

Políticas de previdência social no cone sul

ERNESTO A. ISUANI*

INTRODUÇÃO

O objetivo básico da previdência social é proteger o membro da sociedade contra os riscos que possam impedir ou limitar sua renda; estes podem ser de natureza biológica e trabalhista. Dentre os primeiros incluem-se a velhice, morte, doença, invalidez, maternidade e família numerosa. Os riscos de ordem trabalhista são o acidente e a enfermidade profissionais (decorrentes do trabalho) e o desemprego. O grande desenvolvimento da previdência social converteu-a num componente central da política social, tanto por sua influência sobre as condições de vida da população como por seu impacto na economia de um país. Nesse sentido, cabe assinalar que as despesas dos sistemas de previdência social costumam superar sobremodo os gastos de outras áreas da política social.

Argentina, Chile e Uruguai, países que pertencem ao denominado Cone Sul — e sobre os quais versa este trabalho — são pioneiros em matéria de programas de previdência social na América Latina. Em tal virtude, neste trabalho analisaremos os elementos que têm a ver com o desenvolvimento histórico, as características e perspectivas de seus sistemas de previdência social.

PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONE SUL

Origem das políticas

Começaremos por analisar a multifuncionalidade das políticas de previdência social. Com relação à função de manutenção da ordem e da harmonia

* Do Instituto Latino-americano de Planejamento Econômico e Social — Nações Unidas, Santiago do Chile.

social, cabe assinalar que, a partir do fim do século passado (quando começaram a emergir as primeiras políticas de previdência social no Ocidente), estas políticas responderam à finalidade estatal predominante de eliminar conflitos sociais e servir como resposta à “questão social” implicada na existência e no crescimento das organizações políticas e sindicais operárias e no aumento paralelo do nível de agitação trabalhista. Tentava-se, dessa maneira, encontrar alternativas que transcendessem o âmbito exclusivamente policiador para garantir a ordem social.

Um importante estudo¹ mostra como essas políticas foram utilizadas pelo Chanceler Otto von Bismarck para conter o crescimento da social-democracia alemã e como a sanção de leis sobre compensação por acidentes do trabalho nos Estados Unidos da América, nos anos prévios à I Guerra Mundial, foi devida à necessidade de manter relações harmoniosas entre sindicatos e empresas num contexto de agitação trabalhista. No entanto, estes não são os únicos casos:²

Na Itália, o primeiro programa de pensões por velhice e invalidez foi sancionado em 1919, ano de intenso conflito trabalhista. Em Portugal, em 1913, foram promulgadas leis sobre acidentes do trabalho como resposta ao grande número de greves que afetavam a produção nacional. Finalmente, pensões por velhice, invalidez e morte foram instituídas na Espanha em 1919, também devido a existência de poderosos sindicatos socialistas e anarco-sindicalistas e intenso conflito e violência política. A América Latina, especialmente os países do Cone Sul, não ficou alheia a esse tipo de racionalidade no emprego das políticas de previdência social, como veremos mais adiante.

Com respeito à outra função, de natureza política, as políticas de previdência social podem ser utilizadas pelas forças sociais e políticas presentes no esquema estatal para obter ou consolidar o apoio de determinados setores da população. Essa afirmativa, coincidente com o que o sentido comum pode sugerir, carece de estudos amplos que a avalizem. No entanto, alguns progressos foram alcançados neste sentido. Por exemplo, Malloy, em seu trabalho sobre previdência social no Brasil,³ mostra como Getúlio Vargas utilizou essas políticas durante o período conhecido como “Estado Novo” para atrair o apoio de setores trabalhistas. No caso argentino, o autor deste trabalho obteve conclusões similares a

¹ Gastón Rimlinger, “Welfare Policy and Industrialization”, John Wiley & Sons, Nova Iorque, 1971.

² Ronald Jones, candidato ao título de Doutor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Pittsburgh, proporcionou-me a informação referente à sanção legislativa sobre previdência social na Itália, Espanha e Portugal. Vide PERNICONE, Nunzio, “The Italian Labor Movement” em TANNENBAUM, Edward R., *Modern Italy: A Topical History Since 1861*, Nova Iorque, 1974; MARQUES DE OLIVEIRA, A. H., “History of Portugal: From Empire to Corporate State”, Nova Iorque, 1972, e RUSSELL, P. E., “Spain: A Companion to Spanish Studies”, Londres, 1973.

³ James M. Malloy, *The Politics of Social Security in Brazil*, University of Pittsburgh Press, 1979.

respeito dos primeiros governos peronistas.⁴ Hecló referiu-se a esse tema num estudo sobre a Suécia e a Grã-Bretanha,⁵ que se limita exclusivamente ao papel que desempenharam as eleições na gênese de políticas de previdência social. No entanto, a análise baseia-se em observar as mudanças que ocorreram no âmbito da previdência social após a realização de certas eleições, sem considerar as mudanças que se deram *antes* delas.

Finalmente, com relação à função de índole econômica, O'Connor⁶ defende que as políticas de previdência social têm como efeito expandir a produção, a produtividade e os benefícios, estimulando, assim, o processo de acumulação. A principal razão para tal reside em que a implementação desse tipo de benefício infunde um sentido de segurança econômica na força de trabalho, que se traduz num aumento de sua potencialidade produtiva. Além disso, segundo aquele autor, essas políticas ajudam a garantir um nível adequado de demanda agregada mediante o aumento do poder aquisitivo do desempregado e do pobre. Habermas⁷ concorda com essa linha de pensamento; no seu entender, os governos das sociedades industrializadas avançadas da Europa e dos Estados Unidos da América expandiram, mediante o uso cada vez mais amplo do planejamento, a intervenção em assuntos econômicos com o objetivo de alcançar um funcionamento mais fluido do sistema por intermédio de um maior controle do ciclo econômico, prevenindo ou reduzindo a crise. Nessa estratégia de *crisis avoidance*, as políticas de previdência social constituíram parte substancial do "pacote" de medidas dirigidas para tal fim.

No caso dos países do Cone Sul, não existem maiores indícios que levem a pensar que a previdência social tenha desempenhado um papel importante como elemento de política econômica; em outras palavras, seu impacto quanto à expansão do consumo, da produção e da produtividade pode ter sido mais uma consequência de sua implementação do que uma intenção do governante ou do legislador. A informação disponível apóia a tese de que essas políticas foram formuladas e implementadas com base numa racionalidade estritamente política: ou constituíram respostas a situações de conflito social e, portanto, têm estado dirigidas a dirimir, reduzir ou prevenir tais conflitos, ou estiveram voltadas a obter ou consolidar o apoio político de certos setores sociais.

Não é possível determinar *a priori* qual a intenção que deu impulso à formação dessas políticas. Num mesmo período histórico, elas tiveram como objetivo um ou outro fim, e é necessário realizar uma análise histórica da

⁴ Ernesto A. Isuani, "Estado, Sindicatos y Seguridad Social en la Argentina", trabalho apresentado no VII Encontro Nacional da Latin American Studies Association, Houston, Texas, Novembro de 1977.

⁵ Hugh H. Hecló, *Modern Social Policies in Britain and Sweden*, Yale University Press, New Haven, 1974.

⁶ James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, Nova Iorque, 1973.

⁷ Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press, 1975.

emergência de cada política para tentar determinar seu objetivo. No entanto, e como critério aproximado para orientar a análise, é possível afirmar que em seu nascimento (que nos três países remonta a princípios deste século) essas políticas estiveram basicamente dirigidas a obter ordem social mediante a prevenção, redução ou eliminação de conflitos. Devemos recordar que, desde o fim do século passado, o crescimento das organizações sindicais e seu nível de radicalização política e ideológica determinaram a existência de importantes ápices de agitação trabalhista.

Na Argentina,⁸ praticamente a totalidade das iniciativas e políticas sobre a matéria, no período de 1900 a 1925, surgiu como resposta a momentos de grande agitação trabalhista, protagonizados por sindicatos e federações sindicais de cunho anarquista e anarco-sindicalista, os mais poderosos naquela época. A tentativa estatal em reduzir o nível de tais conflitos mediante a implementação de benefícios de previdência social surgiu, por um lado, do contexto no qual as iniciativas foram formuladas, mas, por outro, da explicitação de intenções realizada pelos gestores de tais iniciativas, tal como se depreende da análise das discussões parlamentares, quando foram debatidas. Como exemplo podem-se citar as medidas sobre compensação por acidentes do trabalho dos deputados Roldán e Avellaneda (1902), do ministro do Interior, Gonzalez (1904), do deputado Escobar (1910 e 1912), do ministro do Interior, Galvez (1910), e do deputado Bas (1914). No caso de fundos de pensões criados com a mesma intenção, podem-se citar os fundos de aposentadoria dos operários ferroviários (1915), dos môtorneiros (1920) e dos trabalhadores de empresas de serviços públicos (1921).

A informação existente sobre o caso chileno⁹ corrobora o uso de políticas de previdência social como instrumento para responder a momentos de agitação trabalhista. Como exemplos podem-se citar a instituição de pensões por aposentadoria para operários ferroviários em 1911 e a compensação por acidentes de trabalho em 1916. As mesmas razões existiram no caso uruguaio, na criação do fundo de aposentadoria para trabalhadores de serviços públicos em 1919.¹⁰

É importante destacar que a grande maioria desses benefícios foi instituída por iniciativa estritamente estatal. Mais explicitamente, os benefícios da previdência social (especialmente as pensões) foram pouco demandados pelas forças sindicais e políticas. Além disso, a análise das estatísticas de greve na Argentina, em princípios do século,¹¹ revela que o requisito pela previdência social era

⁸ Ernesto A. Isuani, "The State and Social Security Policies Toward Labor: Theoretical Elements and The Argentine Case". Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Pittsburgh, EUA, 1979, capítulos 4 e 5.

⁹ Carmelo Mesa-Lago, "Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality". University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1978, pp. 22-30.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 73-74.

¹¹ Ernesto A. Isuani, "The State and ..." *op. cit.*, capítulo 4.

virtualmente inexistente como motivo de conflitos trabalhistas: estes originaram-se fundamentalmente por razões de ordem salarial e melhoria nas condições de trabalho (especialmente a redução da jornada de trabalho).¹² Isso significa que as iniciativas em matéria de previdência social não surgiram como resposta a pressões ou conflitos que reivindicavam tais benefícios, mas como concessão estatal ante conflitos originados por outros motivos.

Tal fenômeno pode ser explicado por duas razões. Por parte do Estado, seus dirigentes estimavam que benefícios sociais, tais como as pensões, teriam o efeito de reduzir os conflitos na medida em que, sobre a mente do trabalhador, a perspectiva de perder suas contribuições e o próprio benefício teria o efeito de induzi-lo a não se comprometer com greves ou conflitos que redundassem num risco para sua estabilidade no emprego. Por parte dos sindicatos e trabalhadores, suas preocupações baseavam-se em reivindicações de caráter imediato (salários, jornada de trabalho); isto é, sua capacidade de previsão nesses períodos era limitada, ainda mais quando o estabelecimento de fundos para pensões implicava uma redução de seus, em geral, exíguos salários. É interessante observar que os trabalhadores chegaram inclusive a opor-se violentamente à criação de fundos de aposentadoria. Na Argentina, a lei geral de aposentadoria para operários e empregados do comércio e da indústria, sancionada em 1923, foi resistida com uma greve geral que obrigou finalmente o governo a revogá-la.

No entanto, no decorrer do século, o desenvolvimento dos regimes democráticos como conseqüência da extensão do sufrágio universal traduziu-se na incorporação de novos setores à vida política dos países do Cone Sul. Esse processo, como a instalação de experiências denominadas populistas, implicou o desenvolvimento da política social como instrumento distributivo e como meio para obter e consolidar a legitimidade política. A previdência social foi amplamente desenvolvida e proliferou a criação de benefícios, tanto por iniciativa estatal como por demandas de diversos setores sociais.

Conforme dissemos anteriormente, o uso das políticas de previdência social como mecanismo para obter ou consolidar apoio político é um tema que ainda carece de estudos sistemáticos. No entanto, no Cone Sul há alguns indícios sobre a matéria. Por exemplo, no Uruguai, o Partido Colorado, então governante, sancionou três decretos legislativos sobre previdência social, na tentativa de ganhar as eleições de novembro de 1958; tais foram: 1) salário-família para desempregados, 2) licença por maternidade, com pagamento total do salário durante 12 semanas (pré e pós-parto) e 3) fundo de seguro de desemprego para trabalhadores da indústria e do comércio.¹³ Na Argentina, a lei geral de aposen-

¹² Hobart Spalding, *Organized Labor in Latin America*, New York University Press, Nova Iorque, 1977, pp. 34-37 e 72-77. Nesse trabalho, Spalding chega às mesmas conclusões ao analisar outros países latino-americanos.

¹³ Carmelo Mesa-Lago, *op. cit.*, p. 77.

tadoria do Governo Radical, em 1923 (aquela que assinalamos como causadora da greve geral), originou-se do interesse do partido governante em garantir as eleições de deputados e senadores nacionais, a ter lugar, então, em 7 de março de 1924.¹⁴ Por sua vez, o governo peronista deu início, em meados da década de 1940, a uma vigorosa expansão da política social destinada a setores operários e certos segmentos das classes médias da população, que se traduziram, no campo da previdência social, na criação e expansão de um grande número de benefícios tais como a extensão da indenização por demissão a todo trabalhador com vínculo empregatício, pensões para trabalhadores industriais, rurais e autônomos, melhorias nas pensões de jornalistas, bancários, pessoal da marinha mercante, ferroviários etc.¹⁵

Seja como instrumento para consolidar a ordem e harmonia social, seja como mecanismo para obter apoio político, as políticas de previdência social estenderam a proteção contra riscos biológicos e trabalhistas nos países do Cone Sul e começaram a ter impacto na redistribuição da renda nesses países. A próxima seção destina-se a analisar tais aspectos.

*Cobertura, financiamento e distribuição da renda*¹⁶

De acordo com a informação constante na Tabela 1, em princípios da década de 1970 a cobertura da previdência social com respeito à população total era de 55,4% na Argentina, 71,9% no Chile e 64% no Uruguai. Se, por outro lado, a cobertura for considerada com relação à população economicamente ativa, as percentagens eram 68%, 70% e 95% respectivamente. No entanto, esses níveis podem ser um tanto ilusórios, se não forem tomados como uma primeira aproximação. Na realidade, o nível de cobertura em cada país apresenta sensíveis oscilações de acordo com o tipo de benefício concedido. Em outras palavras, o grau de cobertura das pensões por velhice costuma apresentar diferenças em comparação com a cobertura de acidentes do trabalho, saúde, salário-família etc. Por exemplo, no Chile, em 1968, cerca de 430 000 trabalhadores inscritos nos fundos de pensão não estavam protegidos contra acidentes do trabalho.

Mas existem outras variáveis que afetam os níveis de cobertura, a saber: categoria ocupacional, campo de atividade econômica e região geográfica.

Na Argentina, segundo dados de 1960, a cobertura para empregados e operários do setor privado, funcionários públicos e militares era de 69,5%,¹⁷

¹⁴ Ernesto A. Isuani, "The State and ...", *op. cit.*, p. 180.

¹⁵ *Ibid.*, "Estados, Sindicatos y ...", *op. cit.*, p. 22.

¹⁶ Os dados apresentados nesta seção foram sistematizados pelo autor com base na informação constante em Carmelo Mesa-Lago, *op. cit.*, capítulos 2, 3 e 5.

¹⁷ Tenha-se presente que esses dados ainda estão em um alto nível de agregação. Uma análise mais desagregada poderia estabelecer diferenças dentro dessa categoria.

TABELA 1

COBERTURA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NA ARGENTINA, CHILE E URUGUAI

Ano e país	População total (mil) (1)	População econ. ativa (mil) (2)	População segurada (mil)			Total (6)	% da PEA segurada (3)/(2)	% da população total segurada (6)/(1)
			Ativos (3)	Passivos (4)	Dependentes (5)			
Argentina								
1960	20 850	7 270	4 011	745	4 412	9 168	55,2	44,0
1965	22 545	7 809	4 322	1 086	4 723	10 131	55,3	44,9
1970	24 350	8 500	5 781	1 389	6 328	13 498	68,0	55,4
Chile								
1960	7 689,0	2 521,0	1 691,3	269,4	2 875,0	4 835,7	67,1	63,0
1965	8 584,0	2 815,0	1 946,6	441,1	3 584,0	5 971,7	69,1	69,5
1971	10 001,3	3 278,1	2 294,9	643,7	4 253,0	7 191,0	70,0	71,9
Uruguai								
1960	2 540	988	1 077	276	251	1 064	109	63
1965	2 710	1 038	1 230	366	275	1 871	119	69
1969	2 850	1 084	1 035	451	340	1 826	95	64

Fonte: Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality* Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1978, pp. 41, 90 e 180.

enquanto que os trabalhadores autônomos só alcançavam 22,8% e os pequenos empresários, 16%. No Chile (1966), o nível de cobertura para empregados do comércio e da indústria, funcionários públicos e das forças armadas ascidia a 91,5%; operários (incluindo os de serviço doméstico), 89% e trabalhadores autônomos, apenas 13,7%.

Com respeito ao campo de atividade econômica, no Chile (1966) o setor manufatureiro tinha 81,2 de cobertura, enquanto que as percentagens para o comércio, transportes, comunicações e serviços em geral oscilavam entre 65 e 67%; finalmente, agricultura, caça e pesca só contavam com 54,8%. Na Argentina (1960), o setor de serviços públicos, transportes e comunicações tinha uma cobertura de 96,9%; comércio, bancos, seguros e serviços, 85,1%; mineração, indústria e construção, 56,8%; agricultura, caça e pesca, 54,4%.

As diferenças regionais de cada país são outra variável de forte incidência sobre os níveis de cobertura, conforme se observa nas tabelas 2, 3 e 4. Em geral, pode-se afirmar que as regiões mais industrializadas, com maior grau de urbanização e sindicalização, são também as que contam com maior nível de cobertura.

Finalmente, a cobertura expandiu-se mais velozmente em forma vertical que horizontal. Em outras palavras, os grupos fortes e mais bem organizados (em geral, os primeiros que foram cobertos pela previdência social) receberam, de forma continuada, novos e melhores benefícios (extensão vertical), enquanto que o avanço para abranger, ainda que de maneira insignificante, setores desprotegidos (extensão horizontal) tem sido um processo demasiadamente lento. Em geral, os setores de menores recursos são os mais desprotegidos.

Os países do Cone Sul constituem na América Latina o exemplo mais evidente de um desenvolvimento atomizado da previdência social. Embora seja certo que estes países foram os primeiros a desenvolvê-la, o fizeram mediante a proliferação de instituições autônomas, sem maiores relações entre si (exemplo, os diferentes fundos de pensão).

Os grupos sociais com maior poder foram, em geral, os que obtiveram os melhores sistemas de benefícios, de tal maneira que se constata uma grande correspondência entre o sistema de estratificação social e o de previdência social. À exceção dos setores de maior renda (que, via de regra, não necessitam nem utilizam a previdência social), as pirâmides de estratificação da sociedade e do sistema de previdência social tendem a coincidir, tendo em sua base os setores de menor renda na primeira e os desprotegidos ou mal protegidos na segunda.

De qualquer maneira, se cada setor social tivesse financiado seu próprio sistema de previdência social, ter-se-ia reproduzido a estratificação da renda existente na sociedade. Mas, com frequência, não tem sido assim. Os grupos de maior renda têm obtido, na maioria dos casos, substanciais ajudas do Estado mediante contribuições diretas (por exemplo, para saldar déficits das instituições)

TABELA 2

COBERTURA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL POR
REGIÃO GEOGRÁFICA NA ARGENTINA: 1960

Região	População total		População ativa segurada	
	mil (1)	% (2)	mil (3)	% (3)/(1)
Metropolitana	2 966,6	14,8	1 571,9	52,9
Pampas	9 415,3	47,2	1 868,8	19,8
Centro	2 056,3	10,4	233,2	11,3
Noroeste	2 073,1	10,4	163,4	7,9
Cuyo	1 176,4	5,9	92,9	7,9
Patagônia	206,5	1,0	11,4	5,5
Comahue	461,9	2,3	23,1	4,7
Nordeste	1 616,4	8,1	56,5	3,5
TOTAL	20 013,5	100,0	4 021,2	20,1

Fonte: **Idem**, pp. 185.

TABELA 3

COBERTURA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL POR
REGIÃO GEOGRÁFICA NO CHILE: 1966

Região	População total		População ativa segurada	
	mil (1)	% (2)	mil (3)	% (3)/(1)
Norte	1 121,7	12,6	204,3	18,2
Centro	5 911,5	66,5	1 183,8	20,1
Sul	1 854,2	29,9	254,4	13,7
TOTAL	8 887,4	100,0	1 642,5	18,5

Fonte: **Idem**, pp. 46.

TABELA 4

COBERTURA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL POR
REGIÃO GEOGRÁFICA NO URUGUAI: 1961 e 1970

Ano	Porcentagem da população		Porcentagem de gastos com salário-família	
	Montevideu	Resto do país	Montevideu	Resto do país
1961	45,3	54,7	57,5	42,5
1970	48,1	51,9	62,6	38,4

Fonte: **Idem**, p. 93.

ou mediante a criação de impostos especiais para contribuir para o financiamento de determinados fundos.

Segundo a informação da Tabela 5, a contribuição do segurado na Argentina era inferior a uma terça do total das contribuições para os fundos (à exceção dos trabalhadores autônomos); no Chile, oscilava entre 14 e 42% e no Uruguai, entre 23 e 48,9%. Se levarmos em conta que nesses países a contribuição do empregador é, em geral, de caráter regressivo (aumenta com a renda do segurado e se transfere via preços ao consumidor) e a correspondente ao Estado também é regressiva, já que costuma fundar-se em impostos indiretos que incidem sobre o consumidor, resulta num aspecto notadamente regressivo em seus sistemas de previdência social. Por outro lado, a cota correspondente ao segurado pode ser considerada como progressiva (aumenta com a renda), quando não existem limites máximos de contribuição que reduzam a contribuição dos setores de maior renda.

TABELA 5

CONTRIBUIÇÕES PARA O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL
POR GRUPO OCUPACIONAL E FONTE DE FINANCIAMENTO
NA ARGENTINA, CHILE E URUGUAI (%)

Grupo ocupacional	Segurado	Empre- gador	Estado	Lucros de inves.	Outros (a)	Total
Argentina (1972)						
Empregados e operários com. ind. serv.	26	68	—	—	6	100
Funcionários públicos	30	64 (b)	—	—	6	100
Trabalhadores autônomos	87	—	—	—	13	100
Chile (1965)						
Operários	20	61	11	1	7	100
Empregados	28	64	5	2	1	100
Funcionários públicos	42	20 (b)	30	3	5	100
Forças Armadas	14	—	84	2	—	100
Uruguai (1969)						
Empregados e operários ind. e com.	48,2	51,5	0,4	0,2	0,2	100
Trab. rurais e domést.	40,5	6,2	50,8	1,8	0,7	100
Bancários	40,6	52,6	—	6,8	—	100
Jockey Club	48,9	39,4	8,3	3,4	—	100
Forças Armadas	23,1	0,6	76,3	—	—	100
Profissionais	31,0	—	65,0	3,0	1	100
Tabeliães públicos	47,9	—	49,0	3,1	—	100

Fonte: *Idem*, pp. 52, 98 e 190.

(a) Pagamento de dívidas, juros, tarifas e multas.

(b) Inclui a contribuição do Estado como empregador.

Em síntese, pode-se afirmar que os sistemas de previdência social no Cone Sul (igualmente que na maioria dos países latino-americanos) não são financiados pelo segurado, mas, basicamente, pelo consumidor, o que demonstra a regressividade do sistema; os setores de menores recursos, mais pobremente atendidos, e os não abrangidos contribuem para financiar os sistemas dos setores de maior renda.

A regressividade do sistema torna-se ainda maior quando se constata que os setores de maior renda têm acesso a maiores e melhores benefícios que os de menor renda, o que significa que os primeiros recebem mais do que contribuem e o inverso sucede no caso dos segundos.

Analisando a informação da Tabela 6, vemos que na Argentina (1961) a receita a título de previdência social *per capita* mais alta correspondia às Forças Armadas (202 pesos), seguida pelos funcionários públicos (152,9 pesos), operários e empregados em geral (136,7 pesos) e, finalmente, os trabalhadores autônomos (22,4 pesos). No Chile (1967), observamos que a receita *per capita* de previdência social mais alta correspondia à polícia, depois aos empregados em geral; em seguida vinham os funcionários públicos e, por último, os operários. Algo similar sucedia no caso uruguaio, onde se deve ressaltar a situação de grande privilégio de determinados setores profissionais, tais como os tabeliães públicos, que praticamente triplicavam a receita *per capita* do setor que os sucedia imediatamente.

TABELA 6
RECEITA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL POR SEGURADO
SEGUNDO GRUPO OCUPACIONAL NA ARGENTINA, CHILE E URUGUAI

Grupo Ocupacional	Receita (a)	N.º de segur. (mil)	Receita <i>per capita</i>
Argentina (1961)			
Operários e empregados	326.396,1	2 388	136,7
Funcionários públicos	177.859,8	1 163	152,9
Trabalhadores autônomos	7.898,6	353	22,4
Forças Armadas	25.660,9	127	202,0
Chile (1967)			
Operários	1.258.971,1	1 487,7	846,2
Empregados	1.299.224,6	288,2	4.508,1
Funcionários públicos	449.980,1	238,2	1.889,1
Polícia	200.262,0	29,0	6.905,6
Uruguai (1969)			
Empregados, operários e trabalhadores rurais	29.954,5	807,9	37.077
Funcionários públicos	10.351,0	200,0	51.755
Forças Armadas	835,7	13,4	62.180
Profissionais	557,8	11,7	47.748
Tabeliães públicos	361,3	2,2	161.568

Fonte: *Idem*, pp. 53, 98 e 191

(a) Em mil pesos argentinos e escudos chilenos e em milhões de pesos uruguaios.

(b) Em pesos argentinos, escudos chilenos e pesos uruguaios, respectivamente.

De qualquer maneira, as classes exemplificadas são bastante generalizadas e escondem importantes diferenças internas. Por exemplo, no caso argentino, víamos que a receita de previdência social *per capita* de operários e empregados era de 136,7 pesos, mas desagregando essa informação, concluímos que, enquanto o setor comércio possuía uma receita *per capita* de 210 pesos, os trabalhadores rurais alcançavam apenas 16,3 pesos, ou que, enquanto a receita dos bancários era de 356,5 pesos, a dos operários e empregados industriais só ascendia a 126,2 pesos.

Uma vez ressaltados os principais aspectos da previdência social nos países do Cone Sul com respeito à sua cobertura, financiamento e distribuição da renda, nos dedicaremos a analisar o custo da previdência social e sua relação com a crise sócio-econômica.

Crise social e custo da previdência social

Seja com vistas a conservar a ordem e a harmonia social, a obter apoio político ou a estimular a produção, a produtividade e o consumo, a realidade é que a política social expandiu-se notavelmente na Argentina, no Chile e no Uruguai. Esse desenvolvimento constitui um aspecto de outro processo mais global que afetou tais países: o paulatino avanço da intervenção do Estado na vida social, fenômeno que caracteriza praticamente a generalidade das sociedades contemporâneas¹⁸ e que se reveste de especial importância nos países do Cone Sul, que experimentaram, durante períodos relativamente extensos de sua história, a presença de um Estado com um baixo nível de intervenção em assuntos econômicos e sociais, se comparados com os atuais níveis de intervencionismo estatal. Aquela situação significava que a primazia era dada na esfera das relações privadas, não só no campo econômico como também no social. Por exemplo, muitos benefícios sociais surgiram no âmbito da negociação entre patrões e empregados. A ênfase na negociação privada implicava uma relativa “despolitização” das relações sociais, já que o Estado funcionava como a garantia, em última instância, da ordem social, e sua intervenção na área econômica reduzia-se à preservação das condições básicas para o desenvolvimento das forças produtivas; seu papel como produtor era praticamente nulo.

O avanço do Estado sobre a sociedade civil, mediante a expansão da política econômica e da política social, implicou uma verdadeira “repolitização” das relações sociais.¹⁹ Sucessos e, especialmente, fracassos no âmbito econômico e social deixaram de ser atribuídos, na visão do cidadão, às forças impessoais do mercado e começaram a ser percebidos como fenômenos dos quais o Estado era o

¹⁸ A. Shonfield, *Modern Capitalism*, Londres, Oxford University Press, 1970.

¹⁹ Jürgen Habermas, *op. cit.*, Parte II.

principal responsável. Em outras palavras, intervenção estatal e legitimidade política começaram a inter-relacionar-se cada vez mais.

No caso da política social, seu vasto desenvolvimento no Cone Sul produziu fortes tensões sobre o sistema político quando seu crescimento não pôde ser compatibilizado com os requisitos do processo de acumulação dentro do modelo de desenvolvimento imperante na região.

Na medida em que o processo distributivo levado a cabo limitou ou ameaçou o processo de acumulação, o resultado foi a crise sócio-econômica expressada em fatos tais como inflação, mercado negro, desvio de capitais, tensão social etc. Mas, por outro lado, a intenção de estabelecer freios ao processo distributivo com vistas a estimular o processo de acumulação (no contexto de setores sociais altamente organizados e com percepção de interesses comuns) significava criar níveis de conflitos impossíveis de solucionar num regime democrático e impulsionou o crescimento do autoritarismo político como forma de resolver o impacto negativo que, sobre a legitimidade política, possuem tais tipos de tentativas com respeito a setores majoritários da população.

No entanto, nem o sacrifício da redistribuição com o propósito de estimular a acumulação nem o processo inverso parecem assentar bases sérias para a estabilidade política. Um exemplo é o caso argentino, oscilando permanentemente entre períodos "distribucionistas" e períodos que favorecem a acumulação desde meados de 1940, sem que pareça haver encontrado, até o momento, a estabilidade que só a equilibrada complementação da política econômica com a social pode trazer. A atual etapa política nos países do Cone Sul tem enfatizado a estimulação do processo de acumulação, com o "congelamento" relativo no nível da política social. Esse tema precisa ser estudado a fundo, mas vale a pena assinalar como ilustração que, no caso chileno, os gastos estatais em serviços sociais (incluindo educação, saúde, previdência social, habitação e outros) decaíram de 25,5% do PBI em 1972 para 15,2% em 1974.²⁰

Analisemos o caso da previdência social e seu custo, de acordo com a Tabela 7, à exceção do caso uruguaio (cuja série histórica de dados disponíveis é mais curta), no qual a receita da previdência social mostra um comportamento estável e as despesas, um ritmo oscilante. Observe-se, no entanto, a drástica redução dos gastos e receitas da previdência social no Chile a partir de 1973 e o sério déficit (3 a 4% do PBI) que apresenta a previdência social no Uruguai. Outra forma de observar o custo da previdência social é mediante a análise da relação de sustentação apresentada na Tabela 8. Como se verá, a relação de trabalhadores ativos/passivos tende a diminuir. O caso uruguaio é, novamente e até certo ponto, crítico, já que, em fins da década de 60, existiam praticamente dois segurados ativos para um passivo. Finalmente, os gastos de administração

²⁰ Nações Unidas, "Modalidades de los gastos gubernamentales en Servicios Sociales", 1978, p. 5.

TABELA 7
CUSTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NA
ARGENTINA, CHILE E URUGUAI

Ano	Receita da Previdência Social como % do PBI			Despesas da Previdência Social como % do PBI		
	Argentina	Chile	Uruguai	Argentina	Chile	Uruguai
1960	3,6	12,2	—	2,9	8,2	—
1961	3,7	—	—	3,9	—	—
1962	3,4	—	—	3,3	—	—
1963	3,5	13,1	—	3,6	10,7	—
1964	3,9	13,4	—	3,6	11,0	—
1965	3,8	14,4	10,1	3,2	12,8	14,5
1966	3,8	14,4	9,4	3,9	12,4	13,0
1967	5,0	—	9,9	4,5	—	13,6
1968	4,6	14,7	9,0	4,8	—	11,8
1969	4,2	14,4	9,6	4,3	—	14,2
1970	4,3	15,8	—	4,2	—	—
1971	—	19,4	—	—	17,2	—
1972	—	19,3	—	—	16,3	—
1973	—	12,1	—	—	9,5	—
1974	—	11,8	—	—	9,0	—

Fontes: *Idem*, pp. 56, 100 e 195, e OIT, Genebra, **El Costo de la Seguridad Social, 1972-1974**, 1979, p. 57.

do sistema são muito elevados; no Chile, por exemplo, em 1974, eram da ordem de 8% da receita total da previdência social.

Sugestões para o estudo da previdência social

A informação apresentada neste trabalho deve ser considerada como ilustrativa, especialmente quanto à década de 1970, sobre a qual não existem praticamente estudos que transcendam o âmbito técnico-jurídico da previdência social, para relevar os aspectos necessários ao entendimento das derivações sociais, econômicas e políticas dessa importante área da política social. A realização de tais estudos tem o valor de se chegar a tal entendimento, mas, além disso, dá as condições para se criar a infra-estrutura de conhecimentos que permita traduzi-los em recomendações para a formulação de políticas que contribuam efetivamente para elevar os níveis de vida da população.

A seguir enumeraremos alguns dos temas centrais que devem ser abordados a nível de pesquisa.

1. Extensão da cobertura:

Neste tema é necessário estudar tanto a extensão horizontal como a vertical. Com respeito à primeira, deve-se analisar quais são os novos setores abrangidos, os tipos e a qualidade dos benefícios a que têm acesso e os setores sociais que

ainda não desfrutam da proteção da previdência social. Com relação à extensão vertical, convém examinar tanto os novos benefícios que foram concedidos aos setores já abrangidos como toda a melhoria realizada nos benefícios até então existentes.

TABELA 8
RELAÇÃO DE SUSTENTAÇÃO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL:
CHILE, ARGENTINA E URUGUAI
 (Segurados ativos/passivos)

Ano	Argentina	Chile	Uruguai
1960	5,4	6,3	3,9
1961	5,0	6,1	3,6
1962	4,6	5,8	3,4
1963	4,3	5,3	3,2
1964	4,2	4,9	3,1
1965	4,0	4,4	3,4
1966	3,8	4,0	2,7
1967	3,7	4,0	2,5
1968	3,4	3,9	2,4
1969	3,1	3,7	2,3
1970	4,2	3,7	—
1971	—	3,6	—

Fonte: Carmelo, Mesa-Lago, *op. cit.* pp. 41, 90 e 180

2. Organização da previdência social

Trata-se de analisar as mudanças experimentadas na forma de administrar a previdência social. Aspectos centrais nessa área estão relacionados com as iniciativas e políticas tendentes à unificação ou descentralização do sistema e à sua estatização ou privatização.

3. Valor dos benefícios

Uma fórmula que diminui o custo da previdência social é permitir que a inflação “contribua” para financiá-la, obtendo-se, então, uma diminuição do valor dos benefícios e também tensões sociais que se associam a esse fenômeno. Neste aspecto, é necessário analisar cuidadosamente a evolução do valor dos benefícios de cada programa de previdência social à luz do processo inflacionário experimentado pelos três países objeto deste trabalho.

4. Financiamento

O objetivo é conhecer as mudanças produzidas quanto às contribuições efetuadas pelo segurado, o empregador e o Estado, discriminadas por classe

ocupacional. Também deve-se estudar o comportamento de outras fontes de receita do sistema, tais como os lucros resultantes da inversão dos fundos e da criação ou supressão de impostos, taxas e tarifas destinadas ao financiamento do sistema.

5. Custo da previdência social

Três aspectos devem ser incluídos neste tema. Em primeiro lugar, a tendência das receitas e gastos do sistema em termos do Produto Interno Bruto. Em segundo, determinar a evolução dos gastos que demanda a administração da previdência social e, finalmente, conhecer o desenvolvimento da relação de sustentação.

6. Aspectos sócio-políticos

Este é um tema não explorado e de crucial importância. Deve-se tratar de determinar a atitude dos diferentes grupos sociais e políticos face ao desenvolvimento e problemas da previdência social. Ao se formularem políticas sobre a matéria, dever-se-ia considerar as opiniões das partes envolvidas, a fim de evitar resistências que acabam por neutralizar o desenvolvimento do sistema. É necessário recorrer aos documentos, manifestos, plataformas etc., onde se expressam as posições que, com relação ao tema da previdência social, têm adotado sindicatos, associações empresariais, partidos políticos, associações de pensionistas e quaisquer outras organizações de relevância social com interesse na matéria.