

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

**UMA COMPARAÇÃO DAS TRANSFORMAÇÕES NA POLÍTICA DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E CHILE SOB A PERSPECTIVA
DA ECONOMIA-MUNDO NO PERÍODO PÓS-1970**

Gustavo Fabiano da Costa

Florianópolis,
2006.

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Gustavo Fabiano da Costa

**UMA COMPARAÇÃO DAS TRANSFORMAÇÕES NA POLÍTICA DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E CHILE SOB A PERSPECTIVA
DA ECONOMIA-MUNDO NO PERÍODO PÓS-1970**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Antônio Vieira

Florianópolis,
2006.

U...c Costa, Gustavo Fabiano da
Uma Comparação das Transformações na
Política de Previdência Social no Brasil e Chile
sob a Perspectiva da Economia-mundo no
período pós-1970 / Gustavo Fabiano da Costa.
Florianópolis: UFSC/CSE, 2006.

Xxx p

Dissertação (mestrado). UFSC/CSE

1. Previdência Social – Crise. 2. Capitalismo. 3.
Economia-mundo. 4. Estado. I. Título

CDU: 368.4

Autor: Gustavo Fabiano da Costa

Título: Uma Comparação das Transformações na Política de Previdência Social no Brasil e Chile sob a Perspectiva da Economia-mundo no período pós-1970

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de MESTRE EM ECONOMIA e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da UFSC.

Florianópolis, 29 de setembro de 2006.

Prof. Dr. Roberto Meurer
Coordenador do Curso

Banca examinadora:

Prof. Dr. Pedro Antonio Vieira – UFSC
Presidente

Prof. Dr. ^a Rosa Maria Marques – PUC-SP
Membro

Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins – UFSC
Membro

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais que, apesar da distância física, significaram força e motivo de empenho ao depositarem toda confiança e apoiar-me a cada momento.

À minha prima, Aglaci, junto à sua família, que me acolheram em seu lar mesmo com os poucos laços que até então existiam entre nós, pessoas sem as quais não consigo imaginar como poderia ter se concretizado essa etapa que juntos concluímos em minha vida.

Aos colegas da UFSC, Marcos Micheletti, Yvoneti Ramos, Miriam Kaminischi, Fábio Pádua, entre outros, com os quais dividimos experiências em sala e travamos diálogos produtivos que de alguma forma exerceram influência sobre o teor deste trabalho.

Aos professores Hoyedo Lins, Nildo Ouriques, Helton Ouriques, Armando Lisboa, Wagner Arienti, Lauro Mattei e Silvio Cario, figuras que me auxiliaram ao longo dos anos pelos quais participei do curso e serviram de referência em vários aspectos, não só pelo elevado grau de conhecimento que possuem, mas também pela postura profissional, respeito e carinho que tiveram com minha pessoa.

Aos membros da Coordenação do Mestrado, pelo apoio estendido e pela compreensão nos momentos de dificuldades vividos ao longo do curso.

Ao meu Orientador, Pedro Antonio Vieira, por sua fundamental contribuição intelectual, experiência e paciência.

“O mundo do fim do Breve Século XX se acha mais em estado de colapso que de crise revolucionária (...) [pois] esse tipo de descontentamento concentrado com o *status quo* é hoje menos comum que uma rejeição desconcentrada do presente, uma ausência ou desconfiança da organização política, ou simplesmente um processo de desintegração a que as políticas interna e internacional dos Estados se adaptam o melhor que podem”.

Eric Hobsbawm, 1994.

RESUMO

O presente trabalho faz uma comparação das transformações ocorridas na política de previdência social no Brasil e no Chile no período posterior à década de 1970, o qual cobre a fase de expansão financeira na economia-mundo capitalista. Procura-se investigar como o processo de concentração da massa de capitais em comércio de moeda e títulos de dívidas, em última instância lastreados pelos Estados nacionais, pode estar exercendo influência sobre a organização da política previdenciária por parte dos Estados brasileiro e chileno. Percebe-se que a partir da expansão financeira há uma inversão do processo de expansão da política previdenciária ocorrido desde as primeiras década do século XX, quando a garantia de proteção contra contingências passíveis de atingir trabalhadores e seus dependentes (esposas, filhos) significou uma extensão de benefícios para um contingente populacional crescente em cada país investigado. A redução do emprego assalariado formal durante a expansão financeira, sobre o qual incidem historicamente a maior parte das contribuições aos programas previdenciários, aparece como fator fundamental para a crise na previdência, pois faz cair o número de contribuintes efetivos mesmo com a menor pressão exercida pelo contingente de dependentes em cada país nas últimas décadas. As informações sobre o nível e o comportamento dos excedentes econômicos mundiais apropriados pelo trabalho residente no Brasil e Chile no período, bem como referentes à parte dos excedentes mundiais efetivamente destinada à política previdenciária nestes dois países, revelam que a remuneração do trabalho nos dois membros da semiperiferia tende a sofrer maiores impactos de distúrbios econômicos supranacionais, e com isso a possibilidade de que os dois Estados semiperiféricos possam implementar a política previdenciária fica condicionada às menores possibilidades de internalização de excedentes econômicos no espaço nacional, e às conseqüentes cisões no interior da sociedade devido à necessidade de compensar com recursos alternativos os “déficits” entre benefícios previdenciários e contribuições dos trabalhadores.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFP	<i>Administradoras de Fondos de Pensiones</i>
BADEINSO	Base de Estadísticas e Indicadores Sociales
CANAEMPU	<i>Caja de Empleados Públicos y Periodistas</i>
CAP	Caixas de aposentadorias e Pensões
CAPREDENA	<i>Caja de Previsión de la Defensa Nacional</i>
CEME	Central de Medicamentos
CENDA	<i>Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo</i>
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CISS	Conferência Interamericana de Seguridade Social
CLPS	Consolidação das Leis da Previdência Social
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência
DIPRECA	<i>Dirección de Previsión de Carabineros de Chile</i>
DPEM	Despesa Previdenciária como parte do Excedente Mundial
EMPART	<i>Caja de Empleados Particulares</i>
ERS/USDA	<i>Economic Research Service/ United States Department of Agriculture</i>
EUA	Estados Unidos da América
EURODATA	<i>Europe Data</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNRABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IAP	Instituto de aposentadorias e Pensões
IAPAS	Instituto da Administração Financeira da Previdência e Assistência
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE	Investimento Direto Externo
IEMT	Internalização do Excedente Mundial pelo Trabalho
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INE	<i>Instituto Nacional de Estadística</i>
INP	<i>Instituto de la Normalización Previsional</i>
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PO	População Ocupada
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SAFP	<i>Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones</i>
SINAPS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SSS	<i>Servicio de Seguro Social</i>
SUSESO	<i>Superintendencia de la Seguridad Social</i>
UIC	<i>Ufficio Italiano dei Cambi</i>

LISTA DE ILUSTRAÇÕES (FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS, TABELAS)

FIGURA 1 – Possíveis Relações entre Fontes e Regimes de Financiamento com o Objetivo da Política de Previdência Social.....	33
GRÁFICO 1 – Países Centrais: Nível de Emprego e Desemprego, em percentuais da PEA - 1971-2003	78
GRÁFICO 2 – Brasil e Chile: Nível de Emprego e Desemprego, em percentuais da PEA - 1972-2003 ..	80
GRÁFICO 3 – Países Centrais: Nível de Emprego e Desemprego, em percentuais da População Nacional – 1971-2003	82
GRÁFICO 4 – Brasil e Chile: Nível de Emprego e Desemprego, em percentuais da População Nacional - 1972-2003	84
GRÁFICO 5 – Chile: Contribuintes à Previdência Social em Relação a Diferentes Condições da População- 1975-2002.....	89
GRÁFICO 6 – Brasil: Contribuintes à Previdência Social em Relação a Diferentes Condições da População- 1973-2002.....	93
GRÁFICO 7 – Países Industrializados: Evolução do Índice de Produção Industrial, taxas anuais – 1959-1977 (1958=100).....	99
GRÁFICO 8 – Reservas em Ouro e Dívidas de Curto Prazo dos Estados Unidos, 1950-72. (DES= Direitos Especiais de Saque).....	101
GRÁFICO 9 – América Latina: Evolução do Índice de Produção Industrial, taxas anuais – 1959-1977 (1958=100).....	102
GRÁFICO 10 – Saída de Investimentos Externos Diretos dos Países com Economia de Mercado Desenvolvida, Distribuídos por Região Geográfica de Origem, em bilhões de dólares 1950-83 (a preços e taxas de câmbio norte-americanos de 1975)	103
GRÁFICO 11 – Chile: Taxas de Desemprego e Indicadores do Nível Real de Aposentadorias e Pensões, Salários e Soldos e PIB <i>per capita</i> – 1973- 1981.....	108
GRÁFICO 12 – Brasil e Chile: Despesas com Previdência Social em Relação ao PIB, em percentuais – 1974-2005.....	110
GRÁFICO 13 – Brasil e Chile: Remuneração do Trabalho como parte de PIB _{cf} , em percentuais – 1974-2000.....	112
GRÁFICO 14 – Países do centro: Remuneração do Trabalho como parte de PIB _{cf} , em percentuais – 1971-2003.....	117
GRÁFICO 15 – Brasil e Chile: Internalização <i>per capita</i> de Excedentes Mundiais Apropriados por Trabalhadores (IEMT _{PERCAPITA}), em percentuais do PMB <i>per capita</i> – 1974-2000.....	118
GRÁFICO 16 – Países do centro: Internalização <i>per capita</i> de Excedentes Mundiais Apropriados por Trabalhadores (IEMT _{PERCAPITA}), em percentuais do PMB <i>per capita</i> – 1971-2003.....	119
GRÁFICO 17 – Brasil e Chile: Despesas <i>per capita</i> com Previdência Social como parte do Excedente Econômico Mundial (DPEM _{PERCAPITA}), em porcentagem do PMB <i>per capita</i> – 1974-2000	121
GRÁFICO 18 – Países do Centro: Despesas <i>per capita</i> com Previdência Social como parte do Excedente Econômico Mundial (DPEM _{PERCAPITA}), em porcentagem do PMB <i>per capita</i> – 1971-1993.....	123
QUADRO 1 – Brasil e Chile: Benefícios Típicos da Previdência Social	27

QUADRO 2 – Brasil: Setores de Atividade Econômica Incorporados à Política de Previdência Social – 1930 a 1966	69
TABELA 1 – Brasil, Chile e América Latina: Participação das Pessoas com mais de 65 Anos no Total das Populações, em Percentuais – 1950 A 2050	73
TABELA 2 – Brasil e Chile: Expectativa de Vida por Gênero, em Anos de Idade – 1930/1950 - 2000/2005.....	74
TABELA 3 – Chile: Contribuintes à Previdência Social em Relação a Diferentes Condições da População- 1975-2002	88
TABELA 4 – Brasil: Contribuintes à Previdência Social em Relação a Diferentes Condições da População- 1973-2002	91
TABELA 5 – Brasil e Chile: Ritmo de Crescimento do Produto Manufatureiro, taxas anuais – 1950-1978	104
TABELA 6 – Brasil: Receitas do SINPAS e da Previdência Social, em milhões de dólares correntes e em % do PIB – 1971-1980	105

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 MARCO TEÓRICO E MÉTODO DE PESQUISA	15
1.1 ASPECTOS GERAIS DA ORGANIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	15
1.1.1 Abrangência do Programa Previdenciário.....	22
1.1.2 Estrutura de Financiamento do Programa Previdenciário	30
1.2 ECONOMIA-MUNDO COMO UNIDADE DE ANÁLISE.....	36
1.2.1 Organização das Atividades Econômicas: Troca Desigual de Excedentes	39
1.2.1.1 <i>A Hierarquia do Poder Político</i>	<i>43</i>
1.2.1.2 <i>O Caráter Cíclico do Processo de Acumulação.....</i>	<i>49</i>
1.2.2 A Política de Previdência Social sob a Perspectiva da Economia-mundo	52
1.3 ORGANIZAÇÃO DOS CONCEITOS E QUESTÕES DE MÉTODO	56
2 AMPLIAÇÃO E LIMITES DA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL E NO CHILE DURANTE O REGIME DE ACUMULAÇÃO NORTE-AMERICANO	63
2.1 A RELAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA COM OS ELOS DAS CADEIAS MERCANTIS LOCALIZADOS NO BRASIL E CHILE.....	64
2.1.2 A Política Previdenciária e a Reorganização do Sistema-mundo sob o Regime de Acumulação Norte-americano	67
2.2 MANIFESTAÇÃO DE LIMITES PARA A CONTINUIDADE DA POLÍTICA.....	72
2.2.1 A Questão da Maturidade dos Programas e o Aumento da Proporção de Idosos nas Populações	73
2.2.2 As Repercussões da Queda do Nível de Emprego Durante a Expansão Financeira do Regime de Acumulação Norte-americano.....	77
3 A CAPACIDADE DE INTERNALIZAÇÃO DO EXCEDENTE ECONÔMICO NOS ESPAÇOS NACIONAIS DO BRASIL E CHILE COMO CONDICIONANTE DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA	97
3.1 TRANSFORMAÇÕES PÓS-1970 NOS PADRÕES PRODUTIVOS	98
3.2 POSSIBILIDADES DE PRESERVAR RECURSOS À PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	104
3.2.1 Os Condicionamentos para a Concessão de Benefícios	109

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
REFERÊNCIAS	134
APÊNDICE	141
ANEXOS	144
TABELA A.1 – Países Centrais: População e Nível de Emprego e Desemprego, em milhares de pessoas - 1971-2003	144

INTRODUÇÃO

Os programas de previdência social têm sofrido profundas transformações em várias partes do mundo. Já tem um quarto de século que a chamada “reforma da previdência” se impõe em uma quantidade crescente de países como algo que muitos dos atores sociais julgam necessário, imprescindível ou até mesmo inevitável no mundo contemporâneo. O acontecimento é marcante, pois os governos têm aderido ao movimento buscando modificar princípios fundamentais nos programas previdenciários que em décadas anteriores pareciam ser inerentes à natureza dos Estados.

A atitude dos governos em matéria de previdência sofre, pois, uma forte alteração no mundo contemporâneo em relação ao que prevaleceu em décadas anteriores. Quando se verifica o imediato pós-guerra, momento em que são estabelecidos diversos acordos internacionais com a intenção de estabilizar as relações em sociedade após os conflitos, a política de previdência social passaria a representar, ao lado de outras políticas voltadas a regular as relações de trabalho, um mecanismo para equiparação das condições de existência dos indivíduos no interior dos países, sob a prerrogativa da “justiça social”¹. Nesse momento a previdência era promovida como direito de cidadania e, se não foi realizada em todas as regiões no mundo, permanece como uma aspiração das populações nacionais.

Essa busca pela estabilidade social que marca o mundo pós-guerra representa, no presente trabalho, elemento fundamental para uma devida compreensão das transformações ocorridas atualmente na previdência social. Seguindo a perspectiva dos sistemas-mundo – *world-systems analysis* – que tem como proponentes, entre outros, Giovanni Arrighi e

¹ Em um dos acordos internacionais que marcam o período do imediato pós-guerra, realizado ainda em 1944 na cidade da Filadélfia nos Estados Unidos da América (EUA), vários representantes de Estado (governos) reuniam-se por intermédio da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e concordavam com relação à necessidade de que diversas práticas relacionadas ao trabalho passassem a ser pautadas pela “justiça social”, entre as quais “... proteção do trabalhador contra enfermidades, sejam ou não profissionais, contra os acidentes de trabalho, proteção das crianças, dos adolescentes e das mulheres, aposentadoria por idade e por invalidez (OIT, 1944: Preâmbulo)”. Esse conjunto de práticas caracterizou a chamada *política de previdência social* implementada posteriormente em diversos países, a qual, mesmo apresentando especificidades em cada local onde foi sendo desenvolvida, seguiu por décadas aqueles princípios fundamentais que expressavam preocupações dos governos no imediato pós-guerra.

Immanuel Wallerstein, tal estabilidade teria sido materializada com a reorganização, por um lado, das condições para legitimação do poder político exercido pelos Estados nacionais; por outro lado, das possibilidades de obtenção de lucros por parte de corpos empresariais movidos pelo padrão Ocidental da livre iniciativa. Estes assumiram compromissos estreitos com o nível de remuneração do trabalho na expectativa de que a remuneração do capital se mantivesse elevada no longo prazo, enquanto governos vieram organizar ativamente as relações sociais no sentido de atender e controlar aspirações de trabalhadores e cidadãos em geral (ARRIGHI, 1994; WALLERSTEIN, 1995: 121-143).

Observando a realidade nos países centrais da economia-mundo capitalista², a Escola da Regulação caracteriza tal conjuntura de eventos como uma articulação do “modo de regulação keynesiano”, no que diz respeito às mudanças do modo de atuação do Estado diante da sociedade, com o “regime de acumulação fordista”, no que se refere aos compromissos entre empresários e trabalhadores perante as atividades produtivas. As políticas sociais promovidas nesses países, incluindo a política de previdência social, representaram garantias de direitos aos cidadãos, e vieram simbolizar os chamados Estados de Bem-estar. Se tais políticas, conforme aponta Alain Lipietz, foram efetivadas para “... assegurar a adesão dos trabalhadores ao compromisso fordista (LIPIETZ *apud* SOUZA, 1999: 7)”, elas também assinalam o que Thomas Humprey Marshall chama de acirramento em torno da conquista dos direitos sociais ou busca da cidadania plena no Estado Moderno, que ocorre com o “... desenvolvimento da democracia e o aumento do poder político das organizações operárias... (MARSHALL *apud* BOBBIO, 1986b: 417)”.

Ao observar as regiões periféricas da economia-mundo capitalista, verifica-se que a reorganização política e econômica do pós-guerra se materializou de forma distinta. Na América Latina o período foi marcado por processos de industrialização com forte regência do Estado. Em certa fase foi predominante a adoção de políticas de substituição de importações, em que empresas estrangeiras instalavam subsidiárias na região sob fortes

² O trabalho irá “ênfatizar” a existência de uma estratificação na economia mundial, o que significa dizer que há um padrão de acumulação de capitais típico de centro e um outro padrão de acumulação típico de regiões periféricas. Segue-se a noção de estratificação centro-periferia proposta pelos teóricos dos sistemas-mundo, a qual é uma reformulação do conceito centro-periferia da corrente cepalina dos anos 1950. Essa fundamentação teórica será mais bem explicada no primeiro capítulo da dissertação.

incentivos fiscais, atingindo-se assim ritmos elevados de crescimento da atividade econômica em alguns casos. Mas ao longo dos anos a região passou a ser dominada por governos autoritários, que ao perseguir e controlar a ação dos cidadãos evitou a construção de um ambiente de conquistas sociais democráticas³.

No decorrer do período ocorreu franca expansão de políticas sociais na região, pois o processo de industrialização implicava em urbanização e extensão de tais políticas para a população trabalhadora que migrava maciçamente dos espaços agrários. Onde a indústria mais se concentrou na região, portanto, nos países que se urbanizaram mais rapidamente, formavam-se grupos sociais com condições de exercer pressão sobre o Estado para a execução de políticas como habitação, saúde, assistência e previdência social. Os direitos sociais eram garantidos primeiramente para esses grupos representados basicamente por trabalhadores empregados em atividades tipicamente urbanas como funcionários públicos, bancários e operários localizados em setores estratégicos para os projetos de industrialização em cada país, como ferroviários, estivadores e mineiros.

Conforme fazem Carmelo Mesa-Lago e Fábio Bertranou, é possível identificar no tempo dois padrões de implementação da política social na região da América Latina, os quais estão associados à proeminência da busca por industrialização. Quando esta passa a ocorrer em alguns países na região, momento em que há um predomínio paralelo do populismo como prática de governos que em alguns casos alcança os primeiros anos da década de 1970, caracterizou-se uma “estratificação” das políticas sociais na região. Mas há uma ressalva que distingue o processo entre os países. Naqueles regimes democrático-pluralistas, como foram os casos do Chile e do Uruguai, a participação de grupos de

³ Entre as bibliografias que retratam a historiografia no Brasil e no Chile enfatizando a política econômica e o autoritarismo dos governos, destacamos aqui para o Brasil a leitura de SKIDMORE, Thomas (1967). *Brasil: de Getúlio a Castelo, 1930-1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1968 e também *Id.*(1988) *Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Para o Chile destacamos ELGUETA, Belarmino; CHELÉN, Alejandro. (1977) *Breve historia de medio siglo en Chile*. In América Latina: historia de medio siglo. 6 ed. Siglo XXI editores, s.a. de c.v. México, DF. (Volumen 1 – América del sur), p. 231-290, e REHREN, Alfredo. (2000) *Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile*. Fundación Tinker de Nueva York. Documento de trabajo n 305 (Disponível em <<http://www.cepchile.cl>>). Abordagens sobre a América Latina como um todo podem ser encontradas em OSZLAK, Oskar. *Formación Histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológico para su estudio*. Estudios CEDES, v 1 n 3. Buenos Aires: 1978, e também em MALLOY, James (1977) *Authoritarianism and Corporativism in Latin América*. Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 1977, e WIARDA, Howard J. *Politics and Social Change in Latin América: The Distinct Tradition*. University of Massachusetts, 1974.

pressão foi maior do que naqueles regimes de caráter corporativistas, como foram os casos do Brasil e da Argentina, em que o Estado era relativamente mais atuante.

Por outro lado, – e este seria o segundo padrão de implementação da política social na região – a partir do momento em que predomina na região o autoritarismo como prática política, alcançando de forma geral o início da década de 1980, a política social implementada pelos governos passa a priorizar a “uniformização” dos programas sociais se valendo da eliminação da representação e organização dos grupos de pressão. Isso veio suprimir a cidadania política e restringir, conseqüentemente, a cidadania social. Nos casos do Brasil, Argentina e Uruguai foram centralizadas e integradas várias instituições da política social, criando-se um sistema mais uniforme. No Chile foi buscada a unificação instaurando-se um sistema de previdência baseado na capitalização individual (MESA-LAGO, 1985: 5-8; MESA-LAGO e BERTRANOU *apud* FISCELLA, 2005: 5-6).⁴

Percebe-se então que a implementação da política social na América Latina não foi regida pela busca da cidadania plena, como aconteceu historicamente em países centrais da acumulação capitalista nos quais ergueram-se Estados de Bem-estar. Em países de regiões periféricas a política social apresenta como um forte instrumento utilizado pelos Estados para controlar movimentos sociais, isso tanto em países onde predominaram por um longo tempo formas corporativistas de governo, como é o caso do Brasil, como também em países onde esteve evidente uma maior participação democrático-popular nos processos políticos, como é o caso do Chile. Mesmo nestes últimos casos, a força dos Estados perante os movimentos sociais é relativamente mais decisiva em comparação aos processos políticos vigentes em democracias no centro do sistema-mundo, onde é mais intensa a busca dos próprios indivíduos por condições de cidadania.

Segue que a característica essencial da implementação da política de previdência social na região da América Latina, ao menos nos países que mais cedo se industrializaram, é a sua realização por meio relações “de cima para baixo” na sociedade, ou seja, através de

⁴ Portanto, mesmo que o trabalho tenha por objetivo enfatizar as implicações de um padrão de acumulação típico de regiões periféricas sobre a política de previdência social brasileira e chilena, como procuraremos explicar adiante, não significa que iremos ignorar a existência de especificidades locais na adoção dessa política nos dois países. Tais especificidades serão apontadas conforme sejam suficientemente importantes para caracterizar a política de previdência social no Brasil e no Chile.

processos políticos que resultam em *cooptação e controle das populações*.⁵ O que veio prevalecer a partir do autoritarismo político entre os anos 1960 e 1980 foi uma maior contundência da atuação do Estado na conformação da política de previdência social, a partir de quando tornou-se tanto necessário (economicamente) quanto possível (politicamente) implementar reformas que unificariam os programas.

É preciso, pois, considerar as especificidades do processo de implementação da política previdenciária em regiões periféricas do sistema-mundo. Na base dessas especificidades estão diferentes condições políticas e econômicas vigentes para países da periferia como são os casos do Brasil e Chile. Como procura destacar Marcio Pochmann, uma “... análise da proteção social requer considerar inicialmente a condição de pertencimento à periferia econômica, prisioneira do subdesenvolvimento. (POCHMANN, 2004: 7)”, o que seria fundamental para entender “... a permanência de grande parte da população prisioneira de condições precárias de vida de trabalho (*Id., Ib.*)”.

Numa análise similar, Medeiros Souza aponta alguns problemas em se tentar compreender a implementação de políticas sociais nos Estados localizados em regiões periféricas por meio de transposições de teorias da formação dos Estados de Bem-estar. O autor sugere que a “... redefinição de alguns conceitos – como o de industrialização e até mesmo o de desenvolvimento – [e] a inclusão de novos elementos explicativos – como o papel do setor externo... (SOUZA, 1999: 16-17)” seriam caminhos a seguir para contornar os problemas.

Argumenta-se aqui que, mesmo não constituindo modelos teóricos pertinentes para compreensão da política social implementada em Estados de regiões periféricas, nos Estados nacionais que se constituíram como Estados de Bem-estar foram praticadas políticas que no mínimo constituem fontes de inspiração relevantes para as periferias na medida em que várias dessas regiões seguem um caminho rumo à democracia depois de sofrerem com imposições de governos autoritários, como é o caso da América Latina⁶. Se

⁵ Essa é a tese principal de James Malloy em um estudo da política de previdência social no Brasil. O autor expande e procura confirmar essa hipótese para outros países da América Latina no capítulo 6 (p. 151-166) de sua obra, onde faz uma comparação da política previdenciária no Brasil com a prevalecente em países vizinhos. Ver a respeito MALLOY, James. M. (1979) *A política da previdência social no Brasil*. Tradução de Maria José Lindgren Alves. Revisão Técnica de Hésio Cordeiro. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

⁶ Alguns economistas chamariam a isto de “efeito demonstração” da política social em países desenvolvidos.

o Estado de Bem-estar não é, de fato, uma prática em regiões periféricas, é, realisticamente, uma aspiração. Mesmo que a maior parte das classes dirigentes nessas regiões negue cada vez mais enfaticamente essa possibilidade, os povos aí localizados ainda aguardam e reivindicam a realização de muito do que se fez através dos Estados de Bem-estar em décadas anteriores. E, enquanto existir busca ou sonho com democracia nas regiões periféricas, a aspiração do povo estará presente ao lado das pretensões das elites.

Mas, a partir do momento em que os Estados de Bem-estar entraram em crise, nos anos 1970, os programas de previdência social organizados pelos Estados passaram a ser cada vez mais questionados. A crise dos Estados de Bem-estar caracterizou-se pela expectativa de um crescimento relativamente maior do nível de gastos públicos em relação à arrecadação, diante da queda do ritmo na atividade econômica que se generalizou no mundo em meados da década de 1970. Isso ocasionou uma pressão por reformulações nas políticas públicas que caracterizaram o período pós-guerra: era a chegada de governos conservadores ao poder em países do centro na acumulação capitalista.

A política de previdência social apareceu como uma das vilãs do orçamento público ao absorver grande parte dos recursos, o que acontecia em escala crescente conforme estavam amadurecendo os programas previdenciários construídos ao fim da Segunda Guerra, e conforme aumentava a longevidade das pessoas que se aposentavam. Mesmo tendo constituído Estados menos abrangentes que os Estados de Bem-estar, países como Brasil e Chile também passaram por mudanças associadas a tal fenômeno: queda da atividade econômica, queda de arrecadação e pressões sobre a política de previdência social. Na realidade, Chile e Brasil consistem, em seqüência, em dois extremos no tempo no que se refere a estratégias de reformas na previdência que seriam adotadas na região da América Latina entre os anos de 1980 e início do novo milênio.

A mudança para um sistema previdenciário de capitalização individual tornaria o Chile pioneiro na adoção de um modelo de previdência que coloca (no caso chileno, totalmente) sob a responsabilidade da iniciativa privada a administração de aposentadorias e pensões, através de um *regime de capitalização com contribuição definida*. A partir da reforma implementada em 1981 sob o governo do general Augusto Pinochet, o exercício de direito à previdência social passaria pela filiação a fundos sob responsabilidade das chamadas *Administradoras de Fondos de Pensiones* (AFP), de caráter privado, extinguindo-se para

novos trabalhadores a possibilidade de aderir aos antigos planos administrados pelo Estado através de *regimes de repartição com benefício definido*⁷ (LIZANA, 2004: 24-25).

Nesse contexto de reformulações nas políticas implementadas nos Estados nacionais a partir de meados dos anos 1970, percebe-se que há algumas justificativas recorrentes para a implementação das reformas dos programas de previdência social que foram típicos do período pós-guerra. Essa recorrência, como se terá a oportunidade de verificar, é evidente no Brasil e Chile.

Ao fim da década de 1970 o sistema público de previdência social no Chile passava por questionamentos no que se refere à sua eficácia. José Pablo Arellano destaca que eram normais alegações como a que os déficits recorrentes entre contribuições e benefícios tornavam necessários aportes diretos do Estado; que o financiamento por meio do regime de repartição implicava em baixo rendimento dos recursos dos segurados; que havia regressividade no sistema, ou seja, maior peso do financiamento sobre os mais pobres; e que deficiências administrativas causavam demoras e mau atendimento (ARELLANO, 1980: 137-144).

Além das críticas relacionadas à eficácia do sistema de previdência social chileno para cumprir os pagamentos de benefícios aos segurados, é possível verificar que exerceram influências sobre a reforma as chamadas “contra-revoluções clássicas” que então ocorriam no terreno da Teoria Econômica⁸ como ramo do conhecimento científico. Essas contra-

⁷ No primeiro capítulo serão apresentadas as características básicas de cada *regime de financiamento da previdência social*, o qual representa o fator mais fundamental na organização dos programas de previdência social, em se tratando de implicações econômicas.

⁸ Queremos nos referir às idéias das chamadas correntes ortodoxas na Teoria Econômica que tornaram-se influentes a partir dos anos 1970. Estas vieram resgatar princípios da economia clássica que passaram cada vez mais a ser considerados na definição da política econômica em vários países, depois de mais de duas décadas de predomínio dos princípios da economia keynesiana nos casos mais bem sucedidos de crescimento no pós-guerra. As idéias de duas correntes teóricas simbolizam essa contra-revolução: dos “monetaristas” e dos “novo-clássicos”. Na visão dos monetaristas, as decisões dos indivíduos – agentes econômicos – seriam fundamentadas em “expectativas adaptativas”, isto é, variam de acordo com o curso dos fatos no tempo. Isso apareceu como argumento contra as políticas econômicas praticadas em vários Estados no pós-guerra que tinham a finalidade de reduzir o nível de desemprego na economia, mas que a partir dos anos 1970 estariam criando inflação. A hipótese seria que tais políticas só poderiam ser mantidas no curto prazo. O artifício keynesiano de aumentar gastos do governo e/ou ampliar a base monetária criaria poder de compra artificialmente mais alto na economia, como seria o caso da garantia de um nível de salários nominais (política de sindicatos). No longo prazo os agentes adaptariam suas expectativas de poder de compra conforme os preços aumentassem (no caso de salários,

revoluções representaram objeções à política keynesiana de pleno emprego que era um consenso em vários países, e vieram ganhar força com a desaceleração do crescimento no capitalismo Ocidental a partir dos anos 1970. No jargão corrente, seria a ascensão do “neoliberalismo”. No campo da previdência social, estudos como o que Martin Feldstein (1974) realizou para os Estados Unidos (EUA) buscavam mostrar “efeitos perversos” que os sistemas financiados por regimes de repartição causavam ao equilíbrio macroeconômico. Os principais efeitos seriam a não acumulação de fundos em mercados financeiros, o desestímulo à formação de poupanças, o aumento das tributações sobre a folha de salários conforme a população envelhece, e o abandono precoce do mercado de trabalho (FELDSTEIN *apud* MATJASCIC, 2002: 6).

O crescimento econômico reduzido que prevaleceu durante os anos 1980 no capitalismo Ocidental, agravado na América Latina pelas crises de dívida externa que pressionavam a moeda nacional e os orçamentos públicos em vários países impondo-lhes *trade-offs* entre crescimento e inflação, fez da austeridade monetária e fiscal uma obrigação na região. Ao início dos anos 1990 o modelo previdenciário chileno aparecia como remédio sedutor e objeto de investigação a ser testado em outros Estados, num momento em que a crença nas virtudes da liberalização econômica ganhava ainda mais vigor depois da queda do comunismo na União Soviética. Ao final da década, um estudo de Estelle James mostrava

seu nível real cairia). O resultado seria necessariamente o aumento da inflação, a não ser que não houvesse restrições para que a taxa de desemprego na economia retornasse para seu “nível natural”, e neste caso a política não atingiria os efeitos desejados. Para maiores detalhes ver FRIDMAN, Milton (1953) *The Methodology of Positive Economics*. In *Essays in Positive Economics*, edited by Milton Friedman. Chicago: University of Chicago Press, e FRIEDMAN, Milton (1970) *The Counter-revolution in Monetary Theory*. Institute of Economic Affairs, occasional (paper 33).

Para os novo-clássicos, ainda mais céticos que os monetaristas no tocante à política econômica, os agentes econômicos não buscam apenas adaptar suas decisões ao curso dos fatos, mas tomam-nas com base numa “otimização do estoque de informações passadas”. Os agentes seriam racionais e não repetiriam os mesmos erros cometidos no passado para tomar decisões. Portanto, sob a hipótese de “expectativas racionais” dos agentes, a política econômica, seja de natureza fiscal (gastos do governo) ou monetária (aumento da oferta de moeda), resultaria em inflação ou desemprego num prazo mais rápido do que propunham os monetaristas, o que significou um ataque ainda mais contundente às medidas governamentais dedicadas à manutenção do nível de emprego na economia. Para maiores detalhes ver LUCAS, Robert (1980) *Rules, Discretion, and the Role of the Economic Advisor*. In *Rational Expectations and Economic Policy*, edited by Stanley Fischer. Chicago: Chicago University Press.

Não é difícil perceber a influência dessas idéias no confronto ideológico que permeia a arena política em vários países nas últimas décadas do século XX. Queremos destacar aqui que tais objeções à política de emprego exercida pelos Estados vieram representar um vetor de influência importante sobre as transformações que a política de previdência social vem sofrendo em vários lugares desde os anos 1980.

que a reforma do Chile trouxera efeitos benéficos para a economia no país, em se tratando de equilíbrio no mercado de trabalho, formação de poupanças e acumulação de fundos em mercados financeiros (JAMES, 1998: 26-34).

Uma série de países periféricos latino-americanos e também fora da região implementaria mudanças na previdência social que, os quais, ao preservarem algum montante de benefícios previdenciários sob a administração do Estado, não seguiam estritamente o modelo chileno, mas já se encaminhavam para a privatização da previdência. Medidas de tal natureza passaram, inclusive, a constituir recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, periodicamente ou nos momentos em que os países se vêem obrigados a recorrer aos recursos financeiros dessas instituições. James (*Id., ib.:* 12) sintetiza as características de cada um dos “três pilares” da reforma da previdência incentivada pelo Banco Mundial. Um sistema previdenciário deveria possuir:

- um pilar obrigatório gerenciado pelo governo e financiado a partir dos impostos para fins de redistribuição;
- um pilar obrigatório gerenciado pelo setor privado e plenamente capitalizado para fins de poupança, e
- um pilar voluntário para aquelas pessoas que desejam mais proteção na aposentadoria.

Conforme mostra um relatório elaborado por técnicos do Banco Mundial para avaliação da previdência social no Brasil ao final da década de 1990, com apoio técnico de brasileiros no governo e na sociedade civil,

... depois das reformas em muitos países latino-americanos na década de 1990, o Brasil [era] o único da sua região com um primeiro pilar grande, nenhum segundo pilar e um terceiro pilar relativamente insignificante (Banco Mundial, 2000: IX).

Após as reformas implementadas durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, quando o regime de repartição vigente sofre algumas modificações como a exigência de maiores idades para aposentadorias, no ano de 2003, já sob o governo Luís Ignácio Lula da Silva, tramitou no Parlamento nacional um projeto de reforma aproximando o formato da previdência social no país às recomendações do Banco Mundial, encerrando assim um ciclo de transformações pelo qual a previdência social passou na região latino-americana desde a reforma chilena. A reforma no Brasil limitaria o valor máximo de benefícios para os programas dos funcionários públicos de modo a equipará-los com os benefícios dos

trabalhadores do setor privado. O regime de capitalização seria aplicado no cálculo de benefícios acima do valor máximo estabelecido para os programas públicos, com filiação voluntária a entidades de caráter privado (bancos e empresas terceirizadas) que se tornaram responsáveis pela chamada previdência complementar.

Similarmente ao caso chileno no início dos anos 1980, no momento da aprovação da reforma previdenciária no Brasil estavam presentes tanto motivações macroeconômicas como críticas específicas ao sistema de previdência social vigente no país.

A idéia de que o regime de repartição seria fonte de “efeitos perversos” sobre a economia foi defendida no já mencionado estudo realizado pelo Banco Mundial, que destacava como essencial para a reforma observar implicações sobre “... a equidade, eficiência do mercado de mão-de-obra e o desenvolvimento da poupança e dos mercados de capital (...) [, além das] preocupações fiscais (...) [que seriam] primordiais (*Ib*: XXIX)”. Tal visão já era defendida no início dos anos 1990, como ficou evidente numa comissão formada em 1992 na Câmara dos Deputados para estudar o sistema previdenciário, liderada pelo deputado Antônio Britto. Levantou-se então que um sistema de previdência privado e capitalizado estimularia as pessoas “... a melhorar seu rendimento e, por conseqüência, aumentarem sua capacidade de poupança, criando as bases necessárias para a sustentação financeira do desenvolvimento do país (MARQUES, BATICH e MENDES, 2003: 113)”. Ana Elizabete Mota destaca que o relatório final da comissão sugeria uma ligação orgânica da crise do modelo de previdência social com a crise econômica vivida pelo país, e que seria benéfico abrir possibilidades para participação do capital privado na área de previdência social (MOTA *apud* SALVADOR, 2003: 108).

No que se refere à eficácia do modelo previdenciário público no Brasil, Milko Matijascic sintetiza três problemas apontados pela literatura antes da reforma de 2003, o que ele caracteriza como “fatores endógenos” que estariam acarretando a crise do sistema. O primeiro problema seria a existência de gastos excessivos gerados por deficiências de gestão administrativa, que absorvem recursos necessários para atender prioridades como melhorar o valor dos benefícios; o segundo seria uma baixa capacidade de financiamento do sistema, que se manifesta acentuadamente a partir dos anos 1990 exigindo cada vez mais aportes do Estado; o terceiro problema seria a onerosidade e regressividade dos

benefícios, já que os gastos com aposentadorias mais altas estavam concentrados para os segurados mais ricos (MATIJASCIC, 2002: 61-76).

Em síntese, é possível encontrar na literatura, como justificativas para a realização de transformações na previdência social, tanto do Brasil mais recentemente, como do Chile duas décadas atrás, por um lado, uma *ineficácia* dos sistemas previdenciários organizados pelos Estados em regime de repartição e, por outro lado, *efeitos negativos para a macroeconomia* que este regime produziria.

Seguindo uma definição utilizada por Luís Carlos Bresser-Pereira, tais justificativas referem-se a questões de eficácia e eficiência da política pública:

“... eficácia (...) consiste na habilidade de alcançar metas desejadas e ao mesmo tempo evitar os resultados inesperados; a eficiência é a habilidade de escolher os meios mais adequados para alcançar os objetivos – os meios que minimizam os custos (BRESSER-PEREIRA, 2001: 214, grifos meus).”

A partir dos anos 1980 tornou-se conclusão comum entre especialistas e executores de políticas que a hesitação do Estado diante do imperativo da reforma da previdência faria permanecerem a ineficácia dos programas e os custos elevados para a economia.

A partir desse diagnóstico são levantadas algumas questões:

- i) Se a previdência social administrada pelo Estado é realmente ineficaz e causa efeitos negativos à economia interna, os programas de previdência social organizados no Brasil e no Chile teriam assim se perpetuado entre os anos 1930 e meados dos anos 1970, ou durante esse período eles cumpriram algum objetivo e exerceram alguma influência positiva sobre o desempenho econômico nos dois países?
- ii) Seria a forma de organização dos programas de previdência social implantados historicamente no Brasil e no Chile um motivo para sua ineficácia e influência negativa sobre a economia nesses países?
- iii) Conforme os programas previdenciários no Brasil e no Chile têm passado por transformações no sentido de transferir para a iniciativa privada a administração de benefícios da previdência social – no Brasil uma parte a partir de 2003, no Chile a totalidade a partir de 1981, em se tratando dos benefícios futuros para os trabalhadores que estão entrando no mercado de trabalho – como vem se comportando a eficácia dos programas bem como o desempenho econômico no Brasil e no Chile?

As respostas dadas para tais questões compõem a hipótese do trabalho. Na seqüência, seria possível compreender a eficácia da previdência social e a contribuição que a mesma

possa ter dado ao desempenho econômico no Brasil e no Chile se a concebermos, antes de tudo, como um *objetivo político perseguido pelo Estado* nos dois países. Como já se mencionou, em países de regiões periféricas da acumulação capitalista, como são os casos de Brasil e Chile, a previdência social teria se cristalizado muito mais como resultado da busca dos Estados para regular suas populações no período do pós-guerra, do que como resultado da busca por cidadania plena pelos próprios indivíduos.

É nesse sentido a perspectiva dos sistemas-mundo torna-se útil para a construção da hipótese do trabalho: a previdência social teria constituído, tanto no Brasil como no Chile, um instrumento político que auxiliou a manter e atrair excedentes econômicos ao espaço interno dos dois países num momento de expansão mundial da indústria. Localizados na região semiperiférica do sistema-mundo – mais precisamente economia-mundo a partir da Idade Moderna, de acordo com definição de Wallerstein (1974: 338) – os Estados no Brasil e Chile buscaram incentivar a criação de um parque industrial local primeiramente por meio do investimento interno, depois associado-se ao capital estrangeiro, com o objetivo de manter e atrair excedentes econômicos para dentro do espaço nacional.

Mas isso só foi possível dentro de um certo limite de tempo, e aqui reside a resposta negativa à segunda questão. A eficácia e contribuição exercida pela previdência social teria sido uma realidade enquanto a economia-mundo passava por um período de expansão material⁹ sob a liderança dos EUA. Isso ocorreu entre os anos 1930, quando este país assume o lugar da Grã-Bretanha no centro da economia mundial, e o início da década de 1970, depois que eventos de ordem política e econômica evidenciam uma deterioração da liderança norte-americana na economia-mundo, dentre os quais destaca-se aqui o rompimento do sistema de paridades cambiais baseado no lastro em dólar norte-americano, o qual havia estabilizado o câmbio internacional durante décadas permitindo assim a transferência de capitais estrangeiros para regiões periféricas na economia-mundo. Nesse ínterim, os programas de previdência social organizados no Brasil e no Chile teriam

⁹ A idéia de uma expansão material na economia-mundo baseia-se nas conclusões de um trabalho de Giovanni Arrighi (1994), conforme será apresentado na seção 1.2. Por hora basta esclarecer que com expansão material estamos querendo nos referir a um período em que a massa de capitais a nível mundial está mais voltada ao investimento na produção e comércio de mercadorias do que em títulos de dívidas e moedas. Em outras palavras, observando o fluxo de capitais a nível mundial, seria predominante o investimento na esfera produtiva em relação à esfera financeira.

se mostrado eficazes – cumprindo o objetivo básico de auxiliar a regulação de relações sociais específicas no âmbito do trabalho – e colaborado para a execução das estratégias que resultaram num melhor desempenho econômico nos dois países – influenciando positivamente a economia ao atrair mão-de-obra do campo para o espaço urbano, *locus* onde se desenvolvia a indústria, e estimulando o consumo agregado ao pagar benefícios.

Porém, a partir dos anos 1980, passam a predominar outros critérios em termos de eficácia dos programas previdenciários – seus objetivos – e de contribuição dos mesmos à atividade econômica – incentivos macroeconômicos. Desde então, para atrair e manter excedentes econômicos dentro do espaço nacional, os Estados no Brasil e Chile passam a se envolver cada vez mais com políticas voltadas à manutenção da austeridade fiscal e monetária. A partir disso forma-se um consenso cada vez mais amplo de que o Estado deve administrar um volume mínimo de benefícios da previdência social, pois assim se livra de uma fonte potencial de despesas e déficits públicos que seria uma das origens de gastos maiores e de expectativas de inflação. Ao responder à terceira questão, ou seja, se as transformações nos programas previdenciários dos dois países estão os tornando mais eficazes e se estão criando maior estímulo à atividade econômica, buscar-se-á contrapor o que prevalece atualmente com o que prevaleceu anteriormente em termos de objetivos dos programas previdenciários e de meios adequados para atingi-los.

Pretende-se mostrar no trabalho que a política de previdência social no Brasil e no Chile deve ser compreendida como partes de um mesmo processo dividido em duas fases. Na primeira fase, a expansão da previdência social se desenvolve como necessidade diante das estratégias sucessivas para retenção e atração de excedentes adotadas na semiperiferia da economia-mundo, onde estão incluídos Brasil e Chile. Na segunda fase, a crise da previdência social decorre de uma dificuldade para manter excedentes econômicos dentro do espaço nacional, o que se manifesta de forma intensa no Brasil e Chile como componentes da semiperiferia. Na primeira fase há uma tendência para o crescimento econômico no interior dos dois países, na segunda fase não há, e isto representa um fator importante que irá afetar a eficácia dos programas de previdência social organizados nos dois países, fazendo com que os mesmos passem a figurar como fontes de perturbação à economia interna. Evidenciar esse fenômeno é o objetivo geral desta dissertação.

A sucessão dos capítulos se refere aos objetivos específicos do trabalho:

- i)* Apresentar os elementos teóricos que permitirão caracterizar a estrutura organizativa da previdência social no Brasil e Chile ao longo do tempo analisado; apresentar o marco teórico a partir do qual buscar-se compreender a ação política dos Estados modernos de modo interdependente ao desenvolvimento do capitalismo histórico; especificar o método de comparação utilizado na pesquisa empírica;
- ii)* Abordar a expansão da política previdenciária no Brasil e no Chile até meados dos anos 1970, período no qual ocorre uma extensão de garantias de proteção social para estratos da população cada vez maiores; mostrar como a expansão financeira, ao implicar em queda do nível de emprego, faz reduzir o número de contribuintes efetivos e potenciais como proporção da população total em cada país;
- iii)* Apresentar as implicações do processo de expansão financeira a partir dos anos 1970 sobre o nível de excedentes econômicos mundiais internalizados no Brasil e Chile; tratar das conseqüências que esse fenômeno proporciona para a parte dos excedentes apropriados pelos trabalhadores residentes em cada país; mostrar que a posição semiperiférica de Brasil e Chile da distribuição de excedentes mundiais condiciona a implementação da política previdenciária por parte de cada um dos dois Estados.

1 MARCO TEÓRICO E MÉTODO DE PESQUISA

Na primeira parte deste capítulo são abordadas algumas definições teóricas que permitirão analisar comparativamente o funcionamento da previdência social no Brasil e no Chile, de modo a enfatizar que tais definições não são desvinculadas de valores ou princípios que fundamentam a organização política da previdência social em cada lugar.

Na segunda parte é abordado o conceito de economia-mundo como modo de compreensão do desenvolvimento do capitalismo histórico de maneira interdependente à ação política dos Estados modernos. A contribuição teórica de autores que fazem parte da Economia Política dos Sistemas Mundo é relacionada com perspectivas que explicam a ação política de um Estado de forma relativa a outros Estados, e não isolada no espaço nacional.

A partir desse marco conceitual, pretende-se destacar a força relativa da ação estatal no que se refere à implementação da política previdenciária, na medida em que esta desenvolve-se condicionada às possibilidades de cada Estado melhorar sua posição na distribuição – desigual – do excedentes econômicos no espaço mundial.

1.1 ASPECTOS GERAIS DA ORGANIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A literatura fornece definições teóricas que permitem caracterizar o funcionamento dos programas de previdência social. Pretende-se enfatizar que tais definições teóricas não figuram como “verdades absolutas”, ou seja, não podem ser tomadas como verdades “por si só” por pura lógica. Estão associadas, acima de tudo, a princípios ou valores fundamentados em evidências históricas, isto é, que decorrem de experiências concretas, os quais definem o movimento de grupos e/ ou classes em cada lugar no momento presente. Por isso, antes de apresentar as definições teóricas que permitirão analisar comparativamente o funcionamento dos programas de previdência social no Brasil e no Chile, o trabalho começa fazendo referência às evidências que embasam tais definições.

Brasil e Chile são países em que a formação do Estado constitui um processo relativamente recente quando se compara ao processo de formação de Estados na Europa.

Há duas decorrências disto: uma é que já estão sendo implementados alguns tipos de organização de proteção social quando o aparelho de Estado ainda está em formação nos espaços brasileiro e chileno, que se transforma em uma política previdenciária conforme o Estado se consolida nos dois países; outra é que essa organização da política previdenciária, tanto no seu momento inicial como no desenvolvimento posterior, vai expressar traços do que aconteceu em períodos anteriores no chamado “velho mundo”.

No momento presente, Brasil, Chile e vários lugares no mundo apresentam formas de organização da política de previdência social que de algum modo expressam princípios fundamentados em experiências realizadas no passado. Quando e onde surgem as primeiras experiências que fundamentam os princípios organizativos da política de previdência social no presente? Gloria Regonini distingue aqueles Estados que hoje tendem a garantir mínimos de rendas, alimentação, saúde, habitação e educação como direito de todos os indivíduos, daqueles Estados em que tais políticas se desenvolveram muito mais como medidas assistenciais às pessoas, ou seja, como consequência do fracasso individual para atingir essas condições mínimas de existência. A autora aponta o contexto dos séculos XVII e XVIII como marco dessa distinção:

... foram precisamente os Estados patrimoniais mais distantes das formas de legitimação legal-racional que foram mais além nas formas de defesa do bem-estar dos súditos, enquanto que, nas sociedades em que ia se consolidando a Revolução Industrial, as normas de defesa das populações mais fracas surgiam como barreiras medievais opostas à livre iniciativa (REGONINI *apud* BOBBIO, 1986b: 416, grifo meu).

Portanto, é com base na definição weberiana de *legitimação do poder político*¹⁰ que a autora distingue lugares onde foram desenvolvidas iniciativas políticas no sentido de garantir algum nível de bem-estar à população, de outros lugares onde essas iniciativas foram desenvolvidas como auxílio aos mais fracos. A política de previdência social teria origem naqueles Estados historicamente marcados pela ação tradicional/ carismática dos governantes na busca de legitimação do poder, de que seria um caso exemplar o Estado

¹⁰ Para Max Weber a forma mais apropriada de definir o poder político seria a partir de *seus meios*. Os meios específicos ao Estado seriam referentes ao uso da força física, porém não seriam os únicos. Antes de utilizar a força o Estado precisa *se legitimar* através da política interna e externa. Weber aponta como formas de legitimação do poder a tradição, o carisma do governante e a legalidade ou racionalidade de suas ações.

germânico, enquanto naqueles Estados em que predominou a forma legal-racional de legitimação do poder, como o Estado britânico, desenvolvem-se medidas que significaram muito mais uma prestação de auxílio às pessoas necessitadas do que uma garantia de direitos sociais à população.

Em um sentido similar, Gøsta Esping Andersen faz referência a três formas históricas de introdução de direitos sociais no decorrer da Idade Moderna. Na primeira forma predominou a assistência social como direito estreitamente ligado às necessidades dos pobres, adotada por Estados liberais como EUA, Canadá e Grã-Bretanha, ou seja, em regiões de povos anglo-saxões. A segunda maneira seria a adoção da previdência social estatal e compulsória como garantia de direitos bastante amplos aos indivíduos sob condições de contribuições e elegibilidade, ou seja, uma garantia de direitos de forma fragmentada ou segmentada no interior da população. Seria adotada em Estados de tradição conservadora como Alemanha, Áustria, Itália e França. A terceira maneira foi a seguridade social baseada no “Plano Beveridge”¹¹, adotada principalmente em Estados de tradição social-democrata como nos países escandinavos, com a qual buscava-se estender aos indivíduos-cidadãos benefícios básicos e iguais sem estarem diretamente ligados com contribuições ou atuação anterior das pessoas no mercado (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Deste modo, ao se abordar a organização da política de previdência social, há de se considerar o lugar onde tal política está sendo realizada, pois seu significado decorrerá da

¹¹ O “Plano Beveridge” é como ficou conhecido o conjunto de medidas recomendado em um relatório elaborado por William Beveridge no ano de 1942, na Grã-Bretanha, alertando para as condições de vida precárias da população em meio à Segunda Guerra Mundial. É a partir de então que a expressão “Estado de Bem-estar” torna-se conhecida. Um Estado de Bem-Estar deveria seguir o seguinte princípio orientador da política:

... independentemente da sua renda, todos os cidadãos, como tais, têm direito de ser protegidos – com pagamento de dinheiro ou com serviços – contra situações de dependência de longa duração (velhice, invalidez...) ou de curta (doença, desemprego, maternidade...) (REGONINI *apud* BOBBIO, 1986:417)

Outros Estados europeus seguiram muito mais que a própria Inglaterra as diretrizes do Plano Beveridge, tornando-se Estados de Bem-estar no sentido literal do termo ao priorizar a organização de *sistemas de seguridade social* que reuniam um conjunto de políticas sociais destinadas a garantir níveis mínimos de rendas e prestação de serviços básicos aos cidadãos. Segundo Eric Hobsbawm:

No fim da década de 1970, todos os Estados capitalistas avançados se haviam tornado ‘Estados de Bem-estar’ desse tipo, com seis deles gastando mais de 60% de seus orçamentos na seguridade social (Austrália, Bélgica, França, Alemanha Ocidental, Itália, Países Baixos) (HOBSBAMW, 1994:279)

Na seqüência abordaremos as distinções entre as noções de previdência social e seguridade social.

herança cultural do grupo de pessoas que formam o país¹² e que irão materializar no Estado o que pretendem com a política de previdência social. Em cada lugar há uma organização da previdência social fundamentada em princípios ou valores defendidos pelos grupos com representação no poder.

Como já foi mencionado, no Brasil e Chile já existem algumas formas de organização da proteção social quando o Estado ainda está em processo de formação, o que vem se consolidar como política de previdência social no momento que o aparelho de Estado torna-se mais consolidado nos dois países.

No Brasil já havia uma interferência estatal em medidas de proteção social ao fim do século XIX. Entre 1888 e 1919 são sancionadas leis e decretos com o objetivo de garantir aposentadorias e pensões para trabalhadores do serviço público civil e militar, como funcionários da marinha, correios e estradas de ferro. Em 1923 cria-se a primeira Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) para trabalhadores de ferrovias, medida estendida posteriormente para marítimos, portuários e trabalhadores da rede de energia elétrica. Até este momento o Estado, ainda em processo de formação, atuava no campo da proteção social estabelecendo leis e decretos que deveriam ser seguidas pelos agentes privados.

A partir dos anos 1930 o Estado no Brasil passa a se envolver mais diretamente com uma política previdenciária. Neste momento já existe uma maior consolidação do aparelho de Estado no Brasil que passa a aglutinar valores de grupos urbano-industriais com representação no poder a partir da política de Getúlio Vargas¹³. Com a Aliança Liberal no poder, industriais, funcionários públicos e trabalhadores de setores de atividade

¹² Que podem ou não caracterizar uma nação. Um grupo de pessoas constitui uma nação se atribui superioridade a certos valores culturais, buscando preservá-los e desenvolvê-los e assim cultivar a peculiaridade do grupo. O Estado consiste num mecanismo para a *realização política* dessa perpetuação de valores. Para Weber “... uma nação é uma comunidade de sentimento que se manifesta adequadamente num Estado próprio; daí, uma nação é uma comunidade que normalmente tende a produzir um Estado próprio (WEBER, 1924: 123)”.

¹³ A tomada do poder pela Aliança Liberal no Brasil não representaria uma dissolução de interesses dos grupos até então dominantes, representados pelas oligarquias rurais formadas principalmente por cafeicultores paulistas. A partir dos anos 1930 as prioridades passaram a ser o desenvolvimento urbano-industrial, porém de modo não rivalizar com alguns dos interesses vitais dos grandes fazendeiros que dominavam a política no país desde o final do século XIX. A política de defesa do café (compra de excessos de produção) é o caso mais exemplar de consideração dos interesses da oligarquia agrária. A não extensão de direitos sociais aos trabalhadores do campo também é um exemplo de não interferência nos interesses dos grandes latifundiários.

econômica importantes para o espaço brasileiro passariam a ter representação no país. A previdência social seria organizada a partir de Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) que recolham contribuições previdenciárias sobre a folha de salários e se responsabilizavam pela concessão de aposentadorias, pensões e serviços médicos àqueles trabalhadores dos setores mais importantes de atividade econômica, como empregados da indústria, comércio, ferrovias, bancos e serviços públicos. Os IAP viriam substituir às antigas CAP organizadas pelos próprios empregados e patrões em cada empresa.

A organização da política de previdência social no Brasil irá formar-se como uma forma segmentada de concessão de benefícios no interior da população, o que era uma inspiração no modelo de previdência introduzido na Alemanha ao fim do século XIX:

Os trabalhadores urbanos, tanto os de colarinho branco quanto os de colarinho azul, reunidos em sindicatos, foram capazes de pressionar o governo federal durante as décadas de 1920-1940 para conquistar a cobertura proporcionada pelos programas de seguridade social (sic). Esses programas eram baseados no princípio contributivo individual e co-financiados pelo empregador e pelo Estado. Esse modelo estava inspirado no modelo bismarckiano, implantado na Alemanha em fins do século XIX (SHWARZER e QUERINO, 2002: 9)..

Os grupos mais bem posicionados no conjunto de atividades econômicas localizadas no país é que irão ter acesso aos programas, ou seja, os trabalhadores que exerciam atividades nas indústrias e em serviços localizados no setor urbano que representavam engrenagens fundamentais para o desenvolvimento econômico. Vicente de Paula Faleiros destaca que o “governo de Getúlio Vargas implantou os seguros sociais nessa perspectiva gradualista, controladora e fragmentada da classe operária (FALEIROS, 1980: 135)”.

No decorrer do tempo, a organização da política de previdência social no Brasil se desenvolverá seguindo esse princípio fundamental: *segmentação do acesso aos benefícios*. Um dos resultados a serem apresentados no trabalho será demonstrar que esse princípio se mantém na previdência social brasileira ao longo do tempo, e mesmo durante o contexto de reformas da virada do século XX que, apesar de trazer à tona uma injustiça na forma de distribuição dos benefícios no interior da população, acaba por avalizar – mesmo que de “forma reformada” – a discriminação no acesso aos benefícios.

A proteção social no Chile também compreende um período de fixação de leis para a área e posteriormente um envolvimento direto do Estado com a matéria. Entre os primeiros

anos do século XX até o ano de 1916 são sancionadas várias leis que estabelecem critérios para aposentadorias e pensões de trabalhadores das forças armadas e das ferrovias. O envolvimento direto do Estado no campo da proteção social, transformando leis para a área em uma organização política da previdência social, também inicia-se a partir do momento em que certos grupos de atividade econômica passam a ter valores considerados no interior do aparelho de Estado. No Chile esse processo se materializa já em meados da década de 1920, quando as classes médias urbanas vão ter representação na política empreendida por Arturo Alessandri, ocorrência que decorreria de um pacto entre grupos heterogêneos no interior da população também denominado de Aliança Liberal¹⁴. No ano de 1924 seria criada a *Caja del Seguro Obrero* e no ano de 1925 a *Caja de Empleados Particulares*. No que se refere à caixa previdenciária dos operários, esta seria:

... financiado con los aportes de los trabajadores y sus patrones y del Estado. Se estableció que este último destinaría parte de los recursos de su presupuesto a los beneficios previsionales en vista a que la 'situación social' en que se debatían los obreros aparecía inaceptable (ARELLANO, 1980: 128)

No que se refere à caixa previdenciária dos empregados privados, a mesma:

... se trataba únicamente de un ahorro forzoso que ellos depositarían para cuando pasaran a retiro. La relativa mejor posición económica de

¹⁴ A introdução de valores de novos grupos no interior do Estado chileno significou uma maior contraposição de interesses com os grupos até então dominantes quando comparamos com o processo no Brasil. Depois que Alessandri assume o poder no ano de 1924, as medidas políticas empreendidas pelo Estado incluíam reivindicações que se contrapunham aos interesses da oligarquia local e dos grupos estrangeiros que representavam as antigas forças econômicas que dividiam o controle da produção e exportação do salitre:

Alessandri, dotado de una extraordinaria vocación política, fue un caudillo incansable. Su victoria significó el ocaso político transitorio de una oligarquía y o ascenso de las capas medias, como resultado de un largo proceso de lucha de los representantes económicos de las provincias, que se habían incorporado gradualmente a la actividad pública compitiendo con los usufructuarios tradicionales del poder político. El nuevo primer mandatario desafió a la oligarquía al designar un ministerio que representaba, precisamente, a dichos sectores que se habían atrevido a enfrentar a la hasta entonces clase dominante (ELGUETA e CHELÉN, 1977: 233).

A contraposição de interesses intensificava a rivalidade em torno do poder do Estado. Por mais de uma década vigorou uma situação em que os antigos grupos dominantes pressionavam os novos grupos a recorrer ao uso da força para exercer o poder.

A necessidade de controlar o Estado, nos períodos de maior atrito, fez que muitas vezes – fundamentalmente pelo domínio que as oligarquias exerciam através dos sistemas parlamentares – se recorresse como alternativa extraordinária a regimes de força, que fortaleceram o poder do executivo; inicialmente foram os novos setores médios que pressionaram para robustecer o executivo (CARDOSO e FALLETO, 1970: 83).

estos trabajadores llevó a los legisladores a no considerar el aporte del Estado para financiarles sus beneficios, como se había hecho con los obreros (Id., Ib: 129).

A organização política da previdência social chilena também irá desenvolver-se de forma segmentada no interior da população. Aqueles grupos sociais com maior representação política no Estado é que conseguirão obter primeiramente o acesso aos programas. Esse processo de concessão segmentada de benefícios da previdência social, que “... se enmarca en la experiencia o modelo alemán diseñado por Bismarck a fines del siglo pasado [XIX] (ARENAS DE MESA, 2000: 11)”, continua após a crise econômica mundial de 1929, que assim como no Brasil estimularia o processo de industrialização no Chile. Neste contexto, em que o Estado chileno passaria a ser conduzido pela Frente Popular¹⁵:

... los distintos sectores de asalariados se sometieron a la ‘institucionalización’ de sus protestas sociales y reivindicaciones económicas, de acuerdo a las normas del código del trabajo y las leyes de seguridad social. Por la indecisión cuando no por la complicidad de los partidos del Frente Popular, el campesinato quedó al margen de toda a organización... (ELGUETA e CHELÉN, 1977: 241).

No decorrer do tempo – o que é resultado a ser demonstrado no trabalho – a organização da política de previdência social no Chile considerará os seguintes princípios ou valores: atuação do Estado buscando redistribuir renda no interior da população através de alguns dos programas; incentivo à poupança individual para formação de fundos previdenciários; segmentação do acesso aos benefícios, mesmo sendo este último princípio algo que propôs-se eliminar através da reforma de início dos anos 1980. Ao comentar a evolução da política previdenciária no Chile apontando etapas ou correntes de mudanças no decorrer do tempo, Alberto Arenas de Mesa destaca que:

Ninguna de estas corrientes ha destruido totalmente la construcción anterior, sino que, más bien, ha operado una política de readecuación de las instituciones preexistentes, o bien de agregación de nuevas estructuras. Así, por ejemplo, la acción reformista emprendida a partir de mediados de siglo mantuvo en buena parte los esquemas de seguros sociales bismarckianos (ARENAS DE MESA, 2000: 11).

¹⁵ As “Frentes Populares” foram alianças políticas surgidas no período entre as duas Grandes Guerras em países como a França, Espanha e Chile, que tinham como objetivo principal obter êxito nas eleições locais. As Frentes Populares materializaram compromissos políticos entre grupos de esquerda (socialistas e comunistas menos radicais) e de centro-esquerda (liberais, cristãos e democratas) contra os movimentos de ultradireita (o fascismo).

Em resumo, assim como foi durante o processo de formação do Estado alemão ao fim do século XIX, no Brasil e no Chile a política de previdência social se desenvolveu de modo a dirigir benefícios de forma controlada e fragmentada para trabalhadores inseridos nos setores mais importantes de atividade econômica localizados nesses países. James Malloy, observando o contexto da América Latina como um todo em meados dos anos 1970, procura enfatizar que essas características da organização da política de previdência social nos dois países expressam relações com a ordem econômica mundial:

A política previdenciária na América Latina tem uma história longa e complexa que está ainda em processo de desdobramento (...) o programa da previdência tem sido delineado pelos modelos estatais adotados pela América Latina para ajustar as fases sucessivas de sua posição dependente e reativa, dentro de um processo global de desenvolvimento capitalista, sendo um reflexo desses modelos. Por toda a região, os países têm demonstrado uma acentuada inclinação para ajustar as transformações estruturais [na previdência social] à ordem internacional capitalista... (MALLOY, 1979: 166).

Identificadas as evidências históricas que fundamentam diferentes princípios organizativos da política de previdência social, os quais estarão vinculados à implementação dessa política no Brasil e no Chile, a seção a seguir aborda algumas definições teóricas associadas a esses princípios e que permitirão caracterizar a forma de funcionamento que os programas de previdência social assumiram nos dois países ao longo das décadas. Retomando o que foi exposto ao início desta seção, o trabalho se vale destas definições para realizar posteriormente a análise comparada do funcionamento da previdência social no Brasil e no Chile, mas ao mesmo tempo enfatiza que estas definições teóricas não devem estar separadas dos princípios ou valores que fundamentam a trajetória política da previdência em cada lugar – no presente caso, no Brasil e Chile.

1.1.1 ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA PREVIDENCIÁRIO

A *previdência social* consiste numa política voltada à prestação de benefícios à população em forma de rendas ou serviços, os quais significam garantias contra contingências que podem vir a atingir a população trabalhadora.

Entre as contingências cobertas pela previdência social é comum serem incluídas as seguintes situações: velhice, invalidez, morte, doenças/ enfermidades, acidentes,

desemprego¹⁶, maternidade e más condições da família, algumas direta e outras indiretamente ligadas ao exercício da atividade de trabalho.

Os beneficiários da política previdenciária são em sua maioria trabalhadores assalariados, porém, na medida em que os benefícios da previdência social atingem pessoas dependentes desses trabalhadores como filhos e esposas¹⁷, e também atingem indivíduos que por muito tempo permanecem afastados do mercado de trabalho mas, ao alcançar uma idade mínima, cumprem condições para receber um benefício mínimo, percebe-se que a política acaba por atingir um contingente populacional maior que a força de trabalho formalmente registrada como tal em um determinado país. O grau de abrangência da política varia entre os países conforme o reconhecimento do Estado constituído em cada lugar no que se refere às pessoas passíveis de ser incluídas nos programas previdenciários.

Entre os benefícios mais característicos como sendo de competência da política de previdência social inclui-se o pagamento de aposentadorias por tempo dedicado à atividade de trabalho, por idade e por invalidez, pagamento de pensões por morte, prestação de serviços médicos em caso de doenças/ enfermidades e em caso de acidentes relacionados ou não relacionados diretamente à atividade de trabalho, garantias de renda à mulher formalmente empregada em casos de maternidade e de auxílio de renda à família.

É importante assinalar que o termo “previdência” para designar programas sociais que organizam a prestação dos referidos benefícios à população exprime uma certa delimitação de sua abrangência. O termo previdência remete a uma idéia de seguro e, ao se tratar de seguro, sugere a necessidade de contrapartidas contributivas para acesso ao seguro, que encontram a maior parte de sua incidência no mercado de trabalho assalariado. O fato de ser “previdência social” sugere, pois, uma necessidade de obrigação coletiva concretizada em forma de seguro, e partindo desse princípio o termo “seguro social” figura como conceito pertinente para designar programas de previdência social.

¹⁶ O desemprego é uma contingência coberta pela previdência social organizada em vários países no mundo, entre os quais se inclui o Chile. O Brasil não segue essa regra, pois o seguro-desemprego está integrado em outro tipo de programa social que até o momento atual manteve-se separado da previdência social.

¹⁷ O Estado vem reconhecer o trabalhador assalariado como uma espécie de “chefe de família” e, aqueles que no mesmo lar exercem atividades não remuneradas formalmente, como o serviço doméstico e a preparação educacional para o mercado de trabalho, são tomados como seus dependentes.

Em certas ocasiões, incluindo momentos históricos no Brasil e no Chile, a implementação da política de previdência social a aproximou da noção mais abrangente de “seguridade social”. Como já foi mencionado, a noção de seguridade social surge no contexto do imediato pós-guerra na Europa. A partir da seguridade social ter-se-ia por objetivo organizar a prestação de benefícios à população em forma de rendas e serviços que em princípio não estariam relacionados com contrapartidas contributivas, na medida em que o acesso aos benefícios não exigiria necessariamente um vínculo com a atividade de trabalho. Segue que, além dos benefícios tipicamente previdenciários, incluem-se nos programas de seguridade social a prestação de benefícios como serviços médicos à população em geral, educação, auxílios para construção de moradias/ habitação, auxílio para funeral e atenção médica, pensões para crianças e para idosos de baixa renda¹⁸.

Realizando um estudo em meados da década de 1980, Carmelo Mesa-Lago faz uma caracterização da política de proteção social na América Latina procurando distinguir os dois conceitos mencionados acima. Os seguros sociais teriam inspiração nos programas:

... introducidos por el Chanceller Otto Bismarck en Alemania en el decenio de 1880, están[do] baseados en la relación de empleo que moldea o sistema: i) programas separados para atender a distintos riesgos sociales (especialmente riesgos profesionales, pensiones y enfermedad); ii) cobertura de la fuerza laboral empleada em relación de dependência (assalariada) esencialmente urbana; iii) cotizaciones salariales tripartidas (pagadas por el asegurado, el empleador y el Estado); iv) prestaciones directamente relacionadas con las cotizaciones, y v) regímenes técnico-financieros de capitalización (MESA-LAGO, 1985:3).

Por outro lado, com relação à noção de:

... seguridad social, que arranca del informe inglés de Sir Villiam Beveridge a comienzos del decenio del 1940 (...) [esta] se basa en una serie de principios inovadores que promueven: i) la unificación – bajo um solo ente gestor o coordinador – de los diversos programas de seguro social com la asistencia pública y la atención de la salud (integrando la

¹⁸ O que se chama de seguridade social da língua portuguesa seria equivalente a “*seguridad social*” na língua espanhola e “*social security*” na língua inglesa. O termo “seguridade social” na língua portuguesa seria equivalente ao termo “segurança social” pois, até onde pudemos verificar na pesquisa, nas outras línguas não há dois termos diferentes para distinguir essas “mesmas coisas”. Já o termo “previdência social” é a tradução de “*previsión social*” na língua espanhola e “*social insurance*” na língua inglesa. O mesmo estaria mais próximo ao conceito de seguro social obrigatório/ *seguro social obligatorio/ compulsory social insurance*, que enfatiza a formação de caixas/ *cajas/ social insurance funds* para concessão de benefícios.

preventiva e curativa) y con los programas de empleo y asignaciones familiares (principio de unidad); ii) la uniformidad de las condiciones de adquisición de derechos y la eliminación de desigualdades injustificadas entre los asegurados (igualdad); iii) la cobertura total de la población, independientemente de si está empleada o no (universalidad) y de todos los riesgos sociales (integralidad); iv) el financiamiento mediante impuestos, las prestaciones mínimas básicas pero suficientes - no relacionadas con las contribuciones - y la distribución progresiva del ingreso (solidaridad); y v) regímenes técnico-financieros de reparto (Id., Ib.:3-4)

Para Mesa-Lago haveria países latino-americanos onde predominam formas mais primitivas – “bismarckianas” – de implementação da política de proteção social, enquanto em outros países estaria se passando por fases de transição entre esta etapa e outra mais avançada – “beveridgiana” – de implementação de tal política: “... *a maioria de los países de América Latina tienen sistemas de seguros sociales obligatorios o se encuentran entre la etapa del seguro social y la más avanzada de la seguridad social (Id, Ib: 3, grifos meus)*”. Entre estes últimos casos estariam incluídos

... um grupo pequeño de países pioneros, que eran los más desarrollados (Chile, Uruguay, Argentina, Cuba, Brasil) [e nos quais] o sistema de seguridad social surgió temprano (...) pero de manera desigual e fragmentada... (Id, Ib: 5).

Em que se pese a veracidade da percepção de que países como Brasil e Chile estariam passando por uma transição entre formas “bismarckianas” e “bevedgianas” de políticas de proteção social, é reconhecido entre os estudiosos envolvidos com o tema que a política de previdência social na América Latina realizou-se até o presente momento muito mais próxima à noção de seguro social do que da noção de seguridade social¹⁹.

¹⁹ Somos céticos em relação à percepção de que a política de proteção social se realiza por *etapas de desenvolvimento* em cada lugar ou país. Como tentaremos mostrar no trabalho, o alcance de uma condição privilegiada da proteção social em um país não ocorre necessariamente como um avanço no “tempo cronológico”. Assim, é possível verificar que a *política* de previdência social no Brasil e Chile mostra fases em que há redução de sua abrangência depois de terem sido alcançados níveis elevados de *garantias* em forma de benefícios, expressando uma contradição latente entre busca por aumento da *cobertura de contingências* e busca por aumento da *cobertura populacional*, como abordaremos na seqüência. A redução da abrangência é caracterizada correntemente como *retrocesso* da política de proteção social, talvez pela consideração de que esta se realiza necessariamente por etapas no “tempo cronológico”. A modo de adiantar uma parte essencial de nossas conclusões, a política previdenciária praticada pelos Estados nacionais parece desenvolver-se muito mais como possibilidades colocadas para cada região – constituída por países – no contexto mundial, possibilidades que formam, elas próprias, “um tempo”, ao significarem interações com diferentes espaços.

Sob a forma de seguro social a política de previdência social implica, pois, em previsão dos segurados. A política se limitaria então em abranger aqueles indivíduos que possuem capacidade para se prevenir, ou seja, para realizar contribuições em fundos que lhe garantem o direito ao recebimento de benefícios no futuro, seja para si mesmo em caso de inatividade ou para seus dependentes em caso de infortúnio. A política de previdência consistiria numa administração de fundos do qual são participantes aqueles indivíduos que possuem condições para se prevenir, possuem capacidade de contribuição²⁰.

A apresentação esquemática no quadro 1 traz as formas de benefícios da previdência social que vigoram atualmente no Brasil e Chile²¹. No Brasil os benefícios são oferecidos por meio de programas sob a administração do Estado a nível federal e estadual. No Chile também há benefícios previdenciários oferecidos diretamente pela administração estatal. Porém, uma parte considerável dos benefícios referentes a aposentadorias e pensões passou a ser administrada e oferecida por meio da iniciativa privada nas décadas recentes, ainda que o efetivo recebimento dos benefícios continue sendo uma garantia do Estado.

Uma maneira de identificar o grau de abrangência da política de previdência social é pelo nível de contingências cobertas pelos programas criados pelo Estado. Quanto maior for a variedade de benefícios típicos, maior é a abrangência da previdência social em se tratando da *cobertura de contingências*²² (ARELLANO, 1980: 127-129; MESA-LAGO, 1985: 10-16). Cabe reforçar que é por meio das contingências cobertas pela previdência social que se estabelecem quais são os vínculos existentes entre a política de previdência e

²⁰ É o trabalhador assalariado que constitui a maior parte dos segurados com capacidade contributiva, na medida em que o Estado consegue instituir a contribuição destes de forma obrigatória por meio de descontos na folha de salários (pagamentos) elaborada pelos empregadores. Se quem arca com o ônus da contribuição é o trabalhador ou o empregador é uma outra questão. O que se destaca aqui é que o contrato de trabalho serve como mecanismo formal para garantir a realização efetiva de contribuições à previdência social.

²¹ Procuramos construir um esquema de modo a apresentar tipos de benefícios previdenciários que, apesar das transformações ocorridas na previdência social ao longo do tempo, expressam uma preservação de contingências cobertas pelos programas em cada país. Quando não é esse o caso, especificamos quais benefícios deixaram de representar direitos sociais – contingências – cobertas pela previdência social.

²² Para Sérgio Ximenes a palavra “contingência” significa, no sentido em que aqui está sendo utilizada, aquilo “Que pode ou não ocorrer; eventual; incerto (XIMENES, 2000: 250)”. Vamos trabalhar aqui com o termo “contingências” para designar as situações que garantem o direito às prestações de benefícios para o segurado ou seus dependentes, adotando-o em lugar de “riscos” que é um termo consagrado atualmente na literatura previdenciária para designar ditas situações. Tal procedimento é justificado adiante. De todo modo, é possível encontrar na literatura vários termos alternativos a “riscos”, como “estado de necessidade” (RINCÓN, ROJAS e YUMHA, 2004: 17-23) e “condições de acesso a benefícios” (MPAS, 2001: 112).

QUADRO 1 – BRASIL E CHILE: BENEFÍCIOS TÍPICOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Contingências Cobertas	Benefícios	
	Brasil	Chile
Velhice, invalidez e insuficiência de renda e morte.	<ul style="list-style-type: none"> • Aposentadorias por idade; • Aposentadorias por tempo de contribuição¹; • Aposentadorias por invalidez; • Aposentadorias especiais² • Benefícios de prestação continuada³; • Rendas e Pensões mensais vitalícias⁴; • Pensões por morte (à viúva, ex-conjuge com direito à pensão alimentícia e filhos menores de idade) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensiones de vejez; • Pensiones de retiro o antigüedad; • Pensiones de expiración obligada de funciones; • Pensiones de invalidez; • Pensiones mínimas; • Pensiones de sobrevivencia (viudez, orfandad y pension para la convivente del causante madre de hijos no matrimoniales) ; • Asignación por muerte; • Cuota mortuoria; • Bonificaciones por permanencia en actividad; • Seguro de vida; • Bono de Reconocimento.
Enfermidades ou doenças comuns	<ul style="list-style-type: none"> • Auxílio-doença⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidio por incapacidad laboral (en caso de incapacidad temporal); • Subsidios maternales (descanso pré y post natal y por enfermedad grave del hijo menor de um año).
Acidentes de trabalho e Enfermidades ou Doenças relacionadas ao trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Auxílio-acidente • Auxílio-doença • Auxílio-reclusão 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestaciones de servicios médicos a la evaluaciones, prescripción de medidas contra riesgos y exámenes de control (prevención de riesgos) e a la reincorporación ao trabajo (prestaciones curativas); • Subsidio por incapacidad laboral; • Indenizaciones por incapacidad permanente del trabajador; • Pensiones de sobrevivencia por muerte do trabajador.
Término do tempo de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Abono⁵ • Pecúlio⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> • Indenizaciones por años de serviço y/ o retiro; • Desahucios.
Manutenção das condições da família	<ul style="list-style-type: none"> • Salário-maternidade • Salário-família • Auxílio natalidade⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignaciones Familiares.
Desemprego ⁶	-----	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidio cesantía; • Seguro cesantía.

FONTE: RINCÓN, Ximena; ROJAS, Luis H.; YUMHA, Labile (org) (2004) *Financiamiento y asignación de recursos de la seguridad social chilena: período 2000-2002*. Superintendencia de la Seguridad Social de Chile. 163 p. Disponível em www.suseso.cl. Acesso em 26 abr 2006, p. 17-31 (quadros referentes seção “2.2 Esquema de la Seguridad Social Chilena” e informações da seção “2.3.1 Regímenes contributivos”); MATIJASCIC, Milko. (2002). *Crise e reforma do complexo previdenciário no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP (Tese de Doutorado em Economia). p. 21; 42-45; ANFIP (2003). *Análise da Seguridade Social 2002*. Fundação ANFIP de estudos da seguridade social.

NOTA: Elaboração própria.

¹ Denominados como “Aposentadorias ordinárias” até o ano de 1991, quando ocorre a regulamentação do Plano de Benefícios definido na Constituição de 1988

² Direito restringido após a reforma previdenciária realizada em 1998. Até este ano certos trabalhadores, como jornalistas, aeronautas e petroleiros, poderiam solicitar aposentadoria antecipada. Porém, depois de 1998 o direito passa a ser garantido somente para trabalhadores que comprovadamente exercem atividades insalubres e/ ou de risco, e também para professores do ensino fundamental e médio.

³ Denominados como “Amparos assistenciais” até a reforma de 1998.

⁴ Antes de 1988 havia benefícios como Assistência médico-hospitalar e Assistência farmacêutica que teriam este caráter.

⁵ Assegurados somente para aqueles indivíduos (trabalhadores, idosos e dependentes) que cumpriram as condições para receber o benefício antes de 15 de dezembro de 1998. Nessa mesma data o auxílio-funeral também deixa de ser garantido como direito social no Brasil.

⁶ No Brasil o seguro-desemprego não é integrado à previdência social, como é no Chile e em vários outros países.

o mercado de trabalho, ou seja, as contingências referem-se a situações de velhice, invalidez, morte, acidentes ou doenças temporárias em que podem incorrer aqueles que exercem atividade de trabalho assalariado (maior parte dos cobertos) e por conta própria (menor parte de cobertos, desde que inscritos nos programas) , considerando que estes também podem passar por situações de maternidade (no caso das mulheres) e de más condições de subsistência na família.

Outra forma de identificar o grau de abrangência da política de previdência social é pelo contingente populacional alcançado pela política. Conforme o Estado reconhece um maior contingente de pessoas que são passíveis de serem incluídas como beneficiárias dos programas previdenciários, se chega então a maiores níveis de *cobertura populacional* (MÉDICI *et all*, 1995: 5; 27-28; MESA-LAGO, 1985: 10-16). Reforça-se, neste caso, que a população coberta pela política previdenciária não possui necessariamente um vínculo efetivo com o trabalho assalariado ou com o trabalho autônomo registrado na previdência, na medida em que vários dos aposentados por velhice, invalidez ou doença, a viúva ou o dependente (esposa ou filho) não são pessoas que necessariamente tenham exercido esses dois tipos de atividade, ou ao menos as exercido por um tempo razoavelmente longo para caracterizá-las como trabalhadores assalariados ou autônomos segurados pela previdência.

Além da influência exercida pelo mercado de trabalho sobre os programas de previdência social, outra variável importante seria a participação de idosos nas populações. Situações de velhice, invalidez e morte, ou seja, aquelas contingências que originam direitos a aposentadorias e pensões, representam atualmente o maior volume quantitativo e financeiro de obrigações para com cidadãos segurados em programas previdenciários no Brasil (MATIJASCIC, 2002: 42) e no Chile (RINCÓN e YUMHA, 2004: 82). Se, por um lado, a participação no mercado de trabalho influencia a capacidade contributiva vigente na previdência social, por outro a presença de idosos nas populações interfere no nível das despesas nos programas, na medida em que o surgimento de mais pessoas idosas significa maior demanda por benefícios previdenciários (MARQUES, BATICH e MENDES 2003: 118).

Os benefícios da previdência social estão relacionados no quadro 1 de acordo com as contingências que têm por finalidade cobrir. Destaca-se que todos os benefícios apresentados no quadro se referem a direitos sociais em forma de rendas e prestação de

serviços que levam em consideração contrapartidas contributivas de algum modo ligadas a indivíduos segurados, ou seja, que são garantidos à população na medida em que se realizam contribuições efetivas de trabalhadores assalariados ou trabalhadores por conta própria devidamente registrados nos programas de previdência social.

Entretanto, cabe salientar que o fato de os benefícios assegurados pela previdência social exigirem em princípio contrapartidas contributivas não isola algumas situações em que membros da população possam ter acesso a benefícios sem ter havido antes realização efetiva de um nível compatível de contribuições. Situações dessa natureza podem ocorrer naturalmente, notadamente com benefícios relacionados a acidentes e enfermidades. Apesar de a previdência social representar uma forma de seguro social, e assim implicar em contrapartidas *a priori* em termos de contribuição, a rede de contingências que com os benefícios previdenciários busca-se cobrir não se limita à garantia contra infortúnios passíveis de previsão. Se por um lado:

Previdência Social é sinônimo de seguro social. Seu conceito pode, então, ser definido como o *seguro* que garante a renda do *trabalhador* e de sua família (...) quando da *perda*, temporária ou permanente, da *capacidade de trabalho* em decorrência dos *riscos sociais* (MPAS, 2001: 36, itálicos do autor e grifo meu)

Por outro lado, é possível perceber que nem todas as contingências que são buscadas cobrir através dos benefícios da previdência social podem ser consideradas **sempre** como riscos sociais, no sentido em que riscos podem ser previstos. Contingências como doenças, acidentes, invalidez, más condições na família e desemprego, em algumas situações se manifestam como **incertezas** e, nesse sentido, não podem ser previstas:

É importante distinguir risco de incerteza. No caso do risco, a probabilidade de distribuição de potenciais resultados é conhecida ou estimável, no caso da incerteza, não. A distinção é crítica, dentre outros motivos, porque o seguro atuário pode, de forma geral, arcar com o risco mas não com a incerteza. Os planos de previdência enfrentam tanto incerteza quanto risco – o futuro é incerto e nenhum plano de previdência pode dar certeza (BARR, 2001: 95, grifos meus).

É importante destacar isso porque, mesmo que por certos momentos surja a necessidade de que o Estado realize aportes financeiros para cobrir eventuais déficits entre contribuições e benefícios, os direitos sociais que estão apresentados no quadro 1 não deixam de representar benefícios típicos da política de previdência social. Quando o Estado tende a cobrir déficits entre contribuições e benefícios, a sociedade civil como um

todo – que deve arcar com o ônus dos déficits já que o governo os cobre com recursos de impostos gerais – tende a questionar a consideração de alguns dos benefícios como previdenciários, já que não apresentam nestes momentos contrapartidas contributivas.

Após descrever a abrangência da política de previdência social, ou seja, que contingências e população são cobertas pela política previdenciária, aborda-se na seqüência a estrutura de financiamento da política de previdência social, ou seja, quais são as fontes de financiamento bem como os segmentos da população que a cobre. Se do anterior se chegou à rede de benefícios criados pela política de previdência social, a partir deste último se chega aos recursos contributivos criados pela realização da mesma.

1.1.2 ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DO PROGRAMA PREVIDENCIÁRIO

A incidência de contribuições necessárias à consecução da política de previdência social é um tema controverso. A forma que o Estado organiza a incidência das contribuições no interior da população relaciona-se diretamente com os chamados “princípios elementares da tributação”, os quais são levantados, em qualquer manual de finanças públicas, como questões-chave a serem consideradas na implementação da política tributária²³.

É possível observar que a política de previdência social se constitui a partir de uma estrutura de financiamento baseada fundamentalmente na massa de salários existentes em

²³ Há aqui uma dicotomia que julgamos fundamental para o tema da pesquisa. Enquanto há uma controvérsia no âmbito jurídico no que se refere ao tratamento das “contribuições” ao fundo previdenciário como “tributos”, no âmbito econômico os dois conceitos são tratados com equivalência (BELTRÃO, LUSTOSA e OLIVEIRA, 1995: 157). Segue que na política previdenciária a interação entre jurídico e econômico vai se manifestar na medida em que a incidência das contribuições à previdência social esteja condicionada aos chamados *princípios elementares da tributação*, entre os quais destacam-se: *i) neutralidade*, subentendida como a não interferência da incidência tributária sobre a forma de alocação de recursos econômicos decorrente das decisões de mercado; *ii) equidade*, no sentido de que o tributo seja distribuído de forma justa no interior da população. Uma forma de estabelecer justiça na tributação seria considerando o nível de satisfação que cada pessoa ou grupo de pessoas percebe receber através do benefício prestado pelo Estado (critério do benefício). Outra forma seria através da percepção do Estado de qual seria a capacidade de contribuição de cada pessoa ou grupo de pessoas no interior da população, devendo-se estabelecer distribuições progressivas de acordo com tal capacidade para assim e chegar à maior equidade (critério da capacidade de contribuição); *iii) produtividade*, que se refere ao potencial do tributo para gerar receitas ao Estado (REZENDE, 1978:158-170).

Em suma, o que se verifica é que o Estado estabelece leis para incidência de contribuições previdenciárias seguindo de algum modo esses princípios, ou melhor, uma combinação desses princípios.

cada país. Esse resultado da incidência das contribuições – sobre os salários – é certamente razoável na medida em que os beneficiários da política previdenciária são em sua maioria os trabalhadores assalariados e seus dependentes.

Segue que é sobre a base fundamental de salários, ou melhor, sobre a folha de pagamentos elaborada periodicamente pelas empresas, que os Estados estabelecem/ legislam ao longo do tempo percentuais de contribuição a serem realizadas por trabalhadores (empregados) e patrões (empregadores). O próprio Estado também pode realizar contribuições para os programas a partir de incidências sobre o montante de salários vigentes, conforme o mesmo apareça como empregador no setor público.

Existem dois métodos básicos para organizar captação e destinação de recursos fundamentados na folha de pagamentos para os beneficiários da política previdenciária. Esses métodos são conhecidos como *regimes de financiamento da previdência social*.

No regime de capitalização as contribuições de cada segurado devem ser acumuladas no decorrer do tempo, em contas individuais ou coletivas, para que o mesmo tenha direito a receber um benefício no futuro – para si próprio ou para seus dependentes. O regime de capitalização pode funcionar com o estabelecimento de contribuições médias fixadas de modo a garantir equilíbrio financeiro em prazos relativamente longos (aproximadamente o tempo de vida do segurado). Também chamado de *plano de contribuições definidas*, esse método prioriza cálculos atuariais baseados em projeções de demografia e de rentabilidade futura dos ativos financeiros acumulados para o cálculo dos benefícios.

O regime de capitalização também pode funcionar com o estabelecimento de contribuições médias fixadas de modo a alcançar o equilíbrio financeiro em prazos relativamente mais curtos (como uma década). Esse método é também chamado de *plano de contribuições escalonadas*, pois estas normalmente sofrem variações periódicas em seus níveis segundo as projeções para prazos mais curtos de tempo.

Outro método típico de organização do financiamento da previdência social seria através do *regime de repartição*. Neste regime o recebimento de benefícios e a realização de contribuições ocorrem simultaneamente, do que decorre o objetivo básico no regime de fixar níveis de contribuições para exercícios orçamentários bastante curtos (normalmente anuais). Também chamado de *plano de benefícios definidos*, o método de repartição

implica em adesão ao fundo conhecendo-se *a priori* o nível do benefício futuro, podendo variar o nível de contribuições a serem realizadas ao longo do tempo pelo segurado.

Uma questão importante é a *possibilidade de constituição de reservas para o segurado*, por um lado, e a *possibilidade de redistribuição intra e/ ou intergeracional de recursos no interior da população*, de outro. Se no plano de contribuição definida há a maior possibilidade de constituição completa de reservas monetárias, no plano de benefício definido há maior possibilidade de redistribuição intra e/ ou intergeracional de recursos. No caso do plano de contribuições escalonadas no tempo, existe tanto a possibilidade de constituição de reservas para o próprio segurado, como também possibilidades de redistribuição dos recursos no interior da população (BELTRÃO, LUSTOSA e OLIVEIRA, 1995: 147-151; MESA-LAGO, 1985: 20-22). O trabalho aborda tais possibilidades como objetivos políticos do Estado a partir da previdência social.

Retomando a questão das fontes de financiamento, verifica-se que outras fontes além da folha de pagamentos se fazem presentes ao longo do tempo. Alguns impostos podem ser utilizados pelo Estado para cobrir déficits entre contribuições e benefícios nos programas. A remuneração de trabalhadores autônomos, como já foi mencionado, também pode constituir uma das fontes de financiamento da previdência, normalmente sendo estabelecida de modo equivaler à soma das contribuições de trabalhadores assalariados e seus patrões. Outra fonte de financiamento pode ser o produto de investimentos dos fundos de reserva que podem ser constituídos através do regime de capitalização.

O fato de que o Estado por vezes pode intervir para cobrir déficits entre contribuições e benefícios fundamentados na folha de pagamentos aparece, correntemente, como elemento de controvérsias. Isso porque o Estado, ao direcionar à previdência social parte da receita de impostos gerais para financiamento de déficits, acaba tributando outras pessoas ou grupos na população que não são beneficiários diretos da política previdenciária.

Entre os impostos utilizados como fontes de financiamento para a previdência social o Estado pode recorrer aos tributos incidentes sobre a comercialização de produtos e serviços, os quais atingem compradores e/ ou vendedores no mercado. Inclui-se nessa

categoria os impostos sobre faturamento das empresas e sobre o valor adicionado na produção. Outra fonte de financiamento em caso de déficits seria o imposto sobre rendimentos líquidos das empresas, ou seja, sobre os lucros da atividade empresarial²⁴.

A figura 1 sintetiza as possíveis combinações entre fontes de financiamento da previdência social (folha de pagamentos e impostos em geral), regimes de financiamento da previdência social (capitalização e repartição) e objetivos políticos alternativos buscados pelo Estado através da previdência social (constituição de reservas monetárias e de redistribuição intra e/ ou intergeracional de recursos no interior da população).

	Regimes de Financiamento			Objetivo da política previdenciária
	Capitalização com contribuição definida	Constituição de reservas monetárias		
Fonte de financiamento	Folha de pagamentos (salários)	Capitalização com contribuição escalonada	Redistribuição intra e/ ou intergeracional de recursos	
	Aportes do Estado (impostos gerais)		Repartição	

Nota: Elaboração própria

FIGURA 1

Possíveis Relações entre Fontes e Regimes de Financiamento com o Objetivo da Política de Previdência Social

As possíveis combinações entre fontes, regimes de financiamento e objetivos da política previdenciária são demonstradas por meio das aproximações entre as células da figura. Assim, um regime de capitalização com contribuição definida tem como objetivo básico a constituição de reservas para o próprio segurado nos programas, estando para isso estreitamente vinculado à fonte folha de pagamentos. Já o regime de capitalização com contribuições escalonadas tende a combinar a constituição de reservas com uma certa redistribuição de recursos no interior da população, o que repercute em algum nível de aportes do Estado por meio de outros tributos que não a folha salarial. Por último, o regime de repartição tem como objetivo básico a redistribuição intra e intergeracional de

²⁴ Sob a inspiração “beveridgiana”, esses tributos sobre comercialização e sobre lucros seriam mais bem caracterizados como contribuições, portanto, não deveriam ser percebidos como impostos.

recursos no interior da população, o que exige maior nível de aportes do Estado além das contribuições correntes sobre a folha de salários.

Procurar-se-á destacar no trabalho que, em princípio, a massa de salários figura como base fundamental para financiamento da previdência social. Porém, na medida em que regiões periféricas na economia-mundo, como é o caso da América Latina, tendem a absorver uma parte relativamente menor do excedente econômico criado no espaço mundial ao longo do tempo²⁵, os Estados constituídos nestas regiões se vêem cada vez mais diante da necessidade de financiar déficits nos programas a partir de tributos recolhidos de outras fontes que não os salários, o que vem pressionar o montante global de excedentes econômicos atraídos, desenvolvidos e/ ou retidos na região. Demonstrar esse processo é o objetivo geral do trabalho para os casos da política previdenciária no Brasil e no Chile.

A necessidade de o Estado intervir recompondo déficits está associada ao fato de uma quantidade relativamente significativa de pessoas, incluindo trabalhadores assalariados e seus dependentes, trabalhadores autônomos e segmentos da população de baixa renda como idosos que recebem benefício previdenciário mínimo ao atingir uma determinada idade, terem direitos sociais garantidos perante o Estado num *momento histórico* em que passam a se intensificar alterações nos padrões produtivos que repercutem diretamente sobre o montante de excedentes econômicos internalizados dentro das fronteiras de cada país no sistema-mundo. Como é possível perceber, faz-se referência às transformações no âmbito econômico que passam a predominar a partir de meados dos anos 1970, as quais resultam em flexibilização e informalidade no mundo do trabalho.

É reconhecido na literatura especializada em previdência social que o desenvolvimento de novas tecnologias da produção e gestão de pessoas que prevalece nas últimas décadas do século XX vem afetar o nível de cobertura dos programas previdenciários dentro dos países, na medida em que faz aumentar a participação de formas de trabalho mais flexíveis – subcontratações e trabalho temporário nas empresas – e informais – trabalho sem registro, trabalho no âmbito doméstico. Este processo estaria na origem de um menor

²⁵ Na seção 1.2 é apresentada a idéia de distribuição desigual de excedentes econômicos desenvolvida a partir da perspectiva da economia-mundo.

potencial de contribuições à previdência social na virada do século XX e seria um dos motivos fundamentais para a busca de alternativas à cobertura previdenciária em países como Brasil e Chile (MARQUES, MATICH e MENDES, 2003: 114; MESA-LAGO, 2004: 67-68; LIZANA, 2004: 118; POCHMANN, 2004: 6-7; 13-14).

O trabalho explora essa associação no Brasil e Chile a partir de meados dos anos 1970, ou seja, como o aumento da flexibilização e da informalidade no mercado de trabalho poderiam estar na origem de transformações na política previdenciária na medida em que afetam a *quantidade de trabalho assalariado* e o *nível de participação dos salários no total da renda nacional*.²⁶ A avaliação do processo de forma simultânea no Brasil e Chile é uma tentativa de mostrar que as similaridades do processo nos dois países permitem caracterizá-lo como característico de uma região específica na economia-mundo.²⁷

Segue que o trabalho destaca as contribuições efetivas para a previdência social como resultantes de duas condições: *i*) da possibilidade de manter uma quantidade relativamente suficiente de trabalho assalariado; *ii*) da possibilidade de manter uma participação dos salários relativamente suficiente no montante da renda nacional. As duas condições

²⁶ Argumentações assentadas em pressupostos da Teoria Econômica tradicional procuram destacar que é um mau funcionamento dos programas de previdência social organizados em regime de repartição que pode contribuir para os dois fenômenos citados, ou seja, gerar desemprego e baixar os salários na economia, além de constituir em causa de informalidade no mercado de trabalho. Na medida em que o trabalhador percebe a contribuição à previdência social como um imposto, há tendências de que, se mais novo, procure escapes como evitar empregos formais nos quais há incidência de contribuições e, se mais velho, procure aposentar-se o mais cedo possível para assim deixar de incorrer em ônus (pagar contribuições) e passar a receber benefícios. O processo tende a reduzir tanto a própria oferta de trabalho como a massa de salários no mercado formal (quando há concorrência entre trabalho formal e informal). Também numa perspectiva clássica, porém com roupagem novo-keynesiana, é possível encontrar a justificativa de que um custo elevado (para o empresário) com contribuições previdenciárias pode reduzir a demanda por trabalho no mercado formal. Se os empresários não puderem repassar os custos elevados para os salários e/ou preços devido à situações que tornam estes rígidos (como a existência de sindicatos fortes, custos elevados para recomposição de preços e falhas de coordenação nos mercados), pode ocorrer um efeito depressivo nos salários dentro do país na medida em que se expande a oferta de trabalho no mercado informal, no qual prevalece menor oferta de capital e, por conseguinte, menor nível de produtividade da mão-de-obra. Essas argumentações são expostas por JAMES, Estelle. (1998) *Novos sistemas previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes*. In: MPAS. A Economia Política da Reforma da Previdência. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2001. 236 p. (Coleção Previdência Social, série traduções, 9), p. 27-29, e THOMPSON, Lawrence. (2000) *Mais Velha e Mais Sábia: A Economia dos Sistemas Previdenciários*. Traduzido por Celso Barroso Leite. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS. 160 p. (Coleção Previdência Social, série debates, 4), p. 75 a 83. Tais suposições teóricas são encontradas para países “em desenvolvimento” em MESA-LAGO, Carmelo (1985) *El desarrollo de la seguridad social en America Latina*. In *Estudios y Informes de la CEPAL* n. 43. Santiago de Chile: Naciones Unidas, p. 31-36.

²⁷ Na seção 1.3 mostramos os procedimentos adotados para realizar essa tarefa.

tenderiam a sofrer cada vez mais constrangimentos conforme a atividade econômica sofre as mencionadas transformações ao longo das últimas décadas no Brasil e Chile.

Feitas essas considerações teóricas a respeito da política de previdência social, aborda-se na seção a seguir o conceito de economia-mundo, para então serem apresentados os procedimentos adotados para a realização da pesquisa empírica.

1.2 ECONOMIA-MUNDO COMO UNIDADE DE ANÁLISE

De forma geral, com economia-mundo procura-se representar um conjunto de fluxos econômicos relacionados a uma única divisão do trabalho estendida por várias unidades políticas, ou Estados na concepção moderna. Foi a partir do francês Fernand Braudel que *économie-monde* passou a ser formulado como conceito, o qual reconhece que para fazê-lo tomou o termo emprestado da língua alemã – *weltwirtschaft* (BRAUDEL, 1979b: 12).

Ao estudar o Mediterrâneo do século XVI, Braudel identificou uma certa unidade econômica que não representava *toda* a vida econômica em torno do mar e nas regiões vizinhas, mas sim uma espécie de “... camada superior, cuja ação, mais ou menos forte, conforme os lugares, encontramos em todo o litoral e, por vezes, bem para o interior das terras (*Id., ib.:* 12, grifo meu)”.

Com o conceito de economia-mundo Braudel procurava referir-se não *ao mundo*, mas sim a *um mundo*. Também não estava interessado nas relações econômicas *entre* unidades políticas existentes nesse mundo, mas sim nos processos econômicos articulados *dentro* desse mundo. Uma economia-mundo envolveria “... apenas um fragmento do universo, um pedaço do planeta economicamente autônomo, capaz, no essencial, de bastar a si próprio e ao qual suas ligações e trocas internas conferem certa unidade orgânica (*Id., ib.:* 12)”.

Para Braudel seria nesse mundo economicamente autônomo, nessa economia-mundo como uma camada superior, que se desenvolve o capitalismo. Como historiador, o autor procura fazer um relato concreto dessa evidência. Todavia, vem construir uma abstração com a qual é possível compreender essa *realidade* observada, um esquema analítico composto por três patamares: *i*) uma zona central, a mais nítida para o observador, correspondente à *economia de mercado* “... que rege sempre o conjunto das trocas que nossas estatísticas

controlam (*Id.* 1979a: 12)”; *ii*) mais duas zonas, menos nítidas para quem observa. Uma delas, na parte inferior, seria equivalente ao que o autor chama de *vida material*, o componente “... informal da atividade econômica, da auto-suficiência, da troca dos produtos e dos serviços num raio muito curto (*Id., ib.:* 12)”. Na outra zona, situada na parte superior do esquema, erguem-se “... hierarquias sociais ativas (...) que falseiam a troca em proveito próprio, fazem vacilar a ordem estabelecida; voluntária e até involuntariamente, criam anomalias, ‘turbulências’ (*Id., ib.:* 12)”. Esta última zona, chamada explicitamente de economia-mundo no terceiro tomo de sua obra *Civilização Material*, seria “... o domínio por excelência do capitalismo (...) um universo à parte onde se aloja um capitalismo de exceção, a meu ver, o *verdadeiro* capitalismo... (*Id., ib.:* 12, itálico do autor)”.

Immanuel Wallerstein adotaria o conceito de economia-mundo²⁸ para explicar o desenvolvimento conjugado do capitalismo com o sistema de Estados nacionais na Idade Moderna. A economia-mundo capitalista (ou sistema-mundo moderno) corresponde ao desenvolvimento do capitalismo como modo organização da vida econômica em um espaço maior do que qualquer unidade política isolada pode controlar. Com isso o autor não pretende fazer um isolamento da atividade política em relação ao funcionamento das atividades econômicas. Antes pelo contrário.

Da mesma maneira que Braudel percebe a emergência e a expansão do capitalismo como absolutamente dependentes do poder político, e que ambos reproduzem um sistema que é

²⁸ Apesar de Braudel, como lembram Arienti e Filomeno (2005), ter redigido o terceiro tomo de *Civilização Material* influenciado pela percepção de Wallerstein a respeito da economia-mundo, destacamos aqui que foi Braudel quem primeiramente trabalhou com o conceito tornando-lhe mais conhecido. Depois disso, Wallerstein tentaria esclarecer na tradução inglesa as distinções entre o que se entende por *économie-monde* (*world-economy*) e *économie mondiale* (*world economy*) (WALLERSTEIN *apud* OUTWAITE e BOTTOMORE, 1996: 690). No entanto, como destaca o próprio Braudel (1979b: 45-46) e exploram Arienti e Filomeno, há algumas divergências nas concepções dos dois autores a respeito do que seja a economia-mundo como unidade de análise. Tais divergências talvez decorram das percepções diferentes quanto à origem do capitalismo em operação na escala de uma economia-mundo. Enquanto Braudel (*Id.*) o identifica já no século XIII, quando cidadãos florentinos passaram a concentrar atividades bancárias que abrangiam um espaço maior que o território de Florença como cidade-estado, Wallerstein (1974: 131) vê que a origem do capitalismo se dá no século XVI, depois que passa a combinar-se dentro do território europeu trabalho coercitivo em regiões periféricas com trabalho relativamente qualificado – lavradores tipo *yeoman* – em regiões mais prósperas, o que denota a organização do trabalho abrangendo formas livres e impositivas de uma maneira regionalmente hierarquizada, com atuação política dos Estados nacionais em processo de formação. Isso vem figurar como característica essencial da economia-mundo capitalista na visão de Wallerstein.

a antítese da economia de mercado, se afastando, portanto, da visão convencional que aborda o capitalismo e a economia de mercado como mais ou menos a mesma coisa, e o poder político exercido pelo Estado como algo oposto a ambos, Wallerstein também questiona a ligação do capitalismo com a liberdade de mercado, ou seja, com a não interferência do Estado nos assuntos econômicos. Para este autor, no capitalismo, “... as alavancas mais efetivas de ajuste político foram as estruturas do Estado, cuja própria construção (...) foi uma das realizações institucionais do capitalismo histórico (WALLERSTEIN, 1995: 42)”. Não seria então a ausência de poder político, mas sim sua equiparação entre entidades distintas que estabeleceu-se na modernidade – e isso em detrimento duma possível centralização do poder político que caracterizou impérios formados historicamente – que teria permitido “... o desenvolvimento cabal de um método de produção capitalista, que requer e somente pode existir dentro da modalidade de uma economia-mundo (*Id.*, 1998: 252)”.²⁹

Para Wallerstein, uma definição apropriada para o capitalismo deveria destacar que o mesmo prioriza a *acumulação como um fim em si mesmo* (*Id.*, 1983: 17). A novidade que teria acontecido na Idade Moderna foi que as pessoas ou grupos de pessoas que priorizam a acumulação passaram a desfrutar de maiores possibilidades para utilizar criações humanas para tal fim, como a poupança, os instrumentos de produção, a propriedade e as inovações tecnológicas. As possibilidades permanecem no tempo e no espaço devido à estruturação e estabilidade de uma economia-mundo. Assim tornou-se e conserva-se viável organizar a divisão de excedentes sobre o trabalho humano ao longo de diversas jurisdições com poder político sobre recursos e populações nos territórios nacionais:

O que foi peculiar do mundo moderno foi a estabilização de uma estrutura particular, a de uma economia-mundo, uma divisão social do trabalho cujos limites foram maiores que os de qualquer unidade política. As estruturas políticas não continham ‘economias’. Pelo contrário, a ‘economia-mundo’ continha estruturas políticas, ou estados. Foi somente dentro do marco de tal sistema histórico onde puderam prosperar as

²⁹ Wallerstein chama de impérios-mundo a modalidade de sistema-mundo que apresenta um poder político central dominante integrando diferentes espaços e culturas em torno da divisão do trabalho. Nesse tipo de sistema as atividades econômicas seriam organizadas de modo a canalizar para o centro político, na forma de tributos, uma grande parte da riqueza criada. Como exemplos o autor cita o Império Romano e Dinastia Ming na China. Segue que império-mundo e economia-mundo capitalista referem-se a duas formas distintas de sistemas históricos.

peças ou grupos que davam prioridade à incessante acumulação de capital. (*Id.*, *ib.*:16)

Portanto, a definição de economia-mundo de Wallerstein enfatiza a ação de atores econômicos empenhados em acumular capital, isto é, capitalistas, num espaço que abrange uma multiplicidade de atores políticos. Os atores econômicos compreendem uma sociedade capitalista capaz de organizar atividades econômicas distintas transitando entre unidades políticas detentoras de poder legítimo, estas correspondentes ao conjunto de Estados nacionais. Isso torna possível integrar atividades econômicas que, apesar de distintas, formam um sistema econômico que é caracterizado como uma economia-mundo. Tal integração fundamenta-se numa divisão do trabalho humano que alcança limites supranacionais, através da qual distribui-se a riqueza econômica criada – excedentes – de forma desigual não somente entre detentores do trabalho e possuidor do capital, mas também entre as regiões diferentes que comportam atividades econômicas distintas.

A troca desigual de excedentes econômicos tende a se reproduzir no sistema enquanto dois de seus aspectos essenciais não encontram questionamentos sérios na sociedade (ou seja, são tomados como fenômenos naturais): um deles seria uma hierarquia espacial do poder político; outro seria um comportamento cíclico do processo de acumulação.

1.2.1 ORGANIZAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS: TROCA DESIGUAL DE EXCEDENTES

Na economia-mundo opera-se uma única e extensa divisão do trabalho, a partir da qual são criados *excedentes econômicos* distribuídos ao longo de *cadeias mercantis*³⁰. Um grande e disperso número de indivíduos recebe remuneração lançada como custo em registros contábeis espalhados ao longo da cadeia, enquanto um número menor de

³⁰ “Tome-se um item de consumo final e remonte-se à origem do conjunto de insumos que culminou no item – as transformações anteriores, as matérias primas, os mecanismos de transporte, o insumo de mão-de-obra em cada um dos processos materiais, os insumos de alimentação na mão-de-obra. A esse conjunto interligado de processos chamamos de uma cadeia de mercadorias” (HOPKINS e WALLERSTEIN *apud* ARRIGHI e DRANGEL, 1986:145). Há de se destacar os desdobramentos de tal estruturação em termos de alcance espacial, pois considera-se até mesmo aquelas atividades minimamente ligadas à seqüência de atividades econômicas, contanto que estejam de alguma forma sendo remuneradas com excedentes criados ao longo de toda a cadeia capitalista mundial.

peessoas, também disperso, recebe de algum modo o excedente econômico criado em forma de receitas³¹ (WALLERSTEIN, 1995:16).

Para Wallerstein, “... a norma nas cadeias mercantis foi a integração vertical, e não conexões ‘de mercado’ em que vendedor e comprador fossem de fato distintos e antagônicos (*Id., ib.:* 28)”. Na história da economia-mundo ocorre uma predominância de transações entre *proprietários intermediários*, pois o avanço do capitalismo implica em trocas entre vendedor e comprador que se referem cada vez mais a trocas de insumo de produção ou um bem/ serviço semi-acabado, ao invés de um bem/ serviço de consumo final. Com isso o livre jogo entre oferta e demanda cede lugar a práticas monopolistas, sejam elas através de integrações verticais ou monopólios horizontais (*Id., ib.:* 27-28).

As direções geográficas das cadeias mercantis não se estabelecem de forma aleatória. Vale dizer: a economia-mundo capitalista está estruturada em *relações centro-periferia*³² que

³¹ Tanto a economia clássica quanto a crítica marxiana concentraram-se na distribuição do produto total entre *fatores de produção*, de modo que as atividades econômicas geram rendimentos para o trabalho e para a propriedade, além de um rendimento residual interpretado como “lucro puro” ou rendimento empresarial. A crença na existência de competição *em todo* o sistema capitalista – os clássicos dando pouca atenção aos limites impostos para a livre mobilidade de fatores de produção, Karl Marx dando pouca atenção aos limites impostos para a realização da “lei do valor” – os levou a ignorar a desigualdade entre rendimentos do mesmo fator de produção buscando remuneração em diferentes tipos de atividades econômicas. A perspectiva dos sistemas-mundo, ao afastar-se do ideal competitivo da economia capitalista e atentar para as imposições políticas presentes na história do capitalismo, as quais seriam inerentes ao próprio funcionamento do sistema, procura analisar a distribuição do produto total não entre fatores de produção, mas sim entre diferentes *tipos de atividades econômicas* que combinam fatores de produção ao longo de diversas jurisdições políticas. O conceito de “excedente” expressa justamente o diferencial criado no conjunto das atividades econômicas, representando o rendimento “residual” transferido para indivíduos (proprietários e mesmo trabalhadores) reunidos em unidades específicas de atividades econômicas localizadas em unidades políticas distintas, ou elos específicos das cadeias mercantis localizados em diferentes Estados.

³² Neste sentido, a perspectiva dos sistemas-mundo é influenciada pelos teóricos da dependência, apesar de a noção de relações centro-periferia não ser exatamente a mesma.

O enfoque da dependência procurou demonstrar que em países da América Latina vigora uma dependência do “mercado nacional” em relação ao “mercado mundial” devido à falta de autonomia nas decisões do “sistema político interno” ou sistema de dominação local. Isso teria caracterizado até os anos 1930-40 situações de subdesenvolvimento em “sistemas produtivos nacionais” (casos da Argentina, Brasil, Uruguai e Colômbia) e em “economias de enclave locais” (casos do México, Bolívia, Venezuela, Chile, Peru e América Central); entre os anos 1930-40 e 1950 teria caracterizado o “desenvolvimentismo” (Chile e México) e o “populismo” (Brasil e Argentina); e a partir de meados dos anos 1950 teria caracterizado vinculações mais estreitas, na região como um todo, entre o sistema produtivo voltado ao mercado interno e as economias externas dominantes, através do investimento externo direto (CARDOSO e FALETTTO, 1970: 25-30). Assim, sob o enfoque da dependência, a noção de relações centro-periferia é utilizada para ligar “economias periféricas” com “economias centrais”.

A perspectiva dos sistemas-mundo segue um rumo diferente. Apesar de considerar a atuação política nos territórios nacionais – o que constitui o objeto central de análise no enfoque da dependência – a perspectiva dos

interligam as atividades econômicas organizadas através das cadeias mercantis, cujos. Segundo Wallerstein, seus “... pontos de origem foram múltiplos, mas seus pontos de destino tenderam a convergir para poucas áreas. (...) tenderam a se deslocar das periferias da economia-mundo capitalista para seus centros ou núcleos. (*Id., ib.:* 28)”. No centro predominam atividades que controlam uma grande parte do excedente total produzido ao longo da cadeia mercantil, ao passo que nas áreas periféricas predominam atividades que controlam pouco ou nada do excedente econômico (ARRIGHI e DRANGEL, 1986:140).

O que explica a transferência de excedentes ao longo das cadeias mercantis é a capacidade que certos atores econômicos, quer empenhados em buscar remuneração através da força de trabalho, bens ou energia empresarial, possuem para *transferir pressão competitiva* para outros atores econômicos. Dessa forma, o nível de pressão competitiva tende a ser o fator de polarização dos elos ou atividades econômicas ao longo das cadeias mercantis. Os elos com maiores pressões competitivas tendem a se transferir das áreas centrais da economia-mundo para áreas periféricas, criando uma predominância de elos com maior competição na periferia e menor no centro (*Id., ib.:* 146).

Os autores citados procuram destacar que o fato de haver transferências de pressão competitiva do centro para a periferia não significa que existam atividades econômicas inerentemente típicas do centro e da periferia. Num determinado momento do tempo, uma atividade específica pode ser típica do centro, e posteriormente ser típica da periferia. Todavia, num determinado momento, existem sempre alguns produtos e técnicas que são típicos do centro e outros que são típicos da periferia (*Id., ib.:* 148)³³.

sistemas-mundo não a coloca como objeto central de análise, mas com importância equiparável ao sistema econômico que pode ser organizado além das fronteiras nacionais. Isso coloca as relações centro-periferia não como dinâmica que liga economias nacionais ou regionais, mas sim como dinâmica que liga “... atividades econômicas estruturadas em cadeias de mercadorias que atravessam fronteiras nacionais.” (ARRIGHI e DRANGEL, 1986, p. 140, grifos meus).

³³ Como destacam Arrighi e Drangel (1986: 146), inicialmente (ao fim dos anos 1940) os teóricos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), em especial Raul Prebisch, consideravam tal aspecto nas relações centro-periferia, todavia não levaram “... suficientemente em conta a dinâmica dos aspectos de longo prazo da relação”.

Algo adicional a destacar é que, nesta questão, a perspectiva dos sistemas-mundo se aproxima do pensamento de Joseph Schumpeter, que aponta as novas combinações de produtos (inovações tecnológicas) impostas no sistema

O resultado do processo é que as recompensas agregadas (em contraposição às recompensas individuais do trabalho e da propriedade) nas atividades periféricas tendem a ficar muito próximas dos níveis de remuneração que os agentes receberiam se estivessem fora da divisão mundial do trabalho. Por outro lado, as atividades econômicas típicas do centro, menos passíveis de pressões competitivas, tendem a remunerar os agentes econômicos aí residentes com recompensas agregadas que incorporam a maioria, se não todos, os excedentes globais da divisão mundial do trabalho (*Id., ib.:* 146).

econômico (diga-se capitalismo, porque Schumpeter está tratando do capitalismo como sistema econômico) como fenômeno *fundamental* do desenvolvimento (portando, no desenvolvimento capitalista):

... a vida econômica em si mesma modifica seus próprios dados de tempos em tempos (...) Entendemos por 'desenvolvimento' (...) as mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa (...) O desenvolvimento, no sentido em que lhe damos, é definido então pela realização de novas combinações [inovações tecnológicas] (SCHUMPETER, 1919:46-48, grifos meus).

A perspectiva dos sistemas-mundo enfatiza não somente os processos de *concentração* envolvidos com a introdução de inovações no capitalismo (o que parece ser o foco de Schumpeter, ao ligar as mudanças no sistema econômico às atitudes do “empresário inovador”, apontado como figura vital do desenvolvimento *capitalista*), mas também os processos inerentes de *desconcentração*, de *tempos em tempos* e que *surgem dentro* do sistema capitalista. Assim, Wallerstein destaca que:

As inovações foram respostas aos momentos de baixa nos ciclos econômicos, foram maneiras de se apropriar das ‘invenções’ para promover o processo de acumulação de capital (...) [Mas os] processos de concentração das tarefas físicas de produção foram freqüentemente investigados sem que se levassem em consideração os processos de descentralização a eles contrapostos (WALLERSTEIN, 1995:35)

Para Arrighi e Drangel, as inovações no sistema econômico, definidas como “... o estabelecimento, alargamento, aprofundamento e reestruturação de cadeias de mercadorias (ARRIGHI e DRANGEL, 1986:148)”, representam um impulso fundamental que sustenta a transferência de pressões competitivas para a periferia da economia-mundo, e, portanto, estão vinculadas à reprodução dos processos de desconcentração no sistema. Os autores fazem uma interessante observação se valendo de uma passagem em que Schumpeter fala das fases “A” (prosperidade) e “B” (depressão) de um ciclo de Kondratieff:

Enquanto essas coisas estão sendo iniciadas, temos um rápido dispêndio e ‘prosperidade’ predominante (...) e enquanto estão sendo completadas e seus resultados aparecem, temos a eliminação de elementos antiquados da estrutura industrial e ‘depressão’ dominante (SCHUMPETER *apud* ARRIGHI e DRANGEL, 1986:149, grifos meus).

Arrighi e Drangel propõem trocar o termo “enquanto” por “onde” na citação para associar os efeitos de refreamento (fase A) e intensificação (fase B) da pressão competitiva *no tempo*, com os efeitos de menor (centro) e maior (periferias) pressão competitiva *no espaço* mundial.

1.2.1.1 A HIERARQUIA DO PODER POLÍTICO

A luta competitiva entre atores econômicos não ocorre num vazio político. A própria formação de um sistema de Estados formalmente soberanos esteve intimamente inter-relacionada com a distribuição desigual dos excedentes ao longo das atividades econômicas. A estruturação das cadeias mercantis perpassa territórios sob responsabilidade de unidades políticas que possuem autoridade para tomar decisões dentro de suas jurisdições, e que dispõem de forças armadas para sustentar tal autoridade.³⁴

Detendo o monopólio do poder, o Estado possui certo nível de autonomia para exercer seu poder, ou seja, para impor sua vontade. Há aqui uma divergência tanto com a concepção liberal do Estado como em relação à crítica de Marx, que reduzem qualquer autonomia do Estado às ações que provém da sociedade civil³⁵. De certa maneira, a perspectiva dos

³⁴ Esta seção aborda a atuação dos Estados, diante das atividades econômicas estruturadas em cadeias mercantis. Acreditamos que, de passagem, estaremos respondendo à crítica que André Luís Lourenço (2005) faz a uma eventual necessidade de separar economia e política que Arrighi (junto com Drangel) teria postulado para conceituar a semiperiferia na economia-mundo como posição intermediária entre o centro e a periferia. Entendemos que Arrighi procura referir-se a semiperiferia como uma posição intermediária no que diz respeito à divisão de excedentes econômicos, e não no que diz respeito ao posicionamento no sistema interestatal, para enfatizar que a divisão entre poder econômico e poder político é uma característica distintiva da economia-mundo como forma específica de sistema-mundo, ou seja, aparece como uma característica essencial que não estaria presente em impérios-mundo, por exemplo. No mesmo trabalho em que Lourenço se baseia para fazer sua crítica, Arrighi e Drangel destacam que ao dividirem atividades econômicas e atuação política não estão sugerindo “... que o comando nas arenas econômica e política mundiais não esteja estreitamente inter-relacionado (ARRIGHI e DRANGEL, 1986: 144).”, mas sim desejam enfatizar essa “... peculiaridade da economia capitalista mundial (em oposição a impérios mundiais)... (*Id., Ib.*)”. No sentido de deixar claro que economia e política estão inter-relacionadas na perspectiva dos sistemas-mundo, é possível encontrar em Arrighi (1990), trabalho também consultado por Lourenço, uma seção que trata da política de desenvolvimento na semiperiferia (p. 231 a 242), na qual Arrighi empreende uma análise de Estados semiperiféricos que, entre os anos 1930 e 1980, teriam atuado na arena econômica do sistema-mundo de forma pró-sistêmica ou de forma anti-sistêmica, o que mostra justamente protótipos de como mostrou-se nesse tempo a *atuação política de Estados*, neste caso semiperiféricos, *diante da divisão mundial de excedentes econômicos*.

³⁵ Apesar de alguns pensadores liberais como Adam Smith reconhecerem funções sociais fundamentais do Estado, predominou entre eles uma visão negativa da política, que é reduzida aos anseios da sociedade civil. Assim, para John Locke o Estado surge como resultado de um contrato social para garantir o exercício e a segurança da propriedade dos indivíduos, e somente no momento em que a propriedade for ameaçada o contrato pode ser rompido (GRUPPI, 1980:13). Emmanuel Kant destaca o Estado como sendo essencialmente um “Estado de direito”, na medida em que o mesmo deve somente garantir alguns direitos definidos como permanentes, eternos, portanto “naturais” no interior da sociedade civil, que nunca poderiam ser colocados em discussão (*Id., ib.*: 17). Para Benjamin Constant o Estado surge para garantir alguns direitos de liberdade que na Idade Moderna passam a ser exercidos na vida civil, na esfera privada separada da política. Direitos como de submeter-se apenas à lei, expressar opinião e influenciar a administração do governo, que em sociedades como a grega e a romana eram exercidos coletivamente e diretamente pelos

sistemas-mundo segue a definição de Estado proposta por Max Weber, na medida em que o Estado usufrui o monopólio do uso legítimo da força (WEBER *apud* BOBBIO, 1986a: 82). Contudo, diferentemente de Weber, que considera a análise do poder político mais apropriada em termos de seus *meios* do que de seus *fins*³⁶, na perspectiva dos sistemas-mundo o poder político aparece com fins próprios. O Estado busca “... a reprodução do seu monopólio do uso legítimo da violência sobre um dado território contra as contestações de outros Estados e de seus próprios cidadãos (ARRIGHI e DRANGEL, 1986: 153, grifo meu)”.

Entretanto, o sucesso que cada Estado alcança nessa busca não é o mesmo. A ação de um Estado está condicionada a ação de outros Estados que compõem o sistema interestatal. Para utilizar um argumento de Jonh Hall, a condição de um Estado “... é mais uma aspiração do que uma realização efetiva. (HALL *apud* OUTHWAITE e BOTTOMORE, 1996: 257)”. A maioria dos Estados enfrentou dificuldades para controlar suas sociedades

cidadãos através de deliberações públicas, na modernidade passaram a ser exercidos principalmente na esfera privada e individualmente (*Id., ib.:* 21-22).

Apesar de Marx inspirar-se na filosofia de Friedrich Hegel, crítico da visão liberal de Estado ao concebê-lo como fundamento da sociedade civil e da família resgatando de certo modo a visão absolutista amenizada, porém, pela opção do governo constitucional. (*Id., ib.:* 24-25), a interpretação marxiana vem revigorar a subordinação do Estado à sociedade civil. Para Marx o Estado não é outra coisa senão o resultado das relações de produção que se desenvolvem por meio da luta de classes. Tais relações, materializadas no interior da sociedade civil (melhor definida como “sociedade burguesa” em Marx), representariam o que o autor chamava de “infraestrutura” que exige, por seu turno, a criação de uma “superestrutura” – políticas, ideologias, normas jurídicas – determinada pelo modo de produção (feudalismo e capitalismo) existente. Essa superestrutura é representada pelo Estado, que “... não teria razão para existir no instante em que a luta de classes terminasse: desprovido de suas funções [determinadas pela sociedade civil], os Estados ‘desapareceriam’ (HALL, 1986: 9)”. Mesmo Nicos Poulantzas, autor que se propôs à construção de uma teoria do Estado capitalista como uma lacuna deixada por Marx, o aborda em última análise como determinado pelas relações sociais de produção. O Estado teria uma “ossatura material” própria ou uma materialidade institucional que não seria inteiramente produzida pela classe dominante, e por isso não seria controlado inteiramente por ela (POULANTZAS, 1978: 12). Deriva daí a autonomia do Estado que, todavia, é apenas relativa na medida em que as relações políticas e ideológicas são mais produzidas *no* Estado do que produzidas *pelo* Estado. Em cada modo de produção o Estado materializa e encarna relações político-ideológicas que consagram e legitimam “poderes de classe” (*Id., Ib.:* 26-33).

³⁶ Para Weber:

... o Estado não pode ser definido em termos de seus fins. Dificilmente haverá qualquer tarefa que uma associação política não tenha tomado nas suas mãos, e não há tarefa que se possa dizer que tenha sido sempre, exclusivamente e peculiarmente, das associações designadas como políticas: hoje o Estado, ou, historicamente, as associações que foram predecessoras do Estado moderno. Em última análise, só podemos definir o Estado moderno sociologicamente em termos dos *meios* específicos peculiares a ele, como peculiares a toda associação política, ou seja, o uso da força física (WEBER, 1919: 55, *itálico do autor*).

civis e estabelecer o monopólio dos meios de violência³⁷. Por outro lado, a meta de garantir a segurança fica necessariamente incompleta devido à presença de outras entidades maiores que um Estado não pode controlar sozinho. Hall cita o “sistema de Estados” desenvolvido a partir da Europa e a “sociedade capitalista mundial” como duas entidades maiores que um Estado isoladamente considerado (*Id., ib.:* 257).

A reprodução do monopólio da violência é destacada por Charles Tilly, quem aponta a coerção e a preparação para a guerra como elementos fundamentais na formação do atual sistema de Estados modernos. Para este autor, cada Estado moderno foi surgindo a partir da demanda por meios para guerra lançada contra a população e recursos naturais existentes nos territórios. Além disso, a forma de organização das classes dentro do território pertencente a cada Estado afetaria a autonomia dos governantes para extrair recursos, o que fez variar a capacidade de cada Estado de acordo com o sucesso das estratégias adotadas na extração de recursos (TILLY, 1990: 61-62). Disso resultou um sistema de Estados dotados de diferentes níveis de poder.

Esse *poder diferenciado* entre entidades políticas, instrumento de soberania para o conjunto de Estados percebido mais como ideal a seguir do que afronte a combater³⁸, faz

³⁷ Podemos relacionar a essa constatação o que o marxista Antonio Gramsci chamava de “momento superestrutural”. Ao identificar na sociedade civil a ação de aparatos ideológicos que buscam exercer hegemonia e, através da hegemonia, obter consenso, Gramsci distinguiu-se de Marx que via a sociedade civil expressamente como o conjunto das relações econômicas constitutivas da base material. Para Gramsci haveria:

... dois grandes ‘planos’ superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto de organismos chamados comumente de ‘privados’) e o da ‘sociedade política’ ou Estado, que correspondem à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no governo ‘jurídico’ (GRAMSCI *apud* BOBBIO, 1986a:39-40).

O momento superestrutural da sociedade civil representa o momento de eticidade, por meio do qual a classe dominante obtém o consenso, adquire legitimidade. O momento superestrutural da sociedade política ou do Estado “... representa o momento político estritamente entendido, através do qual é exercida a força, não menos necessária que o consenso para a conservação do poder... (BOBBIO, 1986a: 40)”.

Podemos dizer que permeia a perspectiva dos sistemas-mundo essa articulação entre sociedade civil e sociedade política, entre privado e Estado como “dois planos superestruturais” nas palavras de Gramsci.

³⁸ Mesmo que a história da economia-mundo capitalista seja marcada por conflitos interestatistas que são resolvidos por meio das guerras, permanece o ideal de soberania que fundamenta o equilíbrio de poder entre Estados constituídos nacionalmente. Este ideal aparece pela primeira vez no Tratado de Vestfália, assinado em 1648 pelas Províncias Unidas em oposição ao poder absoluto da Espanha sobre a Europa. Desde então o mesmo se mantém no interior do sistema-mundo e, talvez mais importante, é estendido no sistema após cada rodada de

desenvolverem-se “... estruturas do Estado (...) relativamente fortes na área do centro e relativamente fracas na periferia (WALLERSTEIN, 1974: 344)” da economia-mundo. Estados mais fortes seriam aqueles que, integrados a uma cultura nacional, servem a alguns grupos “... como mecanismo para [os] proteger [d]as disparidades surgidas no interior do sistema-mundo ... (*Id., ib.:* 339).”

Michael Mann utiliza o termo *centralidade territorial* para designar o poder que o Estado possui e que se mostra essencial para proteger grupos específicos. Segundo este autor a “... centralização territorial provê o Estado com uma base potencialmente independente de mobilização de poder, sendo ela necessária ao desenvolvimento social e estando unicamente na posse do próprio Estado (MANN, 1984: 186, grifo meu)”.

O fato de alguns grupos “fundarem” o Estado não significa que necessariamente o “controle”. Isso só ocorreria se tais grupos tivessem suas estruturas sócio-espacial e organizacional mudadas. As “... classes econômicas, as igrejas e outros movimentos de poder ideológicos, bem como as elites militares (...) necessitam que algumas de suas atividades sejam reguladas sobre um território centralizado (*Id., ib.:* 200)”.

É nessa lacuna que reside uma autonomia do poder estatal. Todavia, pelo simples fato de muitas das forças que atuam na economia-mundo estarem situadas em mais de um Estado ou se definirem em termos que possuem pouca correlação com as fronteiras de um Estado somente, defende-se aqui que essa autonomia é constantemente afetada. Se, por um lado, um Estado não é um simples vetor de forças dadas, tampouco é um árbitro neutro:

Um Estado forte é então uma entidade parcialmente autônoma, no sentido de que tem ao seu alcance uma margem de ação que reflete os compromissos de interesses múltiplos (...) Para que exista uma entidade parcialmente autônoma tem que haver um grupo de pessoas cujos interesses diretos se vejam servidos...(WALLERSTEIN, 1974: 344)

guerras interestatais na história moderna, de que são exemplos as guerras precipitadas pela França de Napoleão Bonaparte na virada do século XVIII, e pela Alemanha de Adolf Hitler na primeira metade do século XX. Ambas tiveram como resultado a extensão de soberania, no primeiro caso entre Estados no Atlântico Norte, e depois entre Estados no Ocidente e no Oriente desde que aderissem aos princípios da acumulação capitalista que fundamentam a economia-mundo. Essa extensão de soberania na história da economia-mundo é explorada tanto por Wallerstein como por Arrighi.

Assim, a força ou fraqueza de um Estado pode ser detectada pelo maior ou menor alcance da sua margem de ação, a qual traduz compromissos com grupos cujos interesses se vêm atendidos. A perspectiva dos sistemas-mundo procura demonstrar que há uma conveniência para que os Estados atendam aos interesses daqueles agentes que tem por objetivo reproduzir a riqueza material movidos pelo padrão ocidental da livre iniciativa. De forma bastante simplificada, esses grupos estão ancorados em elos de cadeias mercantis que recortam os Estados nacionais – unidades de atividades econômicas que reúnem proprietários de capital e trabalhadores.

Para poder legitimar interna e externamente o monopólio do uso da força sobre seus respectivos territórios e populações, os Estados buscam interferir constantemente para instalar elos mais ou menos rentáveis dentro de suas jurisdições, o que significa que buscam melhorar sua posição na distribuição da riqueza mundial com base na concentração da riqueza. Arrighi e Drangel cogitam que isso é possível porque o “... comando econômico tem um caráter cumulativo que falta ao comando político porque a ‘riqueza’ pode ser acumulada mais facilmente que o ‘poder’(ARRIGHI e DRANGEL: 1986: 154)”.

Os elos mais rentáveis correspondem às unidades de capital e trabalho que introduzem a maior parte das inovações competitivas no sistema econômico, o que tende a atrair excedentes econômicos e repelir pressões competitivas³⁹. Os Estados atuam de modo a concentrar esses elos mais rentáveis e, no caso de estarem em situação desfavorável, podem mesmo buscar alterar as modalidades pelas quais esses elos operam diante da divisão social e mundial do trabalho, a partir de decisões sobre o movimento de bens e serviços, força de trabalho e capitais para dentro ou para fora de suas fronteiras territoriais.

O sucesso de cada Estado ao tomar essas decisões depende do grau de vínculos estabelecidos com aqueles capitais mais ligados às atividades típicas de centro na economia-mundo, as quais são potenciais introdutoras de inovações competitivas no sistema. Para isso não basta *atrair* tais capitais, mas é necessário *desenvolver* novos vínculos com os mesmos no presente e *reter* vínculos estabelecidos no passado. A

³⁹ Destaca-se novamente a influência do pensamento de Schumpeter sobre os teóricos dos sistemas-mundo.

capacidade dos Estados para atração/desenvolvimento/retenção de capitais ligados a atividades típicas de centro aparece como sucessos alcançados em:

... (1) controlar o acesso de todas as principais cadeias de mercadorias aos escoadouros que garantam melhor remuneração; (2) fornecer infraestrutura e os serviços exigidos por atividades típicas de núcleo orgânico [ou centro] e; (3) criar um clima político favorável à capacidade empresarial capitalista. (*Id., ib.:*155)

Como os sucessos do Estado resultam, pois, da capacidade presente e futura para melhorar o *status* das atividades econômicas dentro de seu território, e isso decorre dos vínculos já estabelecidos no passado com determinados tipos de capitais, criam-se, para utilizar uma expressão de Gunnar Myrdal, *processos de causação circular e cumulativa*, que conformam áreas nas quais alguns poucos aparelhos de Estado fortes conseguem *internalizar*⁴⁰ capitais vinculados a atividades típicas de centro. Forma-se aí um ambiente típico da área central na economia-mundo, caracterizado pela criação de maiores níveis de receitas e custos para as atividades econômicas aí instaladas – mercados altamente remuneradores, infra-estruturas e serviços eficientes e clima político mais favorável à atividade empresarial capitalista. O oposto ocorre historicamente em áreas formadas por países periféricos, onde uma grande quantidade de Estados impotentes não consegue desempenhar tais funções com equiparável sucesso. O ambiente caracteriza-se por menores níveis de receitas e custos para as atividades econômicas aí instaladas.

O que poderia aparecer como vantagem para a periferia no decorrer do tempo, ou seja, o menor nível de custos para as atividades econômicas que aí se instalassem, principalmente em termos de remuneração dos trabalhadores apenas marginalmente mais altas do que seriam se tais regiões estivessem fora da divisão mundial do trabalho, tende a assim não ocorrer porque mostra-se mais difícil ao grande número de Estados periféricos barganharem acesso às vantagens de receita do centro, enquanto tende a ser mais fácil para o menor número de Estados no centro barganharem acesso às vantagens de custos na periferia (*Id.; Ib.:* 156).

As áreas que apresentam um certo equilíbrio entre sucesso e atraso econômico, concentrando tanto elos de atividades econômicas que introduzem inovações competitivas,

⁴⁰ Esse termo será utilizado no trabalho quando estivermos nos referindo à capacidade do Estado para atrair, desenvolver e reter capitais vinculados a atividades mais inovativas no sistema-mundo num momento do tempo.

quanto elos que tendem a aceitar pressões competitivas de outros pontos da economia-mundo, são denominadas por *semiperiferia*. Nesta região do sistema os Estados valem-se, por um lado, do maior nível de *receitas* proporcionado no ambiente semiperiférico quando comparado às condições vigentes na periferia; por outro lado buscam ressaltar o menor nível de *custos* em relação ao centro. Essa atuação estatal na semiperiferia permite que as combinações de atividades econômicas aí localizadas otimizem, em relação à periferia, os ganhos oriundos de inovações competitivas que introduzem no sistema e minimizem, em relação ao centro, as perdas oriundas de pressões competitivas que recebem no sistema.

Esse procedimento não deixa de representar, como acontece no centro e na periferia, causa e consequência para as condições vigentes na semiperiferia, isto é, um processo de causação circular e cumulativa: diante das vantagens de custo em relação ao centro que são constantemente reproduzidas pelos Estados semiperiféricos (daí decorre seu relativo sucesso), as atividades econômicas localizadas na semiperiferia tendem a não operar num espaço econômico mais amplo (tendem a permanecer na própria semiperiferia). Com isso não recebem incentivos para gerar um fluxo contínuo de inovações ao nível das atividades localizadas no centro, o que tende a mantê-las, junto à própria área semiperiférica, em posição intermediária na divisão social e mundial, respectivamente, do trabalho.

1.2.1.2 O CARÁTER CÍCLICO DO PROCESSO DE ACUMULAÇÃO

A capacidade dos agentes econômicos para transferir riqueza ao longo das diferentes unidades políticas que compõem o sistema interestatal, junto à própria ação política dos Estados como resposta, se expressa como um movimento cíclico no decorrer tempo.

Para Wallerstein, o caráter cíclico do processo de acumulação – de riqueza e poder – significa que o sistema deve necessariamente afastar-se e retornar para situações de equilíbrio. O que a sociedade percebe como mudanças constitui essencialmente um processo repetitivo em seus contornos amplos, devido à aproximação de limites que surgem para a realização do princípio fundamental no sistema: a distribuição desigual dos excedentes. Os ciclos “... sempre encerram, por definição, duas fases[. P]odemos, se quisermos, sugerir que ocorre mudança toda vez que a curva [ciclo] contorna um ponto de flexão (WALLERSTEIN, 1996: 166)”.

Mas é Arrighi quem faz uma descrição mais precisa dos ciclos de expansão e crise no sistema-mundo, apontando que haveria duas características repetitivas ao longo do tempo. Uma delas seria que o sistema alterna épocas de *expansão material*, quando a maior parte dos capitais existentes tende a ser reinvestida em comércio e produção de mercadorias, significando rigidez ou estreitamento de opções para os agentes econômicos, com épocas de *expansão financeira*, quando a massa de capitais tende a ser reinvestida em comércio de moedas e títulos de dívidas significando para agentes econômicos uma ampliação da liquidez ou flexibilidade e liberdade para escolhas (ARRIGHI,1994: 5-8).

Outra característica repetitiva ao longo do tempo seria que o sistema apresenta uma dinâmica marcada tanto por *continuidades* como por *reestruturações e rupturas* das estratégias e estruturas que moldam os processos de acumulação. Essas estratégias e estruturas referem-se à liderança de agentes econômicos e governos de alguns Estados na busca pela posição central no sistema, para onde são drenadas a maior parte do excedente econômico, tirando proveito da ação recíproca dos vários outros atores econômicos e políticos dotados de menor capacidade para acumular riqueza e poder (*Id., ib.:* 8-10).

Os ciclos periódicos seriam compostos, portanto, por duas fases: nas primeiras prevalecem expansões materiais de capitais e ocorrem continuidades no que se refere à liderança de estratégias e estruturas que moldam os processos de acumulação no sistema mundial; nas segundas fases desses ciclos prevalecem expansões financeiras de capitais e ocorrem simultaneamente reestruturações e rupturas das estratégias e estruturas que lideram os processos de acumulação⁴¹. Uma fase de continuidade de estratégias e estruturas líderes no sistema mundial mais uma fase seguinte de reestruturação de tais estratégias e estruturas formam o que Arrighi chama de *regimes de acumulação*:

O que entendemos por regime de acumulação em escala mundial são as estratégias e estruturas mediante as quais (...) agentes preponderantes

⁴¹ A expansão financeira precipitaria dois tipos de concentração de capital simultâneos. Um deles teria por finalidade *reestruturar* as estratégias e estruturas organizacionais ainda dominantes. O outro busca *romper* ou *reorganizar* as estratégias e estruturas que moldam a evolução do sistema mundial.

[capitalistas e governos] promovem, organizam e regulam a expansão e reestruturação⁴² da economia capitalista mundial (*Id., ib.:* 10)

O último regime de acumulação observado por Arrighi teria sido liderado por empresas e governo norte-americanos. A expansão e posterior reestruturação do sistema mundial que ambos promoveram, organizaram e regularam, teria início durante a Grande Depressão de 1930 que segue à quebra da bolsa de Nova York, a partir de quando os sucessivos governos e as empresas transnacionais norte-americanos passam a assumir hegemonia na política e comércio mundiais. Por volta dos anos 1970 a liderança de governos e empresas norte americanas passa a ser contraposta por forças políticas e econômicas oriundas de outros lugares no mundo, o que marca uma mudança de trajetória do processo de acumulação em escala mundial. Se no primeiro período (1930-1970) do regime de acumulação norte-americano ocorrem produção e comercialização intensa, além da adoção de políticas de apoio ao reinvestimento de capitais em tais tipos de atividades, no segundo período se verifica uma intensificação de reinvestimentos em comércio de moedas e títulos de dívidas, com adoção de políticas voltadas à estabilidade monetária e controle do endividamento dos Estados no sentido de evitar a desvalorização dos capitais preservados em tais atividades. Percebe-se que esse segundo período estende-se até o momento atual.

Segue que a entrada da economia-mundo numa fase de expansão financeira implica em mudanças nas formas de acumulação e de governo. Em outras palavras, deve haver uma convergência entre as práticas destes dois grupos de agentes, para que o sistema-mundo capitalista, como modo de acumulação e de governo, possa criar as condições para um novo ciclo de acumulação, o que inclui novas práticas a serem instauradas na relação de ambos com os trabalhadores.

A seguir é feita uma abordagem da atuação típica dos Estados diante da força de trabalho, a qual se apresenta como fonte de geração dos excedentes ao longo das cadeias mercantis e encontra-se dispersa entre as várias regiões que compõem o sistema-mundo. A política

⁴² Portanto, o conceito de “regime de acumulação” se refere justamente à expansão e posterior reestruturação de estratégias e estruturas organizacionais ainda dominantes no sistema mundial. Deste modo a *ruptura* ou *reorganização* de estratégias e estruturas não fazem parte do regime de acumulação dominante, apesar de ocorrerem ao mesmo tempo (e, portanto, fazer parte do “ciclo sistêmico”) em que há a *reestruturação* de estratégias e estruturas do regime dominante.

de previdência social seria uma das formas de atuação típica do Estado que é praticada no decorrer do regime de acumulação norte-americano.

1.2.2 A POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL SOB A PERSPECTIVA DA ECONOMIA-MUNDO

Procurou-se mostrar na seção 1.2.1.1 que o poder político dos Estados tem uma finalidade: a *reprodução* do monopólio do uso da força sobre recursos e população em seus respectivos territórios. Destacou-se também que, para legitimar-se interna e externamente, os Estados modernos têm buscado cada vez mais *interferir sobre a presença de atividades econômicas* mais ou menos rentáveis dentro de suas jurisdições, dado que, muitas vezes, a riqueza se mostra mais eficaz que a própria força para que o Estado se mantenha e/ou expanda seu poder.

É preciso ter em mente que certos grupos da população trabalhadora em um determinado Estado-nação estão vinculados a elos mais rentáveis das cadeias mercantis mundiais localizadas no território considerado. Essa posição privilegiada se expressa em maiores níveis de assalariamento e possibilidades de organização política para realizar reivindicações voltadas a aumentar a participação no excedente econômico mundial internalizado/nacionalizado em cada território, o que comumente se denomina como “renda nacional”.

A atuação dos Estados buscando internalizar capitais vinculados às atividades típicas do centro na economia-mundo, maximizando deste modo as possibilidades de absorção de excedentes mundiais para dentro de suas jurisdições, tem como uma implicação importante *estimular tendências crescentes de democratização e de proletarização*, na medida em que nos períodos de expansão material de capitais eleva-se o uso da força-de-trabalho – aumenta a concentração de trabalhadores tanto em processos produtivos e como em processos de comercialização ou escoamento de mercadorias. O resultado marcante na história moderna é a formação de algumas unidades políticas que garantem às suas populações condições privilegiadas para participação na renda e política nacionais:

... observa-se que a presença plena e mais avançada do Estado de Bem-Estar Social foi uma excepcionalidade das economias [sic] que constituem o centro do capitalismo mundial, ou seja, uma minoria de

nações e também uma parcela relativamente pequena do conjunto da população mundial (POCHMANN, 2004: 3).

A partir desses protótipos de conquistas da população trabalhadora no âmbito econômico e político – respectivamente, de condições de trabalho formalizado (assalariado) e de participação efetiva nas eleições (sufrágio universal) – tendeu a crescer em outras regiões na economia-mundo o grau de reivindicação dos trabalhadores inseridos em atividades típicas de centro. O sucesso destas demandas, cujo atendimento também consiste em meio eficaz para o Estado se legitimar internamente, cria uma estratificação no interior da população trabalhadora dos países semiperiféricos. Alguns poucos trabalhadores com garantias de proteção social aparecem como privilegiados diante das condições vigentes para o restante da população trabalhadora existente no país.

A implementação da política previdenciária segue tais características em países da semiperiferia como são os casos de Brasil e Chile⁴³. Alguns estratos da população trabalhadora residente nos dois países terão direitos a receber benefícios da previdência social de forma bastante adiantada e privilegiada em relação ao restante dos trabalhadores.

Como a expansão de melhores condições econômicas e políticas para estratos específicos da população trabalhadora tende a gerar reivindicações por condições similares em outros estratos e mesmo em regiões periféricas na economia-mundo (onde estes “estratos inferiores” constituem uma parte relativamente grande da população que trabalha autônomos, informais, domésticas, etc), o resultado é que a implementação de políticas voltadas à população trabalhadora, como a política previdenciária, acaba por atingir limites no decorrer do tempo, quer dizer revela-se a sua natureza oculta que é não poder ser expandido para todos os trabalhadores em toda a economia-mundo:

... os Estados legislaram para aumentar a mercantilização da força de trabalho, abolindo várias restrições tradicionais que limitavam o movimento dos trabalhadores de um tipo de emprego para outro. Além disso, impuseram obrigações fiscais (em dinheiro) à força de trabalho, as quais freqüentemente forçaram os trabalhadores a se engajar num trabalho assalariado. [Porém, p]or outro lado, a ação legal dos Estados

⁴³ Explicamos na seção 1.3 com base em que partimos com a hipótese de que Brasil e Chile são países localizados na semiperiferia da economia-mundo.

muitas vezes também desencorajou a proletarização plena (WALERSTEIN, 1995: 45).

No que se refere à política de previdência social, esta teria sido estendida para um contingente crescente de pessoas enquanto as estratégias e estruturas líderes do regime de acumulação norte-americano não encontraram contraposições consideráveis à expansão material de capitais. Conforme desenvolve-se um rompimento com tais estratégias e estruturas, a participação crescente da população trabalhadora na partilha da excedente passa a ser questionada por agentes econômicos com maior capacidade de transferir sua riqueza entre diferentes territórios. A partir desse momento, em consonância com os requerimentos da acumulação capitalista, os Estados passam a atuar de forma a restringir o acesso aos benefícios da previdência social no interior da população, como forma de criar em seus territórios as condições demandadas pelos que definem a localização geográfica dos elos das cadeias mercantis e também das aplicações financeiras. A solução que tem se mostrado efetiva é manter *legalmente* excluídos do processo de proletarização (assalariamento formal) grandes contingentes da população trabalhadora responsável pela criação do excedente econômico distribuído no espaço mundial:

... se considerarmos todas as pessoas cujo trabalho foi incorporado de uma maneira ou de outra às cadeias mercantis – abrangendo virtualmente todas as mulheres adultas e uma proporção muito grande de pessoas nas faixas etárias da adolescência e da maturidade – então nossa porcentagem de proletários [assalariados formais] cai drasticamente (Id., Ib.: 22).⁴⁴

⁴⁴ É a partir desta percepção que a criação de excedente na perspectiva dos sistemas-mundo distingue-se da interpretação de Marx. Este avalia que, numa sociedade capitalista, o excedente sobre o trabalho é a parte do valor criado nos processos produtivos apropriada pelo agente capitalista sob a forma da mais-valia, ou seja, o *montante que ultrapassa o valor necessário para a produção e reprodução da força de trabalho*. Este valor seria “... determinado, como o de qualquer outra mercadoria, pelo tempo de trabalho necessário à sua produção e, por conseqüência, à sua reprodução. (MARX, O Capital, Livro I pg. 200-201). Marx avalia que esse tempo de trabalho expressa-se na quantidade de mercadorias necessárias à subsistência da força de trabalho. Com isso, como destaca BOTTOMORE (1988: 400), Marx não examina “... a questão de que nem todo o tempo de trabalho necessário à produção e reprodução da força de trabalho entra na formação de seu valor (...) [, pois u]ma parte substancial desse trabalho necessário não é consumida sob a forma de mercadorias.”

Esses seriam os casos, por exemplo, do trabalho doméstico e do trabalho para circulação das mercadorias (como a publicidade). Para contornar isso, Bottomore sugere que o valor da força de trabalho deveria ser medido “... pelo tempo de trabalho *que produz mercadorias* necessárias à produção e, conseqüentemente, também à reprodução desse artigo específico (Id., Ib.: 401, *itálico do autor*)”. Qualquer outro tipo de trabalho que componha o valor da força de trabalho, por mais necessário que seja à sua produção e reprodução, deveria ser considerado como “... parte do elemento histórico e moral que forma o pano de fundo social e cultural a partir do qual se definem quais são as mercadorias necessárias à reprodução dos trabalhadores (Id., Ib.)”.

Esse processo é apreciável tanto em regiões no centro da economia-mundo como em regiões periféricas e semiperiféricas. O que varia é o tamanho do contingente de pessoas que têm acesso à política previdenciária em cada um desses espaços estruturais no sistema-mundo. Decorre que, em lugar de compreender a política previdenciária por meio de “etapas de desenvolvimento” em cada país, aponta-se aqui como mais adequado considerar que a implementação da política que tem por objetivo garantir benefícios à mão-de-obra mais bem posicionada diante da divisão social e mundial do trabalho, seja esta localizada em regiões no centro da economia mundo ou em periferias. Recorde-se que esta prática deve ser compreendida como parte dos esforços dos construtores do estado para conseguir coesão interna.

Apesar de a política de previdência social ter surgido relativamente cedo no Brasil e no Chile, e ainda hoje apresentar um grau de similaridade com a política implementada em regiões no centro da economia-mundo para uma minoria de trabalhadores, o fato de o montante total dos benefícios previdenciários e a população atingida pela política de previdência social alcançarem níveis relativamente inferiores àqueles praticados em Estados do centro – uma decorrência da distribuição desigual dos excedentes econômicos

Com base em que Bottomore sugere essa distinção? A resposta seria uma impossibilidade que o autor aponta para somar “... trabalho não-sujeito à lei do valor com trabalho produtor de mercadorias, que está sujeito a essa lei (*Id., Ib.*)”, pois somente o segundo é exposto à concorrência de mercado que *tenderia a uniformizar* – no espaço e no tempo – o valor produzido pela força de trabalho em diferentes indústrias (medido pelo tempo de trabalho contido nas mercadorias vendidas), bem como seu próprio valor (medido pelo tempo necessário à sua produção e reprodução). Com isso tenderia a uniformizar-se o excedente sobre o trabalho, ou melhor, tenderia a vigorar “... uma taxa de mais-valia comum em uma economia... (*Id., Ib.*: 228)”.

Conforme comentamos na nota 31, na perspectiva dos sistemas-mundo o conceito de excedente reflete um rendimento “residual” que pode ser apropriado por proprietários e mesmo trabalhadores “combinados” em elos específicos das cadeias mercantis. Acreditamos que isso não nega que a mais-valia sobre o trabalho é fonte de criação do valor no capitalismo, apenas destaca o *caráter histórico da criação de valor*. A visão de Marx de que o excedente seria totalmente apropriado pelo agente capitalista na forma da mais-valia talvez resulte do caráter do capitalismo em sua análise, que parece demonstrar o ápice da luta de classes. Cabe mencionar uma observação de Wallerstein a respeito da “luta entre exploradores e explorados” no capitalismo histórico:

A luta mais elementar, e de alguma forma a mais óbvia, transcorre entre o pequeno grupo de grandes beneficiários do sistema e o grande número de suas vítimas (...) Quando se estabeleceram fronteiras claras entre acumuladores de capital e sua força de trabalho em um Estado específico, esse fenômeno foi denominado [como] luta de classes entre capital e trabalho (...) Quanto maior a remuneração da força de trabalho, menos excedente resta como ‘lucro’ (...) [Mas o] conflito foi suavizado [periodicamente] por considerações de longo prazo e larga escala (...) [Como] o acumulador particular de capital e sua força de trabalho têm interesses comuns, contra outras parcerias semelhantes à deles em outras áreas do sistema (...) [s]ob certas circunstâncias uma remuneração maior das forças de trabalho podia retornar aos acumuladores de capital como lucro protelado [adiado], pela presença de um poder de compra aumentado na economia-mundo (WALLERTEIN, 1995: 53, grifos meus)

– permite fazer uma especificação da política previdenciária nos dois países aqui estudados. Assim, haveria uma delimitação entre a política previdenciária implementada na semiperiferia e aquela realizada em países do centro onde se construíram sistemas relativamente mais solidários, ou seja, a seguridade social, delimitação que pode ser expressa em termos de recursos disponíveis para tal política nas duas regiões.

Nesse sentido, Brasil e Chile seriam casos em que a política previdenciária, implementada a partir dos anos 1930, trouxe como resultado quantidades reduzidas de beneficiados e montantes totais reduzidos de benefícios, estes distribuídos de forma desigual dentro dos países, o que mesmo assim serviu como mecanismo político para permitir a criação de ambiente favorável à atividade capitalista. Tal processo desenvolve-se relativamente bem até meados dos anos 1970, a partir de quando as mudanças que ocorrem nas estratégias e estruturas de acumulação dominantes vêm repercutir nas relações dos Estados e empresas com a população trabalhadora, implicando em postergação e mesmo redução dos níveis de garantias previdenciárias estendidas à população trabalhadora.

1.3 ORGANIZAÇÃO DOS CONCEITOS E QUESTÕES DE MÉTODO

Wallerstein aborda a economia-mundo como um sistema *social e histórico*. É um sistema social na medida em que contém no seu interior “... limites, estruturas, grupos associados, regras de legitimação e coerência (WALLERSTEIN, 1974: 337)”, que definem-se com base numa divisão social do trabalho. Esta é mantida por instituições que, até *onde* for possível, buscam “... socializar as pessoas e grupos no sistema social para um comportamento compatível com o sistema... (Id., 1996: 161)”.

Por outro lado, a economia-mundo é um sistema histórico porque as “... forças em conflito (...) o mantêm unido por tensão e o dilaceram na medida em que cada um dos grupos procura eternamente remodelá-lo em seu proveito (Id., 1974: 337)”, e porque suas instituições, até *quando* for possível, “... governam ou restringem a ação social de modo a realizar os princípios básicos do sistema... (Id., 1996: 161)”

O estudo da política de previdência social empreendido no presente trabalho é uma tentativa de compreendê-la como uma instituição que cumpre esses dois papéis no

sistema-mundo. Por um lado, ela contribui para garantir um comportamento social compatível com a manutenção das características do sistema, ao alcançar pessoas e grupos específicos com base em regras bem definidas para acesso aos benefícios. Por outro lado, há uma transformação na política que leva a uma ampliação da gama de benefícios e de potenciais beneficiários da previdência social, o que se amplia enquanto significar a realização da distribuição desigual de excedentes econômicos no espaço mundial, o que é o princípio básico do sistema.

O método de pesquisa empregado no presente trabalho consiste num tipo de comparação utilizado pelo próprio Wallerstein em *O Sistema-Mundo Moderno* e também por Tilly em *Coerção, Capital e Estados Europeus 990-1992*. Tal método, classificado por Phillip McMichael como *encompassing comparison*⁴⁵, consistiria numa maneira de estudar fenômenos históricos particulares buscando compreendê-los como conseqüências de articulações que estabelecem com um todo concebido teoricamente. Segue que *encompassing comparisson* representaria “... uma estratégia que emprega um tipo-ideal de sistema para explicar variações entre casos ‘como conseqüências de suas conexões com o todo’ (TILLY *apud* McMICHAEL, 1990: 388, tradução minha⁴⁶).”

Existem críticas à adoção de *encompassing comparisson* como método de comparação, pois o mesmo pode significar uma “... eliminação *a priori* das especificidades dos casos aproximados por regras de ligação do sistema mundial, e não uma alegação para comparabilidades ou similaridades (HOPKINS *apud* *Id., ib.:* 391, tradução minha⁴⁷).” Aplica-se então *encompassing comparisson* na presente pesquisa com consciência de que se trata de utilizar a economia-mundo como modelo teórico totalizante, para a partir dele compreender a política de institucionalização da previdência social no Brasil e Chile como processos conexos. Todavia, acrescenta-se que tal conexão só poderá ser evidenciada no

⁴⁵ A tradução mais apropriada para o termo seria “comparação abarcante”, porém o manteremos na língua inglesa para não fugir de seu significado original.

⁴⁶ No original: “... a strategy employing a systemic ideal-type to explain variation among cases ‘as consequences of their relationships to the whole.’”

⁴⁷ No original: “... a priori elimination of each case’s distinctiveness that the world aystem’s approach rules out, not the claim that there are comparabilities or similarities.”

decorrer da pesquisa, conforme sejam encontradas as *similaridades* com as quais será possível identificar os processos como coerentes com o movimento da economia-mundo.

Nesse sentido são levantadas algumas informações qualitativas da cobertura populacional da previdência social no Brasil e no Chile. São analisados quais os setores específicos da classe trabalhadora obtém primeiramente o acesso aos benefícios da previdência social nos dois países, procurando associá-los ao tipo de atividades em que estão inseridos. Com base nessas informações se compara a política previdenciária *ao longo do tempo dentro de cada país*, e também *ao longo do espaço entre os dois países*, buscando similaridades do processo nos dois países.

Também são levantadas informações quantitativas referentes à cobertura populacional da previdência social nos dois países, as quais são relacionadas aos comportamentos quantitativos da população nacional, da população economicamente ativa (PEA) e da população ocupada (PO) em cada país. Comparando essas informações *dentro de cada país ao longo do tempo*, procurar-se á identificar se ocorre a partir de algum momento uma saturação do processo de aumento da cobertura populacional da previdência social. Comparando essas informações *nos dois países ao longo do espaço* procurar-se-á demonstrar se há similaridades no processo, ou seja, tentar-se-á encontrar argumentações para comprovar se a implementação da política previdenciária no Brasil e no Chile pode ser caracterizada como típica de semiperiferia na economia-mundo.

A confirmação dessa caracterização passará pela comparação das informações da cobertura populacional da previdência em relação à população total, PEA e PO nos dois países com os mesmos dados de um conjunto de países tomados como casos onde se desenvolveram Estados relativamente fortes no contexto da economia-mundo, classificados então como casos típicos de Estados de centro. São 15 os Estados de centro considerados, alguns deles recorrentemente caracterizados como Estados de Bem-estar. São eles o Reino Unido, França, Dinamarca, Noruega, Suécia, Finlândia, Áustria, Bélgica, Holanda, Austrália, Canadá, Alemanha, Nova Zelândia, Suíça e Estados Unidos⁴⁸.

⁴⁸ Entre esses Estados, 10 aparecem em ARRIGHI e DRANGEL (1986) como membros orgânicos do centro (Canadá, Suécia, Estados Unidos, Austrália, Dinamarca, Nova Zelândia, Noruega, Suíça e Reino Unido), o que

Outra base de informações se refere ao montante dos benefícios prestados pela política de previdência social nos dois países, o qual é relacionado ao excedente econômico mundial apropriado em cada país no decorrer do tempo. O montante de benefícios previdenciários é relacionado, *dentro de cada país ao longo do tempo* e também *entre os dois países a cada momento*, ao nível do Produto Interno Bruto a preços de mercado (PIB_{PM}) e ao nível do Produto Interno Bruto ao custo de fatores (PIB_{CF}). A relação com base no PIB_{CF} é destacada como forma de identificar a real capacidade dos Estados brasileiro e chileno na consecução de gastos com a política previdenciária, já que esta grandeza expressa o montante efetivo do excedente econômico internalizado em cada país na medida em que desconta os impostos indiretos e acrescenta subsídios e transferências estendidos à população. Ou seja, utilizando o PIB_{CF} como base de comparação, realçamos a possibilidade de deduzir da base a parte do excedente que se refere às contribuições previdenciárias (que são parte dos tributos recolhidos pelo Estado) e acrescentar a parte que se refere ao benefícios previdenciários (que são parte das transferências realizadas pelo Estado). O percentual de participação dos gastos com previdência social em relação ao PIB_{CF} aparece, pois, como uma medida da real capacidade de um Estado em praticar os gastos relacionados à política previdenciária.

Essa eventual capacidade dos Estados no Brasil e Chile é comparada então com a capacidade de um conjunto de 11 Estados europeus correntemente caracterizados como Estados de Bem-estar, vistos como casos típicos de Estados de centro na economia-mundo. Em outras palavra, serão comparados os dados de gastos com benefícios previdenciários relacionados a PIB_{PM} e PIB_{CF} no Brasil e Chile com dados equivalentes

significa que permaneceram nessa posição durante os 45 anos que compreendem o período total analisado pelos autores. Os outros 5 Estados (Áustria, Bélgica, Finlândia, França e Holanda) não apareceram em todo o período analisado como membros orgânicos do centro, mas estiveram nesta posição durante a maior parte do período. Tais Estados recuperaram a posição no centro entre 1975 e 1983 após terem aparecido na semiperiferia entre os anos 1960 e 1970.

Ao considerar os Estados que se mantiveram a maior parte do período analisado por ARRIGHI e DRANGEL como estando na posição central da economia-mundo, e não somente aqueles que permaneceram no centro por todo o período, pensamos que é possível fazer um apanhado dos dados referentes à nossa pesquisa para esse conjunto de Estados e compará-los com os dados equivalentes para os Estados no Brasil e no Chile. Isso justificaria o fato de tomarmos os dois Estados como similares no sistema-mundo, já que o Brasil, conforme comentamos na nota 41, também não permaneceu por todo o período na posição semiperiférica conforme a pesquisa de Arrighi e Drangel, ao passo que o Chile apareceu como membro orgânico da semiperiferia.

dos seguintes Estados de Bem-estar típicos de centro: Reino Unido, França, Dinamarca, Noruega, Suécia, Finlândia, Áustria, Bélgica, Holanda, Alemanha e Suíça⁴⁹.

Com o objetivo de destacar a magnitude do montante de benefícios previdenciários relacionados com a parte do excedente econômico internalizado no espaço nacional na forma de salários. Ou seja, é explorada a relação do montante de benefícios previdenciários no Brasil e Chile com o montante das remunerações dos empregados no total da renda nas contas nacionais. Isso é feito tanto dentro de cada país ao longo do tempo, como entre os dois países ao longo do espaço, como meio de detectar uma similaridade do grau de contribuição da massa de salários nos dois países para a consecução dos gastos com a política de previdência social.

A confirmação de que os processos no Brasil e Chile podem ser caracterizados como similares, ou seja, de que podem auxiliar na caracterização da política de previdência social no Brasil e Chile como típica de países de semiperiferia, será feita a partir da comparação com a média dos mesmos dados para o conjunto de 11 Estados dos quais se recolheram dados de remuneração dos empregados e gastos com previdência social.

Como já se comentou em nota anterior, na perspectiva dos sistemas-mundo Brasil e Chile são apontados como países localizados na região semiperiférica, que possui características próprias em relação ao centro e à periferia da economia-mundo. Como a pesquisa já se inicia com a alegação de que há similaridades entre os dois processos institucionais, admite-se então o uso da *dedução* como método de inferência.⁵⁰ Entretanto, conforme as

⁴⁹ Conseguimos coletar dados de gastos com previdência social somente para esses 11 Estados europeus, a partir dos quais se estabelecem as médias de gastos com previdência social e PIB_{pm} e PIB_{cf}.

⁵⁰ Como cientistas, podemos fazer inferências a partir da confirmação ou negação de nossas hipóteses de pesquisa. Para Marilena Chauí é a *experimentação* que permite ao cientista formular hipóteses para um fenômeno, o que constitui, na verdade, uma herança das ciências naturais. O método experimental pode ser:

Hipotético-indutivo: o cientista observa inúmeros fatos variando as condições da observação; elabora uma hipótese e realiza novos experimentos ou induções para confirmar ou negar a hipótese; se esta for confirmada, chega-se à lei do fenômeno estudado.

Hipotético-dedutivo: tendo chegado à lei, o cientista pode formular novas hipóteses, deduzidas do conhecimento já adquirido, e com elas prever novos fatos, ou formular novas experiências, que o levam a conhecimentos novos (CHAUI, 2000: Unid 7, Cap 3, negritos da autora).

Deste modo, por mais que tentemos dar à pesquisa um caráter histórico, algum grau de racionalismo e empirismo estará presente no trabalho. Ou seja, como a dissertação deve seguir princípios científicos, estaremos em algum

similaridades sejam encontradas, entende-se que as mesmas representarão argumento para confirmar que a institucionalização da previdência social no Brasil e Chile teria características específicas como fenômeno localizado na região semiperiférica da economia-mundo, constituindo, portanto, uma evidência da estratificação mundial. Nesse sentido, também se estará fazendo uso da *indução* como método de inferência.

Ainda como questão de método destaca-se que, por partir-se de casos buscando similaridades no decorrer do tempo para assim evidenciar sua conexão com a economia-mundo, estará se empregando na pesquisa a *forma múltipla* de comparação, através da qual “... instâncias são analisadas como produtos de uma continuidade [ou um todo] envolvendo processos no e ao longo do *tempo* (McMICHAEL, 1990: 389, itálico do autor, tradução minha⁵¹).”

As obras intelectuais e fontes de material empírico investigadas são listadas a seguir:

grau nos valendo da dedução e da indução como procedimentos científicos derivados, respectivamente, das concepções racionalista e empirista da realidade.

Tentemos destacar este aspecto da pesquisa. Na medida em que se confirmem as hipóteses-indutivas, isto é, que se verifique que a institucionalização da previdência social se manifesta de forma distinta no Brasil e Chile como países localizados na semiperiferia da economia-mundo, poderemos estar contribuindo para o postulado da perspectiva dos sistemas-mundo de que há uma estratificação mundial no sistema, e assim não seria possível atribuir leis universais para os fenômenos sociais, pois as mesmas não seriam válidas para todo tempo e espaço.

Por exemplo, poderia se pensar na utilização de proposições lógicas de tipo “*se* acontece o fato ‘*x*’ *pode* ocorrer a consequência ‘*y*’”, desde que em tais proposições o termo *se* fosse trocado pelos termos *onde* e *quando*. Ou seja, mesmo que se faça uso da dedução e indução como métodos de inferência, alegamos que é necessário ter consciência da noção *espaço-tempo* como fundamental para compreensão das possibilidades diferentes de atuação para Estados situados nas regiões central, periférica ou semiperiférica (que é o presente caso) da economia-mundo.

Uma última observação. Como destaca Chauí, o raciocínio lógico é um instrumento de conhecimento que já está presente na filosofia grega, e a ciência moderna o adota pela via aristotélica. Não vamos explorar esse tema aqui, mas isso significou um viés para a lógica (melhor definida como “analítica” por Aristóteles) em detrimento da *dialética*, significando esta o conhecimento do mundo pelas *contradições*, pelas *mudanças das coisas* (o que seria retomado por Hegel no século XIX), enquanto a *lógica* significaria o conhecimento do mundo pela *identidade*, pela *permanência das coisas* (ver a respeito CHAUI, 2000: Un 5). Em certo sentido, pode-se dizer que o viés para a lógica elevou a importância da Matemática na atividade científica, enquanto o afastamento da dialética reduziu a importância da História. Contra esse sentido, Hegel afirma que “a razão é histórica (...) A razão não está **na** História, ela **é** História. (CHAUI, 2000: Un 2, Cap 4, negritos da autora).”

A ciência econômica, como um ramo das ciências sociais, incorporou a racionalidade aos moldes modernos seguindo o exemplo das ciências naturais, que é mais antiga. O que Wallerstein procura fazer é, dando continuidade à iniciativa de Braudel, aproximar a racionalidade das ciências sociais aos “acontecimentos” históricos, superar o que chama de *epistemologias idiográfica* (narrativa pura e simples de “fatos”) e *nomotética* (racionalidade da repetição) (ver a respeito WALLERSTEIN, 1996; 1998a; BRAUDEL, 1992).

⁵¹ No original: “... instances are analyzed as products of a continuously evolving process in and across time.”

- i) Artigos e publicações em geral que retratam a evolução histórica da previdência social no Brasil e Chile, abordando formas institucionais e regras para elegibilidade e cálculo de benefícios; artigos e publicações que abordam o desenvolvimento econômico no Brasil e Chile no período que compreende a pesquisa;
- ii) Dados de agregados referentes aos programas de previdência social no Brasil e no Chile. Os mesmos são disponibilizados através da internet nos *sites* do Ministério da Previdência Social (MPAS) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Brasil e da *Superintendencia de Seguridad Social* (SUSESO) no Chile.
- iii) Dados de agregados referentes a programas de seguridade social de países europeus, como casos de Estados típicos de centro, para efeito de comparação com Brasil e Chile como casos de Estados semiperiféricos. Tais dados são disponibilizados através da internet em *site* da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em convênio com EURODATA.
- iv) Dados de agregados econômicos e população referentes ao Brasil, disponibilizados nos *sites* do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEAData), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Organização Internacional do Trabalho (OIT), *Economic Research Service of United States Department of Agriculture* (ERS/ USDA).
- v) Dados de agregados econômicos e população referentes ao Chile disponibilizados nos *sites* do *Banco Central de Chile*, Organização Internacional do Trabalho (OIT), *Economic Research Service of United States Department of Agriculture* (ERS/ USDA).
- vi) Dados e agregados econômicos e população em países europeus, como casos de Estados típicos de centro, para efeito de comparação com Brasil e Chile como casos de Estados semiperiféricos, disponibilizados nos *sites* da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) e Organização Internacional do Trabalho (OIT).

2 AMPLIAÇÃO E LIMITES DA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL E NO CHILE DURANTE O REGIME DE ACUMULAÇÃO NORTE-AMERICANO

Como já foi abordado no capítulo 1 do trabalho, o campo de proteção social passa a ser objeto de atuação do Estado no Brasil e Chile já ao início do século XX. Num primeiro momento, enquanto o Estado ainda encontra-se em processo insipiente de formação, são implementadas algumas leis voltadas à regulamentação de medidas de proteção social para funcionários públicos militares e civis⁵². Quando o aparelho de Estado passa a figurar de forma mais consolidada nos dois países, a partir das décadas de 1920 no Chile e de 1930 no Brasil, aquelas medidas pontuais de proteção social passam a compor uma estratégia mais abrangente de adequação do espaço nacional às novas condições em que se daria a acumulação capitalista mundial.

No decorrer do regime de acumulação norte-americano há uma incorporação crescente de segmentos da população à política previdenciária, que direta (trabalhadores) ou indiretamente (dependentes dos trabalhadores) estão ligados às atividades econômicas mais importantes para a acumulação capitalista nos dois países estudados. Esse processo evolui sem interrupções significativas até o início da expansão financeira do regime de acumulação norte-americano, a partir de quando a elevação do controle inflacionário e da minimização de gastos públicos à condição de prioridade absoluta leva os Estados no Chile e Brasil a tomar medidas no sentido de controlar a extensão da cobertura previdenciária à população.

A primeira seção deste capítulo aborda a inclusão à política previdenciária de estratos da população (trabalhadores e seus dependentes) ligados a atividades estratégicas para a consecução da expansão material do regime de acumulação norte-americano nos espaços brasileiro e chileno. Na segunda seção são abordadas as formas de atuação do Estado nos

⁵² Antes disso já existiam iniciativas com caráter de proteção social nos dois países. Os chamados *montepios* já existiam desde meados do século XIX, a partir dos quais grupos de pessoas formavam fundos para garantia de recursos monetários à viúva e filhos em caso de morte. Como tais iniciativas se verificam estritamente no âmbito privado e ainda não demandavam regulamentação do Estado para efetivo funcionamento, esta fase da proteção social nos dois países não é enquadrada na perspectiva do presente trabalho.

dois países em matéria de política previdenciária diante do fenômeno da expansão financeira. Conforme este fenômeno torna mais escasso o volume de capitais em atividades de produção e comércio, reduz-se o nível de emprego da mão-de-obra e alteram-se as formas de sua contratação na economia-mundo como um todo. Juntos os dois fenômenos vão dar origem às reformas previdenciárias implementadas no Chile já a partir de meados dos anos 1970 e no Brasil depois dos anos 1990. Antes de abordar propriamente o problema da queda relativa de emprego na expansão financeira, a seção destaca dois outros processos que atuaram na mesma direção: 1) com a maturidade dos programas previdenciários expandidos no período da expansão material, um grande contingente e populacional se credenciou para receber benefícios; 2) uma crescente participação de idosos na composição das populações nacionais, portanto, potenciais aposentados e pensionistas.

2.1 A RELAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA COM OS ELOS DAS CADEIAS MERCANTIS LOCALIZADOS NO BRASIL E CHILE

As medidas de proteção social implementadas no Brasil e no Chile na virada do século XIX e nos anos iniciais do século XX seriam direcionadas para os trabalhadores das atividades que viabilizavam o escoamento de produtos minerais e agrícolas exportáveis para o centro da economia-mundo (trabalhadores portuários e ferroviários) ou que faziam parte do fortalecimento do próprio estado, como é o caso dos militares das diversas armas e das burocracias governamentais.

No momento de instauração do regime de governo republicano no Brasil são implementadas algumas leis voltadas à obrigatoriedade dos antigos montepios para funcionários do Ministério da Fazenda e à instituição de aposentadorias para ferroviários do Estado. Em 1892 é aprovada lei que cria aposentadoria por invalidez e pensão por morte para funcionários da Marinha no Rio de Janeiro. Já no ano de 1911 seria aprovada mais uma lei para que criaria a caixa de pensões para funcionários da Casa da Moeda, e no ano seguinte para trabalhadores da Alfândega do Rio de Janeiro (MPAS, 2005).

Quanto ao Chile, seria aprovada em 1911 a primeira lei voltada à instituição de aposentadorias para trabalhadores das ferrovias do Estado, e em 1915 para criação de

caixa de aposentadoria e montepio para funcionários das forças armadas (LIZANA, 2004: 22). Vicente de Paula Faleiros destaca que essas legislações previdenciárias implementadas no Brasil e Chile e em outros países latino-americanos, entre a virada do século XIX e início do XX, surgem com a finalidade de proteger sistemas econômicos e enclaves mineiros locais voltados à exportação contra as instabilidades causadas por movimentos sociais nos grandes centros urbanos (FALEIROS, 1980: 101).

A Primeira Guerra Mundial abala a economia e a estrutura social nos dois países, acelerando o enfraquecimento político das oligarquias rurais, que se processava desde o início do século, e, paralelamente a isso, potencializa a crescente participação de grupos sociais urbanos na vida política nos dois países. Para controlar o movimento desses grupos formados pela classe média – funcionários públicos e militares – e pela classe operária sindicalizada, o Estado, ainda sob influência das oligarquias, passa a implementar medidas de proteção social em forma de leis. Essas iniciativas eram influenciadas por proposições do Tratado de Versalhes e da recém formada Organização Internacional do Trabalho (OIT), que apontavam a necessidade de ações nas áreas social e trabalhista como meios de contornar o caos social e de opor-se à solução violenta constituída a partir da Revolução Russa (MALLOY, 1979: 46) Desde seu início, portanto, as medidas de proteção social implementadas no Brasil e Chile fazem parte de uma resposta dos respectivos estados e capitalistas a uma conjuntura de grade agitação social no mundo todo, que ameaçava os estados periféricos em formação e os processos mundiais de acumulação do qual faziam parte aqueles estados, como fornecedores de bens primários e consumidores de produtos industrializados. Para isso é suficiente a implementação de leis para os setores mais importantes à manutenção da ordem capitalista, principalmente quando esta entra em crise detonando inquietações sociais. No que se refere ao Brasil:

A lenta diferenciação da economia urbana, intensificada com a Primeira Guerra Mundial, agregou novos protagonistas à reação antioligárquica (...); agora os grupos urbanos, isto é, os profissionais liberais, os funcionários, empregados e inclusive operários, começam a dar um novo sentido àquela reação (CARDOSO e FALETTO, 1970: 65-66)

Apesar de a classe trabalhadora não constituir ainda um grupo de pressão forte e homogêneo em um país predominantemente agrícola, sua mobilização junto à classe média no sentido de combater situações de desemprego e aumento do custo de vida, como

acontece após a Primeira Guerra, faz crescer a necessidade de extensão de medidas de caráter social por parte do Estado em formação:

Como força social, [o movimento trabalhista] tornou-se um problema e uma ameaça potencial ao regime. Isto ficou demonstrado na preocupação crescente do país com a “questão social” – uma expressão abrangente para designar os problemas das classes média-baixa e operária (MALLOY, 1979: 41).

É nesse contexto que surge a lei Eloy Chaves, elaborada em 1923, que figura como marco da previdência social no Brasil. Esta lei estabeleceu normas para a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) para todos os trabalhadores das ferrovias. Cada empresa deveria organizar CAP que seriam financiadas com contribuições dos trabalhadores, empresas e governo, medida que posteriormente seria estendida para portuários e marítimos. Malloy destaca que tais medidas “... marcaram uma intromissão maior do governo federal nas relações trabalhistas do setor privado (*Id., Ib.:* 48)”

No que se refere ao Chile, o enfraquecimento da oligarquia agrária durante a crise econômica que segue à Primeira Guerra Mundial ocorre diante de um movimento social urbano que, já ao início dos anos 1920, consegue incorporar-se ao Estado. Isso vem ocorrer conforme as classes médias não negaram as vantagens em manter a economia de enclave chilena, que naquele momento era baseada na exportação do salitre sob controle da oligarquia latifundiária local associada a financistas estrangeiros. Os trabalhadores da produção de salitre, carvão e cobre, e também os ferroviários, se juntaram ao movimento social urbano liderado pelas classes médias na medida em que a ascensão destas ao Estado alimentava expectativas por melhores condições de trabalho para os operários:

A incorporação das classes médias urbanas significava também a mobilização dos setores populares; mas para estes a presença da classe média no Estado, os direitos eleitorais, etc. não passavam de simples reivindicações políticas... (CARDOSO e FALETTO, 1970: 83).

No bojo da incorporação da classe média ao Estado foram criadas a Caixa de Seguro Operário (1924), posteriormente transformada em Serviço de Seguro Social (SSS), a Caixa de Empregados Particulares (EMPART), em 1925, e também neste ano a Caixa dos Empregados Públicos e Jornalistas (CANAEMPU) que ampliava os benefícios destes grupos (MESA-LAGO, 1985: 101). As caixas incluíam subsídios para cuidados médicos, aposentadorias por velhice e invalidez, além de indenizações por acidentes de trabalho. No que se refere aos dois grupos de trabalhadores alcançados pela política de proteção

social neste momento, os empregados particulares obtiveram acesso a uma caixa que funcionaria estritamente como seguro, isto é, como poupança obrigatória para recebimento de benefícios em caso de sinistros (um “*fondo de retiro*”), enquanto a caixa dos operários incluía contribuições do Estado provenientes de impostos gerais (ARELLANO, 1980: 128-129).

2.1.2 A POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA E A REORGANIZAÇÃO DO SISTEMA-MUNDO SOB O REGIME DE ACUMULAÇÃO NORTE-AMERICANO

Com a crise do processo de acumulação vivida a partir de 1929 no centro da economia-mundo, espaços periféricos como Brasil e Chile passam a ter maior oportunidade e necessidade de articular políticas locais, pois a crise no centro viria pressionar ainda mais a perda de lucratividade na produção do café e do salitre que já perdiam colocação no mercado internacional a alguns anos. A partir de então os Estados brasileiro e chileno irão articular a política previdenciária com políticas de industrialização por substituição de importações, de modo a incentivar a adesão de trabalhadores nas atividades econômicas mais importantes para o projeto de desenvolvimento nos dois países.

Logo após a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no ano de 1930, sob a supervisão do qual a previdência social no Brasil passaria a ser organizada, as CAP foram estendidas para trabalhadores dos serviços de força, luz e bondes, e no ano de 1932 para trabalhadores da mineração e do transporte aéreo. A partir de 1933 a previdência social passaria a ser organizada por institutos que centralizariam os recursos acumulados pelos trabalhadores dos setores de atividade mais importantes no país. Entre 1933 e 1938 foram criados cinco Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), que organizavam a previdência para as atividades portuárias e marítimas, comercial, industrial, bancária e de transporte de cargas, juntamente às CAP remanescentes não transformadas em IAP.

A partir de então, o desenvolvimento da previdência por meio dos IAP vinculados às diversas atividades foi aumentando a quantidade de pessoas alcançadas pela política, na medida em que crescia o ritmo da atividade econômica e o emprego durante o processo de industrialização e também devido à incorporação de cada vez mais benefícios no interior dos institutos. Em meados dos anos 1940 já era possível observar...

... um aumento do contingente de beneficiários em função do crescimento de trabalhadores filiados aos Institutos, da criação de novos Institutos e da extensão de alguns serviços aos familiares dos trabalhadores. Por outro lado, novos benefícios foram introduzidos, ao mesmo tempo em que ampliaram os serviços que já vinham sendo prestados (BARCELLOS, 1983: 56).

A criação do código trabalhista no Brasil no ano de 1942 não trouxe nenhuma alteração para a organização da previdência social no país, mas uma proposta do governo para ampliação da cobertura de contingências seria discutida no Congresso em 1945, de forma a considerar alguns dos princípios de universalidade definidos no Plano Beveridge. Porém, o projeto de reforma seria derrubado diante da pressão de companhias privadas de seguros, que se posicionavam contra a socialização dos seguros e defendiam a permanência da restrição da previdência estatal a alguns trabalhadores. Havia ainda três linhas de resistência construídas dentro da própria previdência social brasileira:

Primeiro, os grupos de mão-de-obra que mantinham posição privilegiada em termos de financiamento, benefícios e serviços. Os mais destacados desses grupos eram os bancários, ferroviários e trabalhadores em outros serviços públicos, os dos marítimos e os das docas. A segunda linha de resistência vinha do crescente regimento dos funcionários protegidos das várias CAPs e IAPs, que temiam por seus cargos num superinstituto novo e racionalmente administrado (...) Finalmente, a firme resistência tanto dos líderes sindicais como dos políticos, cujas bases de poder se apoiavam no controle que eles tinham sobre as instituições da previdência (MALLOY, 1979: 94).

Sendo assim, a organização da política de previdência social no Brasil não sofreria alterações significativas diante das forças que estavam atuando no espaço brasileiro ao momento de inseri-lo na expansão material no regime de acumulação norte-americano. O aumento do grau de universalização dos programas previdenciários era uma proposição fundamental nos acordos internacionais estabelecidos no contexto pós-segunda-guerra, que visavam remodelar o sistema capitalista em face da ameaça comunista que se espalhava no Oriente. O projeto geopolítico então costurado pelos EUA envolvia várias partes do globo, e o Brasil seria um espaço estratégico na América Latina a receber estímulos para deixar o projeto de desenvolvimento nacional da indústria, que até 1951 mostraria resultados positivos na substituição de importações de bens de consumo não essenciais (VIANNA, 1990, p. 114-115), para adequar-se à estratégia do estado e do capital estadunidense de promover a expansão da economia mundial através do investimento externo direto a ser realizado pelas empresas multinacionais de origem

norte-americana. O relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) explicitaria bem as idéias que estavam em jogo:

A importação simultânea de volume sem precedentes de bens de capital, tal como em 1951 e 1952, permitindo a criação conjunta ou expansão de indústrias complementares que se fornecem reciprocamente [no] mercado, pode, em determinadas circunstâncias, constituir método mais eficaz de se atingir crescimento industrial rápido do que por meio do fluxo anual de importações mais regulares e ordenadas (VIANNA *apud* ABREU, 1990:115).

Foi essa, afinal, a estratégia de política econômica assumida no Brasil em meados dos anos 1950, tendo o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek incorporado tais princípios e o país alcançado taxas de crescimento bastante elevadas no período. A internalização de recursos econômicos até o fim dos anos 1950 postergou reformas no campo da previdência social, as quais já se mostravam urgentes diante da insolvência de alguns IAP (principalmente dos ferroviários e bancários) que mantinham benefícios bastante generosos em relação ao conjunto de institutos, e também diante do aumento de insatisfações em setores urbanos (trabalhadores “marginais” e domésticas) e rurais que até aquele momento eram marginalizados dos programas (MALLOY, 1979, p. 124).

A não ser pela Lei Orgânica da Previdência Social aprovada em 1960, que unificaria as normas legislativas dos cinco IAP criados nos anos 1930, e do IAP dos ferroviários e empregados dos serviços públicos, criado também no mesmo ano em substituição às antigas CAP dos dois setores, pode-se afirmar que a organização da previdência social no Brasil mantém-se a mesma entre 1930 e 1966. Os setores de atividade econômica incluídos nos programas nesse íterim são apresentados no quadro 2.

QUADRO 2 – BRASIL: SETORES DE ATIVIDADE ECONÔMICA INCORPORADOS À POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – 1930 A 1966

Criação do IAP	Setor de Atividade
1930	Força, luz e bondes
1932	Minação e transporte aeroviário
1934	Comerciários, trapiches e armazéns, estivadores e bancários.
1936	Industriários
1938	Servidores do Estado
1960	Ferrovários e empregados dos serviços públicos (antigas CAP)

FONTE: MPAS

NOTAS: Elaboração própria com base em informações extraídas de MÉDICI *et. al. Panorama Histórico*. In Conferência Interamericana de Seguridade Social, Série Monografias 15, 1995, México: Secretaria Geral, 1995. p. 11-12; e MATIJASCIC, Milko. (2002). *Crise e reforma do complexo previdenciário no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP (Tese de Doutorado em Economia) p. 20 (Quadro 1.1)

Após a centralização dos IAP urbanos em um novo órgão do governo federal no ano de 1966, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), e a criação de um Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) no início dos anos 1970, os benefícios da previdência social no Brasil abrangiam em torno de 92% da população total do país no ano de 1974 (MALLOY, 1979: 140-141). Mas essa mensuração considera todos os dependentes dos segurados como sendo indivíduos cobertos pela política previdenciária no país. Um número mais apropriado seria a porcentagem da população segurada em relação à população economicamente ativa (PEA), algo não disponível para o Brasil nesses anos.

Durante o período que segue à crise de 1929 o Chile passaria por um processo de substituição do salitre pelo cobre como principal bem primário da pauta de exportações (ELGUETA e CHELÉN, 1977: 239), porém a demanda por ambos os produtos no mercado internacional estava em baixa nos anos 1930. Sem geração de divisas, a saída para o país também seria desenvolver um parque industrial nacional com vistas a produzir produtos de consumo antes importados, e para isso o Estado implementaria uma série de intervenções para o estabelecimento da infra-estrutura necessária à industrialização.

A partir de 1938, durante o governo da Frente Popular, o Estado passaria a garantir direitos sociais e trabalhistas como o salário mínimo, ajuda familiar e indenização por anos de serviço para empregados públicos e particulares. No campo da previdência estes obtêm acesso à política de medicina preventiva, um ano após adquirirem o direito à ajuda familiar e aos subsídios contra desemprego com recursos recolhidos nas caixas de previdência (ARELLANO, 1980: 129), mudança que exige a partir de então a realização de aportes do Estado como já ocorria então nas caixas dos operários.

Percebe-se também no Chile que a evolução da política de previdência social ocorre de forma estratificada. Não somente os trabalhadores do campo e setores urbanos marginalizados estiveram excluídos das extensões de direitos verificada nos anos 1930, como também os próprios operários não tiveram acesso aos mesmos benefícios que passaram a ser então acrescentados às caixas dos empregados públicos e jornalistas e dos empregados particulares. Durante o governo da Frente Popular, foram acrescentadas às caixas dos operários somente os benefícios de medicina preventiva (*Id., Ib.:* 128).

No período posterior à Segunda Guerra, quando ao capital e o estado norte-americano redefinem a seu favor a ordem política e econômica mundial, o Estado brasileiro não adota nenhuma mudança na previdência social, enquanto no Chile se verificam algumas medidas no campo previdenciário, como a extensão do direitos à ajuda familiar e ao subsídio contra desemprego para os trabalhadores das indústrias. A partir de 1952 os benefícios de aposentadorias e pensões pagos pelas caixas dos empregados particulares passam a ser garantidos com base em anos de serviços, e em 1958 é criado um sistema de seguro contra acidentes e enfermidades profissionais, além de um sistema específico para medicina curativa (*Id., Ib.:* 129).

Essas maiores possibilidades de reformas no Chile em relação ao Brasil no mesmo período podem ser explicadas a partir da maior mobilização de partidos de esquerda e movimentos operários naquele país, algo emblemático pela criação de uma Central Única dos Trabalhadores já no ano de 1953 (ELGUETA e CHELÉN, 1977: 241). Mas é de se destacar também que a realização de reformas previdenciárias nesse período encontrou respaldo na preponderância de forças internas em relação às externas entre o fim da Segunda Guerra e meados dos anos 1950. Somente a partir de 1955, com as perdas na comercialização do cobre após o término da guerra da Coreia, é que o capital e o estado norte-americanos exercem maior influência na política de Estado no Chile. Essa influência se devia a que os Estados Unidos eram o maior mercado para o cobre, cuja produção era controlada por empresas daquele país (*Id., Ib.:* 244).

O resultado do processo evolutivo da política de previdência social no Chile até fins dos anos 1960 seria a existência de 35 caixas previdenciárias (ARENAS DE MESA, 2000: 12), às quais estariam afiliados 75% dos trabalhadores chilenos, o que significava uma exclusão equivalente ao contingente de trabalhadores autônomos no país naquele momento (ARELLANO, 1980:128).

Após verificar que a política de previdência social no Brasil e Chile implicou em crescente inclusão de grupos no interior da classe trabalhadora com base num leque cada vez maior de contingências cobertas, chegando em meados da década de 1970 a uma situação de quase universalidade da cobertura populacional, a seção a seguir procura demonstrar como a convergência entre aumento da cobertura de contingências e da cobertura populacional envereda por um caminho de potencial desequilíbrio entre

quantidade de pessoas cobertas e quantidade de pessoas capazes de constituir fontes de financiamento à previdência.

2.2 MANIFESTAÇÃO DE LIMITES PARA A CONTINUIDADE DA POLÍTICA

O aumento de contingências cobertas pela previdência social no Brasil e no Chile passa a resultar ao longo do tempo em maior quantidade pessoas obtendo acesso a benefícios. Isso ocorre na medida em que mais serviços são oferecidos e também devido a que os programas atingem uma fase de maturidade em que os benefícios de aposentadorias e pensões começam a representar um elevado potencial de despesas orçamentárias.

O desenrolar desse processo apresenta importantes relações com a distribuição de excedentes internalizados em cada um dos dois países, na medida em que o crescimento do acesso a benefícios implica em maior necessidade de contribuições para os programas.

Enquanto a expansão material na economia-mundo levou ao crescimento do ritmo de atividades econômicas nos espaços internos do Brasil e Chile, tais recursos puderam ser obtidos como parte da remuneração dos trabalhadores assalariados. Mas, conforme a expansão material foi chegando ao seu fim, o emprego reduz-se relativamente nos dois países, o que força o Estado a recolher recursos de outras fontes para cumprimento das obrigações previdenciárias, o que, por sua vez, torna-se causa de aumento da inflação. Esta relação é percebida nos países latino americanos já no fim da década de 1960:

... os sistemas [previdenciários] em vigor mostravam-se não apenas fonte de flagrantes desigualdades, mas também um relevante cofator de inflação, produzindo grandes obstáculos que bloqueavam o crescimento econômico e a modernização (MALLOY, 1979: 163).

Assim, durante a expansão financeira do regime de acumulação norte-americano, os Estados no Brasil e no Chile vão envolver-se com sérias dificuldades no que se refere à sustentação dos programas de previdência social. O problema fundamental que decorre da expansão financeira é a queda relativa do nível de emprego em cada um dos países, que diminui o potencial de contribuintes para os programas.

Entretanto, há uma tendência presente em praticamente todo o globo no momento de expansão financeira que é fruto do período anterior: a longevidade das pessoas. Conforme

as pessoas vão tendo acesso a bens materiais, serviços de maior qualidade, cuidados médicos, etc., há uma tendência de envelhecimento das populações que é apontada na literatura como uma das fontes de pressão sobre os programas previdenciários, já que essa tendência faz aumentar o potencial de pessoas candidatas a receber benefícios de aposentadorias e pensões. Antes de abordar a questão da queda do emprego e seu reflexo sobre o potencial de contribuintes, faz-se, portanto, uma abordagem das influências do processo de envelhecimento sobre o equilíbrio da previdência social no Brasil e no Chile.

2.2.1 A QUESTÃO DA MATURIDADE DOS PROGRAMAS E O AUMENTO DA PROPORÇÃO DE IDOSOS NAS POPULAÇÕES

Apesar de os países da América Latina não apresentarem o mesmo grau de envelhecimento das populações européias, é evidente que há uma trajetória de aumento da participação de idosos no total da população latino-americana nas últimas décadas do século XX.

TABELA 1 – BRASIL, CHILE E AMÉRICA LATINA: PARTICIPAÇÃO DAS PESSOAS COM MAIS DE 65 ANOS NO TOTAL DAS POPULAÇÕES, EM PERCENTUAIS – 1950 A 2050

ANO LOCAL	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
América Latina	3,7	3,8	3,9	4,1	4,2	4,3	4,4	4,5	4,7	5,1	5,5
Brasil	3	3,1	3,3	3,5	3,7	3,9	4,2	4,2	4,4	4,9	5,4
Chile	4,3	4,5	4,8	4,9	5	5,3	5,5	5,8	6,1	6,5	7,2

ANO LOCAL	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
América Latina	5,9	6,5	7,3	8,4	9,7	11,2	12,7	14,3	15,9	17,4
Brasil	6	6,6	7,6	8,9	10,4	12,2	13,7	15,2	16,8	18,7
Chile	7,9	9	10,3	11,9	14,1	16,5	18,4	19,8	20,5	21,6

FONTE: .CEPAL - BADEINSO: Base de Estadísticas e Indicadores Sociales.

Conforme mostram os dados da tabela 1, se na década de 1950 as pessoas com mais de 65 anos representavam 3,7% do total da população na região, em 2005 representavam quase 6%, sendo projetada uma participação de 17,4% para o ano de 2050. Dentre os países da região, o Brasil apresentava na década de 1950 um percentual de idosos menos expressivo (3%) que a média da América Latina, enquanto o Chile já apresentava um percentual maior (4,3%). Em 2005 os idosos representavam 6% da população brasileira, enquanto no Chile alcançavam praticamente 8%. As projeções para a década de 2050 sinalizam que no

Brasil 18,7% da população será de idosos acima de 65 anos, enquanto no Chile estes representarão espantosos 21,6%.

O aumento da participação de idosos na composição das populações está diretamente associado à tendência de aumento da expectativa de vida das pessoas. Tanto no Brasil como no Chile há um aumento significativo da expectativa de vida no momento que a população atinge as idades que precedem a aposentadoria (ver tabela 2), idades que a lei nos dois países determina atualmente como sendo de 65 para homens e 60 anos para mulheres, com algumas exceções em programas específicos.

TABELA 2 – BRASIL E CHILE: EXPECTATIVA DE VIDA POR GÊNERO, EM ANOS DE IDADE – 1930/1940 A 1995/2000

LOCAL	Brasil				Chile			
ANO	1930/1940		2000		1955/1960		1995/2000	
IDADE \ GÊNERO	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem
60 anos	14	13	19,5	16,0	17,4	14,9	22,3	18,7
65 anos	11	11	15,7	12,8	14,2	12,2	18,4	15,2

FONTE: CEPAL, DATAPREV e IBGE

NOTAS: Elaboração própria a partir de dados para Brasil extraídos de SILVA, Enid. Rocha da; SCHWARZER, Helmut. *Proteção Social, Aposentadorias, Pensões e Gênero no Brasil*. Brasília: IPEA, 2002. 55 p. (Texto para discussão n.º 934). Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/>> Acesso em 23 abr. 2003, e dados para o Chile extraídos de ARENAS de MESA, Alberto; CORNEJO, Pamela Gana. (s/ Data) *La reforma de los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión por género*. Notas de Población. 29 (74) p. 163-212.

A implicação de longo prazo para o funcionamento dos programas de previdência social organizados pelo Estado através de regimes de repartição, em que os recursos para pagamento de benefícios são arrecadados como parte das remunerações da população em idade ativa, é um diferencial crescente entre potenciais contribuintes e potenciais beneficiários. A situação na América Latina é comentada por Sergio Fiscela:

... un impacto negativo en la previsión social es la del envejecimiento poblacional, [d]inámica que se registra por una disminución en las tasas de mortalidad y natalidad y una creciente expectativa de vida. Este efecto se refleja en una desequilibrada o poco adecuada relación aportante/ beneficiário... (FISCELLA, 2005: 19).

Já em meados dos anos 1960 enfatizava-se no Chile que os fenômenos sociais que engendram o envelhecimento populacional estavam na origem do desequilíbrio fiscal do Estado chileno, na medida em que este era responsável pelo pagamento de benefícios de uma previdência social organizada em regime de repartição. A transferência de recursos da população em idade ativa para a crescente população idosa passa a ser apontada como *causa* de problemas nas áreas social e econômica, como o aumento do desemprego,

devido ao aumento da carga tributária para os empregadores, e a redução da capacidade de formação de poupanças no país, em decorrência da transferência de recursos da população mais nova para a população mais velha. Assim, o modelo de previdência que se desenvolve no Chile a partir de 1981 surge como uma tentativa de:

... enfrentar el aumento de la expectativa de vida de la población. En el caso de Chile, estos problemas comenzaron a visualizarse en la década de los '60 y se manifestaron en graves consecuencias tales como déficit fiscal, graves injusticias sociales, desempleo, desincentivo al ahorro, etc. (LARROULET, 2006: 4)

No Brasil a questão do envelhecimento populacional não se mostra preocupante tão cedo quanto no Chile, como pode se verificar nos dados da tabela 1. Seria somente no início da década de 1990 que a preocupação com uma transição demográfica se mostraria presente, depois que o censo demográfico de 1991 apontou que a população estava crescendo mais lentamente e que a população estava ficando mais velha como resultado da queda da taxa de fecundidade e do aumento da expectativa de vida ao nascer (MARQUES, BATICH e MENDES, 2003: 17; SALVADOR, 2003: 114).

No entanto, conforme destacam Marques, Batich e Mendes (2003), apesar de a transição demográfica revelar que a população brasileira já não poderia ser rotulada como “jovem” na virada do século XX, não seria ainda o caso de caracterizá-la como “velha” pois, em 2000, 64% da população tinham idade para trabalhar, ou seja, possuíam entre 15 e 64 anos. (*Id., Ib.:* 19). Na visão destes autores, a chamada crise da previdência social estaria mais associada à queda do nível da atividade econômica no espaço brasileiro que vigora a partir dos anos 1980, pois, mesmo com uma população mais velha, ainda haveria no país um grande contingente populacional em idade para trabalhar:

O problema é que essa realidade só se reverte a favor da previdência social, se a economia estiver gerando emprego formal, resultando em maior volume de contribuições para seu caixa. Não é essa, contudo, a nossa realidade (...) No curto prazo, portanto, a crise estrutural da previdência social poderia estar sendo resolvida se os trabalhadores em idade de trabalhar (maioria da população brasileira) estivessem em atividade, em empregos que garantissem todos os direitos trabalhistas, inclusive de contribuir para a previdência social (*Id., Ib.:* 19-22).

Seguindo um raciocínio similar, Matijascic (2002) procura destacar que num prazo de pelo menos duas décadas o processo de envelhecimento populacional não traria

conseqüências para o funcionamento da previdência social no Brasil. Com base na tendência do número de pessoas entre 15 e 59 anos para cada idoso com mais de 60 – que passa de 9,2 em 1980 para 8,3 em 1991 e numa projeção para 2020 alcançaria 5,3 – o autor destaca que no Brasil “... o número de pessoas em atividade é suficiente para sustentar o crescimento potencial dos inativos (MATJASCIC, 2002: 55)”. Isso seria válido pelo menos até os anos 2030, quando “... a população 60 anos ou mais no Brasil e na América Latina será a metade daquela dos países da OCDE (*Id., Ib.:* 55-56)”.

Ao se tratar do envelhecimento, a medida mais elementar implementada nos programas previdenciários pelos Estados chileno e brasileiro seria a elevação e padronização da idade mínima para aposentadorias e pensões. Isso se verifica no Chile durante as reformas implementadas sob o governo Augusto Pinochet, especificamente no ano de 1979, quando as idades mínimas de aposentadorias para homens e mulheres segurados nas caixas de empregados públicos e particulares são fixadas em 65 e 60 anos, respectivamente (ARELLANO, 1980: 131; ARENAS DE MESA, 2000:13; MESA-LAGO, 1985: 119-121).

Já que no Brasil o processo de envelhecimento populacional não é um problema tão agravante como no Chile, somente na década de 1990 é que a necessidade de elevar as idades mínimas para aposentadorias passa a ser objeto da política previdenciária. Durante reforma implementada em 1998, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, as idades mínimas de aposentadorias seriam regulamentadas em 65 e 60 anos para homens e mulheres, respectivamente, para benefícios concedidos aos trabalhadores do setor privado urbano (MARQUES, BATICH e MENDES, 2003: 9). No ano de 2003, já sob o governo Luís Ignácio Lula da Silva, as idades mínimas de aposentadorias para trabalhadores do setor público seriam estabelecidas em 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, as mesmas estabelecidas para trabalhadores do meio rural durante a reforma de 1998.

Pode-se observar que as possibilidades de imposição de idades mínimas para aposentadorias se configuraram relativamente cedo no Chile em comparação ao Brasil. Entre os motivos para tal distinção destaca-se que o período que vem evidenciar o desequilíbrio na previdência social no Chile coincide com a interrupção da democracia no país, ou seja, a derrocada do governo popular de Salvador Allende no ano de 1973 e a concentração do poder político nas mãos de militares. Isso desestabilizou os grupos de

pressão, partidos e sindicatos e tornou mais fácil a imposição de idades mínimas para aposentadorias⁵³ (MESA-LAGO, 1985: 100).

No que se refere ao Brasil, além do próprio fato de a tendência de envelhecimento no interior do país mostrar-se uma preocupação somente aos anos 1990, como foi mencionado anteriormente, o período de meados dos anos 1970 até início dos 1980 referia-se à fase final do autoritarismo iniciada em 1964, quando já havia sido superada a fase de “pico” da repressão política no país. Além disso, o período ainda apresentava taxas de crescimento econômico relativamente altas para o país numa seqüência que se iniciara ao fim da década de 1960. Esse contexto fez com que prevalecessem sobre outros diagnósticos aqueles que apontaram como origem do desequilíbrio na previdência social a queda do crescimento (MAGALHÃES *et all*, 1995: 72; MATIJASCIC, 2002: 28-29).

De todo modo, é importante destacar que o processo de envelhecimento populacional não é um fenômeno que, isoladamente, exigiria reformas profundas nos programas de previdência social do Brasil e Chile em um prazo curto de tempo. Mais do que consequência de uma grande quantidade de velhos na sociedade, o desequilíbrio nas contas previdenciárias se torna evidente a partir do momento em que o contingente de pessoas cobertas pela política previdenciária representa um peso sobre uma quantidade de trabalhadores assalariados cada vez menor como parte da população residente em cada país. É este fenômeno que passa a ocorrer como decorrência da expansão financeira do regime de acumulação norte-americano, ao qual faz-se referência na seção a seguir.

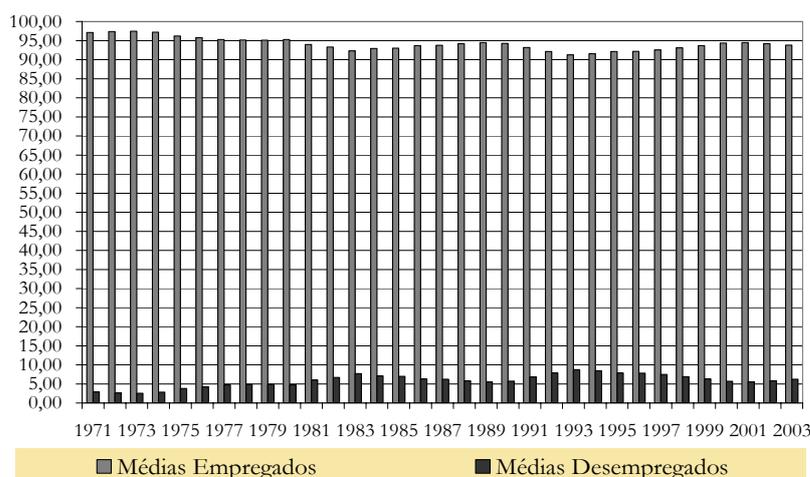
2.2.2 AS REPERCUSSÕES DA QUEDA DO NÍVEL DE EMPREGO DURANTE A EXPANSÃO FINANCEIRA DO REGIME DE ACUMULAÇÃO NORTE-AMERICANO

Os benefícios prestados pela política previdenciária ao longo dos anos significaram garantias contra contingências passíveis de atingir tanto os trabalhadores como seus dependentes, e tais garantias foram se tornando efetivas a partir de contribuições

⁵³ Bem como a adoção de outras medidas que não estão relacionadas diretamente com o envelhecimento, e são abordadas na seqüência do trabalho.

recolhidas fundamentalmente sobre a folha de salários das empresas, portanto, com base na remuneração do trabalho formalmente empregado no Brasil e no Chile. É por esta razão que o emprego se torna uma variável chave na questão da previdência, sendo necessário, portanto, verificar como o mesmo evoluiu a partir da década de 1970.

Uma das conseqüências da expansão financeira do regime de acumulação norte-americano foi a redução do emprego em nível global. No gráfico 1 é apresentado o comportamento do emprego em países no centro da economia-mundo. No início dos anos 1970, a média do emprego em relação à população economicamente ativa (PEA) em países do centro era maior que 97% (e o desemprego aberto, portanto, menor que 3%). Entre o período de 1974 e 1980, momento entre os dois primeiros choques do petróleo e entre a quebra do acordo de Bretton Woods e o aumento da taxa de juros nos EUA, a taxa de emprego nos países do centro reduz em média um ponto percentual, e a partir dos anos 1980 permanece sempre inferior a 95% atingindo o menor nível no ano de 1993, quando aponta 91,25%⁵⁴.



FONTE: OCDE e OIT

NOTAS: Elaboração própria com dados de população total, população economicamente ativa e sua composição extraídos de OCDE: Banco de Dados. *Contas Nacionais*. Disponível em <http://www.oecd.org/document/28/0,2340,en_2825_495684_2750044_1_1_1_1,00.html>. Acesso em 26 ago 2005. Para completar as mensurações da PEA e sua composição foram extraídos dados de OIT. Banco de dados. *Laborsta internet: yearly data*. Disponível em <<http://laborsta.ilo.org/>> Acesso em 03 dez 2005.

GRÁFICO 1

Países Centrais: Nível de Emprego e Desemprego, em percentuais da PEA - 1971-2003.

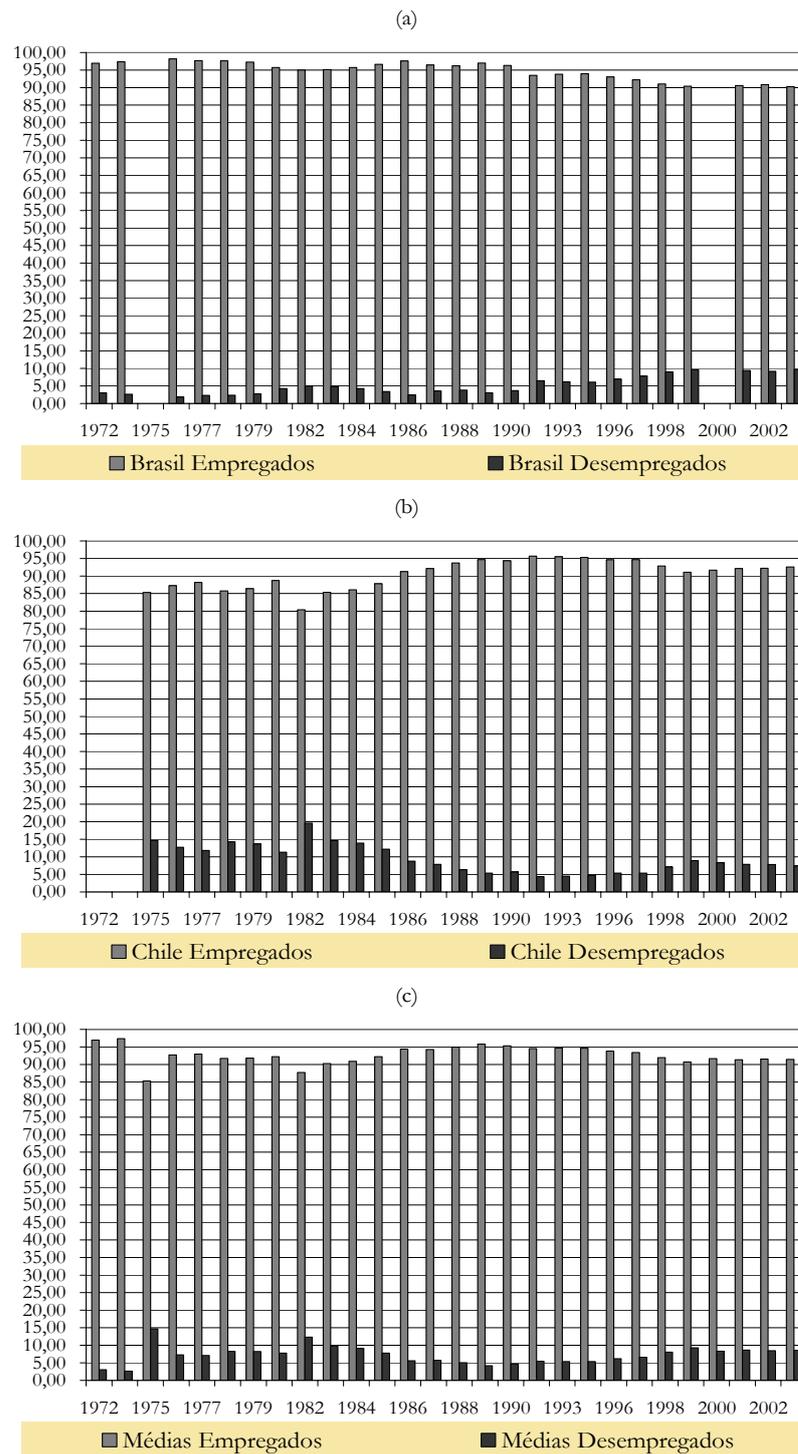
⁵⁴ Os dados em que se baseia o gráfico 1 são apresentados no anexo A.1.

Opera-se assim uma grande mudança em relação ao período anterior, na medida em que nos países do centro as atividades econômicas desenvolveram-se com base em um elevado percentual de utilização da força-de-trabalho até o início dos anos 1970, isto é, nas proximidades do nível de pleno emprego da PEA, como decorrência de políticas keynesianas implementadas nestes países desde o fim da Segunda Guerra.

No Brasil as taxas de emprego da PEA mantiveram-se em uma média de 97,5% nos anos 1970. Entre 1981 e 1984, período de crise da dívida externa na América Latina como um todo, o nível de emprego da PEA reduz para a casa dos 95%, e sobe um ponto percentual em média entre pouco antes do Plano Cruzado (1986) e o ano de 1990. A partir de 1992, com a maior exposição do espaço brasileiro à concorrência capitalista vinda de outros países, o nível de emprego da PEA apresenta uma trajetória de queda que vai de 93,5% neste ano até 90,27% no ano de 2003. Esse comportamento do emprego da PEA no Brasil pode ser visualizado no gráfico 2 parte (a), bem como a dedução do desemprego aberto.⁵⁵

Também no gráfico 2, parte (b), está ilustrado o comportamento do emprego da PEA no Chile entre 1975 e 2003. Observa-se que o emprego encontrava-se em um nível inferior ao do Brasil na segunda metade dos anos 1970, período em que o Estado está a implementar uma série de medidas voltadas à abertura do espaço chileno à concorrência externa, o que faz das políticas de controle inflacionário e o corte de gastos públicos as duas prioridades no país neste momento. Nesse ínterim o nível de emprego oscila entre 85% e 89% da PEA, caindo para a casa de 80% em 1982 (ou seja, 20% de desemprego aberto), pois a crise da dívida também vem afetar o quadro econômico no Chile. Entre 1983 e 1995 o emprego apresentaria uma trajetória de crescimento sem interrupções significativas, passando de um nível de 85,35% para alcançar 95,30%, e de 1996 ao ano 2000 cai de 94,61% para 91,08% da PEA, muito em decorrência da condição de abertura no Chile diante da crise em países como Rússia, Brasil e os Tigres Asiáticos nessa época. A partir de 2000 o emprego volta a crescer no país, alcançando 92,61% da PEA em 2003.

⁵⁵ Os dados aos quais se baseia o gráfico 2 são apresentados nas tabelas 3 e 4 na seqüência do trabalho .



FONTE: IBGE, IPEA, ERS/USDA e OIT.

NOTAS: Elaboração própria com dados de população no Brasil extraídos de IPEADATA. Banco de dados. *Dados Macroeconômicos: População*. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>> Acesso em 18 nov 2005; e IBGE. *Estatísticas do século XX: Contas nacionais consolidadas*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em 20 set 2005. Dados de população no Chile extraídos de ERS/USDA. Banco de dados. *Historical Population and Growth Rates in Population for Baseline Countries/Regions*. Disponível em <<http://www.ers.usda.gov/Data/macroeconomics/>> Acesso em 03 fev 2006. Dados da População Economicamente Ativa e sua composição no Brasil e no Chile extraídos de OIT. Banco de dados. *Laborsta internet: yearly data*. Disponível em <<http://laborsta.ilo.org/>> Acesso em 03 dez 2005.

GRÁFICO 2

Brasil e Chile: Nível de Emprego e Desemprego, em percentuais da PEA - 1972-2003.

Verifica-se na parte (c) do gráfico 2 que as médias de emprego da PEA (desemprego aberto) entre Brasil e Chile são significativamente inferiores (superiores) às médias equivalentes nos países do centro na economia-mundo, e também oscilam mais intensamente em torno da média geral no decorrer desses anos. Isso demonstra que no momento de expansão financeira do regime de acumulação norte-americano uma parte significativa da população no Brasil e no Chile: a) deixa *permanentemente* de participar de postos de trabalho formais, ou; b) passa a participar *intermitentemente* em tais atividades.

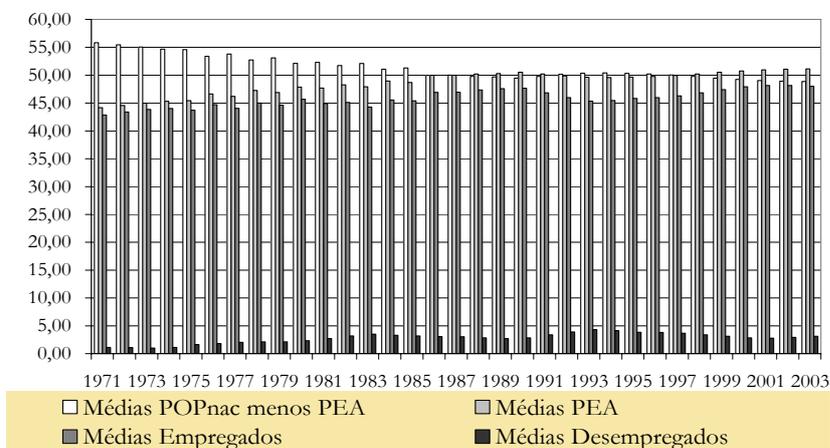
Esse afastamento (permanente e temporário) de contingentes populacionais dos postos de trabalho no Brasil e no Chile demonstra que a expansão financeira desestabilizou o emprego de forma mais intensa na semiperiferia em relação ao centro da economia-mundo. A maior capacidade de organização demonstrada pela população assalariada em lugares onde foram erguidos Estados de Bem-estar (KING, 1988: 65-71; POCHMANN, 2004: 5-6) pode ter figurado com um fator de pressão no centro contra a possibilidade de redução do nível de reinvestimentos em produção e comércio de mercadorias, algo que ao mesmo momento histórico não está vigente ou não representa uma força equivalente em áreas semiperiféricas como o Brasil e o Chile (MALLOY, 1979; SOUZA, 1999).

O fenômeno vem afetar o desempenho da previdência social conforme passa a existir um menor contingente de trabalhadores que contribui efetivamente aos programas previdenciários no decorrer da expansão financeira. É importante atentar para a dinâmica do processo. Como o contingente populacional que vem fazer parte da PEA nos dois países tendeu a elevar-se no decorrer dos anos pós-1970 (ver gráfico 4), e isso tanto em decorrência do aumento do número de pessoas em idade de trabalhar – no Brasil a partir de 10 anos de idade e no Chile a partir de 15 anos – como em virtude de alterações nas decisões vigentes em estratos das populações que deixam a vida domiciliar e passam a procurar colocação no mercado de trabalho (mais adolescentes e mulheres procurando trabalho remunerado, por exemplo), revela-se que a criação de postos de trabalho, permanente ou intermitentemente no período pós-1970, não tem acompanhado o movimento das populações no Brasil e no Chile em direção à condição de assalariamento.

Na perspectiva adotada no presente trabalho, a distribuição de excedentes no processo econômico é algo que se manifesta fundamentalmente no espaço mundial, ou seja, é com base em uma distribuição de excedentes econômicos realizada entre elos de atividades

espalhados mundialmente que ocorre uma distribuição interna e específica de excedentes em cada região do sistema. Decorre disso que o acirramento entre possuidores de capital e possuidores da força de trabalho em torno da apropriação de excedentes manifesta-se fundamentalmente no espaço mundial, o que desloca para tal dimensão o problema do aumento da PEA no Brasil e no Chile, da pressão por novos postos de trabalho que esse fenômeno proporciona, e do conseqüente acirramento em torno da apropriação de excedentes na medida em que mais pessoas tornam-se assalariadas.

Como pode ser observado no gráfico 3, a composição média da população em países no centro da economia-mundo mostra um padrão em que o percentual de pessoas economicamente ativas já está ao início da expansão financeira alcançando o mesmo nível percentual de pessoas dependentes na população. Em países do centro a PEA deixou de representar 44% da população em 1971 (dos quais 43 pontos percentuais eram empregados e 1 ponto percentual desempregados) para atingir as proximidades de 50% da população entre 1986 e 1997, sendo que em 2003 já representava 51% da população total (48 pontos percentuais de empregados e 3 pontos percentuais de desempregados)⁵⁶.



FONTE: OCDE e OIT

NOTAS: Elaboração própria com dados de população total, população economicamente ativa e sua composição extraídos de OCDE: Banco de Dados. *Contas Nacionais*. Disponível em <http://www.oecd.org/document/28/0,2340,en_2825_495684_2750044_1_1_1_1,00.html>. Acesso em 26 ago 2005. Para completar as mensurações da PEA e sua composição foram extraídos dados de OIT. Banco de dados. *Laborsta internet: yearly* data. Disponível em <<http://laborsta.ilo.org/>> Acesso em 03 dez 2005.

GRÁFICO 3

Países Centrais: Nível de Emprego e Desemprego, em percentuais da População Nacional - 1971-2003.

⁵⁶ Os dados aos quais está baseado o gráfico 3 são apresentados no anexo A.1.

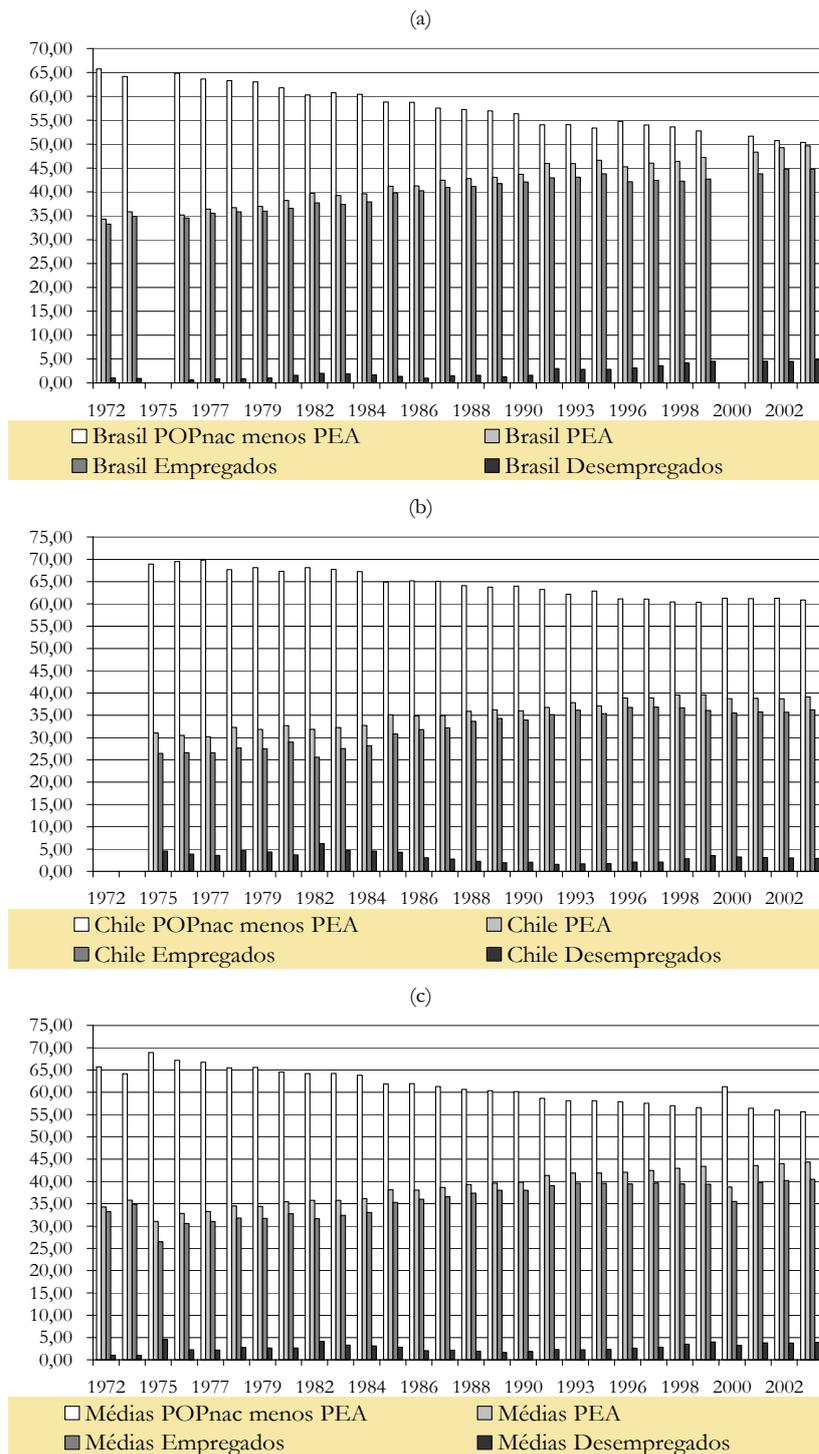
O que se pretende destacar a partir desse diagnóstico é que o grande contingente de assalariados no centro, com elevada capacidade de mobilização, já representam desde o início da expansão financeira um exercício de pressão social sobre elos de atividades econômicas aí instaladas por maior participação no montante de excedentes criados ao longo das cadeias mercantis. E essa elevada participação da PEA nas populações do centro vem aumentando ainda mais até os anos recentes, como mostra a tendência no gráfico 3.

As implicações para regiões semiperiféricas como Brasil e Chile foi um alcance de limites para a continuidade do processo de assalariamento ao longo do regime de acumulação norte-americano, que começa a partir de bases ínfimas e mostram atualmente a PEA se aproximando de 50% da população (gráfico 4). Como o contingente de pessoas que passam a fazer parte da PEA no Brasil e no Chile possuem graus de organização política menores que os vigentes no centro, prevalece tanto uma menor transferência de excedentes econômicos para a população trabalhadora⁵⁷ através de elos de atividades que permanecem localizados nos dois países, como também é mantido (permanente ou intermitentemente após os anos 1970) afastado de postos de trabalho – desempregados – o contingente crescente de pessoas que se tornam participantes da PEA no Brasil e no Chile.

Os dados plotados no gráfico 4 demonstram que no Brasil e no Chile há uma grande diferença entre a PEA e a quantidade de pessoas dependentes ao início da expansão financeira, e que ambos contingentes populacionais vêm tendendo a se aproximar no decorrer dos anos. Se em 1972 a PEA no Brasil representava 34% da população (sendo 33 pontos percentuais empregados e 1 ponto percentual de desempregados), em 2003 a mesma representava 49,5% (44,5 pontos percentuais de empregados e 5 pontos percentuais de desempregados). No Chile a PEA compunha 31% da população em 1975 (26,5 pontos percentuais de empregados e 4,5 de desempregados) e vem crescendo lentamente seu percentual ao longo dos anos. Em 2003 a PEA representava 39% da população, do que 36 pontos percentuais eram empregados e 3 pontos desempregados⁵⁸.

⁵⁷ Abordam-se no capítulo 3 as relações dos programas de previdência social no Brasil e Chile com a transferência desigual de excedentes econômicos no espaço mundial.

⁵⁸ Os dados aos quais se baseia o gráfico 4 estão apresentados nas tabelas 3 e 4 na seqüência do trabalho.



FONTE: IBGE, IPEA, ERS/USDA e OIT.

NOTAS: Elaboração própria com dados de população no Brasil extraídos de IPEADATA. Banco de dados. *Dados Macroeconômicos: População*. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>> Acesso em 18 nov 2005; e IBGE. *Estatísticas do século XX: Contas nacionais consolidadas*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em 20 set 2005. Dados de população no Chile extraídos de ERS/USDA. Banco de dados. *Historical Population and Growth Rates in Population for Baseline Countries/Regions*. Disponível em <<http://www.ers.usda.gov/Data/macroeconomics/>> Acesso em 03 fev 2006. Dados da População Economicamente Ativa e sua composição no Brasil e no Chile extraídos de OIT. Banco de dados. *Laborsta internet: yearly data*. Disponível em <<http://laborsta.ilo.org/>> Acesso em 03 dez 2005.

GRÁFICO 4

Brasil e Chile: Nível de Emprego e Desemprego, em percentuais da População Nacional - 1972-2003.

Esse processo de limitação do assalariamento no Brasil e Chile pode estar afetando a construção da política previdenciária conforme a quantidade de pessoas empregadas em cada país é que deve realizar contribuições para os programas.

Entretanto, cada um dos países estudados foi se adaptando de forma específica à tendência de queda do nível de emprego durante a expansão financeira. Reformas importantes no campo da previdência do Chile seriam tomadas já a partir de 1974, com a tomada do poder por forças conservadoras que tinham por objetivo repelir medidas de cunho socialista implementadas entre 1970 e 1973 sob o governo de Salvador Allende. As medidas tomadas pelo Estado chileno neste momento estavam fundamentadas no entendimento de que o baixo nível de emprego na economia poderia decorrer da carga tributária vigente no país. As contribuições previdenciárias, como um dos componentes da arrecadação do governo, passam então a ser apontadas como determinantes do baixo nível de emprego vigente no Chile, no sentido em que representam impostos às empresas.

... después de un aumento en 1974, las tasas de cotización previsional se han venido reduciendo gradualmente a partir de 1975. Esto obedece al propósito del gobierno de reducir los costos de mano de obra para las empresas con el objeto de lograr una mayor demanda de trabajo y reducir la desocupación (ARELLANO, 1980: 131).

Verifica-se isso no discurso pronunciado em 1980 pelo Ministro do Trabalho e Previdência Social do governo Pinochet, prenúncio do Decreto-Lei 3500:

... efecto social de enorme importancia será el impacto de la Reforma Previsional sobre el desempleo. El impuesto al trabajo significa financiar, no beneficios individuales, sino prestaciones redistributivas con cotizaciones previsionales. Su eliminación producirá indubitablemente un aumento en la demanda de mano de obra, que se transformará tanto en mayores remuneraciones como en menor desempleo (PIÑERA, 1980: 19-20).

Perde-se, portanto, de certa forma, o caráter coletivo da previdência social no Chile a partir do momento em que são implementados planos individuais de previdência em regime de capitalização, onde cada indivíduo segurado é responsável pelo nível de sua aposentadoria na inatividade, ou pensão de seus dependentes em caso de morte. Esperava-se que a reforma de 1981 pudesse contribuir para reduzir o nível de desemprego no espaço chileno na medida em que as *Administradoras de Fondos de Pensiones* (AFP) passassem a

recolher contribuições incidentes somente sobre a remuneração dos trabalhadores segurados para pagamento de aposentadorias e pensões. Como foi mostrado no gráfico 2(b), o nível de desemprego realmente apresentou uma trajetória decrescente no Chile entre 1982 e o início dos anos 1990, ainda que a partir de um nível inicial bastante elevado (quase 20%) que pode ter componentes explicativos tanto nas medidas de corte liberal implementadas desde meados dos anos 1970, como também na crise da dívida que se espalhou pela América Latina a partir de 1982.

Mas é de se destacar que as elevações de idades mínimas para aposentadorias impostas aos programas dos empregados públicos e particulares no ano de 1979, como foi mencionado na seção anterior, apareceu como um fator que certamente exerceu influência sobre o aumento do desemprego na entrada dos anos 1980, na medida em que os trabalhadores com essa faixa de idade passaram a manter-se por mais tempo no mercado de trabalho (ARELLANO, 1980: 125-126; 149-150) e, portanto, ocupar o espaço de outros membros que passam a fazer parte da PEA naquele momento histórico.

De todo modo, mesmo com a trajetória descendente do desemprego a partir da reforma de 1981, percebe-se que o reflexo sobre a quantidade de contribuintes à previdência social não tem sido positivamente suficiente para que o grau de cobertura populacional alcance níveis equivalentes aos que vigoravam em meados dos anos 1970 no Chile, antes de serem implementadas a maioria das medidas reformistas pelo governo Pinochet.

Na tabela 3 estão organizados os dados referentes à quantidade de contribuintes da previdência social no Chile entre 1975 e 2002, considerando trabalhadores segurados e transferidos como segurados à época das reformas para as atuais instituições previdenciárias. São estas a *Administradoras de Fondos de Pensiones* (AFP), o *Instituto de Normalização da Previsión Social* (INP), a *Caja de Previsión de la Defensa Nacional* (CAPREDENA) e a *Dirección de Previsión de Carabineros de Chile* (DIPRECA)⁵⁹. A

⁵⁹ As AFP, como já foi mencionado, administram programas privados que são financiados através do regime de capitalização, os quais se destinam para os trabalhadores que passaram a participar do mercado de trabalho a partir da reforma de 1981, além daqueles que optaram por migrar-se dos antigos programas para os novos. O INP, criado também no ano de 1981, centralizou as extintas caixas de vários setores de atividade. Eram elas a *Caja de Empleados Públicos y Periodistas*, a *Caja de Empleados Particulares*, *Cajas de la Marina Mercante (oficiales y tripulantes)*, *Cajas Municipales (empleados y obreros)*, *Caja Empleados Municipales de Santiago*,

quantidade de contribuintes está demonstrada como percentagem das PEA (cobertura efetiva), como percentagem da quantidade de pessoas empregadas (cobertura ocupacional) e também como percentagem sobre o contingente populacional dependente (cobertura da população dependente⁶⁰). Os dados são plotados no gráfico 5 para melhor visualização.

O menor nível de cobertura ocupacional no Chile se verifica no ano de 1981 (55%), portanto, antes de surtirem quaisquer efeitos significativos da reforma previdenciária que criou as AFP sobre o mercado de trabalho, o que era o objetivo perseguido pelo Estado chileno. É interessante notar que já no ano de 1982, em plena recessão que decorre da crise da dívida na América Latina, o nível de cobertura ocupacional já começa a se recuperar (passa de 55% em 1981 para 56% em 1982), elevando até o ano de 1987 (64%). A partir de então a cobertura ocupacional apresenta fases de expansão e declínio, sendo que no ano de 1997 se verifica o maior nível de cobertura (67,7%). As quedas anuais em 1998 e 2000 certamente estariam associadas às crises econômicas vivenciadas em países emergentes, que podem ter afetado negativamente as contratações em postos de trabalho mais formalizados, sob os quais há recolhimento de contribuições à previdência social.

Quando se observa a cobertura efetiva da previdência social no Chile, percebe-se que a mesma apresenta uma oscilação bastante próxima ao movimento da cobertura ocupacional, porém há duas distinções que merecem ser destacadas. A primeira é que o nível de cobertura efetiva continua caindo em 1982, ano de menor nível da mesma no período analisado (45%), o que certamente decorre de um inchaço da PEA no Chile como consequência da crise da dívida e recessão associada. A segunda distinção é que os anos entre 1987 e 1997 são aqueles em que as duas mensurações de cobertura previdenciária permaneceram mais próximas uma da outra, o que se justifica pelo nível elevado de emprego ou ocupação da PEA que predominou nesses anos.

Caja de Empleados Municipales de Valparaíso, Caja Obreros Molineros y Planificadores, Caja Ferrocarriles del Estado, Caja Consumidores de gas de Santiago, Caja Hípica nacional, Cajas de la Empresa de Obras Sanitarias (empleados y obreros), y Servicio de Seguro Social. Já a CAPREDENA e o DIPRECA são os programas que administram benefícios previdenciários das forças armadas e das polícias no Chile.

⁶⁰ Criamos essa denominação para nos referirmos à relação entre pessoas com capacidade de realizar contribuições à previdência social na sociedade e aquelas pessoas que não realizam contribuições, porém podem em determinados momentos do tempo estar sob a dependência de recursos oriundos da previdência, como idosos amparados por programas de renda mínima, esposas(os) e filhos de aposentados(as) e pensionistas, e também portadores de deficiência.

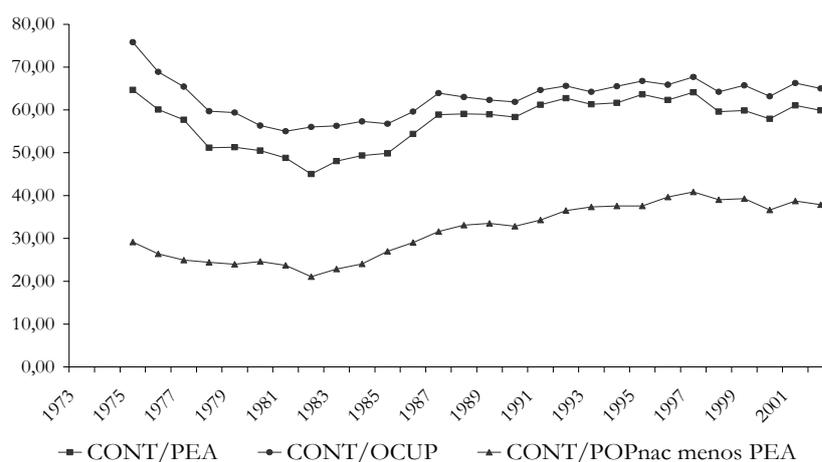
TABELA 3 – CHILE: CONTRIBUINTES À PREVIDÊNCIA SOCIAL EM RELAÇÃO A DIFERENTES CONDIÇÕES DA POPULAÇÃO- 1975-2002

ANOS	POP.nac menos PEA	PEA	OCUPADOS	CONTRIB.	CONTRIB/ PEA	CONTRIB/ OCUPADOS	CONTRIB/ POPnac menos PEA
1975	7.068,04	3.183,50	2.715,90	2.059,72	64,7	75,84	29,14
1976	7.249,01	3.183,20	2.777,40	1.913,10	60,1	68,88	26,39
1977	7.400,49	3.199,30	2.820,80	1.846,00	57,7	65,44	24,94
1978	7.283,22	3.476,60	2.981,30	1.780,02	51,2	59,71	24,44
1979	7.445,12	3.477,70	3.003,50	1.784,06	51,3	59,40	23,96
1980	7.458,12	3.635,60	3.257,20	1.835,98	50,5	56,37	24,62
1981	7.594,40	3.687,90	3.270,90	1.799,70	48,8	55,02	23,70
1982	7.826,31	3.660,80	2.943,20	1.648,46	45,03	56,01	21,06
1983	7.919,15	3.767,70	3.215,80	1.810,00	48,04	56,28	22,86
1984	7.988,54	3.890,60	3.349,30	1.919,62	49,34	57,31	24,03
1985	7.829,60	4.237,10	3.720,60	2.112,19	49,85	56,77	26,98
1986	7.989,94	4.269,90	3.895,70	2.322,40	54,39	59,61	29,07
1987	8.109,25	4.354,10	4.010,60	2.564,13	58,89	63,93	31,62
1988	8.125,22	4.552,30	4.266,20	2.688,59	59,06	63,02	33,09
1989	8.226,46	4.674,70	4.424,90	2.757,61	58,99	62,32	33,52
1990	8.399,36	4.728,40	4.459,50	2.759,02	58,35	61,87	32,85
1991	8.558,50	4.794,00	4.540,40	2.935,37	61,23	64,65	34,30
1992	8.582,59	4.990,40	4.773,30	3.132,47	62,77	65,62	36,50
1993	8.568,97	5.219,30	4.985,70	3.202,04	61,35	64,22	37,37
1994	8.700,46	5.299,60	4.988,30	3.268,79	61,68	65,53	37,57
1995	8.931,55	5.273,90	5.025,80	3.355,26	63,62	66,76	37,57
1996	8.803,54	5.600,70	5.298,70	3.490,92	62,33	65,88	39,65
1997	8.916,13	5.683,80	5.380,20	3.643,32	64,1	67,72	40,86
1998	8.939,40	5.851,60	5.432,40	3.489,31	59,63	64,23	39,03
1999	9.041,78	5.933,60	5.404,50	3.553,04	59,88	65,74	39,30
2000	9.282,55	5.870,90	5.381,50	3.399,84	57,91	63,18	36,63
2001	9.378,52	5.948,80	5.479,40	3.631,74	61,05	66,28	38,72
2002	9.497,05	6.000,00	5.531,30	3.595,80	59,93	65,01	37,86

FONTE: SSS, SAFF, ERS/USDA, INE e OIT

NOTAS: Elaboração própria com dados de população extraídos de ERS/USDA. Banco de dados. *Historical Population and Growth Rates in Population for Baseline Countries/Regions*. Disponível em <<http://www.ers.usda.gov/Data/macroeconomics/>> Acesso em 03 fev 2006. Dados da população economicamente ativa e sua composição extraídos de OIT. Banco de dados. *Laborsta internet: yearly data*. Disponível em <<http://laborsta.ilo.org/>> Acesso em 03 dez 2005. Dados de contribuintes à previdência social extraídos de UTHOF, Andreas (2001) *La reforma de l sistema de pensiones em Chile: desafios pendientes*. Santiago de Chile: CEPAL. 46 p. (Serie financiamiento del desarrollo n.º 112), p. 15; e RINCÓN, Ximena; ROJAS, Luis H.; YUMHA, Labile (org) (2004) *Financiamiento y asignación de recursos de la seguridad social chilena: período 2000-2002*. Superintendencia de la Seguridad Social de Chile. 163 p. Disponível em www.suseso.cl. Acesso em 26 abr 2006, p. 100.

As informações referentes à cobertura da população dependente apresentam um comportamento bastante específico em relação às outras duas mensurações de cobertura previdenciária. Em primeiro lugar, entre 1975 e 1982 também ocorre uma tendência de queda da cobertura da população dependente, porém de forma relativamente mais branda e constante (de 29% em 1975 cai para 21% em 1982). Essa maior suavidade e constância na tendência também se verifica durante a trajetória subsequente de crescimento da cobertura da população dependente, que alcança quase 41% em 1997, alternando pequenas quedas e subidas a cada ano até 2002.



FONTE: SSS, SAFP, ERS/USDA, INE e OIT

NOTAS: Elaboração própria com dados de população extraídos de ERS/USDA. Banco de dados. *Historical Population and Growth Rates in Population for Baseline Countries/Regions*. Disponível em <<http://www.ers.usda.gov/Data/macroeconomics/>> Acesso 03 fev 2006. Dados da população economicamente ativa e sua composição extraídos de OIT. Banco de dados. *Laborsta internet: yearly data*. Disponível em <<http://laborsta.ilo.org/>> Acesso 03 dez 2005. Dados de contribuintes à previdência social extraídos de UTHOF, Andreas (2001) *La reforma de l sistema de pensiones em Chile: desafios pendientes*. Santiago de Chile: CEPAL. 46 p. (Serie financiamento del desarrollo n.º 112), p. 15; RINCÓN, Ximena; ROJAS, Luis H.; YUMHA, Labile (org) (2004) *Financiamento y asignación de recursos de la seguridad social chilena: período 2000-2002*. Superintendencia de la Seguridad Social de Chile. 163 p. Disponível www.suseso.cl. Acesso 26 abr 2006, p. 100.

GRÁFICO 5

Chile: Contribuintes à Previdência Social em Relação a Diferentes Condições da População- 1975-2002.

Em segundo lugar, diferentemente das outras duas mensurações, a cobertura da população dependente ultrapassaria já a partir de 1987 o nível de cobertura vigente no ano de 1975 – somente em 1997 a cobertura efetiva, de 64,1%, chega a se aproximar da vigente em 1975, de 64,7%, enquanto a cobertura ocupacional ao início do período analisado, de 75,84, aponta um valor bastante superior à mensuração de 1997, pico da tendência. Esse fato sugere que, passada a fase de implementação das principais reformas previdenciárias na história do Chile, ou seja, entre 1975 e 1981:

- i) a proporção de indivíduos que efetivamente realizam contribuições para a previdência social no país (parte da população ocupada) tornou-se menor em relação ao que representava no período de expansão material na economia-mundo
- ii) a proporção de pessoas com potencial para realizar contribuições à previdência social no país (parte da PEA) também se tornou menor em relação ao que representou durante a expansão material, ainda que em 1997 tenha se aproximado ao que representava em meados dos anos 1970.

Com a queda do nível de emprego durante a expansão financeira e as conseqüências em termos de capacidade contributiva para a previdência social no Chile, a solução implementada no espaço nacional por parte do Estado significou não uma oposição à

tendência de queda do emprego e, portanto, de luta contra a redução da capacidade potencial de contribuição aos programas, mas sim de adequar essa base de contribuição para a previdência social ao desempenho do mercado de trabalho no momento de expansão financeira da massa de capitais, que passa a demandar um contingente relativamente menor de trabalhadores formalmente assalariada para acumulação. Como destaca Crístián Larroulet:

... el principal problema que afecta al nuevo sistema de pensiones es que hay muchos trabajadores que no cotizan o que lo hacen esporádicamente (...) Por lo tanto, hay que abordar el problema de la baja densidad de cotizaciones, cuyo principal responsable es el alto desempleo... (LARROULET, 2006: 11)

Adiciona-se ainda que, conforme o menor nível de cobertura ocupacional e efetiva signifique ao mesmo tempo uma maior proporção de contribuintes em relação à população dependente, fica evidente que a previdência social está tornando-se uma política cada vez mais restritiva no interior do país, isso é, vem perdendo o papel de política de proteção social em prol de uma política de proteção individual a partir da reforma de 1981.

No que se refere ao espaço brasileiro, a adequação de política de previdência social à expansão financeira do regime de acumulação norte-americano não significaria já em meados de 1970 e década de 1980 uma submissão da capacidade contributiva dos programas à redução do nível de emprego. Como será abordado no capítulo 3, nos anos 1970 ainda havia excedentes econômicos mundiais sendo internalizados no espaço brasileiro, e as políticas adotadas pelo Estado não significaram abrir o espaço interno à concorrência capitalista externa nesse momento. Nos anos 1980 já havia se desenvolvido no interior do país movimentos democráticos que conseguiram opor-se com sucesso à ditadura militar instaurada a quase duas décadas, o que inviabilizava naquele momento histórico a implementação de políticas de corte liberal como se verificava então no Chile.

Portanto, nos anos 1970 e 1980 ainda vão ocorrer aumentos da cobertura previdenciária no Brasil, e isso tanto em termos de cobertura ocupacional, cobertura efetiva e também de cobertura da população dependente. Apesar dos dados para este país serem mais escassos que os vigentes para o Chile em todo o período analisado, percebe-se que do ano de 1973 para o ano de 1980 as três mensurações aqui utilizadas para caracterizar a cobertura previdenciária indicam elevação (ver tabela 4): de 42,5% para 50,5% no que se refere à

cobertura ocupacional; de 41% para 49% no que se refere à cobertura efetiva; e de 23% para 27% no que se refere à cobertura da população dependente. A elevação da cobertura previdenciária nesse período é bastante significativa diante do conjunto de informações disponíveis, o que certamente está associado ao fato de o país ainda vivenciar taxas de crescimento econômicos historicamente elevadas, pois, diante da expansão financeira, o Estado brasileiro atuava de modo a financiar dívidas internas realizadas com o exterior (CARNEIRO, 2002: 121-126). Esse posicionamento do Estado no Brasil seria relevante para fluxo de excedentes mundiais continuar fluindo para o espaço nacional na época.

TABELA 4 – BRASIL: CONTRIBUINTES À PREVIDÊNCIA SOCIAL EM RELAÇÃO A DIFERENTES CONDIÇÕES DA POPULAÇÃO- 1973-2002

ANOS	POP.nac menos PEA	PEA	OCUPADOS	CONTRIB.	CONTRIB/ PEA	CONTRIB/ OCUPADOS	CONTRIB/ POPnac menos PEA
1973	65.134,86	36.336,00	35.368,00	15.000,00	41,28	42,41	23,03
1974							
1975							
1976	71.433,51	38.751,00	38.038,00				
1977	71.963,59	41.131,80	40.179,00				
1978	73.414,07	42.567,30	41.564,00				
1979	74.908,15	43.917,50	42.707,00				
1980	78.375,38	43.236,00	42.091,00	21.272,00	49,20	50,54	27,14
1981	76.852,19	47.488,10	45.465,00				
1982	76.606,46	50.459,00	47.926,00				
1983	78.834,09	50.940,20	48.466,00				
1984	80.014,63	52.443,30	50.209,00				
1985	79.469,62	55.636,30	53.761,00				
1986	80.893,45	56.816,20	55.436,00				
1987	80.720,69	59.543,00	57.410,00				
1988	81.715,15	61.048,40	58.729,00	29.787,42	48,79	50,72	36,45
1989	82.693,94	62.513,00	60.622,00	30.649,42	49,03	50,56	37,06
1990	83.126,36	64.467,50	62.100,00	31.101,19	48,24	50,08	37,41
1991							
1992	82.258,69	69.968,30	65.395,00	28.488,98	40,72	43,56	34,63
1993	83.547,09	70.965,60	66.570,00				
1994							
1995	84.877,53	74.138,80	69.629,00	30.009,93	40,48	43,10	35,36
1996	88.250,85	72.996,20	67.920,00				
1997	88.256,72	75.213,80	69.332,00				
1998	88.801,92	76.885,60	69.963,00	30.988,89	40,31	44,29	34,90
1999	88.594,64	79.315,10	71.676,00	31.171,92	39,30	43,49	35,18
2000				33.821,45			
2001	89.074,33	83.311,50	75.458,00	34.490,50	41,40	45,71	38,72
2002	89.473,52	86.917,50	78.959,00				

FONTE: IPEA, IBGE-PNAD vários números, CENSO 1980 e 2000, OIT

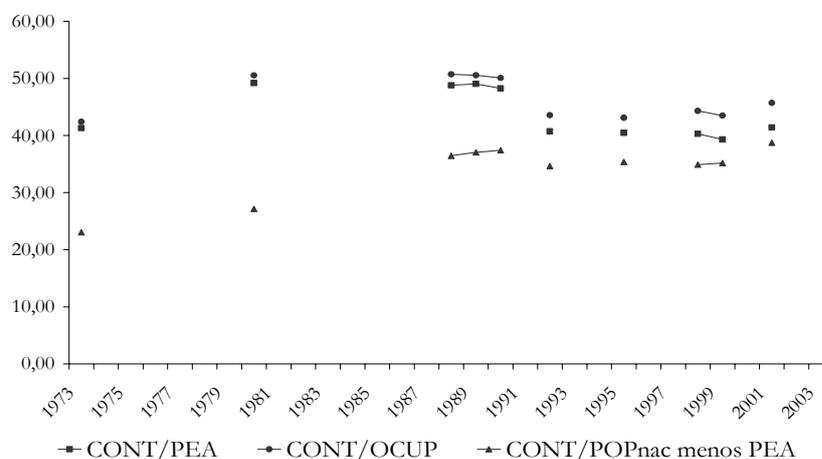
NOTAS: Elaboração própria com dados de população extraídos de IPEAdata. Banco de dados. *Dados Macroeconômicos: População*. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>> Acesso em 18 nov 2005; e IBGE. *Estatísticas do século XX: Contas nacionais consolidadas*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em 20 set 2005. Dados da População Economicamente Ativa e sua composição extraídos de OIT. Banco de dados. *Laborsta internet: yearly data*. Disponível em <<http://laborsta.ilo.org/>> Acesso em 03 dez 2005. Dados de contribuintes à previdência social extraídos de MATIJASCIC, Milko. (2002). *Crise e reforma do complexo previdenciário no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP (Tese de Doutorado em Economia) p. 57 (Tabela 1.8); e SALVADOR, Evilásio da Silva. (2003) *As implicações da reforma da previdência social de 1998 sobre o mercado de trabalho no Brasil*. Brasília: Instituto de Ciências Humanas, UNB (Tese de Mestrado em Política Social), p 90 (Tabela 2)

Portanto, nestes anos o Estado no Brasil ainda não está a implementar reformas que restringissem acesso aos benefícios da previdência social, como já ocorriam no Chile. Num sentido contrário, o Estado atuava de forma a ampliar a cobertura para diversos segmentos da população antes não alcançados pela previdência. Depois de haver centralizado os antigos IAP no INPS e criado o PRORURAL (ver capítulo 2), o Estado criaria no ano de 1974 o novo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que centralizaria funções de previdência, assistência social e saúde no país. Também seria aprovada a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS), dois anos depois, que reunia toda a legislação sobre previdência social urbana até então em vigor. Outra medida tomada nesta época que expressa a busca por aumento da cobertura previdenciária seria a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS). Este:

... destinava-se a integrar as entidades vinculadas ao MPAS. Órgãos já existentes foram aperfeiçoados e outros foram criados. O INPS ficou encarregado de manter e conceder os benefícios, atribuições que foram transferidas dos agora extintos Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural e Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE). Foi criado o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) que ficou responsável pela prestação de assistência médica para trabalhadores urbanos e rurais e também para empregadores rurais. Outro órgão criado em 1977 foi o Instituto da Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), que ficou encarregado de gerenciar a estrutura administrativa, financeira e patrimonial do sistema. A assistência social às populações carentes ficou a cargo da Legião Brasileira de Assistência (LBA) que teve suas atribuições devidamente reformuladas. Outros órgãos que integravam o SINPAS eram a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNRABEM), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência (DATAPREV) e a Central de Medicamentos (CEME) (COSTA, 2004: 16-17)

Porém, a partir dos anos 1980 o fluxo de excedentes mundiais passa a não fluir da mesma forma para o espaço brasileiro, o que torna a expansão da política previdenciária nestes anos relativamente menor do que vigorou na década anterior. Apesar disso, o processo democrático por que passava o país acarretaria na formação de uma assembléia constituinte no ano de 1988 e a votação da Constituição vigente no país, que teve como um dos resultados políticos mais importantes a proposição de um sistema de seguridade social para o país, englobando em um único orçamento obrigações para com previdência,

assistência social e saúde, centralizadas no Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) que vinha substituir o antigo INPS. Tais obrigações deveriam ser cumpridas a partir de recursos obtidos de fontes alternativas à remuneração do trabalho.⁶¹



FONTE: IPEA, IBGE-PNAD vários números, CENSO 1980 e 2000, OIT

NOTAS: Elaboração própria com dados de população extraídos de IPEADATA. Banco de dados. *Dados Macroeconômicos: População*. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>> Acesso em 18 nov 2005; e IBGE. *Estatísticas do século XX: Contas nacionais consolidadas*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em 20 set 2005. Dados da População Economicamente Ativa e sua composição extraídos de OIT. Banco de dados. *Laborsta internet: yearly data*. Disponível em <<http://laborsta.ilo.org/>> Acesso em 03 dez 2005. Dados de contribuintes à previdência social extraídos de MATIJASCIC, Milko. (2002). *Crise e reforma do complexo previdenciário no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP (Tese de Doutorado em Economia) p. 57 (Tabela 1.8); e SALVADOR, Evilásio da Silva. (2003) *As implicações da reforma da previdência social de 1998 sobre o mercado de trabalho no Brasil*. Brasília: Instituto de Ciências Humanas, UNB (Tese de Mestrado em Política Social), p 90 (Tabela 2)

GRÁFICO 6

Brasil: Contribuintes à Previdência Social em Relação a Diferentes Condições da População- 1973-2002.

De todo modo, durante os anos 1980 não ocorre uma expansão concreta da política previdenciária, apesar dos avanços em termos de anseios políticos que culminam com a Constituição de 1988. Os dados da tabela 4 (também plotados no gráfico 6) demonstram que as mensurações da cobertura ocupacional e efetiva da previdência vigentes em 1988 mantiveram-se praticamente as mesmas em relação a 1980. Entretanto, no que se refere à

⁶¹ Esse acontecimento representa uma *tentativa* de universalizar a proteção social no país seguindo pressupostos do Plano Beveridge. A Constituição de 1988 estabelecerá um orçamento amplo para a seguridade social abrangendo benefícios de previdência social, assistência social e saúde no lado das despesas, e recursos oriundos de lucros (CSLL), faturamentos (PIS/PASEP e COFINS) e folhas de pagamento (contribuições de empregadores e trabalhadores ao INSS) no lado das receitas. Posteriormente seria também considerado do lado das receitas o recolhimento de contribuições sobre movimentação financeira incluídos posteriormente (CPMF).

cobertura de populações dependentes, esta elevou mais de 9 pontos percentuais no mesmo período, fenômeno que expressa um crescimento relativamente maior da quantidade de contribuintes face à população dependente (que não faz parte da PEA).

Até 1990 as coberturas ocupacional e efetiva apresentam uma leve queda, o que demonstra que os aumentos de pessoas empregadas e da PEA foram pouco maiores que o aumento de indivíduos contribuintes à previdência social, ou seja, já começam aí a serem criados postos de trabalho sem garantias de proteção social. Por outro lado, entre 1988 e 1990 a cobertura da população dependente avançou um ponto percentual.

Seria, porém, a partir dos anos 1990 que o comportamento da cobertura previdenciária no Brasil apresentaria com mais forças alguns traços similares ao que ocorrera no Chile há mais de uma década. A partir do governo Collor o espaço interno seria submetido à concorrência capitalista externa o que, como já foi mencionado, elevou o nível de desemprego no país. Paralelamente, como também já foi apontado neste trabalho, percebe-se através de órgãos oficiais de pesquisa que o país começa a passar por uma transição demográfica que redundará no aumento da proporção de idosos na população.

Diante de tal conjuntura, os pressupostos definidos em 1988 para construção do orçamento da seguridade social começam a ser questionados tanto no interior do Estado quanto pelo empresariado local. Com a regulamentação dos planos de benefícios e custeio ao início dos anos 1990, o volume de despesas da previdência social aumentou abruptamente nos anos de 1992 e 1993,⁶² verificando-se a partir de então uma série de emendas constitucionais com o objetivo de alterar a regulamentação dos pressupostos da seguridade social. Destaca-se a criação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) no ano de 1995, que veio reservar ao Estado o “direito” de utilizar 20% da arrecadação das contribuições à seguridade social. O governo Luis Ignácio Lula da Silva, que assumiu o executivo em 2003, prorrogaria a DRU até 2007.

Ainda em 1995 o governo de Fernando Henrique Cardoso implementaria mudanças na previdência social que visaram extinguir alguns benefícios como o abono, que era um

⁶² As relações do excedente econômico mundial com as despesas da previdência social no país serão abordadas no capítulo 3 do trabalho.

benefício destinado ao trabalhador que completasse o tempo de serviço, mas continuasse trabalhando; o pecúlio, que era um benefício pago, em uma única parcela, ao trabalhador que se incapacitasse para o trabalho antes de completar o período necessário para a aposentadoria por invalidez, ou o aposentado que continuava a contribuir para a previdência pública e se afastava definitivamente do trabalho; e os auxílios natalidade e funeral, que passaram a ser designados como benefícios assistenciais estendidos a famílias com renda *per-capita* inferior a um quarto do salário-mínimo. Foi extinta também a renda mensal vitalícia e em seu lugar foi instituído o benefício de prestação continuada. As aposentadorias especiais foram limitadas aos trabalhadores que comprovassem o exercício de atividades insalubres e/ou de risco (MARQUES, BATICH, MENDES: 2003).

A consideração do aumento da expectativa de vida no momento da aposentadoria passou a ser considerada pelo Estado no Brasil em 1998, após aprovação de uma emenda constitucional que veio alterar algumas normas vigentes para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) administrado pelo INSS, que centraliza recursos de trabalhadores do setor privado no Brasil. Com a adoção do Fator Previdenciário⁶³, esses trabalhadores passaram a se aposentar mais tarde em decorrência da necessidade de permanecer contribuindo por mais tempo à previdência social.

Como mostram os dados da tabela 4 plotados no gráfico 6, o comportamento da cobertura previdenciária esteve bastante aquém do que vigorou no momento anterior à Constituição de 1988, sendo que a reforma de 1998 produziu uma elevada queda nas coberturas ocupacional e efetiva. Interessante observar que, após a queda da cobertura da população

⁶³ O *Fator Previdenciário* é um artifício que o Estado brasileiro incorporou no RGPS, com o qual busca-se considerar o tempo que o segurado contribuiu para a previdência social e o tempo que permanecerá recebendo benefícios, de modo a reduzir o valor da aposentadoria daqueles segurados que se aposentam mais cedo. Obtém-se o Fator Previdenciário pela seguinte fórmula:

$$FP = [(TC \times a) / Es] \times [(Id + Tc \times a) / 100]$$

Onde:

FP = Fator Previdenciário;

TC = Tempo de contribuição;

a = Alíquota de contribuição do segurado + alíquota de contribuição do empregador;

Es = Expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria;

Id = Idade do segurado na data da aposentadoria

No momento presente (ano de 2006), a alíquota de contribuição do trabalhador mais a do empregador é de 0,31%, e a expectativa de sobrevida varia a cada ano de vida do segurado, conforme pode ser visto na tabela 2 para as idades de 60 e 65 anos.

dependente em 1992 (34,5%) quando comparada à vigente em 1988, a partir de então ela parece estar voltando a aumentar. Uma hipótese para esse acontecimento estar ocorrendo seria a inclusão crescente de trabalhadores rurais como segurados da previdência social, grande parcela dos quais não obtinha acesso à previdência social antes de 1988⁶⁴.

A mudanças institucionais mais recentes no Brasil se verificam no ano de 2003, na previdência dos trabalhadores no serviço público, os chamados Regimes Próprios dos Servidores. A partir de então o Estado no Brasil institui idades mínimas para aposentadorias desse segmento de trabalhadores, em 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, integrando junto a essas idades obrigatórias outras exigências como tempo mínimo de contribuição, de serviço público e de ocupação do mesmo cargo.

Esta reforma também estabeleceria um teto único para aposentadorias e pensões dos servidores. A partir desse teto, atualmente ao nível de R\$ 2.400,00⁶⁵, os servidores devem organizar fundos chamados fechados de previdência complementar, que devem ser operados através do regime capitalização junto com autarquias, fundações e institutos ligados às esferas da União, estados, Distrito Federal ou municípios, conforme seja a sua lotação como prestador do serviço público. Teto equivalente seria estendido para os trabalhadores que recebem benefícios previdenciários através no INSS, porém os fundos chamados “abertos” de previdência complementar devem ser organizados junto à empresa contratante do trabalhador ou diretamente na iniciativa privada.

⁶⁴ Neste ponto seria necessário aprofundar a pesquisa para encontrar elementos que justifiquem essa expansão da cobertura de populações dependentes. A hipótese de que essa mensuração tem aumentado devido à inclusão de trabalhadores rurais como contribuintes, na medida em que os mesmos obtêm acesso crescente aos benefícios de aposentadorias após 1992, mereceria uma eventual comprovação empírica.

⁶⁵ Devo confirmar esse dado.

3 A CAPACIDADE DE INTERNALIZAÇÃO DO EXCEDENTE ECONÔMICO NOS ESPAÇOS NACIONAIS DO BRASIL E CHILE COMO CONDICIONANTE DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA

As reformas implementadas na política de previdência social do Chile a partir de meados dos anos 1970 e no Brasil a partir dos anos 1990 estão associadas à necessidade de captação de recursos para a continuidade da política numa fase de redução relativa do emprego formal assalariado nos dois países.

Foi apresentado no capítulo 1 que a política previdenciária pode ser desenvolvida por intermédio da redistribuição de recursos no interior da população, na medida em que as contribuições dos trabalhadores assalariados, maior parte da população alvo da política ou beneficiários da política, pode ser compatibilizada com o recolhimento de contribuições por parte de compradores e empresários no desenrolar do processo econômico.

Segue que os limites à expansão da política da previdência social do período da expansão material do regime de acumulação norte-americano, que esteve fundamentada no elevado nível de emprego da PEA, poderiam ser superados a partir do recolhimento de contribuições sobre o trabalho assalariado junto aos seus empregadores (folha de salários), contribuições de empresas e consumidores (vendas/ compras de bens e serviços), ou então a partir da incidência direta de tributos sobre a atividade empresarial (lucros líquidos).

Uma compatibilidade entre estas diferentes fontes alternativas de recursos será realizada no decorrer da expansão financeira nos espaços nacionais brasileiro e chileno, na medida em que esta vem pressionar negativamente o desempenho da massa de salários existente nos dois países e elevar a necessidade de que o Estado realize aportes para pagamento de benefícios. Tanto uma redistribuição implícita de recursos no interior da população, realizada quando do financiamento através de regimes de repartição, ou então uma redistribuição explícita que pode vigorar quando da instauração de regimes de capitalização, são fenômenos que se mostram evidentes no Brasil e no Chile a partir dos anos 1980, bem como as pressões sociais associadas a tal fenômeno.

Este capítulo explora, portanto, o fato de ocorrer uma limitação do volume de contribuições previdenciárias realizadas por parte de trabalhadores no momento de

expansão financeira na economia-mundo, e a possibilidade desta limitação estar ocorrendo de forma intensa em áreas semiperiféricas como Brasil e Chile. A necessidade de compatibilizar recursos no interior da sociedade faz emergirem pressões como o entendimento de que as compensações orçamentárias não passam de “déficits” da previdência social.

Diante das pressões na sociedade, os dois Estados têm adotado soluções no sentido de restringir a política àqueles trabalhadores mais bem posicionados internamente no Brasil e Chile em relação à divisão social e mundial do trabalho, isto é, àqueles trabalhadores que conseguem manter-se por mais tempo em postos de trabalho para onde são transferidas a maior parte do excedente econômico mundial que é internalizado nos dois países.

Antes de abordar como ocorre um processo de escassez de recursos econômicos para os programas de previdência social no Brasil e Chile, faz-se referência à alteração no comportamento dos investimentos a partir dos anos por volta de 1970 que, na perspectiva do presente trabalho, é um fenômeno que afeta centro e semiperiferia da economia-mundo em temporalidades distintas e vem engendrar uma subsequente escassez de recursos para a previdência social em todo o sistema, porém com escalas específicas no Brasil e Chile.

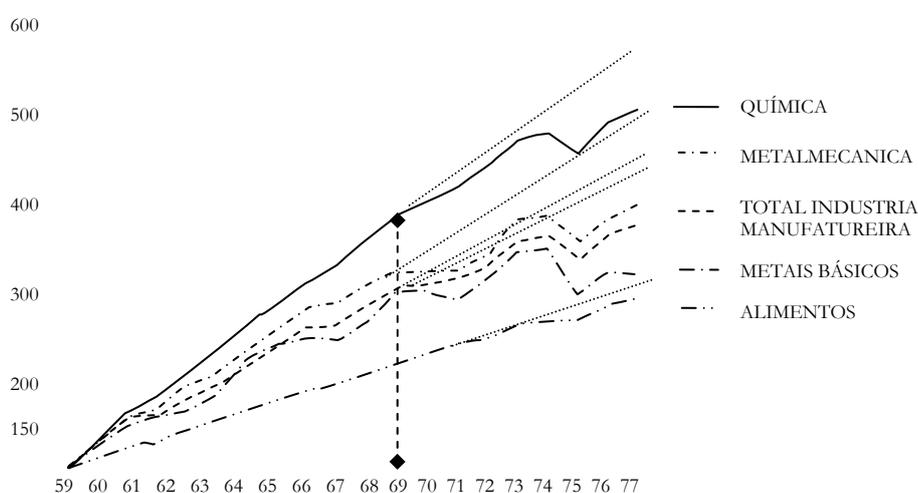
3.1 TRANSFORMAÇÕES PÓS-1970 NOS PADRÕES PRODUTIVOS

Já foi mencionado anteriormente que por volta de 1970 começa a ocorrer um processo de reestruturação das atividades econômicas organizadas em cadeias mercantis, o que na literatura convencional costuma-se abordar como uma mudança de paradigma nos padrões produtivos desenvolvidos durante o período pós-segunda guerra no capitalismo. Empresas no Ocidente passam a considerar padrões produtivos baseados na especialização e racionalização (produção flexível) em cada unidade produtiva como meios mais eficazes de desenvolver atividades, em lugar da produção em grande escala (produção em massa) que havia sido predominante nas décadas anteriores (PIORE e SABEL, 1984).

Na presente seção procura-se ressaltar o fato de que estas alterações, que abrangem não somente processos de produção no interior de plantas industriais, mas também os processos de comercialização que se estabelecem entre as diferentes plantas, surgem

acima de tudo como resultado do esgotamento das condições para obtenção de lucros que vigoraram no decorrer das décadas de 1950 e 1960 na economia-mundo.

O volume de investimentos naquelas atividades mais inovativas no decorrer do regime de acumulação norte-americano, ou seja, aquelas ligadas às indústrias metal-mecânica, petroquímica e metais básicos, passou a apresentar em países do centro um recuo significativo já em 1969, uma recuperação a partir de 1971 e uma queda mais intensa a partir de 1973 com o advento do primeiro choque do petróleo. Tal trajetória é demonstrada no gráfico 7, no qual considera-se uma “base cem” para o ano de 1958.



FONTE: ONU Statistical Yearbook, vários números.

NOTAS: Extraído de FAJNZYLBER, Fernando (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. Centro de economía transnacional. México: Nueva Imagen, p. 85 (Gráfica 1)

GRÁFICO 7

Países Industrializados: Evolução do Índice de Produção Industrial, taxas anuais – 1959-1977 (1958=100).

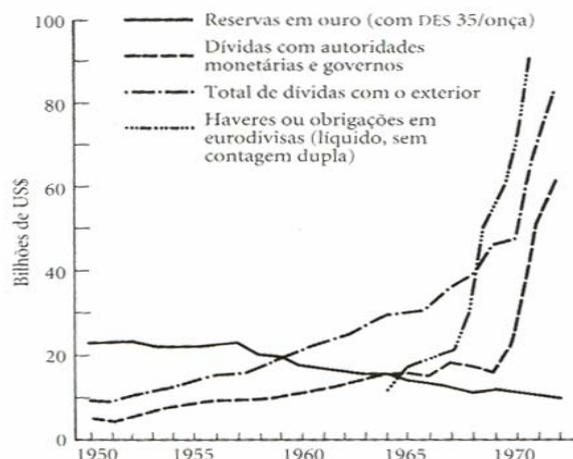
Segundo Fajnzylber (1983), a redução do nível de investimentos nas atividades que foram líderes em inovações e pilares do crescimento econômico nos anos 1950-1960 estaria associada a resultados desse próprio crescimento nos países mais industrializados: de um lado, ocorrem aumentos do nível de remunerações do trabalho e da carga tributária que fazem cair a produtividade do capital empregado nas atividades tradicionais; por outro lado, ocorre uma saturação do consumo de bens duráveis como automóveis e produtos sintéticos derivados do petróleo, o que afetaria a demanda esperada pelas empresas implicando em redução do uso da capacidade instalada. Esses eventos induziriam à queda das taxas de rentabilidade, desestimulariam a continuidade dos processos de inovação em

tais atividades nos países mais industrializados, e se constituíam ainda em fontes de inflação na medida em que as empresas tendiam a repassar para os preços o aumento dos custos com mão-de-obra e capital (FAJNZYLBER, 1983: 83-93).

Mas o próprio processo de transnacionalização, ou seja, a passagem de uma situação em que a capacidade empresarial estava concentrada em território norte-americano logo após a segunda guerra, para uma situação em que essa capacidade estendeu-se para outros territórios no globo, significou menor probabilidade de reinvestimentos nas atividades econômicas pautadas pelo modo de produção em grande escala. Por um lado, empresas localizadas na Europa Ocidental e no Japão⁶⁶ passaram a competir com corporações norte-americanas para expandir atividades tanto dentro de seus territórios como em regiões periféricas na economia-mundo. Por outro lado, o Estado norte-americano passa a usufruir poder político cada vez mais reduzido em virtude da capacidade econômica apresentada pelas novas empresas na Europa e Japão, e também devido à elevação do poder político de Estados formados nestas regiões que atuam em prol de elos de atividades cada vez mais rentáveis localizados em sua jurisdição.

O comportamento das dívidas em dólares mantidas no Banco Central norte-americano diante das reservas em ouro seria um indício de que a própria aceleração do processo de transnacionalização viria limitar as condições para reinvestimentos em atividades típicas do regime de acumulação norte-americano. Como pode ser visto no gráfico 8, o total de dívidas norte-americanas para com o exterior – das quais uma grande parte se devia a saldos em dólares mantidos pelas transnacionais em bancos estrangeiros – já começava a ultrapassar as reservas em ouro no fim dos anos 1950. Em meados dos 1960 somente as dívidas para com autoridades monetárias e governos estrangeiros já ultrapassava o montante de reservas em ouro e, ao fim desta década, o montante de dólares mantidos em mercados *offshore* apresentaria um crescimento abrupto perante as reservas em ouro.

⁶⁶ São as empresas no Japão que passam a competir mais intensamente com processos de produção diametralmente opostos à produção em massa, isto é, voltados à rápida variação da capacidade produtiva em cada planta (flexibilidade). Com esse objetivo passam a adotar como prioridades a formação de estoques reduzidos e a produção de volumes suficientes para abastecer vendedores de forma *just in time*.



FONTE: Walter, 1991, p. 167, 182.

NOTAS: Extraído de ARRIGHI, Giovanni. (1994) *O longo século XX*. Tradução de Vera Ribeiro e revisão de César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996, p. 312 (figura 18).

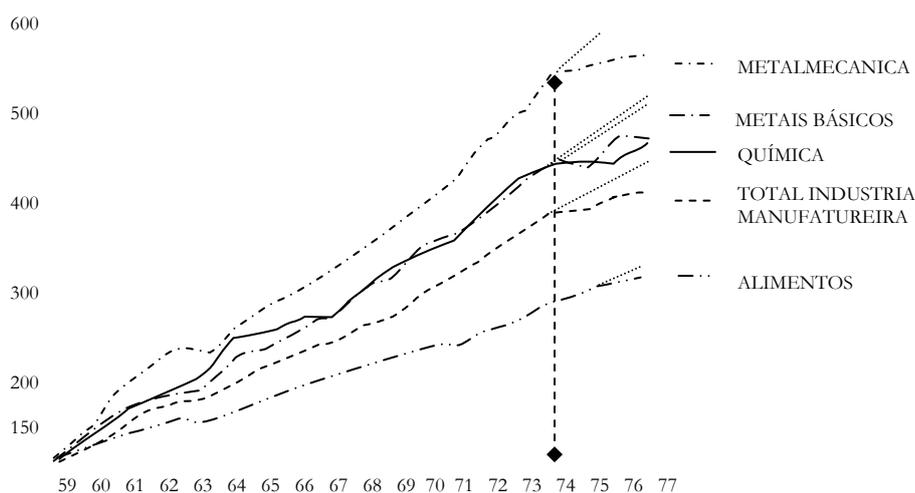
GRÁFICO 8

Reservas em Ouro e Dívidas de Curto Prazo dos Estados Unidos, 1950-72. (DES= Direitos Especiais de Saque) .

Arrighi entende que este aumento de recursos em mercados *offshore* – mercado de eurodólares – deveria estar associado com mudanças ocorridas nas condições para reinvestimentos das companhias transnacionais norte-americanas, as quais provavelmente seriam as principais depositantes nesses mercados à época (ARRIGHI, 1994: 313-314). O ciclo de crescimento do pós-guerra implicaria em um rápido processo de endividamento na medida em que famílias, empresas e governos tinham a possibilidade de suprir necessidades de consumo, investimentos e gastos públicos com recursos tomados como crédito no mercado financeiro, e não meramente a partir de recursos provenientes do desenvolvimento econômico vigente (FAJNZYLBBER, 1983: 90-92). O efeito que se destaca aqui é a crescente motivação para a internacionalização de atividades financeiras face à alternativa de reinvestir recursos em atividades de produção e comércio que foram típicas do regime de acumulação norte-americano. Como foi mostrado no gráfico 7, é no ano de 1969 que ocorre, dentro das regiões mais industrializadas no mundo, a primeira queda significativa do nível de produto ligado às atividades mais inovativas entre os anos 1950 e 1960, o que se agrava posteriormente com o aumento dos preços do petróleo.

Mas essa primeira queda do nível de produto ligado às atividades típicas do regime de acumulação norte-americano se verifica somente no centro da economia-mundo. Como

pode ser visto no gráfico 9, o índice de produção nas atividades ligadas às indústrias de metal-mecânica, química e metais básicos continuou a crescer na América Latina até o ano de 1974. Isso sugere que as empresas transnacionais passaram a deslocar parte das atividades típicas do regime de acumulação norte-americano para regiões periféricas. Com base no gráfico 10, verifica-se que o nível de investimento direto externo (IDE) com origem nos EUA e na Europa Ocidental continua em expansão entre os anos de 1969 e 1974. Neste último ano há uma queda significativa do IDE que sai destas duas regiões, mas posteriormente se retoma o nível dos IDE até que em 1979 ocorre uma queda mais forte, o que significou a operação de IDE em níveis menores aos praticados em 1950. Nesse ínterim empresas japonesas (e também australianas) continuam a investir no exterior sem interrupção muito significativa, apesar de em níveis inferiores ao IDE praticado por empresas norte-americanas e européias.



FONTE: ONU Statistical Yearbook, vários números.

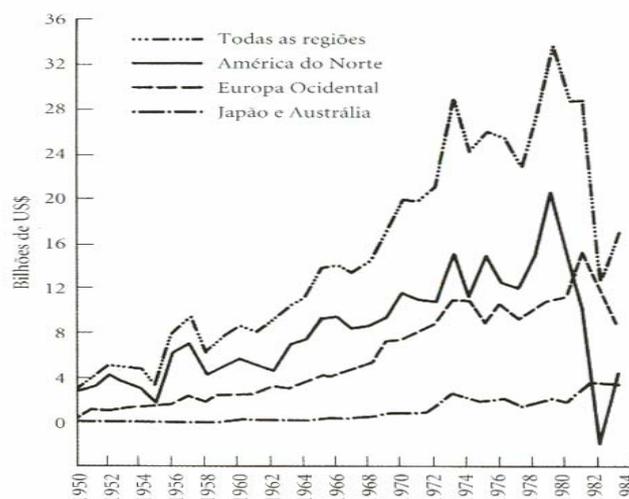
NOTAS: Extraído de FAJNZYLBER, Fernando (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. Centro de economia transnacional. México: Nueva Imagen, p. 97 (Gráfica 2)

GRÁFICO 9

América Latina: Evolução do Índice de Produção Industrial, taxas anuais – 1959-1977 (1958=100).

Estas observações sugerem que a América Latina absorveu grande parte dos investimentos em atividades que lideraram o regime de acumulação norte-americano num momento em que tais atividades perdiam dinamismo no centro da economia-mundo, e também no momento em que há uma grande elevação da liquidez internacional em decorrência do processo crescente de endividamento que ocorre principalmente no centro da economia-mundo. A industrialização que segue a partir deste momento na América Latina ocorre,

pois, diante de um quadro recessivo e inflacionário desenvolvido nas regiões mais ricas no sistema-mundo, o que aparece como resultado do próprio crescimento acelerado vigente em tais regiões nas décadas anteriores e em virtude do processo especulativo instaurado após a perda do dinamismo econômico, também nessas regiões do centro.



FONTE: Dunning, 1988, p. 91.

NOTAS: Extraído de ARRIGHI, Giovanni. (1994) *O longo século XX*. Tradução de Vera Ribeiro e revisão de César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996, p. 313 (figura 19).

GRÁFICO 10

Saída de Investimentos Externos Diretos dos Países com Economia de Mercado Desenvolvida, Distribuídos por Região Geográfica de Origem, em bilhões de dólares – 1950-83 (a preços e taxas de câmbio norte-americanos de 1975).

Os investimentos nas atividades mais inovativas do regime de acumulação norte-americano cerceariam somente em 1973 na América Latina, após o primeiro choque do petróleo. Neste momento, além de ocorrer um encarecimento de recursos emprestáveis na banca internacional, alguns Estados no centro da economia-mundo (atuando por meio de organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial) passam a definir estratégias para liberalização das chamadas economias de mercado locais, procedimentos que a partir de então vêm condicionar fortemente a continuidade do crescimento econômico em periferias como a América Latina.

3.2 POSSIBILIDADES DE PRESERVAR RECURSOS À PREVIDÊNCIA SOCIAL

Até o momento em que a operação das atividades econômicas mais intensivas em inovações durante o regime de acumulação norte-americano se expandiram na América Latina, ou seja, até o momento em torno do ano de 1974, a produção e comércio de mercadorias em geral apresentaria crescimento significativo no Brasil e no Chile. Não ocorreram até então fortes impedimentos para manter a política de previdência social nos moldes vigentes, já que a internalização de excedentes econômicos nos dois territórios mantinha-se em níveis suficientes para atender os programas previdenciários.

Mesmo com o recuo na operação das atividades mais intensivas em inovação na América Latina a partir de 1974, a produção e o comércio de mercadorias em geral continuou em ritmo crescente na região como um todo. Na tabela 5 os dados do produto industrial na América Latina mostram um crescimento de 4,5% entre 1973 e 1978. No entanto, quando se observam somente os dados do Chile, percebe-se que já ocorre neste momento uma queda do produto relacionado à indústria, que recua 1,4% entre 1973 e 1978. Nestes mesmos anos, o produto industrial cresce no Brasil a uma taxa anual de 6,3%.

TABELA 5 – BRASIL E CHILE: RITMO DE CRESCIMENTO DO PRODUTO MANUFATUREIRO* NO, TAXAS ANUAIS – 1950-1978*

PAÍS	1950-1965	1965-1973	1973-1978	1950-1978
Brasil	7,3	12,0	6,3	8,5
Chile	5,5	3,4	-1,4	3,7
América Latina	6,3	8,2	4,5	6,5

FONTE: ST/CEPAL/CONF

NOTAS: Extraído de FAJNZYLBER, Fernando (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. Centro de economia transnacional. México: Nueva Imagen, p. 154 (Quadro 37)

* Calculado com base no produto interno bruto a preços de mercado de 1970, em dólares ao tipo de câmbio de paridade.

Diante desse comportamento das atividades econômicas no espaço interno, que ocorre paralelamente ao encarecimento do crédito internacional e às proposições de abertura dos mercados locais por parte dos Estados do centro, os Estados no Brasil e Chile tomariam posicionamentos distintos no que se refere aos objetivos de política econômica, acontecimento que vem refletir, entre outras dimensões, sobre a continuidade da política previdenciária nas décadas seguintes.

Dois elementos, um político e outro econômico, exerceram influência determinante sobre o caminho seguido pelo Brasil a partir de meados dos anos 1970. Por um lado, o regime

militar instaurado desde 1964 passaria por uma fase menos repressiva a partir de 1973, na medida o elevado grau de autoritarismo assumido pelo governo instituído entre 1969 e 1973, de Emílio Médici, fez surgir no interior do próprio regime um receio de que o próximo governante se colocasse indefinidamente no poder, transformando-se em um tipo de “caudilho” (SKIDMORE, 1988: 315-335). Por outro lado, o próximo governante, Ernesto Geisel, se via diante da necessidade de direcionar novos estímulos ao processo de industrialização por substituição de importações no país, na medida em que o período de Médici no poder representou um sucesso econômico no país, quando foram alcançadas taxas de crescimento anuais maiores que 10% (CASTRO, 1984: 13-47).

Desse modo, a forma pela qual o Estado brasileiro buscou legitimar-se perante os grupos sociais mais influentes no espaço interno foi procurando dar continuidade ao ritmo de crescimento econômico vigente. Em relação ao ambiente externo, o Estado procurou assumir a maior parte dos riscos envolvidos com a tomada de empréstimos mais caros no exterior, para que fosse cumprido o objetivo de dar continuidade ao processo de industrialização. Como corolário, ocorre então um afastamento de proposições de abertura dos mercados internos que passavam a ter repercussão naquele momento histórico.

Como foi abordado no capítulo 2, continuaram ocorrendo possibilidades para expandir a política de previdência social no país até o fim da década de 1970, período em que seriam alcançados vários estratos da população até então marginalizados dos programas.

TABELA 6 – BRASIL: RECEITAS DO SINPAS E DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, EM MILHÕES DE DÓLARES CORRENTES E EM % DO PIB* – 1971-1980

ANO	RECEITAS			
	TOTAIS	%PIB	PREVIDENCIA	%PIB
1971	2.304,27	6,27	1.922,62	5,23
1972	3.018,54	5,17	2.578,36	4,41
1973	4.175,33	5,00	3.634,82	4,35
1974	5.442,74	4,95	4.833,88	4,39
1975	6.856,07	5,31	6.047,74	4,68
1976	8.385,18	5,48	7.382,46	4,82
1977	9.823,03	5,57	8.808,96	5,00
1978	11.829,05	5,91	10.406,23	5,20
1979	12.278,97	5,55	11.293,79	5,10
1980	12.065,09	5,08	11.053,67	4,66

FONTE: Grupo de custeio do MPAS; IPEA

NOTAS: Dados de receitas e despesas do SINPAS extraídos de MÉDICI, André César *et al* (1995) *Panorama Histórico* In Seguridade Social no Brasil. Conferência Interamericana de Seguridade Social. México: Secretaria Geral, p. 24

* Cálculos com base em dados de câmbio (R\$/US\$ correntes) e PIB a preços de mercado extraídos de MPAS. Banco de Dados. Fluxo de Caixa do INSS. Disponível em <<http://www.mpas.gov.br>> Acesso em 18 ago 2005; IBGE. *Estatísticas do século XX: Contas nacionais consolidadas*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em 20 set 2005

Na tabela 6 são apresentados dados referentes às receitas da previdência social no Brasil durante a década de 1970. Como a proteção social está passando por várias transformações nesse período, as receitas do orçamento previdenciário aqui apresentadas estão adaptadas às circunstâncias vigentes, que se referem a sucessivas inclusões de grupos nos diversos programas que vão sendo instituídos⁶⁷. Isto significa que estão sendo consideradas todas as receitas que somente a partir de 1977 passam a ser de competência do SINPAS. Como pode ser visto através dos dados, somente em 1980 é que ocorre uma redução das receitas de competência do SINPAS, e isto quando são consideradas as arrecadações próprias da previdência social subtendida como seguro social (contribuições de empregados e empregadores), como também ao se considerar todas as arrecadações gerais do SINPAS, que incluem as transferências de recursos por parte do Estado.

Os dados da tabela 6 demonstram porque continuou sendo possível expandir a cobertura populacional da política previdenciária no decorrer dos anos 1970. Como foi mencionado, sob os dois últimos governos militares o Estado continuaria a buscar legitimidade atuando em prol do processo da industrialização, desejo que era compartilhado com grupos influentes no espaço interno como o empresariado de São Paulo (SKIDMORE, 1988: 321: 417-422). Tal posicionamento permitiu carrear excedentes econômicos mundiais para o interior do país sem grandes interrupções até o início dos anos 1980, parte dos quais fluía para o orçamento previdenciário.

No Chile, entre 1970 e 1973, o governo de Salvador Allende tomou uma série de medidas de cunho socialista, como a nacionalização do cobre e do salitre, a expropriação de latifúndios e a intervenção estatal em monopólios privados. Grande parte do empresariado local tratou de repudiar tal atitude por parte do Estado, valendo-se da redução dos níveis de produção, demissão de trabalhadores e da retirada de capitais do país. Além disso, a banca internacional passaria a suprimir o fluxo de empréstimos externos (ELGUETA e CHELÉN, 1977: 284-289).

⁶⁷ Ver as transformações institucionais que ocorrem na previdência social durante a expansão da cobertura nos anos 1970, na seção 2.2.

O impasse foi resolvido por um golpe de Estado no ano de 1973 que, sob apoio do governo norte-americano que estava descontente com a política independente de Allende em relação à América do Norte (*Id., Ib.: 275*), instaura no plano político o regime militar de Augusto Pinochet e, no plano econômico, impõe estratégias voltadas à liberalização de mercados. Por um lado, tal posicionamento do Estado representaria a forma de legitimação escolhida perante outros Estados e grupos empresariais mais poderosos no sistema-mundo. Mas a posição do Estado chileno também apareceu como meio mais eficaz de legitimação perante grupos empresariais locais, que após a instauração do governo ditatorial esperavam o restabelecimento das condições de mercado, bem como a restituição de patrimônios colocados sob intervenção pública e/ ou tomados por trabalhadores, algo efetivado entre 1973 e 1976 pelo governo (CORTAZAR, 1983: 4).

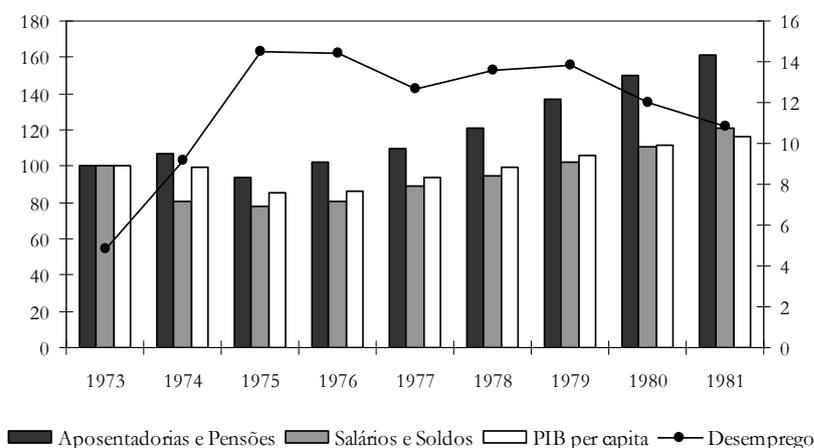
Portanto, a retomada da acumulação capitalista no Chile deveria passar antes pela busca por níveis de preços, salários, taxas de juros e câmbio estabelecidos no mercado, variáveis que haviam sido administradas durante a democracia popular (RAMOS *apud Ib.; Id.:2*). Ao observar os resultados após quase dez anos de busca por tais objetivos, até que a crise da dívida no México causasse novo abalo sobre o desempenho econômico em praticamente toda a América Latina, pode-se afirmar que os principais resultados da liberalização no Chile foram (CORTAZAR, 1983):

- i) o controle da inflação, que partiu de um nível de 87,6% anual em 1973 para alcançar 9,5% em 1981, e;
- ii) o aumento do nível de desemprego, que passaria para um patamar mais alto que o vigente ao início dos anos 1970, partindo de 4,8% em 1973 para alcançar quase 11% em 1981, isso considerando somente o desemprego aberto.

O capítulo 2 abordou a relação do processo de desemprego com a queda de potenciais contribuintes à previdência social durante a expansão financeira, bem como a utilização da política previdenciária no Chile já a partir de meados dos anos 1970 para buscar uma compensação para a queda do emprego via estímulos fiscais ao empresariado. A exigência de menores taxas de contribuição à previdência social por parte dos empregadores fundamentava-se na alegação de que estes seriam estimulados a investir o excedente econômico internamente, o que provocaria a retomada do crescimento, a geração de mais empregos e de maiores salários.

Analisando os primeiros dez anos de vigência de menores taxas de contribuições previdenciárias para empregadores é possível perceber que, apesar de ocorrer um aumento dos níveis de desemprego em relação a 1973 (já foi mencionado que, considerando o desemprego aberto, passa-se de quase 5% para quase 11% entre 1973 e 1981), a partir de 1975 a o desemprego começa a apresentar uma tendência queda. Por outro lado, conforme demonstram os indicadores do PIB real *per capita* no gráfico 11, em 1978 o nível de crescimento econômico retoma o patamar de 1973. Portanto, as metas de crescimento e controle da inflação puderam ser alcançadas dentro dos dez primeiros anos de políticas liberais, ao custo do desemprego ter permanecido significativamente elevado em relação ao período de governo popular do início dos anos 1970.

O gráfico 11 demonstra que, além de prevalecer uma correlação negativa entre as taxas de desemprego e comportamento do PIB real *percapita* a partir de 1975 no Chile, também ocorre a partir deste ano uma melhora do poder de compra dos benefícios de aposentadorias e pensões, bem como dos salários e soldos de trabalhadores residentes.



FONTE: INE: Informativo Estatístico; SUSESO; Ministério da Fazenda no Chile; Banco Central do Chile.

NOTAS: Elaboração própria com dados extraídos de CORTAZAR, Rene. (1983) *Chile: Resultados Distributivos 1973-82. Desarrollo Económico*. Vol. XXVIII. n 91. Disponível em <<http://www.educa.ar>>, p. 3 (Cuadro 1) e ARELLANO, José Pablo (1989) *La Seguridad Social em Chile em los Años 90*. Coleccion Estudios CIEPLAN, n 27. Diciembre, p. 71 (Gráfico 1).

GRÁFICO 11

Chile: Taxas de Desemprego e Indicadores do Nível Real de Aposentadorias e Pensões, Salários e Soldos e PIB *percapita* – 1973- 1981.

É importante ter a noção de que, combinada com o aumento do nível de desemprego, a melhora do poder de compra de salários e soldos aparece como um benefício desfrutado

somente pela parcela da população empregada. Por outro lado, a melhora do poder de compra de aposentadorias e pensões ocorre para um conjunto mais uniforme de beneficiários, na medida em que o Estado chileno buscou equiparar várias das condições de acesso a benefícios nos diferentes programas entre os anos de 1974 e 1979, conforme foi abordado no capítulo 2.

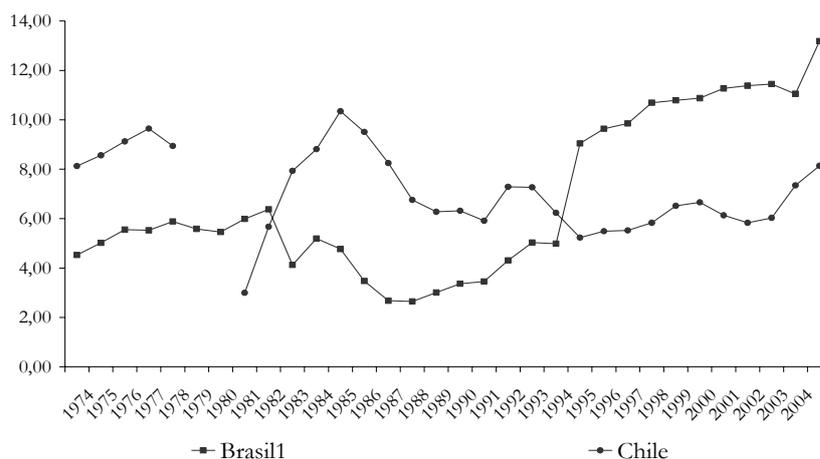
3.2.1 OS CONDICIONAMENTOS PARA A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS

A partir da perspectiva aqui adotada, a queda do ritmo de crescimento das atividades econômicas que vigora a partir dos anos 1980 na América Latina pode ser interpretada como consequência de eventos ocorridos mais de dez anos antes, quando a massa global de capitais passa a priorizar a acumulação financeira em detrimento do investimento em atividades de produção e comércio de mercadorias.

A política que adotaram alguns Estados constituídos na região na década anterior, com destaque para o brasileiro, havia figurado como motivo importante pelo qual as taxas de crescimento econômico mantiveram-se positivas, pois significava um respaldo para manter fluxos de capitais típicos de centro fluindo para o espaço nacional e viabilizar a internalização de excedentes econômicos sobre a divisão social e mundial do trabalho.

Por outro lado, foi apontado que o espaço chileno começaria a sofrer mudanças no terreno político e econômico alguns anos após o início da expansão financeira, como decorrência de resultados efetivados no interior do país em termos de organização política na sociedade – movimentos democrático-populares maduros ao início da década de 1970 – e em termos de ritmo das atividades industriais instaladas no espaço nacional, que apresentam um recuo significativo nesta época diante da média na América Latina.

Essas distinções entre Brasil e Chile na virada dos anos 1970 se refletem na política de previdência implementada no espaço nacional dos dois países à época. Enquanto no Brasil vigoravam preocupações com a continuidade da política expansionista dos programas previdenciários administrados pelo Estado em regimes de repartição, no Chile ocorreria o ápice do processo de reforma da previdência, que acarretaria na privatização dos programas de aposentadorias e pensões organizados em contas individuais capitalizadas.



FONTE: MPAS, SSS, SAFF, CENDA, IPEA e Banco Central do Chile

NOTAS: Elaboração própria com dados referentes ao SINPAS extraídos de MÉDICI, André César *et al* (1995) *Panorama Histórico* In Seguridade Social no Brasil. Conferência Interamericana de Seguridade Social. México: Secretaria Geral, p. 24; referentes ao INSS extraídos de MPAS. Banco de Dados. *Fluxo de Caixa do INSS*. Disponível em <<http://www.mpas.gov.br>> Acesso em 18 ago 2005; MPAS (2002). *Livro Branco da Previdência Social*. Brasília: MPAS/GM. Disponível em <http://www.previdenciasocial.gov.br/07_01.asp> Acesso em: 30 nov. 2003; ARELLANO, José Pablo (1989) *La Seguridad Social em Chile em los Años 90*. Colección Estudios CIEPLAN, n 27. Diciembre, p. 71 (Cuadro 8). SFAP (2002) *El Sistema Chileno de Pensiones*. Superintendencia de Seguridad Social de Chile: Santiago; CENDA (2005) *Chile: Factibilidad de una Pensión Básica Universal*. Santiago; IPEAdata. Banco de dados. *Dados Macroeconômicos*: Contas Nacionais. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>> Acesso em 11 out 2005; e MÉNDES (2003) *Las Pensiones Mínimas Garantizadas*: El gasto fiscal y el sistema previsional chileno: garantía estatal por pensión mínima. AISS: Decimocuarta Conferencia Internacional de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social. México.

1 As mensurações do RGPS para 1971 e 1975 incluem despesas das esferas estaduais e municipais realizadas em 1972 e 1974, respectivamente. Os dados a partir de 1977 englobam benefícios de trabalhadores urbanos, rurais e funcionários públicos federais, pois a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) teve como uma das metas centralizar no INPS o pagamento de benefícios dessas três áreas. Inclui a partir de 1995 despesas previdenciárias dos funcionários públicos da União, estados e municípios, sendo até 2001 dados reais e de 2002 a 2005 projeções. As despesas do ano de 2004 no INSS também foram estimadas por não haver disponibilidade de dados.

GRÁFICO 12

Brasil e Chile: Despesas com Previdência Social em Relação ao PIB, em percentuais – 1974-2005.

Ao observar dados orçamentários da previdência social incluindo anos desde meados de 1970, percebe-se que a proporção das despesas previdenciárias em relação ao PIB no Brasil representava algo em torno de 5%, na segunda metade da década, enquanto no Chile, ao fim dos anos 1970, chegavam a quase 10% (ver gráfico 12). No momento de implementação da reforma chilena as despesas representavam somente 3% do PIB, o que pode ser explicado pelas restrições impostas pelo governo para acesso aos benefícios desde o fim dos anos 1970. Enquanto no Brasil as despesas apresentaram uma queda abrupta em relação ao PIB no ano seguinte à crise da dívida em 1982, no Chile, pelo fato de não ter ocorrido uma recuperação rápida após a crise, as despesas alcançariam o nível de 10% do PIB no ano de 1985, e desde então as despesas previdenciárias como proporção

do PIB apresentam uma tendência de queda com algumas oscilações. Após atingir menos de 6% do PIB em 2002, a relação volta a subir em 2005 para a casa dos 8%.

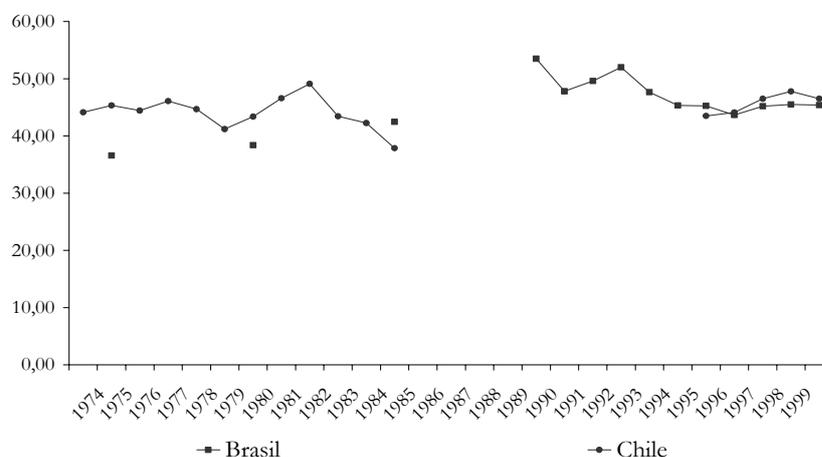
O que aparece como traço distintivo nas informações do gráfico 12 é o fato de, por mais de 10 anos entre 1983 e 1994, as despesas da previdência como proporção do PIB no Brasil representarem uma grandeza menor do que a observada no Chile e, após 1995, essa relação inverter-se. Um dos motivos para tal fato é que somente a partir de 1995 estão contabilizadas para o Brasil as despesas previdenciárias referentes aos programas dos servidores públicos da esfera federal, estadual e municipal, os Regimes Próprios. Outro motivo, como já mencionamos, seria o fato de a crise da dívida na América Latina em 1982 ter provocado uma recessão mais prolongada no Chile do que no Brasil.

Torna-se interessante, para os objetivos do presente trabalho, verificar com pormenores essa relação entre crescimento econômico e despesas previdenciárias no espaço nacional do Brasil e Chile a partir de meados dos anos 1970. Partindo da hipótese de que os dois Estados constituem unidades políticas que atuam em prol da internalização de excedentes econômicos mundiais em seus respectivos territórios, e que a parte do excedente econômico apropriado pelos trabalhadores residentes constitui a principal origem de recursos para a previdência social, procurar-se-á verificar o comportamento da remuneração dos trabalhadores nos dois países durante o período analisado, para em seguida serem traçadas relações com o comportamento das despesas previdenciárias como parte da renda efetivamente apropriada nos dois espaços nacionais.

Os dados do gráfico 13 mostram que, como parte do Produto Interno Bruto ao custo de fatores (PIB_{CF}), a remuneração dos trabalhadores no Brasil apresentou um crescimento de aproximadamente 6 pontos percentuais entre 1975 e 1985 (de 36,5% para 42,5%), enquanto no Chile há uma queda dessa relação, também em 6 pontos percentuais, entre 1974 e 1985 (de mais de 44% em 1974 passa para menos de 38% em 1985, mas depois de ter oscilado entre os níveis de 41% em 1979 e de 49% em 1982).

Ao comparar esta tendência da remuneração do trabalho como parte do PIB_{CF} , isto é, como custo para os países nos anos analisados na medida em que estão deduzidos os impostos indiretos recolhidos pelo Estado e acrescentados os subsídios e transferências para a população, percebe-se que o custo do fator trabalho no interior dos dois países parece explicar um pouco o comportamento das despesas com previdência como parte do

PIB (gráfico 12). Mesmo sem conhecimento de todos os dados entre 1975 e 1985 referentes ao custo do trabalho no Brasil, nota-se que seu crescimento corre de forma paralela ao aumento das despesas de previdência como parte do PIB entre 1974 e 1982.



FONTE: IBGE, IPEA, Banco Central do Chile.

NOTAS: Elaboração própria com base em informações de produto no Brasil extraídos de IPEAdata. Banco de dados. *Dados Macroeconômicos: Contas Nacionais*. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>> Acesso em 11 out 2005; IBGE. *Estatísticas do século XX: Contas nacionais consolidadas*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em 20 set 2005. Dados de produto no Chile extraídos de Banco Central do Chile. Dirección de Estudios. *Cuentas nacionales de Chile: 1974-1985* (monografias). Santiago, Chile: Banco Central, 1990, marzo. 143p. [p. 57 (Quadros 9), p. 77 (Quadro 21), p. 78 (Quadro 22), p. 137 (Quadro 36)]; de Banco Central do Chile. *Cuentas nacionales de Chile: 1985-1992* (monografias). Santiago, Chile: Banco Central, 1993, 22 p. [p. 9 (Cuadro 1), p. 20 (Cuadro 12)]; e para o período de 1996 a 2000 extraídos de Banco Central do Chile. *Dados estadísticos*. Disponível em <<http://www.bcentral.cl>> Acesso em 25 fev 2006.

GRÁFICO 13

Brasil e Chile: Remuneração do Trabalho como parte de PIB_{cf}, em percentuais – 1974-2000 .

No Chile, durante o período imediatamente pós-reforma de 1981, as despesas como parte do PIB (3%) parecem começar uma trajetória de aumento de forma paralela com a remuneração do trabalho como parte do PIB_{CF}, que perdura até 1982. A partir de então as despesas continuam aumentando e alcançam 10% do PIB em 1985, enquanto as remunerações dos trabalhadores baixam de 49% do PIB_{CF} em 1982 para 38% em 1985. Tal fenômeno é normalmente denominado como efeito contra-cíclico exercido pela previdência social (MATIJASCIC, 2002: 60; MAGALHÃES *et al*, 1995: 70), mas é possível de ocorrer somente com programas financiados em regime de repartição.

Um efeito contra-cíclico da previdência ocorre na medida em que o pagamento de certos benefícios dentro dos programas resulta em realização de redistribuição de renda no interior da população. Conforme há uma queda do ritmo de crescimento econômico, o

acesso a certos benefícios sem vínculos contributivos, como pensões mínimas e assistenciais, elevam a margem de despesas dos programas previdenciários em relação ao comportamento da produção e comercialização de riquezas no país.

Porém, a reforma de 1981 na previdência chilena significou uma tentativa de superação dessa possibilidade de ocorrência de efeitos contra-cíclicos da previdência social, conforme propõe o próprio articulador da reforma e ministro de Pinochet:

El impuesto al trabajo significa financiar, no beneficios individuales, sino prestaciones redistributivas con cotizaciones previsionales. Su eliminación producirá indubitablemente un aumento en la demanda de mano de obra, que se transformará tanto en mayores remuneraciones como en menor desempleo (PIÑERA, 1980: 19-20)

Assim, a reforma chilena teve como um objetivo fundamental extinguir da previdência social o montante de benefícios redistributivos existentes nos programas. As despesas previdenciárias que não apresentam contrapartidas contributivas passaram a compor o chamado “déficit” da previdência social no Chile, fato que se torna interessante quando se observam os anos de recessão no Chile entre 1982 a 1985 e, portanto, de operação de efeito contra-cíclico da previdência no Chile.

A composição do déficit da previdência social no Chile apresenta um crescimento mais explosivo justamente quando o país atravessa os efeitos da crise da dívida no ano de 1982. Para se chegar a tal composição, o primeiro passo seria somar as diferenças entre despesas e receitas nos antigos regimes de repartição administrados pelo INP, ou seja, as insuficiências de caixa no INP, com o total de despesas nos programas das forças armadas (CAPREDENA) e polícias (DIPRECA). Percebe-se que entre 1982 e 1984 essas magnitudes passam de 5% em relação ao PIB para 6% em 1984, baixando para 5,7% em 1985 (MÉNDEZ, 2003: 5; BENNET e SCHMIDT-HEBBEL, 2001: 90).

Se tais obrigações previdenciárias do INP, CAPREDENA e DIPRECA nestes anos forem somadas com todas as despesas referentes às obrigações com pensões mínimas e assistenciais no Chile⁶⁸, que são estendidas aos indivíduos (trabalhadores e dependentes)

⁶⁸ A partir de 1981, despesas como pensões mínimas e pensões assistenciais passam a ser distinguidas dentro dos vários programas previdenciários existentes no Chile, de forma a destacar os benefícios contributivos em relação

por meio destas três instituições juntamente com as AFP, as magnitudes que compõe o déficit da previdência em relação ao PIB no Chile passam de 5,4% em 1982 para 6,6% em 1984, e em 1985 baixa para 6% (*Id.; Ib; Id.; Ib*).

Ao acrescentar a estes números os dados referentes aos *Bono de Reconocimiento* administrados pelas AFP, ou seja, aquelas obrigações assumidas por parte do Estado para com os trabalhadores segurados que se transferiram em 1981 dos antigos regimes de repartição para os novos programas administrados em regime de capitalização, chega-se então ao nível total do déficit da previdência em relação ao PIB no Chile, que passa de 5,5% em 1982 para 6,8% em 1984 e cai para 6,3% em 1985 (*Id.; Ib; Id.; Ib*).

Portanto, percebe-se que uma parte essencial do aumento das despesas previdenciárias em relação ao PIB no Chile é explicada pelo aumento da demanda por benefícios sem contrapartidas contributivas no momento de crise da dívida na América Latina. Ou seja, mesmo com a busca de Piñera para desvincular esses benefícios da previdência no país, eles exerceram logo em seguida à reforma uma pressão sobre as despesas previdenciárias, ou contribuíram para ocorrência do chamado efeito contra-cíclico característico de programas de previdência social em período de distúrbio econômico.

Como pode ser visto no gráfico 12, a partir de 1988 também ocorre no Brasil, de forma expressiva, um aumento das despesas previdenciárias frente ao PIB. Na verdade esse fenômeno (o efeito contra-cíclico da previdência), já ocorrera entre 1983 e 1984 no país e tal experiência despertara em burocratas, acadêmicos e políticos influentes na sociedade a necessidade de serem criadas fontes de receita alternativas aos salários dos trabalhadores para a captação de recursos à previdência social. Essas iniciativas foram então incorporadas ao processo democrático em desenvolvimento no país desde o final dos anos 1970, e constituíram elemento fundante no teor que a proteção social adquirira durante Constituição de 1988 (MARQUES e MEENDES, 2004: 4).

Como já foi mencionado no trabalho, na Constituição de 1988 foi definido que deveria passar a existir no país um amplo sistema de proteção social que englobaria previdência,

a estes que não possuem vínculo contributivo. Isso também ocorre de certa forma no Brasil, pois dentro do orçamento do INSS são distinguidos os benefícios previdenciários, acidentários e assistenciais.

assistência social e saúde como direitos de “cidadania” em substituição ao “mérito” como critério para acesso aos benefícios (MARQUES, 2003), este último que prevalece na previdência subentendida estritamente como seguro. Para cumprir com esse objetivo, foram criadas contribuições paralelas aos salários, incidentes sobre lucros e faturamento das empresas, além de recursos oriundos de tributos recolhidos pelos estados e municípios.(MARQUES e MENDES, 2004: 5).

Entretanto, esta tentativa se mostra impraticável no decorrer dos anos 1990, conforme os recursos em princípio destinados à seguridade social passam a ser utilizados para outros fins. Na medida em que o aumentou o nível do desemprego no país durante as décadas de 1990 e, portanto, reduziram-se os níveis de salários como a principal fonte de incidência de contribuições (o que está expresso no gráfico 13), os anos 1990 vão ser marcados pela implementação de medidas para atenuar o conseqüente “déficit” crescente no financiamento da previdência.

Nesse sentido, a reforma de 1998 vem limitar as condições de acesso a benefícios, por meio do aumento de idades mínimas para aposentadorias, exigência de maior tempo de contribuição e também extinção de alguns tipos específicos de garantias (os efeitos dessa reforma já se expressam na queda das despesas em relação ao PIB em 1999, como mostra o gráfico 12). Outra medida do Estado foi a reforma de 2003, que estabeleceu um teto de benefícios para responsabilidade estatal com a previdência dos setores público (Regime Geral) e privado (RGPS). A partir desse teto, os trabalhadores que desejarem se segurar na previdência só terão acesso à mesma de forma complementar, com financiamento em regime de capitalização.

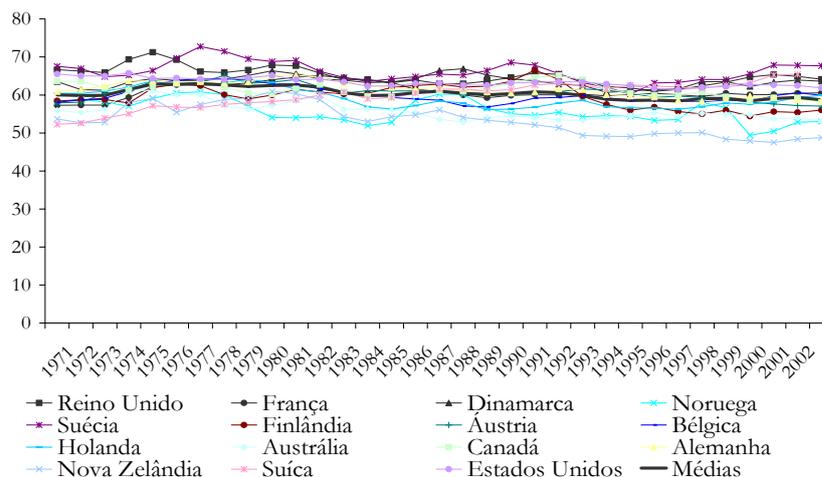
Ao observar que tanto no Chile como no Brasil passam a ocorrer processos de reformas previdenciárias que resultam na identificação de potenciais déficits, parece haver uma evidência de que esse fenômeno não é particular de um Estado nacional formalmente constituído, mas sim um processo que ultrapassa fronteiras jurisdicionais de cada país. Na atual conjuntura da economia-mundo, em que prevalecem investimentos no comércio de moedas e dívidas, isto é, uma concentração de capitais em atividades creditícias em detrimento do desenvolvimento de atividades voltadas à produção e comércio de bens materiais, geradoras de renda a partir do emprego de equipamentos e homens, ocorre uma

cisão no interior da sociedade nacional que deve arcar com o ônus do aumento das despesas previdenciárias em relação à capacidade de apropriação de renda vigente no país.

Na perspectiva aqui adotada, a ocorrência de reformas na previdência social durante as últimas décadas aparece como resultado da cisão que se verifica no interior da sociedade nacional no momento de expansão financeira. Esta aparece como elemento que condiciona a criação de renda no interior de sociedades nacionais, e de forma mais intensa em sociedades periféricas como Brasil e Chile. Em outras palavras, há uma queda da internalização de excedentes econômicos mundiais em países como Brasil e Chile, pois é ao longo de atividades econômicas mundialmente organizadas que ocorre a distribuição de excedentes sobre o trabalho. Isso vem reforçar uma histórica hierarquia vigente no espaço mundial, ou seja, a própria posição relativa de cada Estado na economia-mundo.

Para verificar a validade da hipótese de que a expansão financeira aparece como fonte de pressão sobre a previdência social, são feitas comparações ao longo do período pós-1970 acerca do nível e comportamento de remunerações dos trabalhadores vigente no Brasil e Chile, de um lado, e de outro do que está vigente no centro da economia-mundo. Como parte do PIB_{CF}, a remuneração do trabalho no centro apresenta um nível bastante superior ao vigente no Brasil e Chile durante a expansão financeira, em média 60% do PIB_{CF}. Além disso, seu comportamento foi relativamente mais estável do que o vigente no Brasil e Chile ao longo do período pós-1970, como pode ser observado no gráfico 14.

Essa evidência sugere que os trabalhadores localizados no centro possuem maior capacidade de mobilização para reivindicar melhor participação na renda nacional, na medida em que conseguiram manter ao longo dos últimos 30 anos uma participação elevada no montante de renda disponível em seus respectivos países. Além disso, a estabilidade dessa participação da remuneração do trabalho na renda nacional ao longo dos anos, algo que não se verifica no Brasil e Chile (ver gráfico 13), sugere que os elos de atividades econômicas instalados no centro tendem a aí permanecer por mais tempo, drenando excedentes econômicos para estas regiões e deixando áreas (semi)periféricas como Brasil e Chile à mercê de seus objetivos de maximização dos rendimentos numa fase de expansão financeira na economia-mundo.



FONTE: OCDE.

NOTAS: Elaboração própria com base em informações extraídas de OECD: *Banco de Dados*. Contas Nacionais. Disponível em <http://www.oecd.org/document/28/0,2340,en_2825_495684_2750044_1_1_1_1,00.html>. Acesso em 26 ago 2005.

GRÁFICO 14

Países do centro: Remuneração do Trabalho como parte de PIB_{cf}, em percentuais – 1971-2003 .

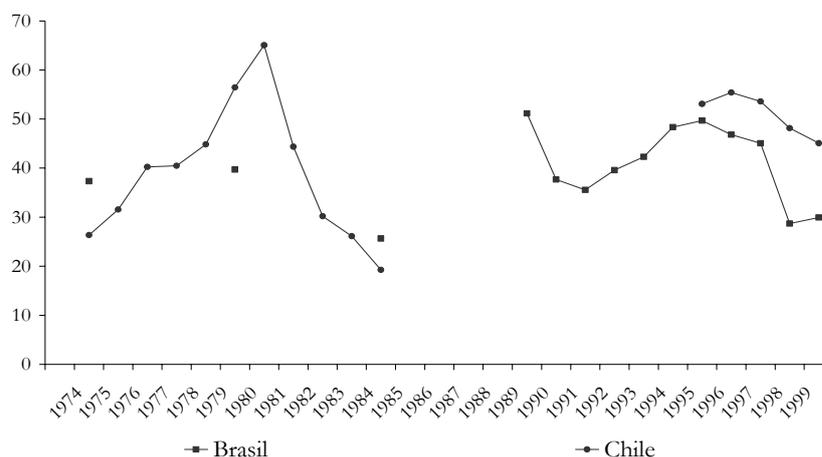
Para verificar se essa disparidade da remuneração dos trabalhadores a nível mundial tem afetado a possibilidade de realização de gastos com a política previdenciária no Brasil e Chile, foram criados dois indicadores ⁶⁹:

- i) *Internalização de Excedentes Mundiais pelo Trabalho (IEMT) PERCAPITA;*
- ii) *Despesa com Previdência como parte do Excedente Mundial (DPEM) PERCAPITA.*

A partir da IEMT_{PERCAPITA} procura-se identificar a participação *per capita* da remuneração do trabalho residente em relação ao nível *per capita* da produção de riquezas no espaço mundial, ou seja, a capacidade de internalização de excedentes econômicos no espaço nacional por meio da apropriação realizada pelos trabalhadores. Como a grandeza é dividida pelo número de residentes, ela mede a maior ou menor possibilidade de que o excedente internalizado pelo trabalho possa proporcionar uma subsequente redistribuição de rendimentos no interior da população nacional. O gráfico 15 mostra que entre meados de 1970 e o início dos anos 1980 a IEMT_{PERCAPITA} cresceu no Brasil e no Chile. A partir dos dados disponíveis para o Brasil é possível verificar que ocorre um leve crescimento da

⁶⁹ Ver no Apêndice quais os procedimentos que foram adotados para criação de tais indicadores.

$IEMT_{PERCAPITA}$ nesse período, mas é para o Chile que se verifica um comportamento interessante do indicador, que se eleva de 26,3% em 1975 para 65% em 1981. Isso poderia estar indicando que as medidas liberais implementadas no Chile entre 1975 e 1981 teriam acarretado em maior rendimento *per capita* do trabalho em relação à produção de riquezas na economia-mundo. Como foi mencionado na primeira seção deste capítulo, nestes anos o Chile conseguiu combinar controle da inflação com elevação do poder de compra dos salários e soldos e também de aposentadorias e pensões. O que aparece como benefício desfrutado por uma minoria da população dentro do Chile figura como uma tremenda possibilidade de redistribuição de excedentes mundiais no interior da população chilena, pois a elevação *per capita* do rendimento dos trabalhadores em relação ao resto do mundo fica evidente a partir do comportamento da $IEMT_{PERCAPITA}$.



FONTE: IPEA, IBGE, ERS/USDA, Banco Central do Chile

NOTAS: Elaboração própria com base em informações de produto no Brasil extraídas de IPEAdata. Banco de dados. Dados Macroeconômicos: Contas Nacionais. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>> Acesso em 11 out 2005; IBGE. *Estatísticas do século XX*: Contas nacionais consolidadas. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em 20 set 2005. Dados de produto no Chile extraídos de Banco Central do Chile. Dirección de Estudios. *Cuentas nacionales de Chile: 1974-1985* (monografías). Santiago, Chile: Banco Central, 1990, marzo. 143p. [p. 57 (Quadros 9), p. 77 (Quadro 21), p. 78 (Quadro 22), p. 137 (Quadro 36)]; de Banco Central do Chile. *Cuentas nacionales de Chile: 1985-1992* (monografías). Santiago, Chile: Banco Central, 1993, 22 p. [p. 9 (Cuadro 1), p. 20 (Cuadro 12)]; e para o período de 1996 a 2000 extraídos de Banco Central do Chile. *Dados estadísticos*. Disponível em <<http://www.bcentral.cl>> Acesso em 25 fev 2006. Dados sobre população no Chile extraídos de ERS/USDA. Banco de dados. *Historical Real Gross Domestic Product (GDP) and Growth Rates of GDP*. Disponível em <<http://www.ers.usda.gov/Data/macroeconomics/>> Acesso em 03 fev 2006

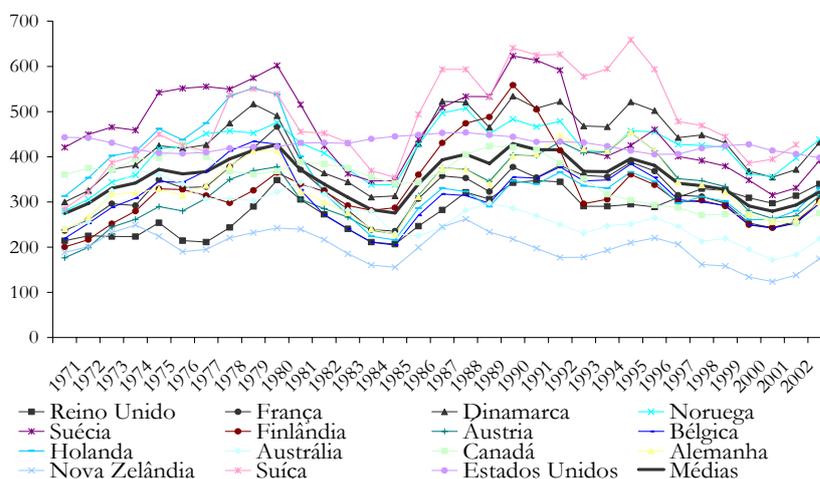
GRÁFICO 15

Brasil e Chile: Internalização *per capita* de Excedentes Mundiais Apropriados por Trabalhadores ($IEMT_{PERCAPITA}$), em percentuais do PMB *per capita* – 1974-2000 .

Após esse momento inicial nos anos 1980, a $IEMT_{PERCAPITA}$ no Chile cai para 19,25% em 1985, o que certamente está associado com uma perda de participação do Chile no total da

produção *percapita* mundial durante a recessão. Nos anos 1990 o indicador já se apresenta num patamar mais elevado, sendo que do nível de 55% em 1997 passa para 45% em 2000, o que novamente pode estar associado às interferência de crises externas, neste caso de países emergentes do leste asiático.

No Brasil os dados para a década de 1990 demonstram que ocorre uma queda do $IEMT_{PERCAPITA}$ entre 1990 (51%) e 1993 (39,5%) e uma elevação entre 1994 (42%) e 1996 (49,5%). É de se destacar que esta mudança ocorre justamente no momento em que se coloca em prática no país o Plano Real, voltado á estabilidade monetária. A queda do indicador a partir de 1997 mostra que os efeitos da crise dos emergentes também afetou o Brasil, e a aceleração dessa queda ocorre quando o próprio país entra em crise.



FONTE: OECD, ERS/USDA

NOTAS: Elaboração própria com base em informações extraídas de OECD: *Banco de Dados*. Contas Nacionais. Disponível em <http://www.oecd.org/document/28/0,2340,en_2825_495684_2750044_1_1_1_1,00.html>. Acesso em 26 ago 2005; Dados sobre produto e população mundial extraídos de ERS/USDA. Banco de dados. *'Historical Real Gross Domestic Product (GDP) and Growth Rates of GDP*. Disponível em <<http://www.ers.usda.gov/Data/macroeconomics/>> Acesso em 03 fev 2006.

GRÁFICO 16

Países do centro: Internalização *per capita* de Excedentes Mundiais Apropriados por Trabalhadores ($IEMT_{PERCAPITA}$), em percentuais do PMB *per capita* – 1971-2003.

A comparação do $IEMT_{PERCAPITA}$ no Brasil e Chile com o mesmo indicador para países no centro revela que há uma elevada disparidade na internalização de excedentes econômicos apropriados pelo trabalho entre as duas áreas na economia-mundo (gráfico 16). Enquanto a participação *percapita* do excedente mundial internalizado na semiperiferia como remuneração do trabalho representa algo na casa de 50% (gráfico 15), no centro o mesmo

indicador se revela na ordem de mais de 300%. Essa realidade é até certo ponto (mas não eternamente) compreensível, dada a diferença entre os países que formam cada região da economia-mundo em termos de formação histórica de grupos e classes sociais residentes na luta por subsistência econômica e representação política em seus respectivos territórios.

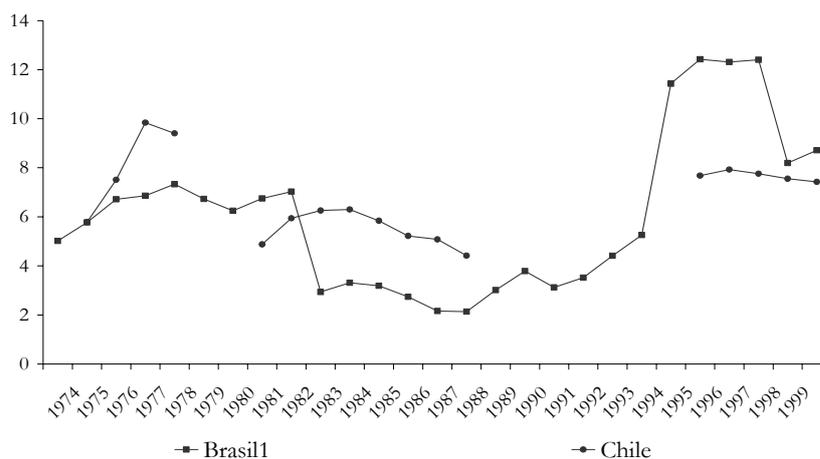
Porém, há um outro fato que chama a atenção no gráfico 15, que seria certa sincronia do seu comportamento da $IEMT_{PERCAPITA}$ nas duas áreas da economia-mundo. Os dois momentos de queda da $IEMT_{PERCAPITA}$ no Brasil e Chile coincidem com quedas expressivas do indicador em países no centro (gráfico 16). A partir desse comportamento da $IEMT_{PERCAPITA}$ no centro e da estabilidade apresentada pela participação da remuneração do trabalho (gráfico 14), pode-se aferir que nos momentos de crises relativamente importantes no cenário mundial, como as que ocorreram em 1982 e 1997, há maiores possibilidades de manutenção das condições pré-estabelecidas que viabilizam a maior participação do trabalho na renda nacional, como a garantia de que instituições como o contrato de trabalho, as sindicatos e a seguridade social sejam preservadas.

No que se refere ao indicador da $DPEM_{PERCAPITA}$, os dados para Brasil e Chile revelam que o indicador estava situado na casa de 5 a 6% em meados dos anos 1970 nos dois países, e alcançaria o nível de 7,5% a 8,5% em 2000. Atualmente o Brasil apresenta maior nível *per capita* de despesa previdenciária como parte do excedente econômico mundial *per capita* do que o Chile, isto na ordem de 1 ponto percentual.

Ao longo do período analisado ocorreram oscilações bastante similares do indicador para os dois países, o que demonstra que as despesas previdenciárias consideradas em perspectiva mundial podem revelar que, apesar das diferentes formas de atuação dos dois Estados no decorrer do tempo aqui analisado em matéria de política previdenciária – o Chile privatizando a previdência já em 1981, com filiação obrigatória, e o Brasil adotando a capitalização de fundos como previdência complementar, portanto, com filiação voluntária, em 2003 – , os resultados em termos do nível de acesso de benefícios no interior do país por parte da população em geral, em outras palavras, o nível *per capita* de despesa previdenciária entre a população nacional como parte da riqueza mundial *per capita*, parecem não diferir muito entre Brasil e Chile.

As oscilações da $DPEM_{PERCAPITA}$ ao longo de 1974 e 2000 nos dois países estão bastante próximas, conforme pode ser observado no gráfico 17. Além dos níveis já mencionados

que o indicador assume nos extremos do tempo analisado, que se apresentam bastante próximos, percebe-se que duas das reformas mais importantes na previdência social dos dois países implementadas nesses anos – 1981 no Chile e 1998 no Brasil – resultaram em aproximações no nível de $DPEM_{PERCAPITA}$ entre ambos no momento seguinte, como uma força que tende a aproximar o nível de obrigações previdenciárias nos dois países estudados a cada período de turbulência ou distúrbio econômico no cenário mundial.



FONTE: MPAS, SSS, SAFP, CENDA, IPEA, ERS/USDA e Banco Central do Chile

NOTAS: Elaboração própria com dados referentes ao SINPAS extraídos de MÉDICI, André César *et al* (1995) *Panorama Histórico* In Seguridade Social no Brasil. Conferência Interamericana de Seguridade Social. México: Secretaria Geral, p. 24; referentes ao INSS extraídos de MPAS. Banco de Dados. *Fluxo de Caixa do INSS*. Disponível em <<http://www.mpas.gov.br>> Acesso em 18 ago 2005; MPAS (2002). *Livro Branco da Previdência Social*. Brasília: MPAS/GM. Disponível em <http://www.previdenciasocial.gov.br/07_01.asp> Acesso em: 30 nov. 2003; ARELLANO, José Pablo (1989) *La Seguridad Social em Chile em los Años 90*. Colección Estudios CIEPLAN, n 27. Diciembre, p. 71 (Cuadro 8). SFAP (2002) *El Sistema Chileno de Pensiones*. Superintendencia de Seguridad Social de Chile: Santiago; CENDA (2005) *Chile: Factibilidad de una Pensión Básica Universal*. Santiago; IPEADATA. Banco de dados. *Dados Macroeconômicos: Contas Nacionais*. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>> Acesso em 11 out 2005; e MÉNDES (2003) *Las Pensiones Mínimas Garantizadas: El gasto fiscal y el sistema previsional chileno: garantía estatal por pensión mínima*. AISS: Decimocuarta Conferencia Internacional de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social. México. Dados sobre produto e população mundial extraídos de ERS/USDA. Banco de dados. *Historical Real Gross Domestic Product (GDP) and Growth Rates of GDP*. Disponível em <<http://www.ers.usda.gov/Data/macroeconomics/>> Acesso em 03 fev 2006

1 As mensurações do RGPS para 1971 e 1975 incluem despesas das esferas estaduais e municipais realizadas em 1972 e 1974, respectivamente. Os dados a partir de 1977 englobam benefícios de trabalhadores urbanos, rurais e funcionários públicos federais, pois a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) teve como uma das metas centralizar no INPS o pagamento de benefícios dessas áreas. Inclui a partir de 1995 despesas previdenciárias dos funcionários públicos da União, estados e municípios, sendo até 2001 dados reais e de 2002 a 2005 projeções. As despesas do ano de 2004 no INSS também foram estimadas por não haver disponibilidade de dados.

GRÁFICO 17

Brasil e Chile: Despesas *per capita* com Previdência Social como parte do Excedente Econômico Mundial ($DPEM_{PERCAPITA}$), em porcentagem do PMB *per capita* – 1974-2000.

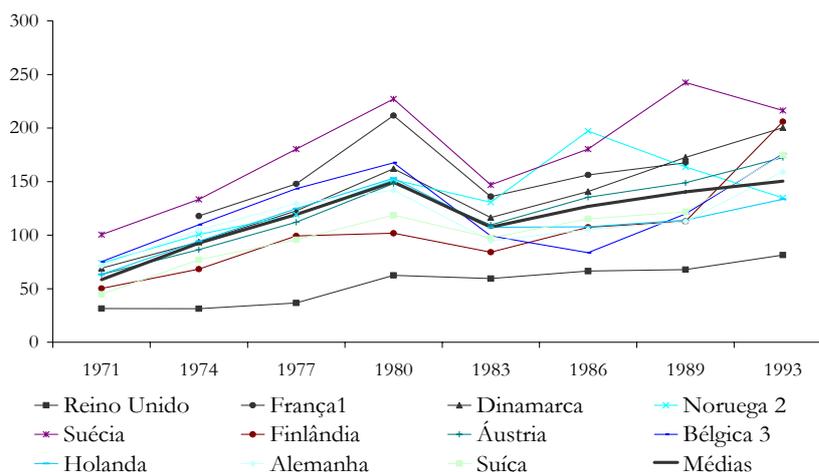
Na virada dos anos 1970 o Chile passava a apresentar um nível de $DPEM_{PERCAPITA}$ maior que a vigente no Brasil, em aproximadamente 3 pontos percentuais (em 1977, 9,8% no

Chile e 6,9% no Brasil) Com a reforma de 1981 ocorre uma queda considerável do indicador no Chile, que neste ano passa a ficar mais baixo (4,9%) que no Brasil (6,7%). Após a crise econômica de 1982, o nível da $DPEM_{PERCAPITA}$ no Brasil (2,9%) passa a ficar mais baixo que o vigente no Chile (6,3%), mas o indicador nos dois países tem um comportamento muito similar até a segunda metade dos anos 1980, algo que não se verifica quando se comparam as despesas previdenciárias em relação ao PIB no Brasil e Chile (gráfico 12), quando no Chile ocorre uma oscilação brusca de tal relação.

A partir de 1988 a $DPEM_{PERCAPITA}$ no Brasil passa a apresentar uma trajetória de crescimento que toma grande impulso a partir de 1995, porém, essa elevação pode ser explicada pela inclusão somente em 1995 das despesas previdenciárias dos servidores no conjunto dos dados. De todo modo, somente em 1999 é que a $DPEM_{PERCAPITA}$ apresenta uma queda novamente expressiva (de 12,4% em 1998 para 8,2% em 1999) e, neste momento ocorre uma aproximação com o nível de 7,5% em vigor no Chile desde 1996.

Portanto, ao observar o nível *per capita* da despesa previdenciária como parte do excedente mundial *per capita*, percebe-se que há uma diferença razoável em relação ao que se verifica em termos de despesa previdenciária como proporção do PIB. Apesar de o gráfico 12 mostrar que ao longo do período analisado as despesas previdenciárias como proporção do PIB também se entrecruzam nos dois países, o que poderia parecer uma sugestão da mesma evidência argumentada através da $DPEM_{PERCAPITA}$, o fato de que o comportamento desta permanece muito similar nos dois países durante boa parte dos anos 1980 após a crise da dívida, bem como a aproximação que ocorre entre o indicador nos dois países após a crise de 1999 no Brasil, é algo que não aparece claro quando se observam as despesas previdenciárias como parte do PIB (gráfico 12).

A comparação do nível e comportamento da $DPEM_{PERCAPITA}$ no Brasil e Chile com o que vigorou no centro da economia-mundo durante o período pós-1970 revela uma disparidade do potencial de realização de despesas previdenciárias entre o centro e a semiperiferia, bem como uma similaridade no que se refere à redução da $DPEM_{PERCAPITA}$ durante o início dos anos 1980. Porém, o indicador apresenta uma elevação quando comparado seu nível em 1983 com o nível no ano de 1986, algo que não ocorre na Brasil e Chile.



FONTE: OECD, ILO/EURODATA, UIC, ERS/USDA

NOTAS: Dados da seguridade social extraídos de ILO/EURODATA: Banco de dados. O Custo da Seguridade Social (1949-1993). Genova/ Manheim, 2001. Disponível em <<http://mzes162.mzes.uni-mannheim.de/projekte/coss/start.htm>> Acesso em 8 ago 2005. Dados de câmbio extraídos de UIC: Banco de dados. Le monete nel mondo: currencies of the world. Disponível em <<http://www.uic.it/UICFEWebroot/index.jsp?whichArea=Cambi>>. Acesso em 26 ago 2005. Dados sobre produto e população mundial extraídos de ERS/USDA. Banco de dados. 'Historical Real Gross Domestic Product (GDP) and Growth Rates of GDP. Disponível em <<http://www.ers.usda.gov/Data/macroconomics/>> Acesso em 03 fev 2006.

1 Não há observações para os anos de 1971 e 1993.

2 As observações mensuradas para 1993 referem-se a dados de 1992.

3 As observações mensuradas para 1989 e 1993 referem-se a dados de 1991 e 1994, respectivamente.

GRÁFICO 18

Países do Centro: Despesas *per capita* com Previdência Social como parte do Excedente Econômico Mundial (DPEM_{PERCAPITA}), em porcentagem do PMB *per capita* – 1971-1993 .

Nesta seção foram testados indicadores para avaliação do comportamento, de um lado, dos salários dos trabalhadores residentes, como aqueles que se apropriam da maior parte da excedente internalizado no espaço nacional para realização da política de previdência social, e, de outro lado, da despesa previdenciária vigente no Brasil e Chile, como elemento de identificação do poder do Estado para implementação autônoma da política previdenciária, no sentido de que atenda aos anseios da população diretamente beneficiada pela política, isto é a população trabalhadora e seus dependentes.

Com base nos dois indicadores aqui criados, percebe-se que, por um lado, há condicionantes fundamentais que determinam o nível da principal fonte de incidência de contribuições à previdência social – a remuneração do trabalho – no Brasil e no Chile. Por outro lado, esses condicionantes influenciam a tomada de decisão dos governos no campo da política previdenciária, na medida em que a expansão financeira de capitais limita a

possibilidade de internalização de excedentes no espaço nacional e o Estado, para legitimar-se perante a sociedade cívica, é levado a implementar reformas que permitam restabelecer o equilíbrio fiscal e o seu papel de promotor da ordem social, ou mesmo de ostentar o uso da força sobre a população e o território.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação compara as transformações que ocorrem na política de previdência social no Brasil e Chile no período posterior a 1970 como casos ou processos interconectados a um único fenômeno: a reestruturação da previdência social a partir do momento de expansão financeira da economia-mundo capitalista.

O objetivo geral do trabalho foi verificar como as transformações na política de previdência social dos dois países são influenciadas por sua condição de membros da região semiperiférica na economia-mundo, na medida em que esta condição, que expressa as possibilidades existentes para internalização/nacionalização de excedentes econômicos criados em escala mundial, aparece como determinante da capacidade de reação do Estado nacional às mudanças ocorridas no sistema como um todo a partir do período estudado.

No caso da previdência social, a questão relevante seria a entrada do sistema mundial numa conjuntura de expansão financeira por volta de 1970, e o fato dessa mudança afetar negativamente o emprego e a massa salarial no sistema como um todo. A partir de então há uma diminuição relativa da quantidade de contribuintes e do volume de recursos para os orçamentos previdenciários, na medida em que a remuneração dos trabalhadores assalariados continua sendo a principal base de incidência de contribuições para a previdência, como o foi durante a expansão material.

Procurou-se mostrar no trabalho que o desenvolvimento da política de previdência social se desenvolve como um processo contraditório nos espaços nacionais de Brasil e Chile: por um lado, a política se expande como garantia de segurança para grupos restritos na população; por outro lado, essa mesma expansão implica em um contingente populacional cada vez mais amplo aos benefícios da política.

A expansão da política de forma a atender grupos restritos é evidente. Foi mostrado que os militares, burocracias, ferroviários, portuários e trabalhadores urbanos grupos que primeiramente obtém acesso aos benefícios da política previdenciária no Brasil e Chile. Entretanto, foi mostrado também que, durante esse processo de ampliação da política, outros grupos como trabalhadores rurais, domésticas e menores passam a obter acesso aos benefícios da política conforme adquirem representação no Estado.

Como a economia-mundo passava por um período de intenso investimento produção e comércio de mercadorias até o fim dos anos 1970, não ocorre nesse ínterim expressões muito significativas dessa contradição entre aumento da cobertura de contingências e cobertura populacional da previdência social. Porém, a passagem para a expansão financeira, em que a massa de capitais se concentra em comércio de moedas e títulos de dívidas em última instância lastreados pelos Estados nacionais, vem afetar a política de previdência social nos dois países na medida em que o volume de investimentos não requer mais a mesma intensidade de organização do trabalho em atividades de produção e comércio, bem como pelo fato de o nível das despesas previdenciárias colocarem os Estados diante de um *trade-off*, na medida em que devem passar a priorizar o controle da inflação e dos gastos públicos como formas de manter uma remuneração aceitável para os capitais típicos de centro que permanecem no interior das fronteiras nacionais.

O problema fundamental com o qual o Estado se depara ao conduzir a política previdenciária é a queda do nível de emprego durante a expansão financeira, e procurou-se mostrar neste trabalho que tal fenômeno se mostra mais intenso nas (semi)periferias do sistema mundial devido à menor capacidade de mobilização política perante o Estado e de apropriação de excedentes mundiais que vigora nestas regiões.

O fato de os programas de previdência social construídos durante o pós-guerra atingirem uma fase de maturidade e de estar havendo uma tendência de aumento da longevidade das pessoas, processos que contribuem para elevar a quantidade de anos que as pessoas permanecem recebendo esses tipos de benefícios da previdência social, é um fenômeno que parece estar afetando mais seriamente a política previdenciária chilena do que a brasileira. Há uma disparidade na longevidade na população dos dois países que se explica pela maior expectativa de sobrevida no Chile, que no ano de 2000 chega a ser aproximadamente três maior que no Brasil para pessoas que atingem os 65 anos de idade.

Mas o aumento da longevidade poderia ser compensado pelo aumento de emprego para as pessoas em idade ativa, principalmente no Brasil onde a participação destas no total da população é ainda significativo. Na virada da década de 1990 ainda havia neste país uma grande participação de pessoas entre 15 e 60 anos no total da população, o que leva algumas projeções a indicar que o envelhecimento não traria grandes conseqüências para a previdência social no Brasil dentro de um prazo menor que duas décadas. No Chile estas

evidências não são da mesma ordem, porém a participação da população em idade ativa não deixa de representar um contingente populacional relativamente alto no presente.

Segue que o trabalho procurou enfatizar a queda do nível de emprego durante a expansão financeira como elemento fundamental para a chamada crise da previdência social no Brasil e no Chile. Como esse fenômeno reduz o número de pessoas que constituem bases de contribuição para a previdência social, torna-se um agravante o fato de os programas chegarem a uma fase de maturidade e de estar havendo uma tendência de aumento da longevidade das pessoas, pois há uma pressão crescente do lado das despesas previdenciárias praticadas pelo Estado.

Observar o comportamento do emprego tanto no Brasil como no Chile durante a expansão financeira do regime de acumulação norte-americano, e procurar os reflexos que o mesmo possa ter exercido sobre a base de contribuintes dos programas previdenciários nos dois países, tornou-se, portanto, um dos elementos utilizados na pesquisa para comprovar a hipótese de que a política previdenciária de Brasil e Chile é afetada pelas mudanças que ocorrem no sistema mundial a partir da expansão financeira, e que a política nos dois países assume traços específicos de semiperiferia da economia-mundo capitalista.

A comprovação da hipótese passou pela contraposição do comportamento do emprego em cada um dos dois países com o comportamento vigente no centro durante a expansão financeira. As informações contrapostas demonstram que o nível de emprego foi sempre menor nos dois países em relação ao centro da economia-mundo (gráficos 1 e 2), além de apresentar maior oscilação ao longo dos anos. Isto sugere que um percentual relativamente maior de indivíduos nos dois países semiperiféricos não somente deixa de participar *permanentemente* dos postos de trabalho na expansão financeira, como também prevalece uma participação *intermitente* ou instável nos postos de trabalho.

O comportamento da PEA no decorrer dos anos parece contribuir para a escassez de emprego nos dois países em relação à realidade no centro. Por um lado, a média da PEA no centro da economia-mundo sempre esteve muito próxima de 50% da população nacional destes países desde o início da expansão financeira, chegando mesmo a ultrapassar esse nível no fim do século XX. Por outro lado, o aumento da PEA que se verifica no Brasil e no Chile (ver gráficos 3 e 4), na medida em que há um grande êxodo do campo para as cidades durante o regime de acumulação norte-americano, sugere que

ocorre uma demanda crescente por postos de trabalho em todo o sistema-mundo no momento de expansão financeira, o que, dentre outras conseqüências, pode estar reduzindo o contingente de atuais contribuintes à previdência social em cada país em relação às gerações que foram contribuintes no passado, e que são hoje beneficiários.

Ao investigar da quantidade de pessoas que contribuem à previdência social nesse universo decrescente de empregados, percebe-se que o nível de cobertura ocupacional no Chile (contribuintes em relação aos empregados) chega ao menor nível no ano de 1981 (55%) para a partir de então elevar-se, com algumas oscilações não muito significativas, até o ano de 1997 (ver tabela 3 e gráfico 5). Ao longo desses anos, a cobertura efetiva (contribuintes em relação à PEA) apresenta um comportamento diferente em relação à cobertura ocupacional somente no ano de 1982, quando cai sugerindo que houve uma pressão na PEA exercida por novos entrantes no mercado de trabalho no ano de crise na América Latina. A partir de então a cobertura ocupacional e a efetiva têm convergido.

Aparece como algo sugestivo na pesquisa o fato de a mensuração aqui proposta para identificar a eventual cobertura da população dependente (na qual incluem-se idosos, donas-de-casa, crianças, enfermos que podem estar sendo beneficiados pela política em determinados momentos do tempo) ultrapassar, já no ano de 1987 (29,7%), o nível de meados dos anos 1970 (ver gráfico 5). Esse fato mostra que o aumento de pessoas que contribuem à previdência social no Chile tem sido relativamente mais expressivo que o aumento de pessoas dependentes na população (que em determinados momentos do tempo podem ser beneficiadas pela política previdenciária), o que poderia ser um fator positivo para a política assumir um caráter mais solidário se não fosse a escassez de empregos formais durante a expansão financeira, sobre os quais ocorre incidência da maior parte das contribuições. O reflexo da escassez de emprego sobre as contribuições previdenciárias está expresso no menor aumento de contribuintes em relação à PO no decorrer do período analisado, e nesse ínterim uma eventual pressão preponderante exercida pela PEA fica descartada na medida em que o percentual de contribuintes em relação à mesma não atingiu os níveis vigentes em meados dos anos 1970. Portanto, a queda relativa do emprego aparece como processo fundamental que afeta negativamente o número de contribuintes à previdência social no espaço chileno durante as últimas décadas.

No entanto, é de se destacar o fato de as pressões exercidas pelas obrigações previdenciárias sobre orçamento fiscal do Estado chileno passarem a ser apontadas como *causas* para a elevação do desemprego durante a expansão financeira, na medida em que demandam aportes do Estado e, portanto, incidência de contribuições sobre outros estratos da população nacional. Com base nessa contradição é que a ditadura Pinochet se legitima perante a sociedade para dar andamento ao processo de reformas na previdência, que teve na privatização com base em contas individuais capitalizadas, no ano de 1981, o “cume” das transformações ocorridas no período.

No Brasil, o comportamento do emprego durante a expansão financeira parece afetar de forma similar a cobertura previdenciária no país, apesar do processo se manifestar numa cronologia diferente devido à contraposição com uma conjuntura política e econômica específica. Mesmo com dados escassos em comparação ao Chile, percebe-se que do ano de 1973 para o ano de 1980, período em que ainda predominavam no Brasil taxas de crescimento econômico relativamente altas, ainda ocorre expansão da cobertura previdenciária tomando-se como base de comparação a PO, a PEA e a população dependente (ver tabela 4 e gráfico 6). Durante os anos 1980, apesar da queda do crescimento econômico em relação à década anterior, não ocorrem reformas na previdência no país na medida em que este passaria por uma conjuntura política de luta por democratização que culminaria na Constituição de 1988, o que está expresso nos dados da cobertura ocupacional e efetiva para este último ano que mostram uma estabilidade em relação ao que vigorou no ano de 1980. Por outro lado, a mensuração da cobertura da população dependente mostra uma elevação de 9 pontos percentuais nesses anos, o que será comentado após a abordagem da cobertura nos anos 1990.

A principal implicação para a previdência social brasileira decorrente da abertura do espaço nacional à concorrência externa foi o desmanche das proposições definidas para a seguridade social na Constituição de 1988. O orçamento de seguridade, que englobaria assistência e saúde ao lado das despesas e teria fontes de contribuições alternativas aos salários dos trabalhadores, como lucros e faturamento das empresas, seria descaracterizado por meio de leis e emendas que vieram desvincular as receitas e despesas da seguridade. Somou-se a esse processo a postergação do acesso a benefícios de aposentadoria que foi estabelecida a partir de 1998 para trabalhadores do setor privado, e a partir de 2003 para o funcionalismo público.

Os dados de cobertura previdenciária a partir de 1992 mostraram uma queda do nível de cobertura em relação aos anos 1980 para as três mensurações de comparação utilizadas (ver tabela 4 e gráfico 6), para somente em 2001 elevarem-se em média 2 pontos percentuais cada um. Se em relação à PO e à PEA esse aumento da cobertura ainda continua muito aquém do que prevalecia nos anos 1980, por outro lado a cobertura da população dependente já apresenta em 2001 um aumento em relação à cobertura vigente no fim dos anos 1980. Portanto, o fenômeno pós-reforma previdenciária que acontece no Chile durante os anos 1980 também ocorre no momento pós-reforma no Brasil, porém na virada dos anos 1990, o que sugere que também haveria neste país possibilidades para implementação de uma política previdenciária mais solidária, voltada a alcançar um contingente populacional mais amplo, se não fosse a escassez de empregos formais durante a expansão financeira e o posicionamento do Estado diante dessa conjuntura.

O trabalho também busca medir as possibilidades para Brasil e Chile continuarem implementando a política previdenciária no decorrer da expansão financeira, com base na hipótese de que a redução do nível de emprego deve afetar negativamente a massa salarial no total da renda nacional no Brasil e Chile durante o período da expansão financeira, e assim influenciar negativamente o funcionamento dos programas previdenciários por meio da queda do potencial de contribuições.

Ao destacar a remuneração do trabalho no Brasil e Chile como parte do PIB_{CF}, percebeu-se que nos anos em que houveram quedas desta relação ocorreram aumentos nos gastos previdenciários como parte do PIB (gráficos 12 e 13). Tal fenômeno demonstra um papel contra-cíclico exercido pelos programas previdenciários quando cai o nível da renda no espaço nacional, já que certos benefícios sem ou com menor vínculo contributivo tendem a elevar margem de despesas dos programas frente ao comportamento desfavorável da produção e comercialização de riquezas no espaço nacional.

Procurou-se mostrar que conforme a implementação da política previdenciária implicou em ocorrência desses processos contra-cíclicos no Brasil e Chile durante o período analisado, induzindo, portanto, o Estado a realizar aportes e assim redistribuir renda no espaço interno, as sociedades brasileira e chilena tenderam a legitimar reformas previdenciárias voltadas à restrição do acesso aos benefícios. Estas se verificam no Chile durante a ditadura de Pinochet, sendo o auge do processo de reformas a privatização

ocorrida em 1981, ao passo que no Brasil o processo se verifica somente em meados dos anos 1990 devido à vigência do movimento democrático na década de 1980 que tinha como um dos objetivos fundamentais reivindicar a instauração de um sistema de seguridade social no país.

O trabalho procurou demonstrar que o processo de reformas da previdência no Brasil e Chile está associado à escassez relativa do volume de excedentes econômicos mundiais internalizados pelo trabalho na semiperiferia, durante a expansão financeira, processo que está na origem da queda relativa do montante de contribuições aos programas previdenciários frente ao aumento da demanda por benefícios, ou seja, está na origem de eventuais “déficits” da previdência social. A escassez relativa de recursos econômicos no espaço nacional alimenta uma cisão no interior da sociedade, que deve arcar com parte do ônus decorrente da incompatibilidade que passa a vigorar entre o nível de remuneração do trabalho (historicamente a principal fonte de contribuições para os programas previdenciários) e o nível das despesas com previdência em que incorre o Estado nacional.

A comparação da remuneração do trabalho como parte do PIB_{CF} no Brasil e Chile (gráfico 13) com o que esteve vigente no centro no decorrer da expansão financeira (gráfico 14) mostra que, além do nível relativamente maior de participação dos salários na renda nacional do centro (em média, aproximadamente 60%), há também maior estabilidade da remuneração dos trabalhadores no período, o que sugere tanto a existência de maior capacidade de reinvidicação por parte da força de trabalho no centro, como também uma permanência de elos de atividade econômica mais rentáveis nesta área do sistema durante a expansão financeira, o que implica em menor absorção de excedentes mundiais pelo trabalho em áreas (semi)periféricas.

Para verificar se essa maior proporção da remuneração do trabalho no centro em relação ao Brasil e Chile, estes como membro da semiperiferia, pode ser elemento de explicação para a vigência de déficits na previdência social durante a expansão financeira, propõe-se no trabalho a utilização de dois indicadores. Um deles, a Internalização de “Excedentes Mundiais pelo Trabalho (IEMT)_{PERCAPITA}”, que expressa o nível *per capita* da remuneração dos trabalhadores como parte do produto mundial *per capita*, mostrou que nos momentos em que foram adotados planos de estabilização monetária no Chile (após 1974) e no Brasil (após 1994) o indicador elevou-se nos dois países, ao passo que nos

momentos de crises econômicas supranacionais mais expressivas no período (1982 e 1997) o indicador tendeu a cair (gráfico 15).

Ao comparar o $IEMT_{PERCAPITA}$ no Brasil e Chile com o vigente no centro durante os anos analisados verificou-se que, além da disparidade apresentada pelo indicador nas duas áreas do sistema (na ordem de 50% no Brasil e Chile, e de 300% no centro), o mesmo se comportou de forma similar nas duas áreas durante os dois momentos de crise econômica apontados anteriormente (gráfico 16). A conclusão que se chegou é que, diante do comportamento relativamente estável da proporção da renda nacional que permanece como remuneração do trabalho no centro (gráfico 14), há possivelmente nesta área do sistema uma maior possibilidade de manter condições pré-estabelecidas às crises que viabilizam a maior participação do trabalho na renda internalizada nos países, como a preservação de sindicatos, contratos de trabalho e programas de seguridade social.

O outro indicador proposto, como forma de reforçar a hipótese de que há maior possibilidade de apropriação de excedentes mundiais pelo trabalho no centro que faz a remuneração do trabalho na semiperiferia ficar exposta aos efeitos da expansão financeira, é denominado de “Despesa Previdenciária como parte dos Excedentes Mundiais ($DPEM_{PERCAPITA}$)”. Este indicador demonstra qual o nível *per capita* das despesas com previdência social praticado em cada Estado nacional como parte do produto mundial *per capita*, o que seria um indício da real capacidade que um Estado particular possui para implementar a política previdenciária ao longo do tempo.

O dados do $DPEM_{PERCAPITA}$ para Brasil e Chile demonstram que há em ambos um nível *per capita* de despesa previdenciária em relação ao excedente mundial *per capita* bastante similar (entre 5% e menos de 9% nos extremos do período analisado), similaridade que não se mostra com tanta evidência quando se observa a despesa previdenciária como parte do PIB em cada país (gráfico 17). As divergências que ocorrem em determinados anos no período analisado, que se mostram simultâneas aos processos internos que culminam com implementação de reformas previdenciárias (entre 1975 e 1981 no Chile, e entre 1993 e 1998), parecem ser superadas logo após tais reformas.

A comparação da $DPEM_{PERCAPITA}$ no Brasil e Chile com o que esteve vigente no centro da economia-mundo no período analisado (para o centro foram coletados dados entre 1971 e 1993, somente) mostra que, além da maior capacidade vigente para os Estados localizados

no centro do sistema implementarem a política previdenciária, na medida em que podem destinar níveis de recursos *per capita* para tal finalidade na ordem mais de 100% da renda *per capita* mundial, percebe-se que a queda do indicador a partir de 1982 no Brasil e Chile não se verifica no centro, já que entre 1983 e 1986 ocorre um aumento da $DPEM_{PERCAPITA}$ nestes países. Este seria outro indício para confirmar a hipótese de que países localizados na semiperiferia, como Brasil e Chile, tendem a sofrer com maior intensidade os impactos da distribuição desigual de excedentes econômicos no espaço mundial, o que implica em conseqüências para diversas práticas exercidas nas (semi) periferias, uma das quais a política de previdência social implementadas pelos Estados nacionais.

Obviamente que se fazem presentes vários tipos de limitações no presente estudo, e em vários pontos existe a possibilidade de avançar. De todo modo, com as informações aqui reunidas é possível afirmar que em países como Brasil e Chile, inseridos de forma menos privilegiada na divisão social e mundial do trabalho, vigoram maiores condicionantes para o Estado implementar uma política previdenciária de forma a abranger elevados percentuais da população nacional. Os níveis da principal fonte *histórica* de incidência de contribuições à previdência social, *a remuneração do trabalho*, se mostra no Brasil e Chile muito aquém do que é realidade no centro da economia-mundo, além de parecer sofrer mais intensamente as conseqüências de distúrbios que ocorrem em escala supranacional, portanto, fora do controle político de um Estado no contexto mundial.

Esses condicionantes parecem estar influenciando a tomada de decisão dos governos que se instauram no Brasil e Chile durante a fase de expansão financeira no sistema mundial, iniciada neste os anos por volta de 1970. Apesar de as decisões específicas no campo da política previdenciária ocorrerem relativamente cedo no Chile quando se compara ao que ocorre no Brasil durante o período, percebe-se que, conforme a expansão financeira de capitais limita a possibilidade de internalização de excedentes no espaço nacional, o Estado nacional, para legitimar-se perante a sociedade cindida, é levado a implementar reformas que permitam restabelecer o equilíbrio fiscal e o seu papel de promotor da ordem social, o que também permite-lhe reproduzir o uso da força sobre a população e o território sob sua jurisdição, motivo de sua existência..

REFERÊNCIAS

- ANFIP (2003). *Análise da Seguridade Social 2002*. Fundação ANFIP de estudos da seguridade social.
- ARELLANO, José P. (1980) *Sistemas alternativos de Seguridad Social: un analisis de la experiencia chilena*. Colección Estudios CIEPLAN, n 4. Noviembre, p. 119-157.
- ARELLANO, José P. (1989) *La Seguridad Social em Chile em los Años 90*. Coleccion Estúdios CIEPLAN, n 27. Diciembre, p. 63-82.
- ARENAS de MESA, Alberto. (2000) *Cobertura previsional en Chile: lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*. Santiago de Chile: CEPAL – Unidade de Estudos Especiales. (Série financiamento del desarrollo, 105).
- ARENAS de MESA, Alberto; CORNEJO, Pamela Gana. (s/ Data) *La reforma de los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión por gênero*. Notas de Población. 29 (74) p. 163-212.
- ARIENTI, Wagner L.; FILOMENO, Felipe A. (2005) *Economia Política do Moderno Sistema Mundial: as contribuições de Wallerstein, Braudel e Arrighi*. In Encontro Nacional de Economia Política, 10, 2005, Campinas. Anais... São Paulo: SEP, 2005.
- ARRIGHI, Giovanni. (1990) *A ilusão desenvolvimentista: uma reconceituação da semiperiferia*. In: _____ *A Ilusão do desenvolvimento*. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 207-252. (Coleção Zero à Esquerda).
- ARRIGHI, Giovanni. (1994) *O longo século XX*. Tradução de Vera Ribeiro e revisão de César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- ARRIGHI, Giovanni; DRANGEL, Jéssica. (1986) *A estratificação da economia mundial: considerações sobre uma zona semiperiférica*. In _____ *A Ilusão do desenvolvimento*. Tradução de Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 137-206. (Coleção Zero à Esquerda).
- BARCELLOS, Tânia M. (org) (1983) *A política social brasileira 1930-64: a evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística.
- BARR, Nicholas. (2001) *Reforma das previdências: mitos, verdades e escolhas políticas*. In: MPAS. *A Economia Política da Reforma da Previdência*. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS. 236 p. (Coleção Previdência Social, série traduções, 9). p. 93-159.
- BANCO MUNDIAL. (2000) *Brasil, questões críticas da previdência social*. Unidade de Administração, Brasil. Região da América Latina e Caribe. Banco Mundial, Relatório n 19641-BR, v 1. (sinopse do relatório).

BELTRÃO, Kaizô; LUSTOSA Bernardo J.; OLIVEIRA, Francisco B. (1995) *Financiamento*. In CISS. *Seguridade Social no Brasil. Conferência Interamericana de Seguridade Social*. México: Secretaria Geral. p. 145-174 (capítulo III)

BOBBIO, Norberto. (1986a) *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Traduzido por Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

————— (1986b) *Dicionário de Política, por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino*. Tradução de João Ferreira, Carmem C. Varriale e Outros. Brasília: Ed. UNB. 1328 p.

BRAUDEL, Fernand. (1979a) *Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII*. São Paulo: Martins Fontes, 1997. (As estruturas do cotidiano, v. 1), p.11-18 (introdução e prefácio), p. 511-514 (conclusão).

————— (1979b) *Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII*. São Paulo: Martins Fontes, 1998. (O tempo do mundo, v. 3), p. 7-74 (prefácio e capítulo 1), p. 566-587 (“que papel atribuir à conjuntura”, capítulo 6, e à guisa de conclusão).

————— (1992) *Escritos sobre história*. 2 Ed. São Paulo: Perspectiva. (“História e ciências sociais: A longa duração”, capítulo 3) p. 41-77.

BRESSER-PEREIRA (2001) *Auto-interesse e competência*. RBE. Rio de Janeiro. Jan/mar. 2003.

CARDOSO, Fernando H.; FALETTO, Enzo. (1970). *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara.

CARNEIRO, Ricardo. (2002) *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. Campinas-SP: Unicamp.. p 115-224.

CASTRO, Antonio B. (1984) *A economia brasileira em marcha forçada*. 2 Ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CENDA (2005) *Chile: Factibilidad de una Pensión Básica Universal*. Santiago. Disponível em <<http://www.cep.cl>> Acesso em 22 jun 2006.

CHAUI, Marilena (2000) *Convite à filosofia*. São Paulo: Ática.

CISS (2002) *Problemas de financiación y opciones de solución: informe sobre la seguridade social em América*. San Jerônimo Lidice, México.

CORTAZAR, René (1983) *Chile: resultados distributivos 1973-82*. Desarrollo Económico. v XXIII. n 91.

COSTA, Gustavo F. (2004) *Uma análise das fontes de crise e da reforma do sistema previdenciário no Brasil*. Curitiba: 67 f. Monografia (Graduação em Economia) – UFPR.

ELGUETA, Belarmino; CHELÉN, Alejandro. (1977) *Breve historia de medio siglo en Chile*. In América Latina: historia de medio siglo. 6 ed. Siglo XXI editores, s.a. de c.v. México, DF. (Volumen 1 – América del sur), p. 231-248.

ERS/ USDA. Banco de dados. *Historical Real Gross Domestic Product (GDP) and Growth Rates of GDP*. Disponível em <<http://www.ers.usda.gov/Data/macroeconomics/>> Acesso em 03 fev 2006.

—————. Banco de dados. *Historical Population for Baseline Countries and Regions, 1971-2005*. Disponível em <<http://www.ers.usda.gov/Data/macroeconomics/>> Acesso em 03 fev 2006.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. (1990) *As três economias políticas do welfare state*. In Lua Nova. (Revista de Cultura e Política) n. 24, set 1991, p. 85-116.

FAJNZYLBBER, Fernando (1983). *La industrialización trunca de la América Latina*. Centro de economia transnacional. México: Nueva Imagen.

FALEIROS, Vicente de P. (1980) *A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais*. 7 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

FISCELLA, Sérgio. (2005) *Deshojando la margarita: nada, poco y demasiado*. Relación entre los derechos de ciudadanía y las políticas de previsión social. In e-l@tina. Revista eletrónica de estudios latinoamericanos, vol. 3, n 10. Buenos Aires, enero-marzo, p. 5-25. Disponível em <<http://www.catedras.fsoc.uba.ar/udishal>> Acesso em 12 jan 2006.

GRUPPI, L. (1980) *Tudo começou com Maquiavel: as concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. Tradução de Dario Canali. 10 ed. Porto Alegre: L&PM, 1986.

HALL, John. A. (org.) (1986) *Os Estados na História*. Tradução de Paulo Vaz, Almir Nascimento e Roberto Brandão. Rio de Janeiro: Imago Ed., 1992. (Série Diversos).

BENNETT, Hermann. SCHIMIDT-HEBBEL, Klaus (2001) *Déficit previsional del sector público y garantía de pensión mínima*. Notas de investigación. V. 4, n 3, Diciembre.

HOBSBAWM, Eric. J. (1994) *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Traduzido por Marcos Santarrita e revisado por Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. Banco de Dados *Estatísticas do século XX: Contas nacionais consolidadas*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em 20 set 2005..

IPEADATA. Banco de dados. *Dados Macroeconômicos: Contas Nacionais*. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br>> Acesso em 11 out 2005.

JAMES, Estelle. (1998) *Novos sistemas previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes*. In: MPAS. A Economia Política da Reforma da Previdência. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2001. 236 p. (Coleção Previdência Social, série traduções, 9), p. 9-47.

LARROULET, Cristián. (2006) *Una reflexión sobre la reforma previsional*. Libertad e Desarrollo. (Serie Informe Económico , 167). 18 p.

LIZANA, Izabel M. (2004) *Impacto de la reforma previsional en 1981 en los beneficios para los afiliados*. Santiago, Chile: Facultad de Ciências Sociales, Universidad de Chile (Tese de Mestrado em Ciências Sociais)

LOURENÇO, André Luís (2005) *Semiperiferia: uma hipótese em discussão*. Economia e Sociedade. Campinas. V. 14. n 1 (24) . Jan/ jun. p. 177-186.

MAGALHÃES *et all* (1995) *Situação atual da previdência brasileira*. In CISS. Seguridade Social no Brasil. Conferência Interamericana de Seguridade Social. México: Secretaria Geral. p. 57-144 (capítulo II).

MALLOY, James. M. (1979) *A política da previdência social no Brasil*. Tradução de Maria José Lindgren Alves. Revisão Técnica de Hésio Cordeiro. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

MANN, Michael. (1984) *O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados*. In HALL, J. A. (org.) Os Estados na História. Rio de Janeiro: Imago Ed., 1992. (Série Diversos), p. 163-204.

MARQUES, Rosa. M.; MENDES, Áquilas (2004) *O governo Lula e a contra-reforma previdenciária*. São Paulo em Perspectiva. v 18(3) . p. 3-15.

MARQUES, Rosa M.; BATICH, Mariana; MENDES, Áquilas. (2003) *Previdência social brasileira: um balanço da reforma FHC*. São Paulo em Perspectiva. v 17(1) . p. 111-121.

MARX, Karl. (1999) *O Capital: crítica da Economia Política*, 17^a. Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MATIASCIC, Milko. (2002). *Crise e reforma do complexo previdenciário no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP (Tese de Doutorado em Economia).

McMICHAEL, Philip (1990). *Incorporating comparison within a world-historical perspective: an alternative comparative method*. American Sociological Review, v 55. June. p. 385-397.

MÉDICI, André C. *et al* (1995) *Panorama Histórico* In CISS. Seguridade Social no Brasil. Conferência Interamericana de Seguridade Social. México: Secretaria Geral. p. 1-56 (capítulo I).

MÉNDES, Angel V. (2003) *Las pensiones mínimas garantizadas: el gasto fiscal y el sistema previsional chileno: garantía estatal por pensiones mínimas*. AISS. Decimocuarta Conferencia Internacional de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social. México D.F.

MESA-LAGO, Carmelo (1985) *El desarrollo de la seguridad social en America Latina*. In Estudios y Informes de la CEPAL n. 43. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

MESA-LAGO, Carmelo (2004) *Evaluación de un cuarto de siglo de reformas: estructura de pensiones en América Latina*. Revista de la CEPAL 84. Diciembre.

MPAS. Banco de Dados. *Fluxo de Caixa do INSS*. Disponível em <<http://www.mpas.gov.br>> Acesso em 18 ago 2005

MPAS (2001) *Previdência e estabilidade social: curso formadores em previdência social*. 2. Ed. Brasília: MPAS/ SPS, 2001. 128 p. (Coleção Previdência Social, série estudos, 7).

OCDE. Banco de Dados. *Contas Nacionais*. Disponível em <http://www.oecd.org/document/28/0,2340,en_2825_495684_2750044_1_1_1_1,00.html> Acesso em 26 ago 2005.

OIT. (1944). *Constituição da Organização Internacional do Trabalho: Conferência da Filadélfia*. Disponível em <<http://www.ilo.org/public/spanish/about/iloconst.htm>> Acesso em 06 mai 2005.

OIT/ EURODATA. Banco de dados. *O Custo da Seguridade Social (1949-1993)*. Genova/ Manheim, 2001. Disponível em <<http://mzes162.mzes.uni-mannheim.de/projekte/coss/start.htm>> Acesso em 8 ago 2005.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Thomas. (org.) (1996). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

PIÑERA, José. (2005) *Discurso histórico AFP: 25 años un modelo exitoso*. Libertad e Desarrollo. (Serie Informe Económico , 167)

PIORE, Michael. J., SABEL, Charles. F. (1984). *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. New York: Basic Books.

POCHMANN, Marcio. (2004) *Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil*. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 3-16.

POULANTZAS, Nicos. (1978) *O Estado, o poder, o socialismo*. Tradução de Rita Lima. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 40 (2003). Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional no 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília.

REZENDE, Fernando A. (1978). *Finanças Públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RINCÓN, Ximena; ROJAS, Luis H.; YUMHA, Labile (org) (2004) *Financiamiento y asignación de recursos de la seguridad social chilena: período 2000-2002*. Superintendencia de la Seguridad Social de Chile. 163 p. Disponível em <<http://www.suseso.cl>> Acesso em 26 abr 2006.

SALVADOR, Evilásio da S. (2003) *As implicações da reforma da previdência social de 1998 sobre o mercado de trabalho no Brasil*. Brasília: Instituto de Ciências Humanas, UNB (Tese de Mestrado em Política Social).

SCHWARZER, Helmut; QUERINO, Ana C. (2002) *Benefícios Sociais e Pobreza: Programas não Contributivos da Seguridade Social Brasileira*. Brasília: IPEA, 2002. 52 p. Texto para discussão n.º 929. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/>> Acesso em: 23 abr 2003.

SILVA, Enid. R. da; SCHWARZER, Helmut. *Proteção Social, Aposentadorias, Pensões e Gênero no Brasil*. Brasília: IPEA, 2002. 55 p. (Texto para discussão n.º 934). Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/>> Acesso em 23 abr. 2003.

SKIDMORE, Thomas E. (1988) *Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SOUZA, Marcelo M. (1999) *A transposição de teorias sobre a institucionalização do welfare state para o caso dos países subdesenvolvidos*. Brasília: IPEA, 1999. 18 p. (Texto para discussão n. 695). Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/>> Acesso em 25 out 2004.

TAVARES, Maria da C. *Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil*. 3 ed. Campinas, SP: Unicamp. IE, 1998 (30 anos de Economia – Unicamp, 6).

THOMPSON, Lawrence. (2000) *Mais Velha e Mais Sábia: A Economia dos Sistemas Previdenciários*. Traduzido por Celso Barroso Leite. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS. 160 p. (Coleção Previdência Social, série debates, 4).

TILLY, Charles. (1990) *Coerção, capital e estados europeus, 990-1992*. Tradução: Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: USP, 1994.

UIC. Banco de dados. *Le monete nel mondo: currencies of the world*. Disponível em <<http://www.uic.it/UICFEWebroot/index.jsp?whichArea=Cambi>> Acesso em 26 ago 2005.

VIANNA, Sérgio. B. (1990) *A política econômica externa e industrialização: 1946-1951*. In: ABREU (org) (1990) *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 105-122 (capítulo 4).

WALLERSTEIN, Immanuel. (1974) *O moderno sistema mundial*. Biblioteca das Ciências do Homem: Afrontamento, 1974. (A agricultura capitalista e as origens da economia-mundo européia no século XVI, v I), p.14-22 (introdução), p.73-131 (cap. 2), p.337-346 (cap. 7).

————— (1983) *La crisis como transición*. In *Dinámica de la crisis global*. México: Siglo XXI editores, 1987.

————— (1995) *Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista*. Tradução de Renato Aguiar e revisão de César Benjamin e Immanuel Wallerstein. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

————— (1996) *Mudança Social? A mudança é eterna. Nada muda jamais*. In —

————— (2002) *O fim do mundo como concebemos*. Rio de Janeiro: Renvan. p. 155-170.

————— (1998) *As invenções de realidades tempo-espaço: rumo a um entendimento de nossos sistemas históricos*. In ————— (1998) *Impensar las ciencias sociales*. México D.F.: Siglo Veintutino. p. 149-163..

WEBER, Max. (1919) *A política como vocação*_(Politik als Beruf, 1918). In GERTH, H.H.; MILLS, C. W. (1946) *Max Weber: ensaios de sociologia*. Tradução de Waltensir Dutra e Revisão de Fernando Henrique Cardoso. 5 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2002, p. 55-89.

————— (1924) *Estruturas do Poder* (Wirtschaft und Gesellschaft, 1922; Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik, 1924). In GERTH, H.H.; MILLS, C. W. (1946) *Max Weber: ensaios de sociologia*. Tradução de Waltensir Dutra e Revisão de Fernando Henrique Cardoso. 5 ed. Rio de Janeiro: LTC, 2002, p. 111-125.

XIMENES, Sérgio. (2000) *Minidicionário Ediouro da língua portuguesa*. 2 Ed reform. São Paulo.

APÊNDICE

Indicadores $IEMT_{PERCAPITA}$ e $DPEM_{PERCAPITA}$

I) Cálculo do $IEMT_{PERCAPITA}$

Para identificar a participação da remuneração dos trabalhadores residentes no nível de contribuições previdenciárias em cada um dos países estudados, partiu-se do nível de salários no país como parte do Produto Interno Bruto ao custo de fatores (PIB_{CF}) que, como foi justificado no texto, deve expressar o custo do fator trabalho para a sociedade nacional na medida em que representa um percentual da renda interna deduzida de impostos indiretos e acrescida de transferências e subsídios à população. Sua representação é apresentada na equação 1.

Equação 1:

$$REMLocal = \frac{REM}{PIB_{CF}}$$

Onde:

$REMLocal$: Remuneração do Trabalho como parte do PIB_{CF} no país considerado;
 REM é o montante anual de remuneração em forma de salários na contas nacionais;
 PIB_{CF} é o Produto Interno Bruto ao custo de fatores.

O percentual obtido para cada ano em que foram coletadas informações é multiplicado pelo Produto Nacional Bruto *per capita* a preços de mercado (PNB_{PM} *per capita*). O resultado é dividido pelo Produto Mundial Bruto *per capita* (PMB *per capita*). O valor encontrado representa o indicador $IEMT_{PERCAPITA}$ (Equação 2).

Equação 2:

$$IEMT_{PERCAPITA} = \frac{\left[\left(\frac{REM}{PIB_{CF}} \right) \times PNB_{PERCAPITA} \right]}{PMB_{PERCAPITA}}$$

Onde:

$IEMT_{PERCAPITA}$ representa a internalização de excedentes econômicos pelo trabalho;
 $PNB_{PERCAPITA}$ é o Produto Nacional Bruto *per capita* a preços de mercado;
 $PMB_{PERCAPITA}$ é o Produto Mundial Bruto *per capita*

Este raciocínio é feito com base no critério utilizado por Giovanni Arrighi e Jéssica Drangel (1986), de tomar o PNB *per capita* ao longo do tempo como meio de identificar o comando econômico relativo exercido sobre os excedentes mundiais pelos residentes em cada país. Justifica-se aqui que, ao multiplicar a $REMLocal$ (Equação 1) pelo PNB *per capita*, ou seja, pelo comando econômico relativo exercido pelos residentes sobre os

excedentes mundiais, estaremos destacando o comando econômico exercido pelos trabalhadores. Como alega Arrighi em outro trabalho, o fundamento lógico em utilizar o PNB *per capita*, com o qual se considera a renda apropriada por residentes em outros Estados ou jurisdições, é que “... ao longo do tempo (...) se pode considerar que o PNB *per capita* mede a ‘riqueza’ e não a ‘renda’ (ARRIGHI, 1990: 222)” em um dado país.

Justifica-se esse critério por estarmos interessados em verificar a possibilidade de uma sociedade, por intermédio do Estado, continuar implementado a política previdenciária no decorrer da expansão financeira.

II) Cálculo do **DPEM** *PERCAPITA*

Entendido o procedimento adotado para criar o IEMT *PERCAPITA*, fica fácil compreender como se chega ao indicador DPEM *PERCAPITA*.

De forma similar à representação da remuneração do trabalho como parte do PIB_{CF}, toma-se a despesa previdenciária em cada ano também como parte do PIB_{CF}. Com este procedimento, busca-se medir a proporção da renda interna (deduzida de impostos indiretos e acrescida das transferências e subsídios) que é destinada à despesa previdenciária. Essa proporção deve expressar a possibilidade que um Estado tem para realizar a política previdenciária, isto é, destinar recursos econômicos para a previdência social. A representação é mostrada na equação 3:

Equação 3:

$$DESPLocal = \frac{DESP}{PIB_{CF}}$$

Onde:

DESPLocal é a despesa previdenciária como parte do PIB_{CF} no país considerado;

DESP é o montante anual de despesa com previdência social no país considerado;

PIB_{CF} é Produto Interno Bruto ao custo de fatores.

O percentual obtido também é multiplicado pelo PNB_{PM} *per capita* e o resultado então dividido pelo Produto Mundial Bruto per capita (*PMB per capita*), para se chegar ao indicador. A representação está apresentada na equação 4:

Equação 4:

$$DPEM_{PERCAPITA} = \frac{\left[\left(\frac{DESP}{PIB_{CF}} \right) \times PNB_{PERCAPITA} \right]}{PMB_{PERCAPITA}}$$

Onde:

DPEM_{PERCAPITA} representa a despesa previdenciária como parte do excedente mundial;

PNB_{PERCAPITA} é o Produto Nacional Bruto per capita a preços de mercado;

PMB_{PERCAPITA} é p Produto Mundial Bruto per capita

Todo esse raciocínio se faz considerando-se de que parte dos excedentes econômicos mundiais é transformada em recursos econômicos que vão para o Estado (impostos, contribuições, taxas, etc.), e esse montante arrecadado é destinado a várias finalidades, ou seja, possibilita a prática de vários tipos de políticas, dentre as quais a previdência social.

O procedimento adotado fundamenta-se na proposição de THOMPSON (2000) para cálculo do custo dos aposentados em uma determinada sociedade. Segundo este autor, seria possível identificar num país o custo com aposentadorias a partir do seguinte critério:

Considerando:

C = consumo agregado

CR = consumo agregado de aposentados

N = população total

R = número total de aposentados

Y = rendimento total

Obtém-se:

1) razão de consumo agregado = C/Y

2) razão dependência de aposentados = R/N

3) consumo médio dos aposentados = CR/R

4) consumo médio total = C/N

5) razão padrões de vida = consumo médio dos aposentados
dividido pelo consumo médio total
= $(CR/R) / (C/N)$
= $(CR/R) (N/C)$

Como o ônus relativo é o produto das três razões antes numeradas como 1), 2), e 5):

$$\text{Ônus relativo} = (C/Y) (R/N) (N/C).$$

Como estes aparecem tanto no numerador como no denominador se cancelam: C, N e R.

Isso deixa o ônus relativo como CR/Y , a fração do rendimento total usada para sustentar a população aposentada.

Fonte: THOMPSON, Lawrence. (2000) *Mais Velha e Mais Sábia: A Economia dos Sistemas Previdenciários*. Traduzido por Celso Barroso Leite. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS. 160 p. (Coleção Previdência Social, série debates, 4). p. 55.

Portanto, Thompson propõe medir o custo com programas de aposentadorias a partir da relação entre consumo agregado dos aposentados e o rendimento total apropriado por uma nação, este expresso pelo PNB (THOMPSON, 2000: 48).

A intenção no presente trabalho é identificar a possibilidade que o Estado dispõe para realizar a política previdenciária, o que inclui não somente os gastos com aposentados, mas também com todos os outros beneficiários que são contemplados pela política (enfermos, dependentes, viúvas, mães, etc.). Esta possibilidade expressa o custo previdenciário para a sociedade como um todo, na medida em que o Estado destina parte dos excedentes internalizados/nacionalizados no país para com a previdência social.

Com base nessa definição de custos para com aposentados em uma nação, mas buscando *abrange todas as despesas previdenciárias* e também detectar a *origem dos recursos (em termos individuais ou por habitante em cada país) para a previdência no espaço mundial*, propõe-se o indicador de $DPEM_{PERCAPITA}$ como mensuração da parte desses recursos econômicos, criados em escala mundial, que são despendidos internamente pelo Estado com previdência. Nos lugares em que há maior $DPEM$ *per capita* há, por definição, um Estado mais capaz ou com maior possibilidade de implementar a política previdenciária.

ANEXOS

TABELA A.1 – PAÍSES CENTRAIS: POPULAÇÃO E NÍVEL DE EMPREGO E DESEMPREGO, EM MILHARES DE PESSOAS - 1971-2003*.

PAÍS	RUBRICAS	ANO																
		1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Reino Unido	População (POPnac)	55.928,0	56.097,0	56.223,0	56.236,0	56.226,0	56.216,0	56.190,0	56.178,0	56.240,0	56.330,0	56.357,0	56.291,0	56.316,0	56.409,0	56.554,0	56.684,0	56.804,0
	PEA					25.996,9	26.145,7	26.268,7	26.396,9	26.688,7	26.991,9	26.865,4	26.823,9	26.728,7	27.303,0	27.534,0	27.663,0	27.921,0
	Empregados ¹					25.056,0	24.844,0	24.866,0	25.014,0	25.393,0	25.327,0	24.345,0	23.907,0	23.624,0	24.005,0	24.359,0	24.490,0	24.842,0
	Desempregados ¹	751,3	837,4	595,6	599,5	940,9	1.301,7	1.402,7	1.382,9	1.295,7	1.664,9	2.520,4	2.916,9	3.104,7	3.298,0	3.175,0	3.173,0	3.080,0
	POPnac menos PEA					30.229,1	30.070,3	29.921,3	29.781,1	29.551,3	29.338,1	29.491,6	29.467,1	29.587,3	29.106,0	29.020,0	29.021,0	28.883,0
França	População (POPnac)	52.407,0	52.873,8	53.297,7	53.646,0	53.894,4	54.109,9	54.354,4	54.591,4	54.827,8	55.109,2	55.419,1	55.746,1	56.048,0	56.325,8	56.609,6	56.898,2	57.208,4
	PEA	21.304,9	21.462,9	21.742,2	21.982,7	22.064,9	22.318,1	22.627,1	22.768,2	23.083,7	23.239,7	23.405,0	23.639,2	23.712,5	23.866,0	23.923,9	24.071,0	24.198,4
	Empregados ²	20.735,9	20.867,6	21.158,2	21.353,6	21.164,3	21.321,3	21.492,9	21.567,4	21.696,3	21.747,3	21.644,2	21.710,4	21.693,7	21.509,0	21.450,3	21.550,7	21.631,2
	Desempregados ²	569,0	595,3	584,0	629,1	900,6	996,8	1.134,2	1.200,8	1.387,4	1.492,4	1.760,8	1.928,8	2.018,8	2.357,0	2.473,6	2.520,3	2.567,2
	POPnac menos PEA	31.102,1	31.410,9	31.555,5	31.663,3	31.829,5	31.791,8	31.727,3	31.823,2	31.744,1	31.869,5	32.014,1	32.106,9	32.335,5	32.459,8	32.685,7	32.827,2	33.010,0
Dinamarca	População (POPnac)	4.963,0	4.992,0	5.022,0	5.045,0	5.060,0	5.073,0	5.088,0	5.104,0	5.117,0	5.123,0	5.122,0	5.118,0	5.114,0	5.112,0	5.114,0	5.121,0	5.127,0
	PEA		2.377,2	2.435,7	2.480,2	2.465,4	2.555,2	2.604,6	2.634,8	2.622,5		2.631,5		2.665,3	2.740,2	2.773,8	2.884,4	2.922,6
	Empregados ³		2.355,4	2.385,2	2.354,6	2.332,2	2.391,6	2.413,9	2.473,0	2.438,7		2.368,7		2.389,3	2.488,4	2.553,4	2.662,5	2.678,7
	Desempregados ³		21,8	50,5	125,6	133,2	163,6	190,7	161,8	183,8	243,0	262,8	283,0	276,0	251,8	220,4	221,9	243,9
	POPnac menos PEA		2.614,8	2.586,3	2.564,8	2.594,6	2.517,8	2.483,4	2.469,2	2.494,5		2.490,5		2.448,7	2.371,8	2.340,2	2.236,6	2.204,4
Noruega	População (POPnac)	3.903,0	3.933,0	3.960,0	3.985,0	4.007,0	4.026,0	4.043,0	4.059,0	4.073,0	4.086,0	4.100,0	4.115,0	4.128,0	4.140,0	4.153,0	4.167,0	4.187,0
	PEA		1.692,0	1.703,0	1.724,0	1.768,0	1.818,0	1.863,0	1.903,0	1.933,0	1.975,0	2.008,0	2.020,0	2.032,0	2.042,0	2.085,0	2.139,0	2.186,0
	Empregados	1.644,8	1.663,9	1.676,7	1.699,4	1.727,9	1.786,0	1.836,1	1.868,8	1.895,3	1.942,5	1.968,0	1.968,1	1.963,1	1.977,5	2.031,4	2.097,5	2.140,5
	Desempregados		28,0	26,0	25,0	40,0	32,0	27,0	35,0	38,0	32,0	40,0	52,0	69,0	64,0	54,0	42,0	45,0
	POPnac menos PEA		2.241,0	2.257,0	2.261,0	2.239,0	2.208,0	2.180,0	2.156,0	2.140,0	2.111,0	2.092,0	2.095,0	2.096,0	2.098,0	2.068,0	2.028,0	2.001,0
Suécia	População (POPnac)	8.098,0	8.122,0	8.137,0	8.161,0	8.192,0	8.222,0	8.251,0	8.275,0	8.294,0	8.310,0	8.320,0	8.325,0	8.329,0	8.337,0	8.350,0	8.370,0	8.398,0
	PEA	3.961,0	3.969,0	3.977,0	4.042,0	4.129,0	4.154,0	4.174,0	4.209,0	4.268,0	4.318,0	4.333,0	4.356,0	4.375,0	4.391,0	4.424,0	4.397,0	4.410,0
	Empregados ⁴	3.860,0	3.862,0	3.879,0	3.962,0	4.062,0	4.088,0	4.099,0	4.115,0	4.180,0	4.232,0	4.225,0	4.219,0	4.224,0	4.255,0	4.299,0	4.299,0	4.316,0
	Desempregados ⁴	101,0	107,0	98,0	80,0	67,0	66,0	75,0	94,0	88,0	86,0	108,0	137,0	151,0	136,0	125,0	98,0	94,0
	POPnac menos PEA	4.137,0	4.153,0	4.160,0	4.119,0	4.063,0	4.068,0	4.077,0	4.066,0	4.026,0	3.992,0	3.987,0	3.969,0	3.954,0	3.946,0	3.926,0	3.973,0	3.988,0
Finlândia	População (POPnac)	4.612,0	4.640,0	4.666,0	4.691,0	4.711,0	4.726,0	4.739,0	4.753,0	4.765,0	4.780,0	4.800,0	4.827,0	4.856,0	4.882,0	4.902,0	4.918,0	4.932,0
	PEA	2.318,1	2.346,0	2.383,9	2.378,7	2.386,3	2.394,9	2.401,1	2.412,2	2.432,0	2.469,5	2.506,2	2.547,1	2.559,2	2.568,7	2.568,0	2.569,3	2.574,7
	Empregados	2.263,1	2.284,0	2.326,9	2.334,7	2.324,3	2.302,9	2.261,1	2.240,2	2.289,0	2.355,5	2.385,2	2.412,1	2.421,2	2.435,7	2.439,0	2.431,3	2.444,7
	Desempregados	55,0	62,0	57,0	44,0	62,0	92,0	140,0	172,0	143,0	114,0	121,0	135,0	138,0	133,0	129,0	138,0	130,0
	POPnac menos PEA	2.293,9	2.294,0	2.282,1	2.312,3	2.324,7	2.331,1	2.337,9	2.340,8	2.333,0	2.310,5	2.293,8	2.279,9	2.296,8	2.313,3	2.334,0	2.348,7	2.357,3

TABELA A.1 - PAÍSES CENTRAIS: POPULAÇÃO E NÍVEL DE EMPREGO E DESEMPREGO, EM MILHARES DE PESSOAS - 1971-2003* (continuação, p. 2)

PAÍS	RUBRICAS	ANO																
		1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Áustria	População (POPnac)	7.500,5	7.543,5	7.585,5	7.598,5	7.578,5	7.565,5	7.568,4	7.562,3	7.549,4	7.549,4	7.568,7	7.574,1	7.561,9	7.561,4	7.565,0	7.569,8	7.574,6
	PEA	3.026,0	3.033,1	3.056,3	3.064,3	3.024,5	3.733,5	3.774,1	3.800,4	3.815,2	3.845,8	3.846,9	3.831,6	3.830,0	3.830,4	3.849,3	3.873,7	3.885,0
	Empregados ¹	2.974,0	2.984,0	3.015,0	3.023,0	2.969,0	3.676,7	3.721,6	3.740,5	3.756,7	3.791,4	3.776,7	3.725,2	3.700,5	3.697,7	3.708,5	3.719,3	3.717,6
	Desempregados ¹	52,0	49,1	41,3	41,3	55,5	56,8	52,5	59,8	58,4	54,4	70,2	106,4	129,6	132,7	140,8	154,4	167,3
	POPnac menos PEA	4.474,5	4.510,4	4.529,2	4.534,2	4.554,0	3.832,0	3.794,3	3.761,9	3.734,2	3.703,6	3.721,8	3.742,5	3.731,9	3.731,0	3.715,7	3.696,1	3.689,6
Bélgica	População (POPnac)	9.660,3	9.696,2	9.725,2	9.755,1	9.782,1	9.798,1	9.809,1	9.817,0	9.824,0	9.834,0	9.841,0	9.849,0	9.854,0	9.855,0	9.857,0	9.859,0	9.870,0
	PEA	3.749,0	3.762,0	3.796,2	3.867,8	3.898,0	3.938,7	3.964,2	3.994,5	4.046,0	4.069,0	4.085,5	4.118,0	4.063,5	4.069,2	4.061,7	4.083,2	4.097,9
	Empregados ²	3.664,5	3.656,8	3.688,0	3.747,2	3.694,6	3.677,6	3.663,5	3.670,2	3.705,4	3.700,2	3.631,2	3.583,0	3.651,5	3.649,2	3.666,7	3.691,2	3.718,9
	Desempregados ²	84,5	105,2	108,2	120,6	203,4	261,1	300,7	324,3	340,6	368,8	454,3	535,0	412,0	420,0	395,0	392,0	379,0
	POPnac menos PEA	5.911,3	5.934,2	5.929,0	5.887,3	5.884,1	5.859,4	5.844,9	5.822,5	5.778,0	5.765,0	5.755,5	5.731,0	5.790,5	5.785,8	5.795,3	5.775,8	5.772,1
Holanda	População (POPnac)	13.194,0	13.330,0	13.438,0	13.543,0	13.660,0	13.773,0	13.856,0	13.939,0	14.034,0	14.148,0	14.247,0	14.312,0	14.368,0	14.423,0	14.488,0	14.567,0	14.664,0
	PEA							5.105,8		5.263,3		5.547,6		5.683,5		5.765,5		6.717,0
	Empregados ³							4.806,0		4.939,0		5.108,0		5.007,0		5.145,0		6.206,0
	Desempregados ³					296,5		299,8		324,3		439,6		676,5		620,5		511,0
	POPnac menos PEA							8.750,2		8.770,7		8.699,4		8.684,5		8.722,5		7.947,0
Austrália	População (POPnac)	13.192,0	13.407,0	13.612,0	13.818,0	13.966,0	14.111,0	14.280,0	14.436,0	14.602,0	14.810,0	15.055,0	15.292,0	15.485,0	15.682,0	15.901,0	16.140,0	16.395,0
	PEA								6.443,5	6.519,0	6.692,9	6.810,4	6.909,8	6.997,4	7.135,1	7.583,4	7.787,1	7.960,1
	Empregados ³								6.038,3	6.110,6	6.284,3	6.416,5	6.414,9	6.300,4	6.493,9	6.989,5	7.157,9	7.358,4
	Desempregados ³	107,3	150,1	136,3	161,6	302,5	298,1	358,1	405,2	408,4	408,6	393,9	494,9	697,0	641,2	593,9	629,2	601,7
	POPnac menos PEA								7.992,5	8.083,0	8.117,1	8.244,6	8.382,2	8.487,6	8.546,9	8.317,6	8.352,9	8.434,9
Canadá	População (POPnac)	21.962,0	22.218,5	22.491,8	22.807,9	23.143,2	23.449,8	23.725,9	23.963,4	24.201,8	24.516,1	24.820,4	25.117,4	25.367,0	25.607,7	25.842,7	26.101,2	26.448,9
	PEA	9.123,6	9.370,3	9.743,5	10.104,2	10.427,8	10.615,1	10.909,9	11.261,9	11.656,7	12.029,6	12.407,0	12.468,8	12.705,7	12.924,9	13.228,3	13.483,7	13.777,1
	Empregados	8.588,6	8.817,3	9.228,5	9.590,2	9.737,8	9.876,9	10.050,2	10.335,6	10.793,4	11.139,5	11.481,5	11.120,0	11.210,2	11.485,5	11.843,5	12.205,5	12.586,1
	Desempregados	535,0	553,0	515,0	514,0	690,0	738,3	859,7	926,2	863,2	890,1	925,5	1.348,8	1.495,5	1.439,4	1.384,8	1.278,1	1.191,0
	POPnac menos PEA	12.838,4	12.848,2	12.748,3	12.703,7	12.715,4	12.834,7	12.816,0	12.701,5	12.545,1	12.486,5	12.413,4	12.648,6	12.661,3	12.682,8	12.614,4	12.617,5	12.671,8
Alemanha	População (POPnac)	78.345,0	78.715,0	78.956,0	78.979,0	78.679,0	78.317,0	78.165,0	78.082,0	78.104,0	78.303,0	78.418,0	78.335,0	78.122,0	77.846,0	77.668,0	77.690,0	77.718,0
	PEA																	
	Empregados ⁴																	
	Desempregados ⁴																	
	POPnac menos PEA																	
Nova Zelândia	População (POPnac)	2.864,0	2.913,0	2.971,0	3.032,0	3.087,0	3.116,0	3.128,0	3.129,0	3.138,0	3.144,0	3.157,0	3.183,0	3.226,0	3.258,0	3.272,0	3.313,5	3.342,1
	PEA																1.691,1	1.699,0
	Empregados																1.621,6	1.629,1
	Desempregados	3,1	5,7	2,3	1,0	4,2	5,4	7,4	22,3	25,3	36,5	48,3	52,1	76,5	66,5	53,2	69,4	70,0
	POPnac menos PEA																1.622,4	1.643,1

TABELA A.1 PAÍSES CENTRAIS: POPULAÇÃO E NÍVEL DE EMPREGO E DESEMPREGO, EM MILHARES DE PESSOAS - 1971-2003* (continuação, p. 3)

PAÍS	RUBRICAS	ANO																
		1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Suíça	População (POPnac)	6.441,0	6.460,0	6.404,0	6.333,0	6.316,0	6.333,0	6.351,0	6.385,0	6.429,0	6.467,0	6.482,0	6.505,0	6.533,0	6.573,0	6.619,0	6.441,0	6.460,0
	PEA	3.277,1	3.273,2	3.127,2	3.044,7	3.048,0	3.077,5	3.105,3	3.172,3	3.245,9	3.269,2	3.283,3	3.323,2	3.384,3	3.455,7	3.539,7	3.277,1	3.273,2
	Empregados ¹	3.277,0	3.273,0	3.117,0	3.024,0	3.036,0	3.067,0	3.095,0	3.166,0	3.240,0	3.256,0	3.257,0	3.288,0	3.354,0	3.430,0	3.515,0	3.277,0	3.273,0
	Desempregados ¹	0,1	0,2	10,2	20,7	12,0	10,5	10,3	6,3	5,9	13,2	26,3	35,2	30,3	25,7	24,7	0,1	0,2
	POPnac menos PEA	3.163,9	3.186,8	3.276,8	3.288,3	3.268,0	3.255,5	3.245,7	3.212,7	3.183,1	3.197,8	3.198,7	3.181,8	3.148,7	3.117,3	3.079,3	3.163,9	3.186,8
Estados Unidos	População (POPnac)	211.939,0	213.898,0	215.981,0	218.086,0	220.289,0	222.629,0	225.106,0	227.726,0	230.008,0	232.218,0	234.333,0	236.394,0	238.506,0	240.683,0	242.843,0	211.939,0	213.898,0
	PEA	92.721,0	95.152,0	96.883,0	99.153,0	101.945,0	105.164,0	107.851,0	109.859,0	111.672,0	113.298,0	114.680,0	116.717,0	118.683,0	121.097,0	123.168,0	92.721,0	95.152,0
	Empregados ²	88.356,0	89.996,0	88.954,0	91.747,0	94.954,0	98.962,0	101.714,0	102.222,0	103.399,0	102.620,0	103.963,0	108.178,0	110.371,0	112.860,0	115.743,0	88.356,0	89.996,0
	Desempregados ²	4.365,0	5.156,0	7.929,0	7.406,0	6.991,0	6.202,0	6.137,0	7.637,0	8.273,0	10.678,0	10.717,0	8.539,0	8.312,0	8.237,0	7.425,0	4.365,0	5.156,0
	POPnac menos PEA	119.218,0	118.746,0	119.098,0	118.933,0	118.344,0	117.465,0	117.255,0	117.867,0	118.336,0	118.920,0	119.653,0	119.677,0	119.823,0	119.586,0	119.675,0	119.218,0	118.746,0

FONTE: OCDE e OIT

NOTAS: * Dados da população, PEA e sua composição extraídos de OCDE: Banco de Dados. *Contas Nacionais*. Disponível em <http://www.oecd.org/document/28/0,2340,en_2825_495684_2750044_1_1_1_1,00.html>. Acesso em 26 ago 2005.

Para completar as mensurações da PEA e sua composição são extraídos dados de OIT. Banco de dados. *Laborsta internet*. yearly data. Disponível em <<http://laborsta.ilo.org/>> Acesso em 03 dez 2005.

¹ Mensurações com base em dados da OCDE, exceto as referências de empregados e desempregados até 1983 extraídas da OIT.

² Mensurações com base em dados da OCDE, exceto as referências de empregados e desempregados até 1989 extraídas da OIT.

³ Mensurações com base em dados da OCDE, exceto as referências de empregados e desempregados até 1987 extraídas da OIT.

⁴ Mensurações com base em dados da OCDE, exceto as referências de empregados e desempregados até 1992 extraídas da OIT.

⁵ Mensurações com base em dados da OCDE, exceto as referências de empregados e desempregados até 1975 extraídas da OIT.

⁶ Mensurações com base em dados da OCDE, exceto as referências de empregados e desempregados até 1982 extraídas da OIT.

⁷ Mensurações com base em dados da OCDE, exceto as referências de empregados e desempregados até 1984 extraídas da OIT.

⁸ Mensurações com base em dados da OCDE, exceto as referências de empregados e desempregados até 1990 extraídas da OIT.

⁹ Mensurações com base em dados da OCDE, exceto as referências de desempregados até 1985 extraídas da OIT.

TABELA A.1 - PAÍSES CENTRAIS: POPULAÇÃO E NÍVEL DE EMPREGO E DESEMPREGO, EM MILHARES DE PESSOAS - 1971-2003* (continuação, p. 4)

PAÍS	RUBRICAS	ANO															
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Reino Unido	População (POPnac)	56.916,0	57.076,0	57.237,0	57.439,0	57.585,0	57.714,0	57.862,0	58.025,0	58.164,0	58.314,0	58.475,0	58.684,0	58.886,0	59.113,0	59.322,0	59.554,0
	PEA	28.290,0	28.684,0	28.925,0	28.807,0	28.428,0	28.234,0	28.201,0	28.202,0	28.345,0	28.492,0	28.497,0	28.811,0	29.071,0	29.122,0	29.404,0	29.648,0
	Empregados ¹	25.749,0	26.565,0	26.922,0	26.365,0	25.632,0	25.281,0	25.451,0	25.731,0	26.000,0	26.448,0	26.713,0	27.052,0	27.434,0	27.691,0	27.861,0	28.159,0
	Desempregados ¹	2.541,0	2.119,0	2.004,0	2.442,0	2.796,0	2.953,0	2.750,0	2.470,0	2.344,0	2.045,0	1.783,0	1.759,0	1.638,0	1.431,0	1.542,0	1.489,0
	POPnac menos PEA	28.626,0	28.392,0	28.312,0	28.632,0	29.157,0	29.480,0	29.661,0	29.823,0	29.819,0	29.822,0	29.978,0	29.873,0	29.815,0	29.991,0	29.918,0	29.906,0
França	População (POPnac)	57.525,9	57.861,8	58.170,9	58.464,2	58.754,4	59.000,3	59.209,7	59.418,7	59.624,4	59.830,7	60.046,7	60.320,1	60.667,4	61.044,5	61.425,6	61.799,6
	PEA	24.285,5	24.469,2	25.225,8	25.393,5	25.501,9	25.523,1	25.714,7	25.753,3	26.041,6	26.184,0	26.425,6	26.741,6	27.031,9	27.250,7	27.535,4	27.735,5
	Empregados ²	21.829,5	22.146,2	22.847,6	22.872,1	22.739,2	22.446,2	22.479,0	22.678,3	22.763,7	22.863,5	23.211,1	23.676,1	24.304,1	24.723,9	24.901,6	24.881,5
	Desempregados ²	2.456,0	2.323,0	2.378,2	2.521,4	2.762,7	3.076,9	3.235,7	3.075,0	3.277,9	3.320,5	3.214,5	3.065,5	2.727,8	2.526,8	2.633,8	2.854,0
	POPnac menos PEA	33.240,4	33.392,6	32.945,1	33.070,7	33.252,5	33.477,2	33.495,0	33.665,4	33.582,8	33.646,7	33.621,1	33.578,5	33.635,5	33.793,8	33.890,2	34.064,1
Dinamarca	População (POPnac)	5.130,0	5.132,0	5.140,0	5.154,0	5.171,0	5.189,0	5.206,0	5.230,0	5.262,0	5.285,0	5.303,0	5.321,0	5.338,0	5.357,0	5.376,0	5.390,0
	PEA	2.917,0	2.907,0	2.903,0	2.907,0	2.910,0	2.868,0	2.859,0	2.861,0	2.865,0	2.863,0	2.888,0	2.939,0	2.916,0	2.930,0	2.916,0	2.912,0
	Empregados ³	2.702,0	2.687,0	2.664,0	2.652,0	2.630,0	2.592,0	2.639,0	2.663,0	2.670,0	2.687,0	2.730,0	2.779,0	2.784,0	2.792,0	2.781,0	2.755,0
	Desempregados ³	215,0	219,0	239,0	255,0	280,0	277,0	219,0	198,0	195,0	176,0	158,0	160,0	132,0	138,0	135,0	158,0
	POPnac menos PEA	2.213,0	2.225,0	2.237,0	2.247,0	2.261,0	2.321,0	2.347,0	2.369,0	2.397,0	2.422,0	2.415,0	2.382,0	2.422,0	2.427,0	2.460,0	2.478,0
Noruega	População (POPnac)	4.209,0	4.227,0	4.241,0	4.262,0	4.286,0	4.312,0	4.337,0	4.358,0	4.381,0	4.405,0	4.432,0	4.462,0	4.491,0	4.513,0	4.539,0	4.565,0
	PEA	2.201,0	2.177,0	2.166,0	2.152,0	2.157,0	2.168,0	2.186,0	2.231,0	2.264,0	2.312,0	2.350,0	2.369,0	2.385,0	2.393,0	2.404,0	2.405,0
	Empregados	2.131,2	2.071,1	2.054,2	2.035,5	2.031,0	2.041,2	2.069,2	2.113,4	2.156,4	2.219,5	2.275,8	2.294,3	2.303,8	2.310,0	2.312,4	2.298,3
	Desempregados	70,0	106,0	112,0	116,0	126,0	127,0	117,0	118,0	108,0	92,0	74,0	75,0	81,0	84,0	92,0	107,0
	POPnac menos PEA	2.008,0	2.050,0	2.075,0	2.110,0	2.129,0	2.144,0	2.151,0	2.127,0	2.117,0	2.093,0	2.082,0	2.093,0	2.106,0	2.120,0	2.135,0	2.160,0
Suécia	População (POPnac)	8.436,0	8.493,0	8.559,0	8.617,0	8.668,0	8.719,0	8.781,0	8.827,0	8.841,0	8.846,0	8.851,0	8.858,0	8.872,0	8.896,0	8.925,0	8.958,0
	PEA	4.452,0	4.508,0	4.560,0	4.530,0	4.442,0	4.426,6	4.375,8	4.427,9	4.405,2	4.348,3	4.341,4	4.393,3	4.457,3	4.537,0	4.517,7	4.553,3
	Empregados ⁴	4.375,0	4.442,0	4.485,0	4.396,0	4.209,0	4.070,6	4.035,8	4.094,9	4.058,2	4.006,3	4.064,4	4.152,3	4.254,3	4.334,0	4.341,7	4.336,3
	Desempregados ⁴	77,0	66,0	75,0	134,0	233,0	356,0	340,0	333,0	347,0	342,0	277,0	241,0	203,0	203,0	176,0	217,0
	POPnac menos PEA	3.984,0	3.985,0	3.999,0	4.087,0	4.226,0	4.292,4	4.405,2	4.399,1	4.435,8	4.497,7	4.509,6	4.464,7	4.414,7	4.359,0	4.407,3	4.404,7
Finlândia	População (POPnac)	4.946,0	4.964,0	4.986,0	5.014,0	5.042,0	5.066,0	5.089,0	5.108,0	5.125,0	5.140,0	5.153,0	5.165,0	5.176,0	5.188,0	5.201,0	5.213,0
	PEA	2.585,3	2.572,1	2.562,3	2.509,6	2.467,2	2.450,2	2.424,2	2.437,9	2.445,9	2.465,9	2.480,0	2.511,6	2.554,3	2.574,1	2.594,7	2.592,3
	Empregados	2.469,3	2.492,1	2.480,3	2.340,6	2.175,2	2.045,2	2.016,2	2.055,9	2.082,9	2.151,9	2.195,0	2.250,6	2.301,3	2.336,1	2.357,7	2.357,5
	Desempregados	116,0	80,0	82,0	169,0	292,0	405,0	408,0	382,0	363,0	314,0	285,0	261,0	253,0	238,0	237,0	234,8
	POPnac menos PEA	2.360,7	2.391,9	2.423,7	2.504,4	2.574,8	2.615,8	2.664,8	2.670,1	2.679,1	2.674,1	2.673,0	2.653,4	2.621,7	2.613,9	2.606,3	2.620,7
Áustria	População (POPnac)	7.585,3	7.619,6	7.677,9	7.754,9	7.840,7	7.905,6	7.936,1	7.948,3	7.959,0	7.968,0	7.976,8	7.992,3	8.011,6	8.043,0	8.083,8	8.117,8
	PEA	3.912,4	3.945,2	4.029,5	4.099,3	4.128,4	4.139,0	4.134,9	4.125,1	4.153,5	4.189,9	4.246,0	4.305,2	4.320,2	4.351,4	4.376,8	4.388,8
	Empregados ¹	3.750,5	3.793,0	3.861,9	3.911,9	3.932,9	3.914,5	3.915,8	3.906,6	3.920,2	3.954,4	4.005,8	4.079,7	4.122,2	4.146,5	4.141,6	4.145,5
	Desempregados ¹	161,9	152,2	167,6	187,4	195,5	224,5	219,1	218,5	233,3	235,5	240,2	225,5	198,0	204,9	235,1	243,4
	POPnac menos PEA	3.672,9	3.674,4	3.648,4	3.655,6	3.712,3	3.766,6	3.801,2	3.823,2	3.805,5	3.778,1	3.730,8	3.687,1	3.691,4	3.691,6	3.707,0	3.729,0

TABELA A.1 - PAÍSES CENTRAIS: POPULAÇÃO E NÍVEL DE EMPREGO E DESEMPREGO, EM MILHARES DE PESSOAS - 1971-2003* (continuação, p.5)

PAÍS	RUBRICAS	ANO															
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bélgica	População (POPnac)	9.904,0	9.940,0	9.968,0	10.006,0	10.047,0	10.086,0	10.116,0	10.137,0	10.155,0	10.180,0	10.203,0	10.222,0	10.246,0	10.281,0	10.330,0	10.374,0
	PEA	4.129,6	4.134,4	4.146,2	4.159,0	4.184,2	4.226,2	4.263,2	4.291,6	4.298,9	4.324,3	4.405,6	4.437,2	4.440,2	4.487,5	4.506,7	4.546,8
	Empregados ²	3.790,6	3.848,4	3.891,2	3.903,0	3.897,2	3.872,2	3.857,2	3.884,6	3.897,9	3.934,3	4.005,6	4.060,2	4.138,2	4.198,5	4.185,7	4.188,8
	Desempregados ²	339,0	286,0	255,0	256,0	287,0	354,0	406,0	407,0	401,0	390,0	400,0	377,0	302,0	289,0	321,0	358,0
	POPnac menos PEA	5.774,4	5.805,6	5.821,8	5.847,0	5.862,8	5.859,8	5.852,8	5.845,4	5.856,1	5.855,7	5.797,4	5.784,8	5.805,8	5.793,5	5.823,3	5.827,2
Holanda	População (POPnac)	14.760,0	14.846,0	14.947,0	15.068,0	15.182,0	15.290,0	15.381,0	15.460,0	15.526,0	15.607,0	15.703,0	15.809,0	15.922,0	16.043,0	16.147,0	16.224,0
	PEA	6.837,0	6.956,0	7.097,0	7.198,0	7.289,0	7.397,0	7.520,0	7.656,0	7.790,8	7.963,0	8.074,8	8.223,4	8.364,0	8.497,0	8.567,0	8.632,0
	Empregados ³	6.330,0	6.500,0	6.696,0	6.824,0	6.913,0	6.932,0	6.976,0	7.133,0	7.297,8	7.534,0	7.732,8	7.935,4	8.114,0	8.282,0	8.315,0	8.285,0
	Desempregados ³	507,0	456,0	401,0	374,0	376,0	465,0	544,0	523,0	493,0	429,0	342,0	288,0	250,0	215,0	252,0	347,0
	POPnac menos PEA	7.923,0	7.890,0	7.850,0	7.870,0	7.893,0	7.893,0	7.861,0	7.804,0	7.735,2	7.644,0	7.628,2	7.585,6	7.558,0	7.546,0	7.580,0	7.592,0
Austrália	População (POPnac)	16.687,0	16.937,0	17.170,0	17.387,0	17.581,0	17.760,0	17.952,0	18.196,0	18.420,0	18.609,0	18.814,0	19.038,0	19.273,0	19.529,0	19.755,0	19.998,0
	PEA	8.211,2	8.471,2	8.603,1	8.636,5	8.667,3	8.790,9	8.972,0	9.169,2	9.124,5	9.219,1	9.343,4	9.459,3	9.646,7	9.806,0	10.002,9	10.113,6
	Empregados ³	7.675,7	7.957,4	7.897,3	7.758,2	7.729,3	7.874,3	8.172,5	8.403,1	8.354,7	8.477,0	8.641,5	8.835,2	9.016,5	9.143,8	9.377,5	9.528,0
	Desempregados ³	535,5	513,7	705,8	878,3	937,9	916,6	799,5	766,1	769,8	742,1	701,9	624,2	630,2	662,2	625,3	585,6
	POPnac menos PEA	8.475,8	8.465,8	8.566,9	8.750,5	8.913,7	8.969,1	8.980,0	9.026,8	9.295,5	9.389,9	9.470,6	9.578,7	9.626,3	9.723,0	9.752,1	9.884,4
Canadá	População (POPnac)	26.795,4	27.281,8	27.697,5	28.031,4	28.366,7	28.681,7	28.999,0	29.302,1	29.610,8	29.907,2	30.157,1	30.403,9	30.689,0	31.021,3	31.361,6	31.629,7
	PEA	14.093,0	14.393,8	14.573,4	14.656,9	14.686,7	14.876,1	14.984,9	15.086,0	15.253,0	15.488,4	15.720,1	16.040,7	16.293,2	16.496,9	16.950,5	17.275,3
	Empregados	13.024,8	13.333,6	13.416,5	13.177,4	13.084,5	13.229,1	13.469,9	13.692,8	13.816,0	14.109,8	14.442,8	14.850,7	15.203,7	15.327,4	15.672,9	15.974,5
	Desempregados	1.068,2	1.060,2	1.156,9	1.479,5	1.602,3	1.647,0	1.515,0	1.393,1	1.436,9	1.378,6	1.277,3	1.190,1	1.089,6	1.169,6	1.277,6	1.300,9
	POPnac menos PEA	12.702,4	12.888,0	13.124,1	13.374,5	13.680,0	13.805,6	14.014,1	14.216,1	14.357,8	14.418,8	14.437,0	14.363,2	14.395,8	14.524,4	14.411,1	14.354,4
Alemanha	População (POPnac)	78.115,0	78.677,0	79.364,0	79.984,0	80.594,0	81.179,0	81.422,0	81.661,0	81.896,0	82.052,0	82.029,0	82.087,0	82.188,0	82.340,0	82.482,0	82.520,0
	PEA				40.742,0	40.476,0	40.444,0	40.620,0	40.564,0	40.674,0	40.891,0	41.253,0	41.458,0	41.925,0	42.132,0	42.218,0	42.322,0
	Empregados ⁴				38.664,0	38.066,0	37.541,0	37.488,0	37.546,0	37.434,0	37.390,0	37.834,0	38.339,0	39.038,0	39.209,0	38.994,0	38.635,0
	Desempregados ⁴				2.078,0	2.410,0	2.903,0	3.132,0	3.018,0	3.240,0	3.501,0	3.419,0	3.119,0	2.887,0	2.923,0	3.224,0	3.687,0
	POPnac menos PEA				39.242,0	40.118,0	40.735,0	40.802,0	41.097,0	41.222,0	41.161,0	40.776,0	40.629,0	40.263,0	40.208,0	40.264,0	40.198,0
Nova Zelândia	População (POPnac)	3.345,2	3.369,8	3.410,4	3.516,0	3.552,2	3.597,9	3.648,2	3.706,7	3.762,3	3.802,6	3.829,2	3.851,2	3.873,0	3.912,1	3.975,9	4.039,4
	PEA	1.672,2	1.650,1	1.672,9	1.693,1	1.700,5	1.719,0	1.766,1	1.809,2	1.866,2	1.885,5	1.891,3	1.907,5	1.923,0	1.957,8	2.011,6	2.046,2
	Empregados	1.578,2	1.532,4	1.542,9	1.518,4	1.524,4	1.555,6	1.622,9	1.696,1	1.752,5	1.760,7	1.750,6	1.778,3	1.808,4	1.854,3	1.908,0	1.951,2
	Desempregados	94,0	117,7	130,0	174,7	176,1	163,3	143,2	113,1	113,6	124,8	140,7	129,2	114,6	103,5	103,6	95,0
	POPnac menos PEA	1.673,0	1.719,7	1.737,5	1.822,9	1.851,7	1.878,9	1.882,1	1.897,5	1.896,1	1.917,1	1.937,9	1.943,7	1.950,0	1.954,3	1.964,3	1.993,2
Suíça	População (POPnac)	6.672,0	6.723,0	6.796,0	6.880,0	6.943,0	6.989,0	7.037,0	7.081,0	7.105,0	7.113,0	7.132,0	7.167,0	7.209,0	7.285,2	7.343,0	7.405,1
	PEA	3.629,2	3.721,5	3.839,1	3.836,1	3.867,3	3.890,8	3.868,5	3.876,5	3.925,2	3.927,7	3.974,8	3.983,6	3.984,6	4.038,7	4.084,3	4.133,1
	Empregados ¹	3.607,0	3.704,0	3.821,0	3.767,9	3.758,6	3.746,2	3.718,5	3.747,6	3.780,6	3.765,6	3.833,0	3.862,0	3.878,8	3.938,2	3.964,9	3.962,6
	Desempregados ¹	22,2	17,5	18,1	68,2	108,7	144,6	150,1	129,0	144,6	162,1	141,8	121,6	105,9	100,6	119,4	170,4
	POPnac menos PEA	3.042,8	3.001,5	2.956,9	3.043,9	3.075,7	3.098,2	3.168,5	3.204,5	3.179,8	3.185,3	3.157,2	3.183,4	3.224,4	3.246,5	3.258,7	3.272,0

TABELA A.1 - PAÍSES CENTRAIS: POPULAÇÃO E NÍVEL DE EMPREGO E DESEMPREGO, EM MILHARES DE PESSOAS - 1971-2003* (continuação, p. 6)

PAÍS	RUBRICAS	ANO															
		1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Estados Unidos	População (POPnac)	245.061,0	247.387,0	250.181,0	253.530,0	256.922,0	260.282,0	263.455,0	266.588,0	269.714,0	272.958,0	276.154,0	279.328,0	282.429,0	285.366,0	288.217,0	291.073,0
	PEA	124.942,0	127.134,0	129.045,0	129.491,0	131.085,0	131.999,0	133.704,0	134.848,0	136.390,0	138.673,0	139.995,0	141.659,0	144.867,0	146.023,0	147.185,0	148.858,0
	Empregados ²	118.241,0	120.606,0	121.998,0	120.863,0	121.472,0	123.059,0	125.708,0	127.444,0	129.154,0	131.934,0	133.785,0	135.779,0	139.175,0	139.222,0	138.807,0	140.084,0
	Desempregados ²	6.701,0	6.528,0	7.047,0	8.628,0	9.613,0	8.940,0	7.996,0	7.404,0	7.236,0	6.739,0	6.210,0	5.880,0	5.692,0	6.801,0	8.378,0	8.774,0
	POPnac menos PEA	120.119,0	120.253,0	121.136,0	124.039,0	125.837,0	128.283,0	129.751,0	131.740,0	133.324,0	134.285,0	136.159,0	137.669,0	137.562,0	139.343,0	141.032,0	142.215,0

FONTE: OCDE e OIT

NOTAS:

* Dados da população, PEA e sua composição extraídos de OCDE: Banco de Dados. *Contas Nacionais*. Disponível em <http://www.oecd.org/document/28/0,2340,en_2825_495684_2750044_1_1_1_1,00.html>. Acesso em 26 ago 2005.

Para completar as mensurações da PEA e sua composição são extraídos dados de OIT. Banco de dados. *Laborsta internet*: yearly data. Disponível em <<http://laborsta.ilo.org/>> Acesso em 03 dez 2005.

¹ Mensurações com base em dados da OCDE, exceto as referências de empregados e desempregados até 1983 extraídas da OIT.

² Mensurações com base em dados da OCDE, exceto as referências de empregados e desempregados até 1989 extraídas da OIT.

³ Mensurações com base em dados da OCDE, exceto as referências de empregados e desempregados até 1987 extraídas da OIT.

⁴ Mensurações com base em dados da OCDE, exceto as referências de empregados e desempregados até 1992 extraídas da OIT.

⁵ Mensurações com base em dados da OCDE, exceto as referências de empregados e desempregados até 1975 extraídas da OIT.

⁶ Mensurações com base em dados da OCDE, exceto as referências de empregados e desempregados até 1982 extraídas da OIT.

⁷ Mensurações com base em dados da OCDE, exceto as referências de empregados e desempregados até 1984 extraídas da OIT.

⁸ Mensurações com base em dados da OCDE, exceto as referências de empregados e desempregados até 1990 extraídas da OIT.

⁹ Mensurações com base em dados da OCDE, exceto as referências de desempregados até 1985 extraídas da OIT.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)