líderes e rivais, que começou pelo domínio dos espaços já controlados pelo capital privado e, depois, chegou aos espaços que estavam sob o comando do Estado – num primeiro instante, busca-se a conquista dos capitais vinculados mais ao setor de bens (petróleo, mineração, eletricidade, aviação etc.) e, em seguida, ao setor de serviços, inclusive aqueles serviços vinculados às áreas sociais (transportes, saneamento, previdência social, saúde, educação etc.).

A partir desse marco teórico, buscou-se analisar a veracidade do impacto do tão prolapado déficit da Previdência Social brasileira sobre o equilíbrio das contas públicas. O governo, fundamentalmente, depois da última década do século passado, tem insistido em divulgar posições deficitárias para a Previdência, assim como tem contribuído decisivamente para inculcar a imagem de fragilidade do sistema previdenciário nacional. Os dados apresentados neste estudo revelam, porém, que este discurso deve ser relativizado, já que a pressão oficial parece esconder a necessidade de revisão dos compromissos históricos assumidos entre o Estado, os empresários e a sociedade e que resultou no esforço por consolidar um modelo de desenvolvimento econômico-social acelerado e que, também, permitiu a institucionalização de políticas de bem-estar social como forma de possibilitar a expansão do capitalismo corporativo brasileiro entre 1964 e 1979.

Não cabe qualquer dúvida de que a Previdência Social é um dos patrimônios do povo brasileiro e deve, portanto, ser preservado com seus princípios públicos e universais. Como as últimas reformas do sistema, de 1988 e de 2003, não vislumbraram os verdadeiros e relevantes problemas estruturais do setor, entre os quais aqueles advindos da sonegação fiscal, do desvio de recursos, da redução do mercado formal de trabalho e da queda da massa salarial, a questão do desequilíbrio financeiro permanece aberta. Com exceção das mudanças constitucionais, ocorridas antes de 1988, quando os direitos à Previdência foram expandidos para o setor rural, mesmo para os não contribuintes, os governos sucessivos, desde 1989, não têm demonstrado qualquer interesse em priorizar as questões vinculadas ao “bem-estar social”, expressas em políticas sociais efetivas direcionadas para avaliar, ampliar ou melhorar os serviços, a remuneração e, principalmente, o atendimento ao sistema previdenciário nacional. Infelizmente as preocupações financeiras têm suplantado as sociais.

Assim, pode-se concluir que a hipótese central deste artigo rompe com o diagnóstico dominante de que a Previdência Social é responsável pela *crise fiscal* do setor público. A análise apresentada demonstra justamente o contrário, que é a crise mais ampla da economia e, conseqüentemente, o esgotamento do modelo de desenvolvimento (e de financiamento) do Estado brasileiro que têm contribuído, decisivamente, para ampliar a crise do sistema previdenciário nacional. É importante ressaltar, ainda, que a situação financeira da Previdência fica ainda mais delicada quando se constata a incapacidade ou o desinteresse do governo em recuperar a dívida ativa dos agentes privados para com o sistema.

Todo o “exagero” com que o governo tem divulgado a *insustentabilidade* da Previdência revela, de fato, uma forma de legitimar a política de ajuste fiscal que vem sendo implementada desde o final do século passado. Desse modo,

se as reformas instituídas, a partir de 1930, e, particularmente, os projetos definidos no período militar, permitiram que o Estado utilizasse a unificação do sistema previdenciário como importante instrumento para a promoção do desenvolvimento industrial, desde as últimas décadas do século XX observa-se que a ênfase dada ao suposto déficit previdenciário tem servido para legitimar um novo projeto, fundamentado agora nas políticas de ajuste fiscal adotadas a partir dos anos 90 pelos sucessivos governos.

A preocupação principal da discussão aqui proposta foi demonstrar que a atual crise da previdência é reflexo muito mais da incapacidade do Estado em criar um modelo alternativo de financiamento que garanta a retomada do dinamismo econômico e uma melhor distribuição da renda e riqueza no País, do que resultado exclusivo da incompetência do modelo de gestão do sistema previdenciário brasileiro. Esta hipótese parte do pressuposto de que a Previdência não está contribuindo para a crise do setor público brasileiro; constata-se, ao contrário, que não apenas a dívida histórica que o governo tem para com o sistema previdenciário, como também a incapacidade de recuperar parte da dívida ativa do setor privado têm assumido um peso relevante no contexto do endividamento global da instituição.

Referências

ANDRADE, Eli Gurgel. *(Des)equilíbrio da Previdência Social brasileira: 1945-1997*. Tese (Doutorado em Demografia) - Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.

ANFIP. *Dinâmica Sócio-econômica e Previdência Sistêmica*. Brasília, dez. 1999.

ANFIP. *Economia Política e Seguridade Social*. Brasília, maio 1999. Coletânea de Textos.

ANFIP. *Indicadores de Previdência e Seguridade Social: Quadros para consultas e análises*. 1998.

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. A especificidade do Welfare State brasileiro. In: BRASIL. MPAS/CEPAL. *Reflexões sobre a natureza do bem-estar*. Brasília, v. 1, 1989.

AVENA, Armando. O déficit da Previdência não existe. *A Tarde*, Salvador, 06 ago. 2000.

AZEREDO, Beatriz. O financiamento dos programas sociais: impasses e perspectivas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 3-13, jan./mar. 1988.

BANCO MUNDIAL. *Relatórios*: Brasil: questões críticas da previdência social. Brasília, 19 jun. 2000, v. 1 e 2.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Seguridade Social no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, n. 3, jul./set. 1998.

BARR, Nicholas. Reforma das previdências: mitos, verdades e escolhas políticas. In: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *A economia política da reforma da previdência*. Brasília: Ministério da Previdência/PARSEP, 2001. (Coleção Previdência Social. Série Traduções, v. 9).

BATISTA JR., Paulo Nogueira. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 jan. 2003.

BELTRÃO, Kaizo I. et al. *Revolução na previdência*: Argentina, Peru, Chile, Brasil. São Paulo: Geração Editorial, 1998.

BRASIL. A Emenda Constitucional no. 20, de 15 de dezembro de 1998, estabelece o eixo da Reforma da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: mar./2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05.10.1988.

BRASIL. Emenda Constitucional no. 19/98, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: mar./2004.

BRASIL. Lei 3.807 de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: mar./2004.

BRASIL. Lei 6.439 de 01 de setembro de 1977. Instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: mar./2004.

BRASIL. Lei 8.212 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o Plano de custeio e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: mar./2004.

BRASIL. Lei 8.213 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: mar./2004.

BRASIL. Lei Complementar 109. Dispõe sobre o regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>>. Acesso em: mar./2004.

BRASIL.MPAS/INSS. *Anuário Estatístico da Previdência Social: 1994 a 2000*. Brasília.

BRUNHOFF, Suzanne de. *Estado e Capital: uma análise de política econômica*. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 1985.

CEPAL. *Reflexões sobre a natureza do bem-estar*. Brasília: Cepal, 1989. v. 1.

COHN, Amélia. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna, 1981.

DRAIBE, Sonia. O padrão brasileiro de proteção social: desafios e democratização. *Análise Conjuntural*, Curitiba, v. 8, n. 2, fev. 1986.

DRAIBE, Sonia. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, 1989.

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

FAGNANI, Eduardo. Recessão e financiamento das políticas sociais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 135-74, mai./jul. 1989.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado Capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais*. São Paulo: Cortez, 1983.

FARIA, Vilmar. *O planejamento social no Brasil: roteiro para um debate*. São Paulo, FUNDAP, 1986. Não publicado.

FIORI, José Luis. *60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

LEITE, C. B. A.; VELLOSO, L. A. *Previdência social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

MEDICI, André et al. Subsídios para a reforma constitucional no campo da seguridade social: visão histórica e perspectivas. *Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, n. 9, jun. 1993.

MELLO, Magno. *A face oculta da reforma previdenciária*. Brasília: Letrativa, 2003.

MORAES, Marcelo Vianna E. de. Reforma da previdência brasileira. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 6, n. 8, p. 24-40, ago. 1995.

MÜLLER, Katharina. Reforma previdenciária no Leste Europeu: atores, estruturas e paradigmas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, n. 22, 2000.

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. *(Im)previdência social: 60 anos de história da previdência social no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.

ORNELAS, Waldeck. *O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição*. XI Fórum Nacional, Rio de Janeiro, maio 1999.

RIBEIRO, Elizabeth Matos. *Políticas de bienestar social en estados autoritarios: los casos de Brasil, España y Portugal*. Tese - Universidade de Santiago de Compostela, Espanha, 2000.

SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). *Políticas sociais e transição democrática: análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal*. Salvador: Hucitec/Mandacaru/CETEAD, 2001.

SANTOS, Reginaldo Souza et al. *Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado brasileiro*. Salvador: EAUFBA/CNPq, 2001. Relatório de Pesquisa.

SANTOS, Reginaldo Souza. *A economia política contemporânea e o pouco que sabemos*. Lisboa: Centro de Estudos de Economia Européia e Internacional, 1998. v. 2.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 27, n. 4, out./dez. 1993.

STEPHANES, Reinhold. *Previdência social: uma solução gerencial e estrutural*. Porto Alegre: Síntese, 1993.

STEPHANES, Reinhold. *Reforma da previdência sem segredos*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, IUPERJ/UCAM, 2000.