

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

RAFAEL MILANI DA COSTA

**INSTITUIÇÕES, MODELOS DE ESTADO E O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO
BRASILEIRO**

MARINGÁ

2012

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

RAFAEL MILANI DA COSTA

**INSTITUIÇÕES, MODELOS DE ESTADO E O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO
BRASILEIRO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Amália Maria Goldberg Godoy

MARINGÁ

2012

COSTA, R. M. **Instituições, modelos de Estado e o sistema previdenciário brasileiro**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2012.

Resumo

Diversos argumentos neoliberais têm sido utilizados para criticar o sistema previdenciário brasileiro (principalmente seu déficit), tais como: a transformação na estrutura etária, o aumento da rede de proteção social, os aumentos reais no salário mínimo, a informalidade no mercado de trabalho e o baixo crescimento econômico, que se manifestam em diferentes níveis, entre outros. Defende-se que essas discussões estão baseadas na aparência do problema e que a discussão está, na realidade, atrelada ao modelo de Estado e o seu papel na economia. Este trabalho tem como objetivo, portanto, analisar o sistema previdenciário brasileiro, que servirá como exemplo por se tratar de uma importante esfera da administração pública, e sua relação com os modelos de Estado que o país optou por seguir. Para isso, utilizam-se os princípios teóricos desenvolvidos pela Escola Econômica Institucionalista, com destaque para os conceitos de instituições, ambiente institucional, mudança institucional, regras formais e pressões por mudanças. O período de análise compreende os anos entre 1889 e 2011, época que abrange a formação e a maturação do sistema previdenciário no Brasil. Para o desenvolvimento do trabalho foi realizada a revisão bibliográfica sobre a escola institucionalista, os documentos legais pertinentes ao assunto e a evolução histórica nacional, em particular referente ao sistema previdenciário brasileiro. Foram identificadas duas mudanças importantes de ambiente institucional no país durante o corte temporal proposto: a passagem de um Estado Liberal (1889-1929), mesmo que incompleto, para um Estado de Bem-Estar Social (1930-1979), e a queda desse último modelo, abrindo espaço para o predomínio dos preceitos defendidos pelo Estado Neoliberal (1980-2005). Analisa-se ainda um último período compreendido entre os anos de 2006 e 2011, que se destaca pela volta da discussão do papel do Estado na economia. O exame da legislação previdenciária mostra que esta sofreu, em maior ou maior grau, mudanças de percepção de acordo com as características e os interesses econômicos de cada modelo estatal adotado no país.

Palavras-chave: Economia Institucional. Estado Liberal. Estado de Bem-Estar Social. Estado Neoliberal. Previdência Social no Brasil.

COSTA, R. M. **Institutions, state models and Brazilian social security system**. 2012. Thesis (Master of Economic Science) – State University of Maringá. Maringá, 2012.

Abstract

Several neoliberal arguments have been used to criticize the Brazilian social security system (specially the deficit) such as the transformation in the age structure, increasing social safety net, the real increases in the minimum wage, the informal labor market and low growth economic, which manifest themselves at different levels, among others. It is argued that these discussions are based on the appearance of the problem and that the discussion is actually tied to the state model and it's role in the economy. This work aims to analyze the Brazilian social security system and it's relationship with the model state that the country has chosen to follow. For this, we use the theoretical principles developed by the institutionalism school of economics, with emphasis on the concepts of institutions, institutional environment, institutional change, formal rules and pressures for change. The period of analysis covers the years between 1889 and 2011, a period that covers the vast majority of measures taken in relation to social security in Brazil. For the development work was performed literature review on the institutionalist school, the legal documents pertaining to the subject and the historical evolution nationwide, especially for the Brazilian social security system. We identified two major changes in the institutional environment in the country during the time cutting proposed: the passage of a Liberal State (1889-1929), even if not completely, to a Welfare State (1930-1979), and the fall of the latter model, making room for the dominance of the principles defended by the Neoliberal State (1980-2005). We analyze one last period between the years 2006 e 2011, which stands out for discussion around the role of the state in the economy. The examination of social security legislation shows that they have changed, a greater or larger degree, the perception according to the characteristics and the economic interests of each state model adopted in the country.

Key-words: Institutional Economics. Liberal State. Welfare State. Neoliberal State. Social Security in Brazil.

Conteúdo

1 INTRODUÇÃO	5
2 METODOLOGIA	9
3 A ESCOLA INSTITUCIONALISTA	11
3.1 A GÊNESE	11
3.1.1 <i>Thorstein Bunde Veblen (1857-1929)</i>	12
3.1.2 <i>John Rogers Commons (1862-1945)</i>	16
3.1.3 <i>Wesley Mitchell (1874-1948)</i>	18
3.2 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL E PRINCIPAIS CONCEITOS	20
3.2.1 <i>Instituições</i>	21
3.2.2 <i>Ambiente e mudanças institucionais</i>	26
3.2.3 <i>Path dependence (dependência de trajetória)</i>	30
3.2.4 <i>O papel do Estado</i>	33
4 MODELOS DE ESTADO, MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO	38
4.1 O ESTADO LIBERAL: AMBIENTE INSTITUCIONAL E AS RELAÇÕES DE TRABALHO	38
4.1.1 <i>O Estado Liberal no Brasil e os primeiros indícios de uma mudança institucional (1889-1929)</i>	41
4.1.2 <i>A Primeira Fase da Previdência Social no Brasil (1889-1929): A origem</i>	44
4.2 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: NOVO AMBIENTE INSTITUCIONAL	47
4.2.1 <i>O Estado de Bem-Estar Social no Brasil: o papel do Estado no mercado de trabalho</i>	49
4.2.2 <i>A segunda fase da Previdência Social no Brasil (1930-1979): O auge</i>	54
4.3 ESTADO NEOLIBERAL: UMA NOVA MUDANÇA DE AMBIENTE INSTITUCIONAL	57
4.3.1 <i>O Estado Neoliberal no Brasil</i>	60
4.3.2 <i>A terceira fase da Previdência Social no Brasil (1980-2005): a crença vacilante</i>	62
4.4 A QUARTA FASE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL (2006-2011): TRANSIÇÃO	67
5 CONCLUSÕES	72
REFERÊNCIAS	75
ANEXOS	80

1 INTRODUÇÃO

Toda a população, direta ou indiretamente, é afetada pelas decisões acerca da seguridade social. Ela é, por exemplo, o principal canal utilizado para propagar as políticas de trabalho e geração de renda, especialmente os aumentos reais do salário mínimo. Segundo informação do INSS (2010, p. 11), a previdência injeta, mensalmente, R\$ 19 bilhões na economia brasileira e atinge mais de 28 milhões de beneficiários, em média. Não é por acaso que o sistema previdenciário brasileiro envolve muitos interesses: do setor público, que é o grande administrador do fundo; dos empregadores, que ao lado dos empregados são os grandes financiadores do modelo; dos empregados, pois são os futuros beneficiários e; dos aposentados e pensionistas, os quais são os atuais beneficiários.

O principal foco de discussão recente, em relação ao sistema previdenciário brasileiro, é a dificuldade de conservar o equilíbrio entre receitas e despesas. De acordo com Rezende (2001), a previdência social é o mais sério problema estrutural das contas públicas no Brasil e as principais causas são: i) a não separação, de forma clara, entre o seguro da assistência social. Existem no país categorias de beneficiários, como, por exemplo, os maiores de 70 anos e os inválidos não-segurados, que nunca contribuíram, mas possuem o direito ao amparo previdenciário; ii) os aumentos dos gastos sociais globais após a Constituição Federal de 1988, em consequência da universalização de direitos em termos de seguridade social (previdência, assistência social e saúde); iii) a transformação da estrutura etária do país. Segundo dados do IBGE, em 2009 a expectativa de vida do brasileiro era de 73,17 anos, um incremento de 10,6 anos em comparação com 1980. Além disso, até 2050, a estimativa pode chegar aos 81 anos; iv) a tendência mundial do aumento no grau de informalização no mercado de trabalho; v) os aumentos reais do salário mínimo, que é o piso legal do sistema e; vi) o baixo crescimento econômico, que afeta diretamente o nível de emprego e a massa salarial (uma das principais fontes de receita da Previdência).

No entanto, existe uma discussão muito mais ampla e profunda que pouco foi explorada pela literatura da área: a influência dos modelos de Estado na condução das políticas previdenciárias, a dificuldades de reverter a trajetória de um sistema de tal magnitude e o papel de grupos que afetam ou são afetados por essas políticas, também conhecidos como *Stakeholders*. Os diversos modelos de Estado que existem ou existiram (Neoliberal, Socialista, de Bem-Estar

Social e Neoliberal) referem-se, essencialmente, às relações entre Estado e mercado. Essas relações apresentaram diferentes conjunturas ao longo século XX.

O liberalismo, que predominou no início do século passado, pregava que o Estado pouco deveria intervir nas relações entre os indivíduos, ou seja, no mercado. A partir de 1930, nas Américas, inclusive no Brasil, e após a Segunda Guerra Mundial, na Europa, o Estado passou a ter um papel relevante sobre o mercado, ou seja, tomou para si a gestão das regras que regulavam a vida econômica e social, com o objetivo de garantir as condições para a acumulação privada de capital e assegurar um patamar mínimo de bem-estar para a sociedade em geral, que ficaram ameaçados após a crise econômica de 1929.

Entretanto, no fim da década de 1970, uma nova onda pró-liberalismo ganhou força e penetrou na condução econômica e social de vários países. Denominada de neoliberalismo, consistiu na defesa do Estado mínimo através de políticas como a desregulamentação dos mercados (devido ao excesso de regras impostas pelo Estado, que segundo essa visão eram inibidoras dos investimentos privados), as privatizações de empresas públicas e a abertura dos mercados nacionais para a concorrência internacional.

Contudo, no transcorrer da década passada, o neoliberalismo sofreu mudanças em sua concepção original dos anos 1990, pois os resultados não foram os esperados. O Banco Mundial, que era um dos principais propagadores das políticas neoliberais, junto com o Fundo Monetário Internacional (FMI) reconheceram o seu fracasso.

O Banco Mundial divulgou, em 2005, um documento intitulado “*Economic Growth in the 1990’s: learning from a decade of reform*”, no qual realizou uma autocrítica em relação ao Consenso de Washington (principal marco do neoliberalismo), reconhecendo que as reformas neoliberais obtiveram sucessos em alguns países, mas em outros ficaram aquém das expectativas. O documento confirmou a importância de um crescimento macroeconômico estável, das forças de mercado e da abertura econômica, mas enfatiza que esses princípios são traduzidos em políticas e caminhos institucionais diversos, o que implica que as políticas econômicas devem ser específicas para cada país. Portanto, não há um conjunto único de regras universais e sim abordagens estereotipadas de fazer política.

A própria crise econômico-financeira de 2008-2009, que mais uma vez abalou a estrutura da economia de mercado e suas regulamentações em todo o mundo, trouxe à tona a velha

discussão do tamanho da intervenção do Estado na economia, ou seja, a importância do papel estatal no espaço econômico passou a ser novamente defendido.

A previdência social no Brasil também já passou por muitas mudanças e ao longo do trabalho procura-se confrontar essas mudanças com os modelos de Estado que o Brasil adotou desde o surgimento das suas primeiras formas. Vale lembrar que o foco do presente estudo é a previdência social ou pública, ou seja, aquela administrada pelo INSS e que tem como principal característica a vinculação obrigatória dos empregados formalmente contratados. Entretanto, a previdência privada não é descartada e, em momentos pontuais, será incluída na análise.

Adotou-se como hipótese, portanto, que há uma relação positiva e interdependente entre os modelos de Estado adotados no Brasil e a gestão da Previdência Social. Nesse contexto, o objetivo geral é realizar uma análise das formas de Estado e suas influências sobre o sistema previdenciário brasileiro, à luz da teoria institucionalista, abordagem econômica alternativa que defende a tese de que as “instituições importam” no estudo das ciências econômicas. Decorrente disso, a análise das regras e leis criadas no âmbito do sistema previdenciário e a evolução do papel do Estado no Brasil possibilitou inferir a hipótese proposta.

O debate e a troca de informações a respeito da previdência são importantes não para perseguir respostas definitivas, mas disseminar diferentes posições teóricas que existem sobre o sistema previdenciário. Por isso, utiliza-se a teoria institucional como ferramenta de análise, pois se entende que o papel do Estado é reflexo das instituições (regras formais e informais) e do ambiente institucional em que ele se insere. Os elementos e pressupostos considerados pela Escola Institucionalista são essenciais para um entendimento global da economia.

Soma-se como desdobramento desse objetivo, identificar os atores que desempenham papel fundamental nas situações interpretadas, nesse trabalho, como mudança institucional e entender suas motivações e interesses. Trata-se de uma análise *stakeholder*, ou seja, caracterizar os grupos/indivíduos que são afetados ou que podem afetar o conjunto de instituições vigentes. Essa idéia sugere que os gestores públicos devem formular e implementar políticas que satisfaçam todos os grupos que têm interesses nelas. Essa tarefa, no entanto, não é simples, pois o próprio gestor possui inclinações que podem não corresponder a uma situação de equilíbrio de interesses.

Para o desenvolvimento dessa dissertação, fora essa introdução, no capítulo 2 apresenta-se a metodologia para o desenvolvimento da dissertação. O capítulo 3 apresenta uma revisão teórica

da Escola Econômica Institucionalista e suas principais vertentes. Dentre as diversas concepções, são consideradas: i) instituições; ii) ambiente institucional; iii) mudanças institucionais; iv) direitos de propriedade; v) contratos; vi) racionalidade limitada e; vii) informação assimétrica. Estes conceitos são explorados ao longo do capítulo.

Posteriormente realiza-se uma pesquisa econômica e histórica das relações entre Estado e sociedade no século XX, destacando os elementos institucionais que influenciaram cada um dos modelos verificados. Concomitantemente, analisa-se empiricamente de que modo esses modelos estatais foram implementados no Brasil. São defrontados três tipos de Estado: Liberal, de Bem-Estar Social e Neoliberal.

Por fim, são listadas as principais mudanças institucionais formais ocorridas no sistema previdenciário brasileiro desde a Primeira República mostrando a conexão delas com as reformas estatais que aconteceram nesse intervalo de tempo. As conclusões são tratadas no capítulo 5.

2 METODOLOGIA

A economia, entendida como uma ciência social estuda o homem e suas relações com a sociedade. Segundo Minayo (1996, p. 20) o objeto de estudo das ciências sociais é histórico, ou seja, os grupos sociais são mutáveis, pois o homem evolui no seu modo de pensar e agir. Por isso as instituições, as leis e as visões de mundo são mutáveis, passageiros.

A pesquisa é essencialmente qualitativa e descritiva, mas não deixa de utilizar dados quantitativos para dar suporte aos argumentos apresentados. A fonte de informações é, por natureza, bibliográfica e engloba diferentes abordagens sobre o assunto, tanto em relação à fundamentação teórica quanto ao fenômeno estudado.

Teoricamente, o estudo está centrado na Economia Institucional. Como esta não é uma vertente única, apresentam-se os principais teóricos das duas vertentes existentes (Velha e Nova Economia Institucional) assim como os conceitos que servem de base para a análise do sistema previdenciário, entre os quais: instituições, ambiente e mudanças institucionais, *path dependence*, entre outros.

A definição de sistema previdenciário utilizada é a fornecida pela Lei nº 8.212 de 24 de Julho de 1991, e que regulamenta os dispositivos constitucionais no que concerne a Previdência Social, que diz: A Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

O estudo delimita-se, temporalmente, a examinar a evolução da previdência social de 1889 (início do período republicano) até 2011. Durante esse período, a previdência no Brasil passou por muitas mudanças e entende-se (defende-se) que estão ligadas ao papel que o Estado assume com relação ao mercado e a sociedade

Metodologicamente, o presente trabalho realiza uma análise da evolução histórica, econômica e institucional dos modelos de Estado adotados pelo Brasil desde 1889 e a relação destes com a evolução do sistema previdenciário. O estudo foi subdividido em quatro períodos:

1) 1889-1929, correspondente à República Velha e a forte influência do Estado Liberal, que teve como principais características o apogeu da economia cafeeira, o início do trabalho

assalariado no Brasil e as primeiras conquistas dos trabalhadores em relação ao sistema previdenciário;

2) 1930-1979: período de forte intervenção estatal no mercado (Estado de Bem-Estar Social), por meio de políticas públicas, inclusive previdenciárias, a fim de assegurar aos cidadãos um patamar mínimo de igualdade social e bem-estar.

3) 1980-2005: influência do Estado Neoliberal, ou seja, defesa da mínima intervenção do Estado no espaço econômico e de um sistema de contas nacionais equilibrado. Os países, cujas despesas eram maiores que as receitas, deveriam cortar gastos, inclusive com benefícios previdenciários.

4) 2006-2011: Propagação da autocritica do Banco Mundial, com relação ao Consenso de Washington, reconhecendo que as reformas neoliberais obtiveram sucessos em alguns países, mas em outros ficaram aquém das expectativas, em especial os latino-americanos. Com isso, o papel do Estado voltou a ser discutido abrindo uma fase de transição, na qual vivemos atualmente.

Essa divisão metodológica foi realizada para possibilitar o destaque das principais mudanças institucionais que ocorreram no Brasil, desde que a previdência começou a ganhar importância no fim do século XIX. Entende-se que o sistema previdenciário faz parte de um todo, quer dizer, é parte de uma proposta governamental, que por sua vez, está alicerçado em um ambiente direcionado pelas agencias financiadoras internacionais, como é no caso brasileiro. Para entender as questões que envolvem a previdência, portanto, é necessário analisar as regras formais (legislação) que orientaram o sistema previdenciário brasileiro ao longo do tempo e a relação delas com o ambiente institucional geral, caracterizado aqui pelos modelos de Estado adotados pelo país ao longo do período proposto.

3 A ESCOLA INSTITUCIONALISTA

Este capítulo tem como objetivo realizar uma revisão teórica da Escola Institucionalista e suas principais vertentes. Entende-se que, os elementos e pressupostos considerados por ela, são essenciais para o entendimento da análise dos modelos de Estado que o Brasil adotou ao longo do século XX e, conseqüentemente, da evolução do sistema previdenciário no país. Destaca-se, portanto, as definições de instituições e de Estado na visão dos principais economistas do Velho Institucionalismo e da Nova Economia Institucional.

A economia institucional estuda variáveis que nem sempre são levadas em consideração pela teoria econômica dominante (*mainstream*), mas consideradas aqui importantes na explicação de fenômenos econômicos e sociais, tais como: i) ambiente institucional; ii) mudanças institucionais; iii) direitos de propriedade; iv) contratos; v) racionalidade limitada e; vi) informação assimétrica. Conceitos que também serão explorados ao longo do capítulo.

3.1 A GÊNESE

A teoria institucional se inscreve na tradição do pensamento econômico através do denominado “Velho Institucionalismo” ou “Institucionalismo Histórico Americano”, que surgiu em fins do século XIX. É uma abordagem construída a partir dos trabalhos de Thorstein Veblen (1857-1929), John Commons (1862-1945) e Wesley Mitchell (1874-1948).

Segundo Hodgson (1998), um dos atuais expoentes da escola¹, a visão institucionalista foi ideologicamente rejeitada ao longo do século XX, pela teoria econômica predominante (neoclássica), sob o argumento de ser essencialmente descritiva e não fornecer uma teoria sistemática capaz de explicar os fenômenos econômicos².

Os velhos institucionalistas não concordavam com os pressupostos de uma natureza humana racional, hedonista e guiada pela disposição de obter prazer e evitar a dor; eram contrários aos postulados comportamentais de conhecimento completo, preferências estáveis e

¹ Alguns seguidores contemporâneos são: Karl Polanyi (1886-1964), Clarence E. Aires (1891-1972), Gunnar Myrdal (1898-1987), Kenneth Boulding (1910-1993), John K. Galbraith (1908-2006), Warren Samuels (1933-) e Geoffrey Hodgson (1946-).

² Essas críticas foram, de certa forma, superadas na década de 1990, quando várias organizações (públicas e privadas) passaram a sofrer influência direta da Nova Economia Institucional (vertente mais atual do institucionalismo que será estudada mais adiante).

maximização da utilidade e criticavam a ideia da tendência espontânea do mercado em direção ao equilíbrio (Godoy, 2011). Criticavam a visão de que os agentes em mercados eram considerados a priori, impessoais e neutros, de maneira a alocar recursos escassos entre fins alternativos para obterem a maximização da utilidade, lucratividade ou bem-estar (individual ou social) e que a sociedade vive em equilíbrio. Segundo a mesma autora (Godoy, 2011) defenderam que é necessário levar em conta, nas análises sobre a economia, a esfera não-econômica (o ambiente social, político e cultural).

Veblen, seus alunos e seguidores consideram que: a) que as inovações não são variáveis “constantes” ou “dadas”, pois, deve-se considerar as suas condições de implantação; b) não há “equilíbrio estável”; c) se preocupam como ocorrem as mudanças; e d) enfatizam o processo histórico, no qual a economia evolui e ocorre a transformação tecnológica.

Os institucionalistas históricos foram os primeiros a desenvolver uma teoria econômica apoiada na evolução das instituições. Foram claramente influenciados pela biologia evolutiva darwiniana³. Assim sendo, apresenta-se os principais expoentes da vertente: Thorstein Veblen (1857-1929), John Commons (1862-1945) e Wesley Mitchell (1874-1948).

3.1.1 Thorstein Bunde Veblen (1857-1929)

Na última metade do século XIX as doutrinas marginalistas ortodoxas⁴ (ou neoclássicas) passaram a predominar nas universidades, na imprensa e na administração pública. A escola tinha como fatores comuns: o estudo do sistema econômico considerando a existência de um grande número de firmas e consumidores; as ações individuais não interferem nas mudanças dos preços no mercado; bens homogêneos; concorrência perfeita; informações simétricas dos agentes sobre

³ A análise da evolução de um organismo específico requer dados detalhados sobre o organismo e seu ambiente.

⁴ A Escola Marginalista desenvolveu-se em diversos países em consequência de esforços diferentes que, inicialmente, trabalhavam independentemente uma das outras. Entre os pioneiros estavam Herman Heinrich Gossen, na Alemanha, Carl Menger, na Áustria, Léon Walras, na Suíça e William Stanley Jevons e Alfred Marshall, na Inglaterra. Possui várias vertentes, dentre elas: A Escola Austríaca (de Menger), a Escola de Cambridge (de Jevons) e a Escola Matemática (de Walras e Marshall). Concentravam sua atenção sobre a “margem” – o ponto de mudança em que se baseiam as decisões – para explicar os fenômenos econômicos; A abordagem era predominantemente microeconômica, pois consideravam o indivíduo o centro do processo; acreditavam que as forças econômicas tendem para o equilíbrio, ou seja, sempre que distúrbios provocam deslocamentos, ocorrem novos movimentos na direção do equilíbrio; consideravam que as decisões dos indivíduos eram racionais (procuravam maximizar o prazer e minimizar a dor) e, por isso, era possível medir as utilidades marginais de diferentes bens e defendiam o *laissez-faire*, ou seja, não deveria haver interferência nas leis econômicas naturais para se atingir o ótimo social (OSER e BLANCHFIELD, 1983).

os preços; maximização da utilidade dos consumidores; livre entrada no mercado de consumidores e vendedores; sociedade em equilíbrio - dos agentes e dos mercados (Pindyck e Rubinfeld, 1999).

No entanto, com o passar do tempo, a teoria neoclássica do *laissez-faire*, do equilíbrio estável e do ótimo social começou a ser questionada. O principal problema era que, diferentemente do equilíbrio de bem-estar propagado pela teoria, grande parte da sociedade norte americana permanecia à margem do rápido crescimento econômico verificado entre o fim da Guerra de Secessão, em 1865, e início da Primeira Guerra Mundial, em 1914.

Os trabalhadores eram os principais afetados, pois, tinham longas e extenuantes jornadas de trabalho, moravam em conjuntos habitacionais inadequados, a educação superior era inacessível e não havia um sistema de seguridade social. Foi nesse contexto que surgiu a economia institucional, corrente de pensamento que criticava o *status quo* defendido pelos neoclássicos.

Os primeiros trabalhos foram realizados pelo economista estadunidense Thorstein Bunde Veblen, dentre eles: “*Why is economics not an evolutionary science?*”, de 1898, “*The Theory of the Leisure Class*”, de 1899 e “*The Theory of the Business Enterprise*”, de 1904 e, por isso, é considerado o fundador da escola institucionalista (Godoy, 2011).

Veblen, formado pela Escola Histórica Alemã⁵, diferentemente dos neoclássicos, considerava que o desenvolvimento econômico está intimamente ligado a um processo evolutivo, em contraste com os termos “propensão” e “tendência” muito empregados pela Escola Matemática de Cambridge, que tinha como expoente Alfred Marshall.

Para Veblen (1898), a antropologia e a psicologia estavam destinadas a revolucionar a política e as ciências sociais tão radicalmente quanto a bacteriologia revolucionou a medicina. Ele estava convicto de que a economia, que estava sendo disseminada pelas universidades, necessitava de uma reavaliação. Para ele as doutrinas marginalistas ortodoxas aproximavam, cada vez mais, a economia das ciências exatas, pois insistiam na eficácia dos dados numéricos e nos

⁵ A Escola Histórica Alemã surgiu na década de 1840 com importantes publicações de Friedrich List e Wilhelm Roscher. A Alemanha, na época, era dividida, economicamente fraca e primariamente agrícola. Os economistas históricos alemães defendiam uma visão evolucionária, isto é, a sociedade está em constante mudança (claramente influenciados pelas teorias darwinistas na Biologia). Essa abordagem foi utilizada para atacar a economia clássica como apropriado para a Inglaterra, mas não para a Alemanha. Eram nacionalistas, em direção oposta aos clássicos que eram individualistas e cosmopolitas. Enfatizavam, ainda, a importância do estudo histórico da economia, como parte de um todo integrado. Em síntese, consideravam a visão evolucionária da sociedade e do pensamento econômico um antídoto necessário ao pensamento estático das Escolas Clássicas e Marginalistas (OSER e BLANCHFIELD, 1983).

métodos quantitativos, desconsiderando ou rejeitando os estudos que não estivessem sob esse paradigma. Entre os criticados por Veblen encontra-se John Stuart Mill (1806-1873), que afirmava:

“Se me perguntarem o que quero dizer com diferença de qualidade nos prazeres ou o que torna um prazer mais valioso que outro, apenas enquanto prazer, não considerando maior quantidade, há apenas uma resposta possível. De dois prazeres, se houver um ao qual todos ou quase todos os que tiveram uma experiência determinada, à margem de qualquer sentimento de obrigação moral para o preferirem, esse é o prazer mais desejável” (Mill, 2005, p. 52-53).

William Stanley Jevons (1835-1882) por sua vez afirmava que é difícil sequer conceber uma unidade de prazer ou desprazer; contudo, é a quantidade desses sentimentos que nos instiga continuamente a comprar e vender, tomar emprestado e alugar, trabalhar e descansar, produzir e consumir; e é com base nos efeitos quantitativos de tais sentimentos que devemos avaliar suas quantidades comparativas (Jevons, 1987).

Ele criticava, ainda, Carl Menger (1840-1921) e a Escola Austríaca por construir a Teoria da Utilidade Marginal baseada em uma visão hedonista da natureza humana. É bem conhecida a sua crítica sobre a concepção hedonista do homem, na qual ele é um calculador instantâneo de prazeres e sofrimentos assim como a concepção que ele é um ser isolado, em equilíbrio estável, exceto pelas forças impactantes que o movem em uma direção ou outra (Veblen, 1898).

The hedonistic conception of man is that of a lightning calculator of pleasures and pains who oscillates like a homogeneous globule of desire of happiness under the impulse of stimuli that shift him about the area, but leave him intact. He has neither antecedent nor consequent. He is an isolated definitive human datum, in stable equilibrium except for the buffets of the impinging forces that displace him in one direction or another. Self-imposed in elemental space, he spins symmetrically about his own spiritual axis until the parallelogram of forces bears down upon him, whereupon he follows the line of the resultant. When the force of the impact is spent, he comes to rest, a self-contained globule of desire as before. Spiritually, the hedonistic man is not a prime mover. He is not the seat of a process of living, except in the sense that he is subject to a

series of permutations enforce upon him by circumstances external and lien to him (Veblen, 1898, p. 409)⁶.

Para Veblen os indivíduos são produtos de seus traços hereditários, composto por processos adaptativos e cumulativos de suas experiências passadas. “*The economic life history of the individual is a cumulative process of adaptation of means to ends that cumulatively change as the process goes on, both the agent and his environment being at any point the outcome of the last process*” (1898, p. 410).

A evolução da estrutura social, portanto, se assemelha a um processo de seleção natural. Hodgson (1998) complementa afirmando que os indivíduos interagem para formar as instituições, enquanto que o planejamento e as preferências individuais também são moldados pelas circunstâncias sócio-econômicas, ou seja, o indivíduo é ao mesmo tempo produtor e produto de sua situação.

A evolução da estrutura social, de acordo com Veblen, tem sido um processo de seleção natural de instituições (conjunto de normas, regras e hábitos) e sua evolução. Essa visão pode ser facilmente observada em seu estudo sobre a classe ociosa.

Veblen (1983) afirma que existem estágios pelos quais a sociedade percorre: a) selvageria pacífica – marcada pela ausência de uma classe ociosa, pois é uma sociedade semi-nômade, que trabalhava em grupo e não tinha a propriedade privada como característica; b) barbarismo – modo de vida acumulativista, período em que tribos guerreavam pela sobrevivência e para aumentar os estoques de riqueza. É o início da estratificação social, com o surgimento de uma classe ociosa formada por guerreiros, realeza, nobres e sacerdotes; c) fase predatória – primórdios do capitalismo e sociedade escravista, que considerava o trabalho produtivo braçal e a prestação de serviços como deméritos. O consumo conspicuo⁷ e a emulação⁸ da classe ociosa eram

⁶ Tradução Livre: “A concepção hedonista do homem é aquela que o considera uma calculadora instantânea de prazeres e dores que oscila como um glóbulo homogêneo de felicidade sob o impulso de estímulos que se altera sobre uma área, mas deixa-o intacto. Ele não tem antecedente e nem conseqüência. Ele é um dado humano dado isolado e definitivo, em equilíbrio estável, exceto quando as forças que incidem abalam-se e deslocam-no em uma direção ou outra. Auto-imposto no espaço elementar, ele gira simetricamente sobre seu próprio eixo espiritual até o paralelogramo de forças recair sobre ele, então ele segue a linha resultante. Quando a força do impacto termina, ele repousa e torna-se um glóbulo independente do desejo como antes. Espiritualmente, o homem hedonista não é uma força motriz. Ele não é a sede de um processo de vida, exceto no sentido que ele está sujeito a uma série de mudanças impostas sobre ele por circunstâncias externas e absorvidas por ele.”

⁷ O consumo de bens de maior excelência era prova de riqueza e considerado honorífico. A incapacidade de consumir esses bens era uma marca de inferioridade e de demérito (Veblen, 1983).

⁸ Prazer em comparar os volumes de riquezas. “*O sucesso relativo, medida pela odiosa comparação pecuniária com outros, se torna o fim convencional da ação humana*” (Veblen, 1983).

valorizados e; d) fase pecuniária – Era industrial e consolidação da classe ociosa. O ócio conspícuo (ostentação da desnecessidade de trabalhar) é prova de riqueza e requisito de decência. A propriedade privada torna-se a indicação mais visível de demonstração de êxito.

3.1.2 John Rogers Commons (1862-1945)

Para os seguidores de Veblen, instituição é definida como resultado de uma situação presente, que molda o futuro, através de processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma como os homens observam as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista (Godoy, 2011).

John Rogers Commons (1862-1945), americano de Ohio, foi professor de economia Indiana, Syracuse e Wisconsin. Seu trabalho mais conhecido é “*Institutional Economics- its place in political economy*” de 1934. Analisa a economia como um sistema de poder que é viabilizado por um sistema coercitivo e investiga o papel do Estado. Baseado em Veblen contribuiu em vários pontos para o desenvolvimento da escola institucionalista. Ele sistematizou o que se considera Economia Institucional corrente teórica da ciência econômica.

Ele define instituição como ação coletiva que converge as formas de costumes desorganizados para interesses bem organizados (família, organizações, associações comerciais, Estado, etc.). Ainda considera instituições como ação coletiva que controlam, liberam e expandem a ação individual. O controle dos atos individuais é essencial para o *enforcement* (execução) dos contratos e para garantir os direitos de propriedade corpóreos ou incorpóreos, como o *goodwill*⁹. Entre exemplos de instituições estão as leis e os direitos naturais (costumes e hábitos).

This control of the acts of one individual always results in, and is intended to result in, a gain or loss to another or other individuals. If it be the enforcement of a contract, then the debt is exactly equal to the credit created for the benefit of the other person. A debt is a duty enforced collectively, while the credit is a corresponding right created by creating the duty. The resulting social relation is an economic status, consisting of the expectations towards which each party is directing his economic behavior. On the debt and duty side

⁹ Bens intangíveis (direitos autorais, direitos de invenção e direitos de comércio).

it is the status of conformity to collective action. On the credit and right side it is a status of security created by the expectation of the said conformity. This is know as “incorporeal” property (Commons, 1931, p. 649)¹⁰.

O ato de controlar se torna liberdade para ação do indivíduo. Uma libertação da coerção, da coação, da discriminação ou concorrência desleal de outros indivíduos. *"An institution is defined as collective action in control, liberation and expansion of individual action."* (1934, p. 5). O que o indivíduo *pode* ou *não pode* é resultado da ação coletiva, que determinou as instituições (regras, hábitos e costumes) vigentes. Esse princípio universal da ação coletiva encontra-se em constante mudança na história das instituições, e diferem entre elas.

Os comerciantes que não se adaptarem ao novo quadro institucional podem não continuar nos negócios, pois a não conformidade com os modernos instrumentos está, geralmente, associado a sanções de perda de lucro.

Segundo Commons (1931), as instituições são resultado de “transações¹¹”, entendida não no sentido de trocas de mercadorias e sim, o que se negocia entre as partes envolvidas antes que o trabalho produza, os consumidores consumam e as mercadorias se troquem fisicamente. É a alienação e a aquisição entre os indivíduos dos direitos de propriedade e liberdade criados pela sociedade. *A transação é a alienação e aquisição entre indivíduos de direitos de propriedades de bens físicos* (Commons 1935, p. 58).

"...But the smallest unit of the institutional economists is a unit of activity -- a transaction, with its participants. Transactions intervene between the labor of the classic economists and the pleasures of the hedonic economists, simply because it is society that controls access

¹⁰ Tradução livre: “Este controle dos atos de um indivíduo sempre resulta em, e se destina a provocar, um ganho ou perda para outro ou outros indivíduos. Se for a execução de um contrato, então a dívida é exatamente igual ao do crédito criado para o benefício de outra pessoa. A dívida é um dever aplicado coletivamente, enquanto o crédito é um direito correspondente criado através da criação do direito. A relação social resultante é uma situação econômica, que consiste nas expectativas para o qual cada parte está dirigindo seu comportamento econômico. No lado da dívida está o status de conformidade da ação coletiva. No lado do crédito está o status de segurança criado pela expectativa da conformidade. Isto é conhecido como bens intangíveis.”

¹¹ Existem três tipos de transações: 1) Transações de Barganha (*Bargaining Transactions*) – decorre de quatro possíveis relações de conflito: concorrência, discriminação, poder econômico e regras de funcionamento; 2) Transações de Administração (*Managing Transactions*) – relação entre duas partes, do superior para o inferior, cujo princípio universal é o da eficiência (ex: o chefe dá as ordens e o subordinado deve obedecer). A mudança nas regras pode distinguir os comandos entre razoáveis ou irrazoáveis, assim como a obediência voluntária ou involuntária; 3) Transações de Repartição (*Rationing Transactions*) – o superior é o coletivo e o inferior são os indivíduos. Envolvem a negociação, de fato, mas na forma de argumentos, alegações e eloquência. O poder legislativo é um exemplo.

to the forces of nature, and transactions are, not the "exchange of commodities," but the alienation and acquisition, between individuals, of the rights of property and liberty created by society, which must therefore be negotiated between the parties concerned before labor can produce, or consumers can consume, or commodities be physically exchanged.” (Commons, 1931, p. 652)¹².

As partes estão, habitualmente, envolvidas em relações conflituosas de interesse, em um ambiente de escassez e dependência. Por isso, existe uma interdependência entre os agentes, contudo, as regras de funcionamento não são uma harmonia pré-ordenada de interesses, como supõe a hipótese dos direitos naturais ou equilíbrio mecânico das escolas clássicas.

3.1.3 Wesley Mitchell (1874-1948)

Wesley Clair Mitchell (1874-1948), outro aluno e discípulo de Veblen, é americano de Illinois. Também foi um crítico da economia ortodoxa e foi influenciado pela psicologia behaviorista¹³. Ficou conhecido por seus trabalhos¹⁴ acerca dos efeitos psicológicos (otimismo x pessimismo) sobre os ciclos econômicos. Quando melhoram a perspectiva de lucros, a atividade econômica tende a aumentar, mas quando as perspectivas são sombrias, o ritmo de crescimento tende a regredir. Se os agentes otimistas conseguirem convencer os demais sobre a viabilidade de um investimento, estes ocorrem. “...cada indivíduo contagiado pelo otimismo contagia outros, que, dessa forma, confirmam a fé dos primeiros” (Mitchell, 1927, p. 28).

De acordo com Mitchell, além da análise quantitativa é indispensável levar em conta as variáveis qualitativas (as instituições, por exemplo) para compreender as flutuações cíclicas das economias.

¹² Tradução livre: “...Mas a menor unidade dos economistas institucionais é uma unidade de atividade – uma transação, com seus participantes. As transações acontecem entre o Trabalho dos economistas clássicos e o Prazer dos economistas hedônicos, simplesmente porque é a sociedade que controla o acesso às forças da natureza, e as transações são, não “troca de mercadorias”, mas a alienação e aquisição, entre indivíduos, dos direitos de propriedade e liberdade criados pela sociedade, que deve ser negociado entre as partes interessadas antes que o trabalho produza ou o consumidor consuma ou as mercadorias são trocadas fisicamente.”

¹³ Teoria de seleção natural do comportamento por suas consequências, elaborada por Burrhus Frederic Skinner (1904-1990), que prevê a ação de variáveis selecionadoras em três níveis. O primeiro, equivalente à seleção natural darwiniana; o segundo, no âmbito da seleção do comportamento operante por contingências de reforço; e o terceiro, refere-se à seleção de práticas culturais que promovem a sobrevivência das culturas que as executam (Dittrich, 2004).

¹⁴ Entre os trabalhos pode-se destacar “*Business Cycles: The Problem and its Setting*”, de 1927, e “*What Happens During Business Cycles*”, de 1951.

Pode-se apontar que os economistas do velho institucionalismo são os primeiros a enfatizarem o papel das instituições (leis, hábitos, costumes, tabus, etc) e a sua influência sobre a vida econômica e social dos indivíduos, visto que são essenciais para impor restrições às ações individuais. Hodgson (1998) complementa afirmando que os indivíduos interagem para formar as instituições, enquanto que o planejamento e as preferências individuais também são moldados pelas circunstâncias socioeconômicas, ou seja, o indivíduo é ao mesmo tempo produtor e produto de sua situação.

Mas por que as ações dos indivíduos precisam ser restringidas através das instituições? A resposta passa pelo conceito de “interesse”, ou seja, os indivíduos com interesses comuns se organizam em grupos com o objetivo de empregar esforços para impor instituições (regras e restrições) que os beneficiem. Entretanto, existem diversos grupos com interesses conflitantes originando, assim, a necessidade de negociações e de um agente imparcial com a função judiciária (o Estado, por exemplo).

O direito de propriedade é um dos principais interesses que as instituições pretender garantir, tendo em vista que é um incentivo essencial para o desenvolvimento do capitalismo, isto é, sem regras que assegurem o direito de propriedade o comércio é desestimulado. Além disso, as instituições têm como característica a volatilidade, ou seja, estão em constantes mudanças. Consequentemente, o funcionamento e a evolução das instituições são fundamentais para entender o desempenho econômico.

Resumidamente, esta abordagem se opõe à racionalidade plena individual e inclui na discussão novas perspectivas em relação a natureza humana: hábitos e regras. O argumento é que o comportamento dos indivíduos, inclusive no mercado, não será compreendido quando se rejeita a influência dos hábitos (usos e costumes), das regras (leis e códigos de conduta) e sua evolução. Logo, a economia institucional americana é, baseada em Veblen, processual, evolucionista, cultural, coletiva, interdisciplinar e não preditiva.

No entanto, apesar das críticas, dos avanços e das novas perspectivas de análise, o Velho Institucionalismo ficou restrito a alguns departamentos de economia de universidades americanas, entre o fim do século XIX e início do século XX.

Apenas na segunda metade do século passado o institucionalismo emergiu novamente com robustez, mas através de uma nova roupagem: a Nova Economia Institucional. Foram retomados alguns conceitos dos velhos institucionalistas, dos quais alguns foram reinterpretados

e outros foram criados, como será visto a seguir. Apesar de vários pontos divergentes, há pelo menos um aspecto essencial que as duas vertentes pactuam: “as instituições importam”.

3.2 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL E PRINCIPAIS CONCEITOS

Até a década de 1960, os trabalhos do *mainstream* econômico tinham como base teórica os conceitos neoclássicos de concorrência perfeita, racionalidade ilimitada, informação completa e gratuita e contratos perfeitos/completos e sem custos de transação. No entanto, uma nova corrente de pensamento ganha força a partir dessa época, cujos estudos questionavam essas premissas.

A Nova Economia Institucional modifica no arcabouço neoclássico, o conceito de racionalidade e inclui a dimensão tempo na análise. Mantém os princípios de escassez e competitividade: *The analytical framework is a modification of neoclassical theory. What it retains is the fundamental assumption of scarcity and hence competition and the analytical tools of microeconomy theory. What it modifies is the rationality assumption. What it adds is the dimension time* (North, 1994, p.359).

Denominados novos institucionalistas, para se diferenciarem dos velhos institucionalistas, também possuem como característica uma abordagem multidisciplinar dos problemas econômicos. A Nova Economia Institucional (NEI), termo criado por Oliver Williamson de acordo com Chavance (2009), é a mais atual e mais difundida das escolas institucionalistas que combina economia, direito, administração, ciência política, sociologia, antropologia, entre outras, para compreender as instituições que regem a vida social, política e econômica. Apesar de não romperem totalmente com os neoclássicos retomam alguns conceitos dos velhos institucionalistas modificando-os e criam outros. Chamam a atenção para a importância de temas como instituições, direitos de propriedade, ambiente institucional, governança, custos de transação, contratos, racionalidade limitada, informações assimétricas e dependência de trajetória (*path dependence*), que não eram tratados pela teoria dominante.

O principal item da agenda neo-institucionalista, portanto, é incorporar o ambiente institucional dentro de uma sistemática e rigorosa teoria neoclássica. Segundo Chavance (2009) a teoria neoclássica teve seus métodos e conceitos ampliados, em consequência das questões institucionais, e aponta para as novas linhas de pesquisa que ganharam força nas ciências

econômicas, tais como: Teoria da Escolha Pública, Direitos de Propriedade, Economia e Direito, Economia Institucional, Economia dos Contratos, Agência Reguladora, etc. Outro fato que corrobora o respeito que os neo-institucionalistas usufruem atualmente são os prêmios Nobel de Economia que receberam Ronald Coase (1991), Douglass North (1993), Elinor Ostrom (2009) e Oliver Williamson (2009).

Para Stiglitz (1996), a teoria econômica tradicional estava errada no tratamento do indivíduo como imutável e na defesa da eficiência de Pareto, pois não considera hipóteses realistas, como mercados incompletos e informações assimétricas. De acordo com Chavance (2009), no estudo de qualquer uma da ampla gama de questões econômicas, é difícil ignorar a importância e a influência das instituições. Subsequentemente passa-se a discutir os conceitos propagados pela Escola, a começar pelas instituições.

3.2.1 Instituições

A concepção mais propagada de instituições é a de Douglass Cecil North (1920-)¹⁵. Segundo North (1991), as instituições são restrições humanamente concebidas através da estrutura política e interação econômico-social. Elas consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições, etc) e regras formais (Constituição, leis, direitos de propriedade, etc). As instituições são criadas para reduzir as incertezas e os custos de transação, tornando a interação econômica, entre os agentes, mais harmônica, principalmente em relação à variação de preços, que por sua vez altera o poder de barganha dos atores. Ao longo do tempo, essas instituições sofrem transformações gerando novos contornos para a economia em questão.

The increasing returns, characteristic of an initial set of institutions that provide disincentives to productive activity will create organizations and interest groups with a stake in the existing constraints. They will shape the polity in their interests... The subjective mental constructs of the participants will evolve an

¹⁵ Essa concepção, no entanto, não é única. Powell e DiMaggio (1991), concluem que a concepção de “instituições” possui diferentes abordagens e variam conforme o enfoque disciplinar. Cientistas Políticos e partidários da teoria da escolha racional e da teoria dos jogos vêem as instituições como um conjunto de regras, procedimentos e acordos, que tem por finalidade proibir ou permitir. Os administradores concebem as instituições como estruturas de governança e arranjos institucionais, que existem para minimizar os custos de transação, especialmente nos mercados de trabalho e de bens e serviços.

ideology that not only rationalizes the society's structure but accounts for its poor performance. As a result the economy will evolve policies that reinforce the existing incentives and organizations. Thus, both the writings of the Economic Commission for Latin America (ECLA) and dependency theory explain the poor performance of Latin American economies on the basis of the international terms of trade... Such an explanation not only rationalizes the structure of Latin American economies, but contains policies implications that would reinforce the existing institutional framework (North, 1990, p. 99-100)¹⁶.

Ménard e Shirley (2005) comentam a visão de North e afirmam que, as instituições dividem-se em escritas e não-escritas e que os indivíduos as criam para reduzir as incertezas e para controlar o ambiente em que vivem, isto é, as instituições são criadas e se fazem cumprir (*enforcement*) para minimizar os efeitos dos riscos (incerteza sobre os eventos e resultados imprevistos) e dos custos de transação (referência utilizada pelas empresas na decisão de organizar suas atividades sob uma hierarquia particular ou realizar transações diretamente no mercado). Como exemplos de regras escritas eles citam contratos, constituições e leis. Entre as regras não-escritas mencionam os códigos informais de conduta, normas de comportamento, crenças e hábitos – seguindo o mesmo pensamento de North.

As instituições reduzem a incerteza, fornecendo uma estrutura estável para a vida cotidiana. Elas definem e limitam o conjunto de escolhas dos indivíduos e incluem as proibições e, às vezes, permissões para realizar determinadas atividades. Por isso, são análogas às regras de um jogo esportivo, que quando são violadas impõe punição. Cabe ressaltar, ainda, a definição de “organizações” para distinguir de “instituições”. Se as instituições consistem nas regras do jogo, as organizações são os jogadores.

Segundo North (1990), as organizações são conjuntos de indivíduos que empregam os fatores disponíveis em alguma atividade fim. O contexto institucional definirá os tipos de

¹⁶ Tradução Livre: “Os retornos crescentes, característica de um conjunto inicial de instituições que fornecem os desincentivos à atividade produtiva irá criar organizações e grupos de interesse com uma participação nas restrições existentes. Eles irão moldar a política em seus interesses... As construções mentais subjetivas dos participantes construirão uma ideologia que não só racionaliza a estrutura da sociedade, mas é responsável pelo por ser mau desempenho. Como resultado, a economia vai criar políticas que reforcem os incentivos existentes e organizações. Assim, tanto os escritos da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e a teoria da dependência explicam o fraco desempenho das economias latino-americanas com base nas trocas do comércio internacional... Tal explicação não só racionaliza a estrutura das economias latino-americanas, mas contém implicações políticas que reforcem o quadro institucional existente.”

organizações que são criadas e quais sobressairão independentemente do objetivo: maximização de lucros, vitória eleitoral, formação de alunos, etc.

Ao longo da história, as instituições foram criadas por indivíduos com a intenção de promover a ordem e reduzir a incerteza e, estas, evoluem incrementalmente, ligando passado, presente e futuro, ou seja, a História Econômica é, em grande parte, determinada pela evolução institucional.

Por isso, para North (1990), o desenvolvimento econômico está diretamente interligado à presença de um conjunto especial de instituições políticas, jurídicas e econômicas, isto é, um ambiente institucional eficiente. As instituições afetam o desempenho da economia pelo efeito sobre os custos de transação e de produção, ou seja, juntamente com a tecnologia empregada elas determinam os custos de transação e de produção, que compõem os custos totais.

Nesse sentido, para Satolani *et al* (2008), a NEI tem a preocupação de estudar as relações entre instituições e eficiência. E, para isso, analisa o papel das instituições, investigando os efeitos das mudanças no ambiente institucional sobre o resultado econômico. Mas o que torna necessário limitar as interações humanas através das instituições? Para responder essa questão, North (1991, p. 97-98), utiliza a teoria dos jogos como contexto:

Wealth-maximizing individuals will usually find it worthwhile to cooperate with other player's past performance, and when there are small numbers of players. But turn the game upside down. Cooperation is difficult to sustain when the game is not repeated (or there is an endgame), when information on the other players is lacking, and when there are large numbers of players. These polar extremes reflect contrasting economic settings in real life. There are many examples of simple exchange institutions that permit low cost transacting under the former conditions. But institutions that permit low cost transacting and producing in a world of specialization and division of labor require solving the problems of human cooperation under the latter conditions¹⁷.

¹⁷ Tradução livre: “A maximização de riqueza dos indivíduos geralmente procura utilizar o desempenho passado de outro jogador, quando há um pequeno número de jogadores. Mas o jogo pode virar de cabeça para baixo. A cooperação é difícil de sustentar quando o jogo é não repetitivo (ou não há um final), quando as informações sobre os outros jogadores estão faltando, e quando há um grande número de jogadores. Esses extremos refletem contrastantes configurações econômicas na vida real. Há muitos exemplos de instituições de troca que permitem transações simples e de baixo custo. Mas as instituições que permitem transações de baixo custo e produção em um mundo de especialização e divisão do trabalho exigem a resolução dos problemas de cooperação humana.”

Ao analisar o porquê de os países apresentarem desempenhos econômicos tão diferentes parte da ideia que as inovações, o crescimento econômico, entre outros argumentos utilizados pela teoria neoclássica para explicar essas diferenças, na verdade, são o próprio crescimento “*the factors we have listed (innovation, economies of scale, education, capital accumulation etc.) are not causes of growth; they are growth*” (North and Thomas 1973, p.2). Para eles, o que explica as diferenças é a eficiência da organização econômica, que implica o estabelecimento de arranjos institucionais e direitos de propriedade que criam um incentivo para canalizar os esforços econômicos individuais que tragam as taxas de retorno privadas próximas das taxas de retorno sociais, ou seja, “*o crescimento não ocorrerá a não ser que a organização econômica existente seja eficiente. Os indivíduos devem ser seduzidos por incentivos para empreender atividades socialmente desejáveis*” (North e Thomas, 1973, p.2).

Para North e Thomas (1973), a chave do desenvolvimento não está no avanço tecnológico ou na acumulação de capital. São as regras ou arranjos institucionais que estimulam ou inibem estas atividades. O que a literatura econômica atual considera causas do crescimento nada mais são do que consequências de uma dada matriz institucional¹⁸ específica. No limite, as causas do crescimento, identificadas por essa visão, são o próprio crescimento.

Em contraste com os sistemas primitivos de trocas, o comércio de longa distância nos primórdios da Europa Moderna (do século XI até o século XVI) se apresentou uma história sequencial mais complexa que levou à ascensão do mundo ocidental. Foi um período em que surgiram inúmeras inovações que reduziram os custos de transação. Mudanças organizacionais, novos instrumentos, técnicas específicas e novas formas de *enforcement* reduziram os custos de se engajar em comércios de longa distância. As inovações afetaram os custos de três formas: 1) Aumentaram a mobilidade de capital; 2) Reduziram os custos de informação e; 3) Dispersaram o risco.

Segundo North (1991), essas inovações só foram possíveis pelas economias de escala (associada ao volume crescente do comércio) e o desenvolvimento de mecanismos de *enforcement* com o objetivo de reduzir os custos de contrato. Tribunais que tratavam de disputas

¹⁸ Matriz institucional é o conjunto de regras formais e informais, direitos de propriedade e seu *enforcement* que conduzem o comportamento dos indivíduos em sociedade. Uma matriz institucional eficiente será aquela capaz de estimular um agente ou organização a investir numa atividade individual que traga retornos sociais superiores a seus custos sociais. Para isso, é necessário estabelecer um sistema de propriedade bem definido e acompanhado de um aparato de *enforcement* eficaz (North e Thomas, 1973, p. 1-2).

comerciais, códigos internos de conduta, evolução do direito mercantil e a contabilidade e registros notariais (que forneciam provas para apurar os fatos em litígio) são exemplos de mecanismos de execução que surgiram.

Posteriormente, o Estado se tornou parte essencial desse sistema de *enforcement*. As políticas públicas incentivaram diretamente a criação e evolução de instituições que permitiram o desenvolvimento de mercados de capital mais eficientes. O acorrentamento do comportamento arbitrário dos governantes, principalmente em relação aos direitos de propriedade é um elemento-chave desse processo.

As instituições, portanto, determinam as oportunidades em uma sociedade, e as organizações são criadas para aproveitar essas oportunidades. As oportunidades lucrativas já surgiram, por exemplo, da criação de tarifas, da exploração de escravos e da formação de cartéis. Pode-se afirmar que quando o desenvolvimento de instituições for inadequado, o desempenho econômico será fraco. North afirma que o quadro institucional é determinante para a diferença entre países de primeiro e terceiro mundo:

Third world countries are poor because the institutional constraints define a set of payoffs to political/economic activity that do not encourage productive activity...And as for the first world, we not only need to appreciate the importance of an overall institutional framework that has been responsible for the growth of the economy, but to be self-conscious about the consequences of the ongoing marginal changes that are continually occurring... (North, 1990, p. 110-111)¹⁹.

Consequentemente, as dinâmicas social, econômica e política, ou seja, a dinâmica institucional só pode ser compreendida com base na análise histórica, pois, ela permite verificar os fatores intervenientes que contribuem para uma determinada situação (um ambiente institucional, discutido a seguir).

¹⁹ Tradução livre: “Países do terceiro mundo são pobres porque os constrangimentos institucionais definem um conjunto de recompensas para a atividade econômica/política e que não encoraja a atividade produtiva... E quanto ao primeiro mundo não precisamos apenas considerar a importância de um quadro institucional global que tem sido responsável pelo crescimento da economia, mas a autoconsciência sobre as consequências das mudanças em curso que continuamente estão ocorrendo.”

3.2.2 Ambiente e mudanças institucionais

O ambiente institucional é a estrutura de incentivos (ou desincentivos) de natureza política, social e econômica de um país ou região. É formado, portanto, pelas normas legais, normas de comportamento, organizações e formas de *enforcement*. Esse ambiente criará as condições para que as firmas se instalem e se desenvolvam. As organizações procuram obter conhecimentos e especialização que reforcem suas possibilidades de sobrevivência em ambiente institucional que tem como principal característica a constante competição. “*As categorias de especialização e conhecimento potencialmente compensadores são função da estrutura de incentivos inerente à matriz institucional*” de acordo com North (2006).

Oliver Williamson afirma que o ambiente institucional compreende as regras políticas, sociais e legais fundamentais que estabelecem a base para a produção, a troca e a distribuição. Regras que administram eleições, direitos de propriedade e o direito de contrato são exemplos. São as leis, políticas, etc (WILLIAMSON, 1987).

Para Farina *et al* (1997) existe uma microteoria institucional, que trata do estudo das instituições de forma específica e separadamente, enquanto que a macroteoria lida com a interação entre o conjunto total de instituições, ou seja, cuida do ambiente institucional geral. Envolve o sistema político, regulamentações, políticas macroeconômicas e políticas governamentais setoriais.

Satolani (2008) afirma que o ambiente institucional rege as normas de um determinado setor, onde estão inseridos os agentes econômicos e as particularidades que esses agentes possuem em sua área de atuação. Existem regras comuns para todos os agentes, independentemente de sua função ou área de atuação como, por exemplo, a legislação, as políticas públicas de financiamento e as variáveis macroeconômicas.

Por fim, é no ambiente institucional, segundo Dosi (1988), que estão disponíveis os instrumentos que formam as instituições e onde os atores econômicos interagem para conceber políticas, formas dominantes de organizações, regras sociais implícitas e explícitas.

Stiglitz (1996) exemplifica um ambiente institucional ao supor um mundo no qual há dois tipos de indivíduos: burocratas e inovadores. Os burocratas empenham-se para tornar a vida dos inovadores o mais difícil possível e os inovadores tentam dificultar a vida dos burocratas. Existem múltiplos equilíbrios para tal sociedade. Os burocratas podem dominar e o ambiente dos

inovadores não prospera. Mas inversamente, os inovadores podem construir um ambiente mais favorável ao seu e, com isso, dominar. Embora a economia possa partir de diferentes condições iniciais, ela pode evoluir tanto para um equilíbrio quanto para outro. Quando duas organizações coletivas entram em conflito direto ou de comparação, as vantagens e desvantagens se revelam que ao lado das mudanças institucionais, indicarão a força que tende a preponderar.

O ambiente institucional, portanto, é o espaço em que as ações humanas se manifestam restringidas pelas regras formais e informais, isto é, as instituições criam e delimitam o ambiente onde ocorrerá a transação e onde as organizações irão atuar.

No presente trabalho, os modelos estatais (Estado Liberal, Estado de Bem-Estar Social e Estado Neoliberal) são considerados exemplos de ambientes institucionais e serão observados com maior atenção no próximo capítulo. Além disso, o ambiente institucional não é estático e sofre o que se denomina de mudança institucional.

A mudança institucional é uma alteração gradual do complexo de restrições formais e informais de determinada sociedade, impulsionada pelas organizações e pelos indivíduos, de acordo com os incentivos existentes. A mudança é incremental, quer dizer, as instituições se alteram no tempo devido a pequenas mudanças que ocorrem, por meio de incentivos que as pessoas recebem do ambiente, modificando aos poucos as regras formais e informais (GODOY, 2011). Segundo North (1990, p. 89) “*institutional change is overwhelmingly incremental*”.

Em um mundo caracterizado por regulares mudanças tecnológicas, os comportamentos dos indivíduos no processo têm como traços marcantes as rotinas, as regras, as estratégias e os processos de pesquisa. Isso quer dizer que o ambiente institucional é complexo, mutante e incerto.

Dosi (1988) considera uma empresa que produz um bem qualquer. Em um ambiente de mudança, a empresa recebe alguns “sinais” que ela utiliza para adaptar-se a nova situação: i) novas tecnologias (e esperados benefícios econômicos), tanto para o seu produto quanto para outros; ii) a taxa de crescimento da demanda no mercado e; iii) as alterações nos custos, preços, oferta e rentabilidade do setor e também de outros.

A maioria das empresas irá escolher diversas combinações de todos os três processos de ajuste. O ponto fundamental é que essas alternativas estão sujeitas a decisões discricionárias cujo resultado não pode ser deduzido a partir de qualquer conhecimento de mundo e/ou de um

imutável princípio de racionalidade. Ou seja, assim como North (1991), ele conclui que o desempenho econômico é diretamente afetado pelo ambiente institucional.

Para Pondé (2005) as mudanças institucionais são resultados de um processo histórico de evolução através da ação de dois movimentos: a introdução de inovações tecnológicas e o desencadeamento de pressão por mudanças. Ele cita, ainda, que a busca por eficiência, no sentido capitalista da palavra, foi uma das grandes responsáveis pela evolução institucional ao longo do tempo.

North (2006) explica que as mudanças institucionais “*derivam de mudanças externas no meio ambiente ou da aquisição de conhecimentos ou habilidades que, dados os construtos mentais dos atores, sugerem novas oportunidades*”. É próprio das instituições vararem o tempo e não obstante elas se transformam, de acordo com Cruz (2003). O acicate da mudança institucional é iniciado pelos indivíduos (trabalhadores, empresários, políticos, etc).

No ensejo de atender às novas demandas, as organizações podem se deparar com limitações de ordem institucional, tendo início aí o processo que pode levar às mudanças nas regras formais e/ou informais da sociedade. Com base no seu referencial da mudança institucional, North (1990) divide as sociedades em dois grupos principais. O primeiro seria o que privilegia a mudança...O segundo grupo é o que privilegia a estabilidade (Aguilar Filho, 2009, p. 97-98).

Mas o processo de mudança institucional, por sua vez, é lento e sofre resistências. Ocorre, portanto, de maneira gradativa, em função dos conhecimentos e habilidades adquiridos e exercidos pelos agentes. De maneira mais clara, os atores sociais desejam preservar o *status quo*, bem como fazer os procedimentos como sempre foram feitos (modelo mental aceito) e dessa forma defenderem seus interesses. As mudanças institucionais podem ser tão lentas que é necessário uma investigação histórica, econômica e política minuciosa para perceber a mudança na margem. Nas palavras de North (2006):

O processo de mudança é fundamentalmente gradativo. A razão é que economias de abrangência, as complexas complementaridades e externalidades inerentes a determinada matriz institucional de regras formais, restrições informais e características de execução geralmente distorcem os custos e benefícios, favorecendo escolhas coerentes com o arcabouço existente. Se todos os demais fatores

permanecerem iguais, quanto maior o número de mudanças nas regras maior será o número de perdedores e, portanto, a oposição a elas. Assim, salvo em caso de impasse, a mudança institucional ocorrerá nos setores considerados mais flexíveis em termos do poder de barganha das partes interessadas. A mudança incremental decorrerá de alterações nas regras formais, através de modificações estatutárias ou legislativas. Por outro lado, as mudanças feitas nas restrições informais surgirão de uma gradativa erosão das normas aceitas ou convenções sociais, ou ainda da gradativa adoção de novas normas e convenções à medida que se altera a própria natureza das relações políticas, sociais ou econômicas (North, 2006, p. 13).

Podem-se observar as relações descritas até aqui na Figura 1, que representa a ação recíproca entre ambiente institucional, organizações e indivíduos. Formulado por Williamson (1993), essa representação expõe que o ambiente institucional, através de um conjunto de instituições que muda constantemente, e as ações comportamentais dos indivíduos interfere nas decisões organizacionais. As organizações, por sua vez, adotam estratégias que influenciam o ambiente institucional e a preferência dos indivíduos.

O ambiente institucional fornece as restrições ou oportunidades ao desenvolvimento das organizações, que por sua vez são constituídos por indivíduos portadores de atributos comportamentais e estratégicos. Nesse esquema, o Estado é compreendido como uma organização cujas escolhas influenciam o comportamento individual e por sua vez o ambiente institucional. Para Williamson (1993) as instituições são produto do comportamento e das interações individuais.

Figura 1: Esquema dos três níveis de Williamson



Fonte: Williamson (1993).

Sinteticamente, as principais características da mudança institucional são: i) o fator-chave para análise é a observação da ininterrupta relação entre instituições e organizações em contexto econômico de escassez e competição; ii) essa competição exige das organizações um contínuo investimento em pesquisa objetivando a sobrevivência; iii) o ambiente institucional impõe os tipos de habilidades e conhecimentos percebidos como otimizadores; iv) a formação mental dos agentes, tendo em vista a complexidade do ambiente em que vivem e as influências culturais herdadas, determinam suas percepções e; v) as mudanças institucionais são essencialmente gradativas e dependentes da trajetória adotada.

Nesse contexto, outra questão que norteou os estudos de North e consistia no fato de que uma vez conhecida a matriz institucional “vencedora”, isto é, aquela referente aos países mais adiantados, por que os países com desempenho pobre não as adotam? De acordo com North (1990), o caminho que resulta na mudança institucional possui elementos que o influenciam denominados de i) *lock-in* e ii) *path dependence*. Isso significa que uma vez escolhido um caminho há a atuação dos mecanismos auto-reforçantes que fazem com que a matriz institucional fique *locked in* (*bloqueado*) e seja *path dependente* (dependente da trajetória escolhida). Quer dizer que, mesmo que as instituições não sejam as mais eficientes, a tendência é que elas persistam (por exemplo, a pirataria e a corrupção). Os mecanismos auto-reforçantes fazem com que se reforcem as atividades improdutivas.

3.2.3 *Path dependence* (dependência de trajetória)

As organizações que se formam em um determinado ambiente, caracteristicamente empenham-se em perpetuar a estrutura vigente, ou seja, a ação dessas organizações, em direção aos seus interesses específicos, distorce a mudança para que as favoreça. North (2006) explica que, diante desse panorama de luta por interesses, gera-se o que ele denomina *path dependence* ou dependência da trajetória adotada. Para isso, são construídas ideologias²⁰, que refletem a matriz de instituições vigente, que, conseqüentemente, influenciam os demais agentes, no intuito

²⁰ Para North, ideologias referem-se às percepções subjetivas que todas as pessoas possuem para explicar o mundo ao seu redor (seja no nível micro das relações individuais ou no nível macro, em que as ideologias fornecem explicações integradas do passado e do presente, como as religiões e os modelos de Estado).

de que as posições das organizações sejam apoiadas. Consequentemente, o rumo da mudança institucional é definido pela dependência da rota escolhida.

Para North (1993) a dependência de trajetória (*path dependence*) é mais do que um processo incremental, em que o ambiente institucional de ontem dá as oportunidades para as organizações de hoje. A mudança depende dos efeitos de aprendizagem, de coordenação, das expectativas e da prevalência de contratos com base nas instituições existentes. Um exemplo de *path dependence* é a existência persistente de instituições formais e informais, em decorrência de uma herança cultural.

De forma generalizada, mas na mesma direção de North, Licha (2003) define *path dependence* como: “às propriedades de processos dinâmicos não-ergódicos nos quais existem mecanismos (fortes) de realimentação positiva”. Esse conceito tem relação com pequenos eventos circunstanciais (evolução institucional) que provocam primeiramente um deslocamento de direção, que se torna irreversível gradualmente. Esse processo também é conhecido como *lock-in*, isto é, aprisionado numa certa trajetória. Essa tendência de irreversibilidade torna a estrutura econômica rígida.

The increasing returns characteristics of an institutional matrix that produces lock-in come from the dependence of the resultant organizations on that institutional framework and the consequent network externalities that arise. Both the formal and the informal institutional constraints result in particular exchange organizations that have come into existence because of the incentives embodied in the framework and therefore depend on it for the profitability of the activities that they undertake (North, 1990, p. 8)²¹.

Para exemplificar North (2006, p.27) compara algumas características de *path dependence* que influenciaram o contrastante desenvolvimento entre Inglaterra e Espanha:

O contraste entre a história da Inglaterra e da Espanha e suas respectivas colônias nos últimos 500 anos é um impressionante exemplo da persistência de um modelo de evolução dependente da

²¹ Tradução livre: “As características dos retornos crescentes de uma matriz institucional que produz aprisionamentos vem da dependência das organizações em relação uma rede institucional e uma conseqüente rede de externalidades que podem surgir. Tanto as formais e as informais restrições institucionais resultam das trocas específicas entre organizações que passam a existir por causa dos incentivos contidos no quadro e, portanto, dependem dele para a rentabilidade das atividades que empreendem.”

trajetória escolhida. No caso da Inglaterra, a Magna Carta, a evolução das garantias e direitos de propriedade e o triunfo do Parlamento em 1689 representaram o caminho da democracia política e do crescimento econômico sustentado – modelo este reproduzido e ampliado na América do Norte inglesa. No caso da Espanha, sua forte e centralizada burocracia administrava um crescente volume de decretos e diretivas jurídicas que definia o curso de suas ações. Todos os detalhes da economia e da política se estruturavam com o fim de satisfazer os interesses da Coroa e criar a potência imperial mais importante desde Roma. As conseqüências de tudo isso foram inúmeras falências, declínio e séculos de estagnação. No Novo Mundo espanhol, o modelo de burocracia centralizada com rígido controle sobre o Estado e a economia gerou três séculos de desenvolvimento esporádico e desigual, além de instabilidade política.

O termo é também empregado para expor em palavras a poderosa influência do passado sobre o presente e o futuro. O conhecimento atual de todas as gerações se dá no interior de um contexto de intuições originadas do aprendizado coletivo. Em outras palavras, a experiência acumulada no passado por uma sociedade pode prepará-la para resolver novos e velhos problemas. Ao longo do tempo, os agentes acumulam conhecimentos, habilidades e experiências que condicionarão seus processos decisórios. North (1990) conclui que a existência de dependência de trajetória *“means that history matters. We cannot understand today’s choices (and define them in the modeling of economic performance) without tracing the incremental evolution of institutions.*

It would be a mistake to think that successful paths get reversed by small events or errors and vice versa. Recall the increasing returns nature of the institutional matrix made up of a complex of interdependent rules and informal constraints that in total determine economic performance; individual, specific changes in formal or informal constraints certainly may change history, but for the most part do not reverse its direction... The increasing-returns characteristics of the institutional matrix and the complementary subjective models of the players suggest that although the specific short-run paths are unforeseeable, the overall direction in the long run is both more predictable and more difficult to reverse (North, 1990, p. 100)²².

²² Tradução livre: “Seria um erro pensar que o caminho de sucesso se inverteu por pequenos eventos ou erros e vice-versa. Lembre-se da crescente natureza dos retornos da matriz institucional composta por um complexo de regras interdependentes e restrições informais que, no total, determinam o desempenho econômico; individualmente,

Apesar de rígidas, as trajetórias escolhidas podem sofrer mudanças de direção, em consequência de fontes externas que enfraqueçam o poder das organizações existentes, fortalecendo novas organizações com interesses diferentes. Mudanças podem ocorrer, também, em resposta a efeitos inesperados de políticas patrocinadas pelas organizações vigentes. Para analisarmos a composição institucional e suas mudanças é indispensável acompanhar e analisar minuciosamente a evolução da ordem política e econômica.

3.2.4 O papel do Estado

As instituições, entendidas como fonte de redução das incertezas (por exemplo, como garantidores dos direitos de propriedade), exigem a indispensável intervenção de organizações políticas. Em ambientes estruturados por contratos complexos e incompletos, que pretendem reduzir os custos de transação (o engodo, a fraude e o oportunismo podem ocorrer com frequência) *“a sanção de uma terceira parte, capaz de dirimir litígios e fazer valer suas decisões, torna-se, em consequência, obrigatória. Esse é o papel desempenhado, nem sempre a contento, pelo Estado (CRUZ, 2003).*

The institutional requirements that are necessary in order to be able to realize the productivity gains... entail both the development of efficient products and factor markets and of a medium of exchange with reliable features. The establishment of such a set of property rights will then allow individuals in highly complex interdependent situations to be able to have confidence in their dealings with individuals of whom they have no personal knowledge and with whom they have no reciprocal and ongoing exchange relationships. This is only possible as the result, first, of the development of a third party to exchanges, namely government, which specifies property rights and enforces contracts; and second of the existence of norms of behavior to constraint the parties in interaction (North, 1989, p. 132)²³.

alterações específicas nas restrições formais ou informais, certamente podem mudar a história, mas a maioria não revertem a direção... as características crescentes de retorno da matriz institucional e os modelos subjetivos dos atores sugerem que, embora os específicos caminhos de curto prazo são imprevisíveis, a direção geral a longo prazo é tanto mais previsível e mais difícil de reverter.”

²³Tradução livre: “Os requisitos institucionais, que são necessários para realizar ganhos de produtividade, implica no desenvolvimento de produtos e fatores eficientes e de um ambiente de troca viável. O estabelecimento de um

Para North, o Estado “*is an organization with a comparative advantage in in violence, extending over a geographic area whose boundaries are determined by its power to tax constituents. The essence of property rights is the right to exclude, and an organization which has a comparative advantage in violence is in the position to specify and enforce property rights*” (North, 1981, p. 21). A determinação de direitos de propriedade e a oferta de serviços pelo Estado estão condicionadas pelo poder de barganha relativo dos grupos na sociedade. North comenta ainda que “*constituents may, at some cost, go over to a competing ruler (that is, another existing political-economic unit) or support a competitor for ruler within the existing state*” (North, 1981, p.27).

A evolução institucional implicou, portanto, o desenvolvimento do Estado, pois este assumiu o papel de protetor dos direitos de propriedade e *enforcement* dos contratos que se tornaram cada vez mais caros, tendo em vista que as organizações não tinham poder de coerção eficaz.

Para desempenhar essa função (vender proteção e justiça), o governo age *monopolizando a definição e a garantia dos direitos de propriedade* (North e Thomas, 1973, p. 97). Como remuneração por esse serviço, o governo arrecada imposto. Essa transação (o pagamento de impostos por parte da sociedade em troca de proteção e justiça, isto é, da definição e garantia dos direitos de propriedade) é vantajosa, na medida em que o Estado possui economias de escala nessas tarefas e, portanto, seria mais custoso para os agentes privados desempenhar essas tarefas por si próprios. Na medida em que essas economias de escala não sejam exauridas, a ampliação das funções de proteção e garantia dos direitos de propriedade aumenta a renda de toda a comunidade, gerando uma poupança a ser dividida entre a sociedade e o Estado (Fiani, 2003, p. 143).

O Estado na visão de Buchanan (1975) tem duplo papel: o *eforcement* da ordem institucional e fornecer bens públicos. A lei é um bem público, pois todos desejam garantias de cumprimento dos contratos. O Estado tem a característica de provocar mudanças nas decisões dos

conjunto de direitos de propriedade permite que os indivíduos em situações altamente complexas e interdependentes sejam capazes de confiar nas relações com pessoas de quem não se tem conhecimento pessoal e com quem não tem relações de troca recíproca e permanente. Isso só é possível como resultado, em primeiro lugar, do desenvolvimento de uma terceira parte nas trocas, ou seja, o governo, que especifica os direitos de propriedade e reforçam os contratos e, segundo, a existência de normas de comportamento para restringir as partes na interação.”

agentes mediante incentivos e desincentivos assim como influenciar nas finanças públicas e nas escolhas públicas, correção das externalidades, entre outras, ou seja, tem papel importante na regulação econômica. Possui o poder de monopólio da violência institucionalizada e pode assumir poder de monopólio, em setores estratégicos, através de diversos modelos autoritários ditatoriais até democracias representativas e parlamentares.

Contudo, esse Estado não é neutro e, à medida que avança o processo de democratização da sociedade, aumentam as barganhas políticas. North (1993, p.72) comenta que:

La evolución de la política a partir de gobernantes individuales absolutos a gobiernos democráticos es concebida típicamente como un paso hacia una mayor eficiencia política. En el sentido de que el gobierno democrático da un porcentaje cada vez mayor al acceso del pueblo al proceso de toma de decisiones políticas, elimina la capacidad caprichosa de un gobernante para confiscar riquezas....pero no solamente crecerá el número de intercambios sino también el tamaño del sector total de negociación política.

O autor ainda acrescenta que há estudos suficientes que mostram que o legislador atua de forma independente dos interesses dos eleitores (North, 1993, p.142) e acrescenta que “existe uma brecha muy amplia entre mejor y eficiente”. Ainda ressalta que o ator político tem uma boa margem de liberdade para fazer as suas escolhas e as suas escolhas dependem dos incentivos e desincentivos em jogo.

El actor político a lo largo de la historia y en las entidades del Tercer Mundo y de Europa oriental há sido mucho menos constreñido por obra de intereses de los electores. ...la clave son los incentivos que enfrenta el político, que hacen que algunos electores políticos – los que quieren hacerse cargo del cambio – sean más importantes que otros (NORTH, 1993, p. 177).

Cruz (2003), no mesmo sentido, argumenta que os dirigentes públicos, assim como todos os demais, buscam a otimização de seus interesses e, por isso, estão também suscetíveis ao oportunismo, a irresponsabilidade e a omissão, só para citar alguns. É diante desse quadro que surgem algumas questões relevantes: Como impedir que os controladores do Estado empreguem esse poder para atender seus próprios interesses em detrimento do bem-estar social, que

teoricamente é seu o principal objetivo? Quem controla os controladores e como o faz? Segundo Fiani (2003) “*o surgimento do Estado transforma o estabelecimento de regras em resultado do processo de barganha política, sem relação necessária com a eficiência econômica*”. Os direitos de propriedade são resultado de uma contínua tensão entre as partes que desejam reduzir os custos de transação nas trocas e os governantes do Estado. Os grupos de interesse dedicarão os recursos necessários para influenciar os *policy makers*, que são os tomadores de decisões em relação às políticas públicas, pois ao Estado é facultado o poder de definir os direitos de propriedade sempre que há conflitos quanto a caracterização desses direitos.

Em um mundo no qual todas as regras fossem cumpridas à perfeição, haveria uma terceira parte imparcial que julgaria (sem qualquer custo) as controvérsias, concedendo indenização à parte prejudicada por infração de cláusulas contratuais. Em um mundo assim, o oportunismo, a omissão e o logro nunca valeriam a pena. Mas tal mundo não existe... Em última instância, as regras formais que poderiam estabelecer direitos de propriedade efetivos e zelar por seu cumprimento são elaboradas pelo Estado e, conforme indicado anteriormente, os mercados políticos são inerentemente imperfeitos e levados ao sabor de ideologias e pressões de grupos de interesse, que refletem os interesses organizacionais de grupos estabelecidos e entrincheirados (North, 2006, p.23).

No entanto, foram essas mesmas imperfeições, que por muitas vezes, foram as grandes responsáveis pelas mudanças de curso das economias. O Estado foi e é um grande jogador em todos os processos de mudança institucional. A própria evolução dos mercados foi criticamente influenciada pelas políticas estatais. Entretanto, essa ascendência do Estado está vinculada ao compromisso de não confiscar ativos ou usar seu poder coercitivo de modo a aumentar as incertezas em relação às trocas. Apesar de algumas tensões que ocorreram em relação a essa última afirmação, a posição do Estado mudou algumas vezes, mas continua essencial. De acordo com North (1981) as iniciativas de reformas institucionais, partem com maior frequência dos governos. Por isso, o estudo da teoria do Estado é essencial, pois é aquele que especifica a estrutura institucional de um país ou região, que por sua vez provoca o crescimento ou estagnação ou declínio econômico.

Configurações de políticas, instituições e estruturas organizacionais geram distintos regimes de Estado, que operam fundamentalmente de modos diferentes. A transição de um

modelo para outro tem origem em diferentes épocas e com perfis formados por atores-chave que pertencem a organizações estratégicas (associações patronais ou sindicatos, por exemplo). Esses atores, por sua vez, trabalham para manter as configurações econômicas, culturais e geopolíticas que os favorecem (PIERSON e SKOCPOL, 2002).

A literatura institucionalista como se pode observar, em grande parte, se preocupa com o ambiente institucional, as regras do jogo e as mudanças que ocorrem em um ambiente caracterizado por agentes que estão unidos por um objetivo comum e que possuem interesses diferentes. Consequentemente, as instituições criadas pelas diferentes formas que o Estado assume e o papel que a previdência possui se torna mais claro. Nesse contexto, com base em Coelho (2009), os modelos de Estado que foram observados no Brasil ao longo do século XX foram: Liberal, de Bem-Estar Social e Neoliberal. O objetivo do próximo capítulo é, portanto, investigar as instituições que caracterizam cada um deles e explicar a natureza das mudanças institucionais que contribuíram para a transição entre um e outro modelo e a influência sobre a Previdência Social no país.

4 MODELOS DE ESTADO, MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E O SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

4.1 O ESTADO LIBERAL: AMBIENTE INSTITUCIONAL E AS RELAÇÕES DE TRABALHO

Até o início do século XX a forma de Estado que predominava, principalmente nos países europeus, era o Estado Liberal. Segundo Coelho (2009) o pensamento liberal está fundamentado em quatro instituições gerais: i) a idéia de que a vida em sociedade não é o ambiente natural do homem, mas um artifício fundado em um contrato; ii) o contrato social que funda a sociedade civil foi precedido por um estado de guerra e um estado natureza, no qual as relações humanas eram regidas pelo direito natural (conjunto de regras inatas a natureza humana, as quais todas as pessoas devem obedecer); iii) que o direito natural constitui a única base legítima do direito civil; iv) que somente por meio da razão seria possível conhecer os direitos naturais, para com base neles, estabelecer os fundamentos de uma ordem política legítima.

Na prática, os liberais, uns dos principais *Stakeholders*²⁴ da época, defendiam a economia de mercado, ou seja, combatiam as barreiras estatais ao comércio internacional e lutavam pelo fim de tarifas alfandegárias, monopólios e regulamentações financeiras. No entanto, a principal condição necessária para o desenvolvimento econômico diante desse ambiente de expansão comercial, era a proteção da propriedade privada, pois, a não ser que o direito de propriedade fosse garantido, o incentivo a trabalhar reduziria e a produção de riqueza diminuiria (FUSFELD, 2001).

De acordo com North (1991), o comércio de longa distância, por meio de caravanas ou viagens marítimas, característica da época, implica uma substancial especialização, o

²⁴ *Stakeholders* são indivíduos ou grupos de indivíduos que influenciam ou são influenciados por objetivos de uma organização e/ou políticas governamentais. A análise *Stakeholder*, portanto, tem como objetivo identificar as partes interessadas em determinado processo e suas estratégias, tanto em relação a situação vigente quanto a possibilidade de mudanças. Essas estratégias podem representar o interesse de todos (consenso) ou a maximização da posição de um grupo conjecturado com as limitações dos outros grupos. Para Mitchell (1997) a estratégia dominante dependerá de três fatores: poder, legitimidade e urgência. Segundo Freeman (1984) o conceito de *Stakeholders* fornece a oportunidade de estruturar uma teoria geral que interliga conceitos como custos de transação, relações humanas, ética e meio ambiente. Williamson (1993) utiliza a teoria dos custos de transação para exemplificar um tipo de análise *Stakeholder*, no caso, os interesses dos acionistas ou sócios de uma empresa que podem ser díspares daqueles dos gestores.

desenvolvimento de centros comerciais (feiras, municípios permanentes ou cidades) e economias de escala. Nesse modelo de comércio encontramos problemas de agência, dificuldade de negociação e execução de contratos em terras estrangeiras e a necessidade de proteção dos navios ou caravanas através das forças armadas ou mediante pagamento de proteção a grupos coercitivos locais. Exigia ainda o desenvolvimento de pesos e medidas padronizadas, unidades de conta, meios de troca, notários, tribunais de direito comercial, etc. Essas instituições eram fundamentais para reduzirem os custos de transação e tornar esse comércio atrativo. É nesse contexto que o Estado alcança grande importância, pois é o agente incumbido, através do uso exclusivo da força coercitiva, de aumentar a aplicabilidade dos acordos e, conseqüentemente, assegurar os direitos de propriedade. Só assim as trocas seriam promovidas.

Entretanto, os liberais defendiam um Estado mínimo, ou seja, cabia ao poder público, apenas, a manutenção da matriz legal para que os indivíduos e organizações pudessem empregar tempo e esforço aos seus interesses privados. Segundo Coelho (2009, p. 77):

Por meio das forças armadas nacionais, o Estado garantiria a defesa do país das agressões externas e a integridade do seu povo e de seu território, a segurança de seus portos e das rotas de comércio pelos mares. Um corpo de diplomatas profissionais asseguraria o contato e as boas relações com as demais potências estrangeiras, defendendo os interesses do país e de seus cidadãos no mundo. Internamente, por meio dos tribunais, o Estado distribuiria a justiça, dirimindo os conflitos entre as partes, julgando os crimes e impondo penas. Por meio de seu sistema prisional, encarceraria e puniria os condenados. Ao Estado cabia ainda assegurar o direito e usufruto da propriedade, a proteção da vida, o direito de ir e vir dos seus cidadãos e a ordem pública. Para isso, teria de zelar pela administração e cumprimento das leis, manutenção dos registros de bens e direitos, conservação e segurança das estradas, policiamento das cidades e espaços públicos e repressão física, quando necessário.

O Estado Liberal teve seus contornos mais bem definidos entre o fim do século XVIII e início do século XIX na Europa Ocidental, e acabaria por se impor primeiro sobre o poder absoluto e divino dos reis e depois sobre as monarquias constitucionais que ainda impunham uma excessiva intervenção do Estado nas relações entre os indivíduos na sociedade. De acordo com o pensamento liberal a relação entre os homens deveria ser definida através de contratos sociais particulares, pois o homem é livre e portador de direitos naturais à liberdade e à propriedade.

Esses direitos, portanto, limitam o poder do Estado que se apresentava omissivo em relação ao mercado de trabalho, ou seja, os acordos trabalhistas eram realizados diretamente entre trabalhadores e patrões sem a intervenção de terceiros.

A proteção social e trabalhista fornecida pelo Estado começou a adquirir relativa importância, ao mesmo tempo em que nasceu a fase concorrencial da economia no século XVIII, cujo marco fundamental é a revolução industrial iniciada na Inglaterra. Dá-se, nesse momento, uma ampla invasão das cidades por parte dos camponeses que buscavam melhores salários. A falta de infra-estrutura e de empregos para todos gerou uma grande massa de indivíduos paupérrimos que subsistiam nas cidades. Além disso, aqueles que estavam empregados recebiam baixos salários em consequência do excesso de mão-de-obra e, por isso, também viviam em condições de extrema pobreza. O aumento da violência urbana, da propagação de doenças e da degradação dos costumes foram alguns dos resultados desse processo.

Diante desse ambiente de desigualdade, onde as indústrias geravam uma riqueza sem precedentes ao mesmo tempo em que pobreza nos centros urbanos era notável, os trabalhadores começaram a se organizar, especialmente a partir da segunda metade do século XIX, a fim de fazerem frente à grande exploração (supressão de direitos) que sofriam²⁵.

Aos poucos a classe trabalhadora foi conquistando alguns benefícios ao mesmo tempo em que o Estado, gradativamente, passava a desempenhar um papel decisivo na orientação das políticas econômicas, caracterizando uma mudança institucional a partir de confrontos entre interesses divergentes, que fazem com que o Estado assuma maior poder de *enforcement* das regras estabelecidas.

O primeiro sistema previdenciário de dever do Estado, por exemplo, apareceu no programa do Partido Social-democrata Alemão, fundado em 1868, e do qual eram membros Karl Marx e Friedrich Engels. Em 1881, na Alemanha, por pressão dos trabalhadores, o chefe do governo, o primeiro chanceler Otto Von Bismarck, transformou essa reivindicação em lei. Cinquenta anos mais tarde, a Itália regulamentou a previdência pública ao aprovar a lei da Seguridade Social. O governo à época era comandado pelo ditador Benito Mussolini e se viu obrigado a atender parte das reivindicações dos trabalhadores e visava acalmar a atuação do movimento operário, liderado por um atuante Partido Comunista. Os trabalhadores estavam

²⁵ As jornadas de trabalho chegavam a 16 horas por dia, os salários eram baixos, os ambientes de trabalhos eram insalubres e os acidentes de trabalho eram frequentes.

fortemente organizados. Essa fórmula se mostrou não apenas uma manobra política, mas uma ideologia que rapidamente se espalhou. Nesse ambiente, vários países²⁶, fizeram leis de Seguridade Social para impedir a revolução socialista de se expandir (BISSIO, 2007, p. 11).

4.1.1 O Estado Liberal no Brasil e os primeiros indícios de uma mudança institucional (1889-1929)

No Brasil o Estado Liberal não foi típico, mas é comumente associado ao período da Primeira República ou República Velha (1889-1930). A ausência de uma participação efetiva dos cidadãos, especialmente da classe trabalhadora que era frágil e desorganizada, no processo político e de controle do governo impede de classificar como estritamente liberal o Estado brasileiro desse período. Apesar do sufrágio masculino, a partir da Constituição de 1891, os resultados eleitorais eram comumente manipulados pela oligarquia dominante e as instituições democráticas não eram mais que aparentes (Leite Júnior, 2009).

A própria Lei Áurea (Lei Imperial nº 3.353 de 13 de maio de 1888), entendida como uma importante mudança institucional que criou um sistema de trabalho assalariado em detrimento do trabalho escravo, não cumpriu inicialmente o objetivo de permitir a igualdade universal entre civis. A base econômica era a produção de café e a exportação do produto gerava muitas divisas para o país. Essa orientação para o comércio exterior juntamente com o grande esforço em favor da industrialização justificam a afirmação de que, pelo menos no campo econômico, o Brasil sofreu a influência da doutrina liberal.

A crise do café²⁷, no início do século XX, favoreceu o início de um processo de industrialização no país, tendo em vista que, segundo Prado Jr (1981), a disponibilidade de mão

²⁶ Em 1885, a Noruega aprovou decreto de cobertura para acidentes de trabalho e criou um fundo estatal para ajudar doentes e fornecer auxílio-funeral. A Dinamarca promulgou uma lei de aposentadoria em 1891. Logo depois, a Suécia desenvolveu o primeiro plano de pensão nacional universal. Na América Latina, Argentina, Chile e Uruguai estabeleceram sistemas de benefícios sociais no início da década de 1920 (BISSIO, 2007, p. 11).

²⁷ No último decênio do século XIX criou-se uma situação excepcionalmente favorável à expansão da cultura do café no Brasil. Se, por um lado, a oferta não-brasileira atravessou uma etapa de dificuldades (principalmente pela escassez de mão-de-obra), por outro lado, o fim da escravidão no Brasil obrigou os fazendeiros de café a iniciar um grande programa de estímulo à imigração europeia, principalmente italianos. Além disso, a grande oferta de crédito desse período e a elevação do preço do produto no mercado internacional proporcionou o financiamento da abertura de novas terras. A produção brasileira, que havia aumentado de 3,7 milhões de sacas de 60 kg, em 1880-81 para 5,5 em 1890-91, alcançaria, em 1901-02 16,3 milhões. Entretanto, a partir de 1893, a produção mundial começou a voltar a normalidade e os preços começaram a declinar. Em 1899, o preço da saca de café alcançou 1,48 libra ante 4,09 libras em 1893. Não demorou a aparecer o problema da superprodução. Foram criados alguns mecanismos na

de obra e seu baixo preço. Para Furtado (2003), com a abolição da escravatura, o setor assalariado ganhou importância a partir da última década do século XIX. Ao passo que o trabalho escravo “*caracterizava-se por um elevado grau de estabilidade, mantendo-se imutável sua estrutura tanto nas etapas de crescimento como nas de decadência*”, a dinâmica do trabalho assalariado é completamente distinta. No entanto, essa transição, de certa forma, foi lenta e sofreu muitas resistências, caracterizando uma forte evidência de *path dependence*.

Os primeiros anos do novo sistema de trabalho assalariado apresentaram muitos aspectos da antiga sociedade escravista. O centro dinâmico da economia continuava a ser o setor agro-exportador, o que exigia custos baixos de mão-de-obra para fazer frente a concorrência internacional. Ou seja, mesmo com uma substancial mudança nas do mercado de trabalho, a dependência de um setor que tradicionalmente privilegia a estabilidade manteve os valores dos salários em níveis de subsistência.

Por outro lado, o crescimento da atividade industrial no Brasil provocou intenso deslocamento dos trabalhadores do campo para as cidades. Esse ambiente facilitou a organização da classe operária, mesmo que de forma incipiente, pois eram inexperientes em tradições organizativas (tanto em nível político-partidário quanto no campo sindical). As primeiras idéias associativas e socialistas chegaram ao país através dos imigrantes europeus que buscavam melhores condições de vida e trabalho, sobretudo nos últimos anos do século XIX e nos primeiros anos do século XX. A década de 1920 foi marcada pela intensificação da presença dos trabalhadores e de suas reivindicações no cenário político do país. O marco dessa asserção foi a criação do Partido Comunista do Brasil (PCB) inspirado nas doutrinas marxistas e na revolução russa de 1917. Sob a influência da Internacional Comunista, o PCB defendia a participação dos trabalhadores nos processos eleitorais e nos parlamentos (KAREPOVS, 2002).

Os trabalhadores urbanos organizados se tornaram um importante *Stakeholder* e agente de mudança do ambiente institucional. Com isso, as reivindicações por mudanças nas regras trabalhistas tornaram-se mais concretas. Os principais itens exigidos pelos trabalhadores se tratavam de regulamentações em relação a acidentes de trabalho, previdência, jornada e trabalho infantil. Mas tais exigências tinham como principal característica a intervenção do Estado no

tentativa de valorizar o produto, como foi o exemplo do acordo de Taubaté, de fevereiro de 1906, que consistia em: i) intervenção do governo no mercado para comprar os excedentes; ii) financiamentos estrangeiros para a realização dessas compras; iii) cobrança de um novo imposto sobre a saca de café exportada e; iv) desencorajamento da expansão de novas terras. Esse complicado mecanismo de defesa da economia cafeeira funcionou com relativa eficiência até fins do terceiro decênio do século XX, quando eclodiu a crise mundial de 1929 (Furtado, 2003).

mercado de trabalho. Até então, as relações entre patrões e empregados eram reguladas pelos padrões liberais, sem a participação estatal. O Programa da Coligação Operária (ligado ao PCB) para as eleições municipais de 1928 apresentou os seguintes compromissos para a legislação social:

1º) Generalização da jornada de 8 horas de trabalho e, complementarmente, da semana inglesa, ou seja, 44 horas de trabalho por semana, e redução a 6 horas diárias nos trabalhos malsãos;

2º) Proteção efetiva às mulheres operárias, aos menores operários, com a proibição do trabalho a menores de 14 anos, garantindo a municipalidade aos pais proletários os meios de subsistência e educação desses menores;

3º) Salário mínimo (para isso a Coligação Operária bater-se-á pela revisão dos ordenados dos empregados em geral da Cia. Docas, City, S. P. R. e Telephonica, aumentando-os de acordo com os seus lucros globais, a fim de equipará-los ao alto custo de vida);

4º) Contratos coletivos de trabalho;

5º) Seguro Social a cargo do município e do patronato, contra o desemprego, a invalidez, a enfermidade, a velhice (com referência às atuais caixas de pensões, os representantes da Coligação Operária pugnarão pela reforma das mesmas, no sentido, entre outros, de serem as mesmas abastecidas unicamente por porcentagens retiradas do capital e nunca do trabalho);

6º) Tratamento médico e salário integral aos acidentados a cargo dos patrões. As enfermidades derivadas pelo trabalho devem ser consideradas como acidentes;

7º) Criação de Bolsas do Trabalho, controladas pelas associações dirigidas por operários;

8º) Enérgica repressão ao jogo, ao alcoolismo e à prostituição;

9º) Licença às operárias grávidas de 60 dias antes e 60 dias depois do parto, com pagamento integral dos respectivos salários;

10º) Extinção dos serões e extraordinários;

11º) Descanso semanal em todos os ramos do trabalho, na indústria, no comércio, nos transportes, na lavoura, etc.

12º) Regulamentação do trabalho noturno, restringindo-o às estritas necessidades do município;

13º) Estabelecimento do trabalho diurno nas padarias e ainda descanso semanal por turmas nos hotéis, restaurantes, bares, cafés, confeitarias, leiterias, botequins e similares;

14º) Fechamento integral do comércio nos dias de feriados nacionais, estaduais e municipais;

15º) Estabelecer o uso obrigatório das capotas nas boléias e freios nas rodas dos veículos de tração animal;

16º) Proibição da dormida nos locais de trabalho;

17º) Água filtrada nas oficinas, fábricas, armazéns, escritórios, etc.;

18º) Limpeza e renovação do ar nos locais de trabalho;

Os trabalhadores, ao se tornarem mais organizados, começaram a ganhar força e espaço. Forças heterogêneas apoiaram a Revolução de 1930 no Brasil, entre elas a classe trabalhadora, o que foi determinante para o surgimento e a ampliação da proteção social garantida pelo Estado, muito embora, em determinados momentos, tenha servido aos interesses do capital privado²⁸. Uma das principais concessões do Estado brasileiro, em relação à proteção social do trabalhador e sua família, foi a Previdência Social, que passa a ser analisada a seguir.

4.1.2 A Primeira Fase da Previdência Social no Brasil (1889-1929): A origem

No Brasil, os montepios são considerados as formas mais antigas de previdência. São organizações onde cada membro deposita uma cota adquirindo o direito de deixar uma pensão por morte para alguém de sua escolha. O primeiro montepio do país foi o Mongeral (Montepio Geral dos Servidores do Estado) criado em 10 de janeiro de 1835 e tinha natureza privada e voluntária (Gomes, 1992). Foi apenas a partir de 1888, com a concessão do direito à aposentadoria aos empregados dos Correios, que o Estado passa a se responsabilizar por um sistema previdenciário.

As primeiras ações públicas vinculadas à área previdenciária privilegiaram os funcionários públicos e, por isso, são considerados os primeiros a conquistarem algum privilégio previdenciário. O Decreto 9912-A de 26 de março 1888, por exemplo, fixou em 30 anos de

²⁸ Segundo Marques (1997), reconhecer o papel dos trabalhadores na criação dos sistemas de proteção não significa desconsiderar o quanto esses sistemas foram importantes para a formação do assalariamento. De fato, o capital desenvolveu uma verdadeira batalha para tornar assalariada a massa dos despossuídos. Além da repressão à mendicância e ao roubo desenvolvido pelo Estado, a cobertura dos riscos associados ao trabalho foi fundamental para tornar o assalariamento atrativo.

efetivo serviço e idade mínima de 60 anos os requisitos para a aposentadoria dos trabalhadores dos Correios. Mas essas exigências eram incompatíveis tomando por referência a expectativa de vida na época, que girava em torno de 30 anos. O quadro 1, do Anexo 1, apresenta o conjunto de leis e decretos criados durante a República Velha no Brasil, período que se estendeu da proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, até a revolução de 1930.

O ambiente institucional que caracterizava a época era com base na economia cafeeira. Não por acaso, que a maioria dos benefícios previdenciários foram conquistados por classes de trabalhadores que eram diretamente relacionadas com essa atividade. Além disso, alguns desses trabalhadores eram imigrantes europeus, e muitos entre eles eram socialistas ou anarquistas e continuaram aqui, as lutas da classe operária européia.

As estradas de ferro públicas eram o principal meio de escoamento do café destinado a exportação e na última década do século XIX criou-se uma conjuntura muito favorável à expansão da produção cafeeira no Brasil resultado, principalmente, da crescente demanda mundial pelo produto e das dificuldades enfrentadas por outras regiões produtoras. Entretanto, o país sofria com gargalos pelo lado da oferta. Entre os principais estavam a falta de trabalhadores nas muitas ferrovias que estavam sendo construídas. As condições de trabalho precárias e conseqüentemente a alta incidência de moléstias influenciavam nas baixas freqüentes entre os empregados das empresas ferroviárias (MORATELLI, 2009).

Esse fato dificultava o recrutamento e, ainda na época do império, o governo autorizou a criação de uma Caixa de Socorros em cada uma das estradas de ferro imperiais (Lei nº 3.397 de 24 de novembro de 1888). O fundo desta caixa era formado: a) pela contribuição mensal de 1% dos vencimentos de todo o pessoal, inclusive os jornaleiros; b) pela renda proveniente das multas impostas ao mesmo pessoal e das que forem arrecadadas por infrações dos regulamentos da estrada e contratos com ela celebrados; c) pela renda proveniente das armazenagens cobradas e; d) pelos donativos feitos à caixa. O valor arrecadado era destinado a socorrer o pessoal durante as suas enfermidades e para auxiliar a invalidez, estabelecendo pensão para o pessoal inutilizado para o serviço, bem como para as famílias dos empregados do quadro que faleceram. A matrícula dos empregados era facultativa e não obrigatória.

Prosseguindo nessa lógica, o governo provisório do Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, primeiro representante de um Estado republicano no Brasil, instituiu em 1890, através do Decreto nº 221 de 26 de fevereiro de 1890, a aposentadoria para os empregados da Estrada de

Ferro Central do Brasil, benefício depois ampliado a todos os ferroviários. Em 1912, no governo Hermes da Fonseca, criou-se uma Caixa de Pensões e Empréstimos para o pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro, maior fonte de impostos com taxas de importação e exportação.

Finalmente em 1923 a célebre Lei Elóy Chaves²⁹ (Decreto nº 4.682 de 24 de janeiro) foi concebida e é reconhecida como o grande marco inicial da Previdência Social brasileira, tanto é assim que no dia 24 de janeiro comemora-se o “Dia da Previdência Social”. Pela primeira vez no Brasil, um quadro institucional orientado para criação de um sistema previdenciário robusto foi concebido. No entanto, a relevância desse projeto é mais notável por ser mais um avanço conquistado pelos ferroviários. Essa lei autorizou a criação, em cada uma das empresas ferroviárias do país, de uma Caixa de Aposentadorias e Pensões para os respectivos empregados, ou seja, funcionários de empresas não estatais também passaram a ser segurados da Previdência social. Santos (2009) considerou esse acontecimento a inauguração de um modelo de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP’s) que se reproduziu durante toda a década de 1920 quando surge um novo: Os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP’s).

...a proteção securitária mantida pela criação da primeira CAP só albergava os empregados de empresas de estradas de ferro. Os demais trabalhadores, salvo aqueles que laboravam em serviços públicos, ficavam à margem da previdência. É que nesta fase histórica, a previdência organiza-se por empresas privadas e só estariam cobertos aqueles que naquelas empresas trabalhassem, deixando, com isso, milhões de trabalhadores a descoberto. Para se ter uma idéia, com a criação da Lei Elói Chaves o número de segurados alcançava apenas 22.991 trabalhadores. Mas o modelo das CAP’s foi sendo estendido rapidamente para outras categorias. Em 1924, já existiam 26 e, em 1933, chegava-se à marca de 183. Em 1929, o número de segurados já alcançava 140.435 trabalhadores. (Bragança, 2008, p.7).

Os funcionários públicos, importantes agentes de mudança (*Stakeholders*) devido as suas tradicionais organizações, portanto, formaram a primeira classe beneficiada por uma proteção social gerenciada pelo Estado. Os empregados dos Correios, das Oficinas da Imprensa Nacional,

²⁹ Elóy Chaves foi deputado federal por São Paulo. Era formado em Direito. Foi Advogado e Promotor. Começou sua carreira pública como vereador, foi Secretário da Justiça e da Segurança Pública de São Paulo entre 1913 e 1918. Era também empresário ligado ao setor energético, dono da Empresa Elétrica de Jundiá e da Central Elétrica de Rio Claro, que, em 1927, era a maior companhia de eletricidade de capital nacional.

do Ministério da Fazenda, do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro foram os primeiros a usufruírem dos direitos de aposentadorias e pensões³⁰.

Destarte, foi nesse período que se observou os primeiros indícios de uma tendência rumo a criação de um sistema previdenciário calcado na administração pública, que se torna o grande responsável pelo gerenciamento da arrecadação das contribuições e da concessão dos benefícios. Os trabalhadores ligados a economia cafeeira foram os primeiros grandes agentes de mudança (*stakeholders*) do sistema previdenciário brasileiro. O principal objetivo era garantir a saúde dos trabalhadores e a dignidade de seus dependentes.

4.2 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL: NOVO AMBIENTE INSTITUCIONAL

O advento da crise econômico-financeira de 1929, com a quebra da bolsa de Nova York, colocou em xeque as instituições do modelo liberal. Segundo Coelho (2009, p. 81):

A complexidade da economia e da sociedade capitalista havia chegado a tal ponto que mesmo os mais convictos liberais não eram mais capazes de acreditar que o mercado fosse autorregulável, dispensando a intervenção do Estado. A partir daquele momento (crise de 1929), uma onda antiliberal começaria a se espalhar pelo mundo, ainda que de forma e com intensidade diferentes conforme a região do planeta.

O final da década de 1920 e início da década de 1930 foram marcados por uma grande quebra de paradigma. A crise de 1929, foi antes de qualquer coisa, uma quebra de confiança em relação às instituições do capitalismo liberal. Em um momento que muitas empresas possuíam ações na Bolsa de Valores de Nova York e grande parte dos norte-americanos investia nessas

³⁰ Segundo Buchanan (2005), considerando a hipótese que os políticos se esforçam para maximizar seus votos, a escolha das políticas públicas a serem implementadas (*public choice*) envolvem trocas. Os cidadãos votantes escolhem seus representantes em função das vantagens e dos custos econômicos que poderão afetá-los. Estendendo essa idéia para a classe burocrata (funcionários públicos) é possível inferir que estes agem no sentido de proteger ou conquistar benefícios setoriais ou de grupos. Segundo Niskanen (1972) os burocratas fornecem aos políticos toda informação técnica necessária para as decisões orçamentárias e são responsáveis por colocarem em prática as políticas públicas aprovadas. Nesse sentido os *policy makers* (políticos formuladores de políticas) são passivos em relação ao funcionalismo que tem a oportunidade de fornecer informações limitadas sobre as atividades dificultando o monitoramento e a avaliação por parte do governo. Os burocratas podem utilizar essa assimetria de informações para, também, executar a política de acordo com suas próprias preferências e não conforme foi decidido pelos *policy makers*. Essa forma oportunista de agir torna-se, portanto, uma variável importante no momento das classes de funcionários públicos barganharem vantagens pessoais ou coletivas, inclusive benefícios previdenciários.

ações, a expectativa e as informações desencontradas de que uma grande desvalorização ocorreria provocou uma corrida na tentativa de vendê-las. O resultado foi assolador, pois em pouco tempo a maioria dos papéis perderam todo o valor e muitas empresas foram a falência.

A “Grande Depressão”, como ficou conhecido esse período, foi caracterizado por um alto nível de desemprego. Ou seja, os direitos de propriedade de muitos indivíduos foram violados. As instituições que proporcionavam segurança (garantidas pelo Estado) suplantaram os ideais de independência e liberalismo, que perderam credibilidade com a crise e impuseram mudanças institucionais, no sentido de North (1990).

Em 1933, logo no início de seu primeiro mandato, o presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt, colocou em prática o plano denominado “*New Deal*”. Essa ação consistia na intervenção maciça do Estado no domínio econômico através da criação de regras claras e objetivas, principal característica do *Welfare State*. O governo passou a controlar os preços, tendo como meta o controle da inflação. Também começou a realizar vultosos investimentos em obras públicas, especialmente as de infra-estrutura (portos, aeroportos, estradas, energia elétrica, etc).

A partir daquele momento uma nova forma de Estado começaria a ser implantado, cuja base teórica foi sistematizada por John Maynard Keynes (1883-1946). O estado keynesiano conhecido por Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) ou Estado providência ou, ainda, Estado assistencial possui como característica principal a forte intervenção estatal, através de políticas públicas e instituições regulatórias, com a finalidade de assegurar um ambiente estável para que houvesse investimentos privados que permitisse a superação da crise, a retomada do crescimento econômico com a garantia de um patamar mínimo de remuneração e bem-estar social e, para isso, inclusive, houve a defesa do Estado empresário.

Segundo Keynes (1936) políticas fiscais expansionistas proporcionaria estabilidade e promoveriam crescimento econômico para vencer a crise que se disseminava no tempo e no espaço. Como resultado da implementação de suas idéias, os governos, na sua maioria da Europa Ocidental e Américas, passaram a ocupar espaços tradicionalmente caracterizados como mercado privados, ou seja, realizando, por exemplo, investimentos de infra-estrutura e em setores estratégicos.

Um período de rápido crescimento econômico mundial foi verificado após o fim da Segunda Guerra Mundial ao mesmo tempo em que o modelo de Estado de bem-estar social foi

adotado por vários países, justificando-o. Esse êxito significou uma dependência de trajetória (*path dependence*) em relação a esse modelo de Estado.

À medida que as famílias, resguardadas por esse modelo, gozavam de um horizonte de renda sem interrupções devido aos direitos conquistados, tais como o seguro desemprego e a seguridade social, garantidos pelo Estado, tornou-se possível o planejamento dos gastos para um longo período de tempo. Essa garantia de renda futura encorajou o endividamento e, conseqüentemente, estimulou a produção de bens de consumo. Durante as décadas de 1950 e 1960 o PIB mundial cresceu, em média, 4,9% ao ano. Além disso, as taxas de desemprego e a proporção de pessoas pobres despencaram. O crescimento é ainda mais virtuoso quando o comparamos com o período 1896-1951, quando o PIB mundial aumentou apenas 2,21% ao ano (Trintin e Rossoni, 1999).

Segundo Zanirato (2003), ao atender às demandas operárias, principalmente através de uma regulação do mercado de trabalho, o Estado agiu de modo a impedir que os trabalhadores continuassem a questionar o poder vigente e a ordem capitalista, pois foi uma forma de cooptação dessa classe. Além disso, o Estado ampliou suas bases de apoio. O aumento do poder estatal, portanto, foi necessário e apoiado pelos indivíduos e organizações, pois garantiu um ambiente institucional favorável ao comércio.

4.2.1 O Estado de Bem-Estar Social no Brasil: o papel do Estado no mercado de trabalho

Os primeiros indícios do Estado de bem-estar social no Brasil podem ser observados a partir da revolução de 1930, que pôs fim a República Velha. Até então, o comércio exterior era o setor dinâmico do sistema produtivo brasileiro (exportação de matérias-primas agrícolas e importação de produtos industrializados e bens de produção). Essa estrutura ficou conhecida como “modelo de desenvolvimento voltado para fora”. A crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial provocaram duas situações: uma decorrente do relativo isolamento que orientou o país para um processo econômico de substituição de importações através da criação de parque industrial. O Estado, que nesse período se tornou um dos principais *Stakeholders* da sociedade, segundo Gremaud *et al* (2004, p. 354) desempenhou um papel decisivo nesse processo:

A crise dos anos 30 foi um momento de ruptura no desenvolvimento econômico brasileiro. A fragilização do modelo agroexportador trouxe à tona a consciência sobre a necessidade da industrialização como forma de superar os constrangimentos externos e o subdesenvolvimento. Não foi o início da industrialização brasileira (esta já havia iniciado no final do século XX), mas o momento em que a industrialização passou a ser meta prioritária da política econômica. Esse objetivo, porém, envolvia grandes esforços em termos de geração de poupança e sua transferência para indústria. Isso só seria possível com uma grande alteração política que rompesse com o Estado oligárquico e descentralizado da República Velha e centralizasse o poder e os instrumentos de política econômica no governo federal. Esse foi o papel desempenhado pela Revolução de 30. Dela decorreram o fortalecimento do Estado Nacional e ascensão de novas classes econômicas ao poder, o que permitiu colocar a industrialização como meta prioritária, como um projeto nacional de desenvolvimento.

A segunda situação contempla a situação dos trabalhadores: o ano de 1929 foi marcante no Brasil, do ponto de vista das mobilizações sindicais, com a eclosão de várias greves. A mais importante e a mais longa delas foi a dos gráficos paulistas, que durou 72 dias. No entanto, esses movimentos grevistas provocaram uma intensa e violenta repressão, por parte dos governos federal e estadual, dirigida contra as mobilizações, os sindicalistas e suas entidades, bem como contra as associações que lhes manifestavam solidariedade (KAREPOVS, 2002).

A revolução de 30, liderada por Getúlio Vargas (candidato derrotado nas eleições presidenciais de 1º de março de 1930) e apoiada por grande parte da classe trabalhadora, significou o rompimento com a república oligárquica e teve como consequência a incorporação de uma maior parcela da população no processo político e o Estado tomou para si a responsabilidade da promoção do bem-estar da sociedade e da industrialização. A partir de então, começou a ser construído um novo arcabouço jurídico-institucional, através, principalmente, de novas legislações trabalhistas e previdenciárias. Os problemas sociais, como o desemprego, passaram a ser subordinados às políticas macroeconômicas, por meio de mecanismos monetários e fiscais de controle total do Estado.

Conseqüentemente, os incentivos para a mudança institucional, através da revolução foram o fortalecimento da burguesia industrial paulista, que discordava do domínio da oligarquia cafeeicultora; a organização da classe operária (fundação do Partido Comunista), a contestação dos

jovens tenentes (Revolta do Forte de Copacabana e Coluna Prestes). No nível internacional, como já visto, tem-se a crise de 1929 (queda da Bolsa de Valores de Nova Iorque), o programa de recuperação econômica americano, na Europa o aumento da legislação de proteção ao trabalhador e o ingresso do Brasil na OIT (Organização Internacional do Trabalho)³¹.

No seu discurso de posse em 3 de Novembro de 1930, o presidente Getúlio Vargas estabeleceu várias metas para o governo que se iniciava. Dentre elas a difusão do ensino público, a promoção de uma gradual extinção de latifúndios visando proteger o pequeno produtor rural e a criação de um ministério responsável pela saúde pública e outro destinado a superintender a questão social, o amparo e a defesa do operariado urbano e rural. Com apenas 23 dias no poder, Getúlio Dorneles Vargas sancionou um Decreto que criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que tinha como uma de suas atribuições orientar e supervisionar a incipiente Previdência Social. Em um período de crise e desemprego, aprovam-se a regulamentação do trabalho feminino e infantil, descanso semanal remunerado, férias remuneradas e jornada de trabalho de oito horas diárias. Os trabalhadores demonstraram muita simpatia a essas primeiras ações do governo Vargas (COELHO, 2009).

Nesse novo ambiente institucional, o Estado iniciou um movimento de controle sobre a estrutura sindical³², através da regulamentação de um sistema trabalhista e previdenciário mais favorável à classe trabalhadora. O poder executivo teve seu poder substancialmente reforçado em detrimento do poder legislativo, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1934.

Segundo Ferreira (2001) o Estado, se aparelhou de tal forma que era capaz de influenciar ideologicamente as pessoas (os trabalhadores em particular) por meio da propaganda política

³¹ Organismo de caráter supranacional, criado em 1919 como parte do Tratado de Versailles, tem a finalidade de regulamentar as relações trabalhistas a nível mundial. A gestão é tripartite, com a participação dos Estados, das empresas e dos empregados. O Preâmbulo do texto de criação da OIT diz: “Considerando que a sociedade das nações tem por objetivo estabelecer a paz universal e qual tal paz não pode ser fundada senão sobre a base da justiça social; em atenção a que existem condições de trabalho que implicam para um grande número de pessoas em injustiça, miséria e privações, e que origina tal descontentamento que a paz e a harmonia universais correm perigo; em vista de que é urgente melhorar essas condições (por exemplo, no que concerne à regulamentação das horas de trabalho, à fixação de uma duração máxima da jornada e da semana de trabalho ao aproveitamento da mão-de-obra, à luta contra o desemprego, à garantia de um salário que assegure condições convenientes de existência, à proteção dos trabalhadores contra as enfermidades gerais ou profissionais e os acidentes resultantes do trabalho, à proteção das crianças, dos adolescentes e das mulheres, às pensões de velhice e de invalidez, à defesa dos interesses dos trabalhadores ocupados no estrangeiro, à afirmação do princípio da liberdade sindical, à organização do ensino profissional e técnico e outras medidas análogas) (Souza, 2006).

³² O Decreto 19.770 de 1931, que regulamento a atividade sindical no Brasil, apontou para a retirada dos sindicatos da esfera privada para transformá-los em pessoa do Direito Público e, conseqüentemente, atrelado ao governo de forma direta.

administrada pelo DOP³³. A sociedade foi, portanto, transformada em massa de manobra através da cooptação política dos sindicatos, da corrupção estatal e da demagogia eleitoral. Por isso Vargas regulamentou alguns benefícios sociais para a classe trabalhadora e esta dedicou submissão e obediência ao governo e foram destituídos das tradições de luta, organização e consciência. Logo, foram cooptados, manipulados, iludidos e amedrontados.

É durante as décadas de 1930 e 1940 que a previdência no Brasil sofreu grandes transformações. Os benefícios controlados pelo Estado, que até então eram concedidos a alguns grupos específicos, foram estendidos para grande parte dos trabalhadores públicos e privados. Para Zanirato (2003), a implementação dessas políticas não deixou de ser um meio de atender minimamente aos trabalhadores diante das condições precárias de trabalho, mas, ao mesmo tempo, não deixou de ser um modo de controlar e desmobilizar os sindicatos e evitar um ambiente de conflito, o que prejudicaria o desenvolvimento econômico brasileiro. Para Cignolli (1985) o sistema de contribuição obrigatório da previdência social no país, serviu para desempenhar a função de mobilizar a poupança interna, necessária para garantir taxas elevadas de formação de capital (investimento). Porém, essa estratégia funcionou até meados da década de 1960, quando as receitas superaram as despesas. O FGTS (Lei nº 8.036 de 1966) e o PIS (Lei Complementar nº 7 de 1970) foram criados para recuperar essa função atribuída inicialmente pela previdência social.

Segundo Arêas (2000) o governo Vargas foi, em grande parte, inspirado no corporativismo (sistema político que defende a organização de cada sociedade ou nação, em grandes corporações econômicas, onde seriam reunidos tanto patrões quanto operários, cuja principal função seria a representação dos interesses de seus membros). Porém, de acordo com Bertonha (1998), o fascismo italiano de Benito Mussolini também influenciou as políticas públicas do Estado Novo. De certa forma, o fascismo não deixava de ter como característica o corporativismo, mas realizado por um único partido e com sindicatos subordinados ao Estado, que é quem define e implementa as políticas econômicas e sociais. Portanto, ao estabelecer um regime estatal totalitário, Getúlio Vargas revelou-se um entusiasta do fascismo italiano corporativista de Estado.

³³ O Departamento Oficial de Propaganda (DOP) foi um órgão da administração pública especialmente devotado à propaganda estatal no governo de Getúlio Vargas, criado em 1931 para elaborar e sistematizar o que foi chamado na época de “*um discurso legitimador através da propaganda e, sobretudo, da necessidade de eficácia e abrangência dos canais de difusão*”.

Nas décadas posteriores, as políticas sociais iniciadas na primeira Era Vargas (1930-1945) foram mantidas e em algumas ocasiões ampliadas, claramente inspiradas no modelo de Estado de Bem-Estar keynesiano, que se tornou hegemônico, principalmente após o fim da Segunda Guerra Mundial. A intervenção do Estado brasileiro na economia se acentua e se expande para todas as esferas da vida social.

Após a morte de Vargas em 1954, o presidente eleito foi Juscelino Kubitschek de Oliveira (JK). A abundância de crédito internacional foi o grande catalisador do plano de metas, que tinha como *slogan* desenvolver o Brasil “50 anos em 5”. Para isso, JK investiu em infra-estrutura, construiu grandes usinas hidrelétricas e rodovias, aumentou a produção de petróleo e promoveu a expansão da indústria, principalmente a automobilística. Porém, foi um governo contraditório, pois enquanto o plano de metas tinha natureza keynesiana, ao abrir a economia brasileira ao capital estrangeiro, ele se rendia a um dos receituários liberais.

O sucessor de Juscelino, Jânio Quadros, em sete meses de gestão, restringiu o crédito, congelou salários, desvalorizou o Cruzeiro em 100%, cortou os subsídios à importação de trigo e gasolina, entre outros, o que causou grande perturbação até a sua renúncia. Em seu lugar, assumiu o vice, João Goulart, que prometeu reformas de base para erradicar a inflação de 52% e diminuir a pobreza e o desemprego. Nessa época os sindicatos nacionais reivindicavam a criação do 13º salário. Os militares, prevendo que a reforma tivesse cunho comunista instituíram o Golpe Militar, no dia 31 de março de 1964, o que resultou em um longo período de Ditadura Militar (1964-1985).

Os governos militares modificaram a estrutura de mobilização existente, através da repressão política, que atingiram cerca de 2 mil entidades sindicais em todo o país. Suas direções foram cassadas, presas e exiladas. A desarticulação, repressão e controle do movimento foram acompanhados de uma nova política de arrocho de salários, da lei antigreve nº 4.330 e do fim do regime de estabilidade no emprego.

No plano macroeconômico, deram seguimento às políticas keynesianas, através, particularmente, de grandes projetos de infra-estrutura. Em 1965 foi criado o Banco Nacional de Habitação cujo objetivo principal era fomentar os empreendimentos imobiliários. Em 1966, através do Decreto-Lei nº 72, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) unificando os muitos institutos existentes até então e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e em 1967 foi lançado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) que

pretendia eliminar o analfabetismo no país. Na década de 1970 continuaram os avanços na área de seguridade social, como a criação do FUNRURAL (1971) que inclui os trabalhadores rurais na previdência social. Em 1973, os benefícios previdenciários foram estendidos aos trabalhadores autônomos. Foi também um período de estrangulamento dos canais de participação da sociedade, ou seja, um modo de governança estatal totalmente centralizado (GREMAUD *et al*, 2004).

4.2.2 A segunda fase da Previdência Social no Brasil (1930-1979): O auge

A consolidação de um Estado de Bem-Estar Social na década de 1930 no Brasil favoreceu o desenvolvimento de um sistema previdenciário cada vez mais sólido e progressivamente gerido pelo Estado. Na concepção de Santos (2009) a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP) dos Marítimos, em 1933, foi o marco inicial de um modelo cuja gestão foi assumida pelo Estado em âmbito nacional.

As CAP's funcionavam sob o regime de capitalização, ou seja, as contribuições são capitalizadas em contas individualizadas ou coletivas para a formação de uma reserva que na ocasião da aposentadoria será transformada em benefício. Como eram frágeis e sujeitas a fraudes o governo Getúlio Vargas as criou IAP's, autarquias de nível nacional centralizadas no governo federal, nas quais a filiação se dava por categorias profissionais diferentemente das CAP's que eram promovidas diretamente pelas empresas privadas.

Nesse sentido foram criados os IAP's dos comerciários, dos bancários, dos industriários, etc. Nas CAP's o Poder Público exercia um controle a distância, pois cabia a ele apenas determinar a alíquota das contribuições que, em 1923, era de 3% sobre a folha de pagamento para os empregados e empregadores. Em 1930 o percentual aumentou para 4%. Quando as IAP's começaram a surgir em 1933 a contribuição foi regulamentada entre 3% e 8% dependendo da situação de cada entidade. Segundo Gomes (2009, p. 24) a Constituição de 1934 foi outro grande marco do avanço das políticas previdenciárias:

A Constituição de 1934 é considerada um marco em relação às Constituições anteriores, inclusive as posteriores somente reforçaram o que esta determinou, haja vista que estabelecia a competência da União para fixar as regras da assistência social, fixava a proteção social ao trabalhador, tratando da sua assistência médica e sanitária, e da gestante, assegurando descanso antes e

depois do parto, com garantia do salário e emprego. Foram instituídos benefícios a favor da velhice, invalidez, maternidade e nos casos de acidente do trabalho ou morte. Para os servidores públicos ficou estabelecida a aposentadoria por invalidez e que a compulsória seria aos 68 anos.

A criação de um consistente conjunto de leis que regulavam os acidentes de trabalho, as aposentadorias e as pensões por morte representou a conquista de direitos que os patrões deveriam respeitar, pois cabia aos trabalhadores recorrer ao poder público caso não fossem cumpridos os seus direitos. O Estado brasileiro, portanto, baseado no modelo de Bem-Estar Social tomou para si a gestão da previdência dos trabalhadores e definindo suas diretrizes. Essas medidas pretendiam garantir uma renda mínima para os trabalhadores nos momentos em que estivessem impossibilitados. Até 1966, essa estrutura básica do sistema previdenciário, criada no início da década de 1930, vigorou sem grandes modificações (ZANIRATO, 2003).

Entre 1967-1971 os primeiros déficits apareceram, e em média 9,5% nesse intervalo, levando em conta a receita de contribuições dos trabalhadores e empregadores. Segundo a Constituição de 1934, o sistema deveria ser sustentado através da contribuição tripartite e paritária entre segurados, empresas e governo. Mas na realidade, a União nem sempre repassava sua parte integralmente. Tanto é que essa prática foi oficializada em 1966, através do Decreto-Lei nº 66, extinguindo a obrigação patronal do Estado de contribuir paritariamente.

Dessa época em diante o regime de previdência brasileira passou a ser o de repartição em consequência, principalmente, do aumento dos gastos governamentais. No sistema de repartição o Estado recolhe em um fundo as contribuições e, no mesmo período/exercício, transfere esses recursos em forma de benefícios (aposentadorias, pensões, auxílios-doença, etc).

Entre as décadas de 1930 e 1970, recursos financeiros da previdência foram aplicados na aplicação de empresas estatais (como a Companhia Siderúrgica Nacional e a Fábrica Nacional de Motores), na construção de Brasília e na construção da Ponte Rio-Niterói e da Transamazônica. Além do mais, o crescimento da relação despesa/receita é explicado pela redução da relação contribuintes/beneficiários, que é peculiar dos sistemas previdenciários depois de certo tempo de existência. Entre 1930 e 1960, o número de associados multiplicou-se por 31 e o número de aposentados e pensionistas, por 81 (SANTOS, 2009).

A receita por contribuições aumentou cerca de 1000%, em termos reais, entre 1947 e 1969; para o mesmo período, a receita tributária do governo federal aumentou em 500%. Os gastos de previdência social em relação ao PIB passaram de 1,4% em 1947 a 5,3% em 1969. No período 1965-1969, o crescimento real do PIB foi de 30%, enquanto que os gastos com previdência social aumentaram 64%. (Cignolli, 1985, p. 48).

A tomada do poder pelos governos militares, a partir de 1964, desencadeou um movimento de centralização do poder e na esfera da Previdência Social não foi diferente. Em 1960, a Lei 3.807 de 26/08 já havia criado a Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS), que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões. Com isso, o Decreto-Lei nº 72 de 21/11/1966 que reuniu os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões, existentes até então, no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), foi aprovado naturalmente. Segundo Santos (2010), na década de 1950, somente um terço dos trabalhadores brasileiros tinham cobertura de algum Instituto. Com a criação da LOPS e do INPS, a cobertura previdenciária foi estendida aos empregadores e autônomos.

Entretanto, os anos subseqüentes foram caracterizados por poucas, mas algumas concessões previdenciárias por parte dos governos. Dentre essas exceções destacam-se a instituição do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRO-RURAL), em substituição ao plano básico de Previdência Social rural, a inclusão dos empregados domésticos, a inserção do salário-maternidade entre as prestações da previdência social e a criação do amparo previdenciário para os maiores de 70 anos ou inválidos, também conhecido como renda mensal vitalícia. Foram benefícios concebidos na década de 1970, já durante os governos militares. Para Zanirato (2003), os governos militares também se utilizaram da Previdência Social para aliviar as tensões que o período sofreu, muito em conseqüência da desigualdade de renda que insistia em continuar ou até piorar.

A partir da década de 1960, verifica-se o início de uma fase, cujo foco é a criação de várias regras direcionadas a manter o equilíbrio das contas da previdência no Brasil. O Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) criado em 1963, por exemplo, estabeleceu um tributo que é cobrado sobre o resultado bruto da comercialização rural destinado a auxiliar no custeio da Previdência Social. A constituição da Empresa de Processamento de dados da Previdência Social (DATAPREV) em 1974 teve como meta processar dados e informações

através da computação eletrônica, aumentando a eficiência na arrecadação das contribuições sociais destinadas a previdência.

A complexidade e o tamanho que o sistema previdenciário atingiu, fez com que, em 1974, o Ministério da Previdência e Assistência Social fosse criado desmembrando-se do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Em 1977, o INPS foi dividido em três órgãos: o INPS propriamente dito, encarregado dos pagamentos dos benefícios, o Instituto da Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS), com a função de arrecadar e administrar os recursos do INPS e o Instituto Nacional da Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), encarregado do sistema de saúde.

Ainda em 1977 surge a primeira disposição orientada a regular as entidades que fornecem o serviço de previdência privada. São planos de concessão de pecúlios ou de rendas, de benefícios complementares ou assemelhados aos da Previdência Social, mediante contribuição de seus participantes, dos respectivos empregadores ou de ambos. A previdência privada surge como uma alternativa para aliviar as contas da Previdência Social.

Os trabalhadores urbanos, que se tornaram cada vez mais organizados, formaram um dos principais grupos catalizadores de um sistema previdenciário abrangente. Eles, juntamente com os idealizadores da teoria do Estado de Bem-Estar Social, construíram uma Previdência Social intimamente atrelada a administração pública pública. Além disso, foi um período de grande volume de arrecadação, tendo em vista a expansão do sistema. Mas como todo sistema previdenciário, em seu início, possui muito mais contribuições do que benefícios a pagar. Com a maturação do sistema, no entanto, a situação se inverte, como será discutido no próximo item.

4.3 ESTADO NEOLIBERAL: UMA NOVA MUDANÇA DE AMBIENTE INSTITUCIONAL

O modelo de Estado de bem-estar social, que emergiu na segunda metade do século XX na Europa Ocidental e se estendeu para outras regiões e países, chegou ao auge na década de 1960. No transcurso dos anos de 1970, porém, esse modelo entrou em crise. Segundo Hayek (1990) o Estado de Bem-Estar Social, em suas tendências paternalistas, nacionalistas e de adoração ao poder se revelou muito próximo do socialismo. E com suas propensões tradicionalistas, antiintelectuais e freqüentemente místicas tende a acomodar um movimento

conservador defensor de privilégios já instituídos e a apoiar-se no poder governamental para protegê-los. É contra essa trajetória que lutavam os defensores dos princípios liberais. Para eles, o planejamento totalitário e centralizado do Estado emprega vários métodos de coerção sobre o indivíduo, privando-o da liberdade de escolha.

Tais métodos podem ser necessários mesmo numa democracia, na situação extremamente crítica de uma grande guerra. Mas em tempos normais não transferirá para o governo sua liberdade de escolha. Um governo democrático deve, portanto, conduzir o planejamento econômico de modo a preservar ao máximo a liberdade de escolha de cada cidadão... A mais importante transformação que um controle governamental amplo produz é de ordem psicológica... Isso constitui um processo necessariamente lento, que se estende não apenas por alguns anos, mas talvez por uma ou duas gerações... Uma vigorosa tradição de liberdade política não constitui garantia suficiente, quando o perigo consiste precisamente em novas instituições e novas orientações políticas que ameaçam corroer e destruir pouco a pouco aquele espírito (Hayek, 1990, p. 19).

A expressão da crise, assim como a base para a sua crítica, aconteceu em 1973, com o primeiro choque do petróleo. Desponta nesse momento, então, a expansão do discurso de defesa dos princípios liberais, mas com uma nova roupagem: o neoliberalismo. Os neoliberais utilizaram-se do momento e iniciaram uma mudança da trajetória até então intocável.

Essa doutrina econômica atacava com veemência um Estado previdenciário paternalista caracterizado por uma grande concentração de regras e com raras lacunas em que o indivíduo pode fazer escolhas, ou seja, a sociedade é encoberta por uma rede de regras complicadas e minuciosas que transformaram os cidadãos em “*um rebanho de tímidos animais industriais, cujo pastor é o governo*”, nas palavras de Hayek (1990). A manutenção dessa estrutura estatal, segundo os empresários, era dispendiosa e gerava crise financeira, ou seja, a crise era de caráter fiscal provocada pela dificuldade cada vez maior de adequar os gastos públicos com o crescimento da economia capitalista e a oneração do capital e do trabalho. O ambiente institucional se tornou, portanto, desfavorável às trocas.

Com o agravamento da crise no final da década de 1970 (pela primeira vez baixas taxas de crescimento e altas taxas de inflação forma combinadas), o discurso de Friedrich Hayek e daqueles que compartilhavam de seus argumentos (Milton Friedman, Karl Popper, Ludwig Von

Misses, Michael Polanyi, entre outros) ganhou espaço. Segundo eles, a origem da crise estava no poder desmedido dos sindicatos e no movimento operário que corroeram as bases de acumulação capitalista, ou seja, as pressões da classe trabalhista por melhores condições provocaram um grande aumento dos gastos sociais por parte do Estado, que por sua vez se viu obrigado a ampliar sua base de arrecadação. Esse processo reduziu o lucro das empresas e desencadeou um aumento generalizado e contínuo dos preços. Sob o slogan “o melhor governo é aquele que governa menos” as reformas de inspiração neoliberal foram implantadas em muitos países que adotaram alguma forma de Estado de bem-estar social. Para Nozick (1991, p. 9):

Um Estado mínimo, limitado às funções restritas de proteção contra a força, o roubo, a fraude, de fiscalização do cumprimento de contratos e assim por diante justifica-se... o Estado mais amplo violará os direitos das pessoas de não serem forçadas a fazer certas coisas, e que não se justifica e que o Estado mínimo é tanto inspirador quanto certo... o Estado não pode usar sua máquina coercitiva para obrigar certos cidadãos a ajudarem a outros ou para proibir atividades a pessoas que desejam realizá-las para seu próprio bem ou proteção.

Nas palavras de Gros (2004) “*no contexto internacional, a doutrina neoliberal passou a ser o fundamento de políticas públicas, configurando-se como ideologia conservadora e hegemônica no Ocidente a partir do final da década de 1970*”. Os *stakeholders* mais representativos, que mais colocaram em prática o modelo de Estado neoliberal, foram Margaret Thatcher, primeira-ministra da Inglaterra entre 1979 e 1990, e Ronald Reagan, presidente dos Estados Unidos entre 1981 e 1989. Thatcher, por exemplo, formou seu programa de governo baseado na redução da intervenção estatal e implementação de um grande plano de privatizações. Por sua vez, uma das principais ações realizadas no governo Reagan foi a desregulamentação do mercado a fim de estimular a produção privada em detrimento dos gastos governamentais em setores produtivos. Segundo eles, o controle estatal e uma grande quantidade de regras inibiam o investimento privado. Entretanto, a supremacia do neoliberalismo não se concretizou repentinamente:

Levou mais ou menos uma década, os anos 70, quando a maioria dos governos da OCDE – Organização Européia para o Comércio e Desenvolvimento – tratava de aplicar remédios keynesianos às

crises econômicas. Na Inglaterra, foi eleito o governo Thatcher, o primeiro regime de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Um ano depois, em 1980, Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos. Em 1982, Kohl derrotou o regime social liberal de Helmut Schmidt, na Alemanha. Em 1983, a Dinamarca, Estado modelo do bem-estar escandinavo, caiu sob o controle de uma coalizão clara de direita, o governo Schluter. Em seguida, quase todos os países do norte da Europa ocidental, com exceção da Suécia e da Áustria, também viraram à direita. A partir daí, a onda de direitização desses anos tinha um fundo político para além da crise econômica do período... Os anos 80 viram o triunfo mais ou menos incontestado da ideologia neoliberal nesta região do capitalismo avançado (Sader e Gentili, 2003, p. 11).

Um novo ambiente institucional formou-se, e a trajetória adotada (*path dependence*) parecia mudar de direção. Em pouco tempo, o modelo de Estado Neoliberal espalhou-se para vários países. Até mesmo na América Latina, inclusive no Brasil, as políticas neoliberais foram colocadas em prática, em diversos graus e de várias formas.

4.3.1 O Estado Neoliberal no Brasil

As propostas neoliberais começaram a ser impostas em vários países em desenvolvimento durante a década de 1980, pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) e que ficaram conhecidas como Consenso de Washington³⁴. Tratava-se de um pacote a ser aplicado, principalmente pelos países devedores, que abarcava a disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, taxas de câmbio e taxas de juros de mercado, direito à propriedade intelectual, desregulamentação das leis trabalhistas, liberalização comercial, privatização das empresas públicas, eliminação das restrições ao investimento estrangeiro e liberalização financeira³⁵.

³⁴ Termo cunhado pelo economista inglês John Williamson (1937-). Foi um grande fórum, que tinha como principal objetivo difundir os princípios neoliberais para os países da América Latina. FMI, Banco Mundial, BID e vários governos de países desenvolvidos foram consensuais que para reverter as graves crises econômicas que assolavam a América Latina na década de 1980 a melhor alternativa era a implementação de políticas neoliberais. O Consenso de Washington foi elaborado formalmente em 1989, mas o próprio FMI já reconheceu que os documento não tem mais legitimidade, especialmente após a crise econômico-financeira de 2008.

³⁵ No Brasil não foi diferente. Era senso comum que, o combate às altas taxas de inflação - característica marcante do país nesse período - deveria ser a principal meta do governo. A estabilização de preços é uma pré-condição para a adoção das demais proposições neoliberais. No entanto vários planos econômicos que visavam frear a escalada inflacionária falharam. Entre eles destacam-se: Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990) e

No Brasil, apesar desses direcionamentos, a Constituição Federal, promulgada em 05 de Outubro de 1988, concedeu uma grande gama de proteções sociais. Ela decorreu de uma grande mobilização social (que também foi importante para a queda da ditadura militar) e, por isso, ficou conhecida como Constituição cidadã. No que se refere ao tema em estudo, com ela houve a incorporação do seguro-desemprego, aumento do piso dos benefícios, direito de ingresso ao sistema concedido a qualquer cidadão e eliminação das diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos. No entanto, não houve uma contrapartida em termos de contribuições. De meados da década de 1960 até o início da 1990, claramente não houve uma grande preocupação com o equilíbrio das contas previdenciárias, desencadeando as discussões a seguir.

A agenda neoliberal no Brasil começou a formar-se no governo Fernando Collor de Mello/Itamar Franco (1990-1994). Foram criados programas que visavam uma reforma fiscal, tributária e patrimonial. Um profundo corte nos gastos e investimentos públicos foi um exemplo, pois se acreditava que a inflação era decorrente do descontrole monetário e do desequilíbrio fiscal. Em termos patrimoniais, iniciou-se um amplo programa de privatizações de empresas estatais que atuavam em setores estratégicos, como telecomunicações e abastecimento (BIANCHI, 1997, p. 111).

Mas o ambiente neoliberal ganhou força na década de 1990 e, no dia 1º de janeiro de 1995, tomou posse como o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), cujo governo foi considerado o grande representante do Estado neoliberal no Brasil, segundo os moldes do Consenso de Washington.

Destaca-se, em primeiro lugar o grande esforço que ele empregou para manter a estabilização, conquista do Plano Real³⁶, através de uma rígida política fiscal, que passou pela criação de fundos de reservas para emergências, aumento de alíquotas de tributos, corte de

Collor II (1991). Foi apenas em 1994, com o Plano Real, que a estabilização foi finalmente alcançada. No fim da década de 1980 e início da década de 1990, no governo Fernando Collor de Mello, outra ação de inspiração neoliberal foi colocada na pauta econômica do país: a abertura comercial. Segundo Bielschowski e Stumpo (1996) essa maior integração internacional do comércio brasileiro ocorreu em duas fases. Na década de 1980 o destaque foi as exportações. Nesse período imperava grandes restrições as importações. Mas na primeira metade da década de 1990, a abertura econômica trouxe outra característica: o rápido crescimento do coeficiente importado.

³⁶ Ainda em 1993 Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda, foi um dos estrategistas do Plano Real, que foi bem-sucedido em acabar com os altos índices de inflação, grande vilão da economia brasileira durante toda a década de 1980. Segundo Bacha (1997) o êxito do plano foi consequência de um engenhoso processo que consistiu em uma estabilização súbita preanunciada, precedida por uma fase de **indexação** plena, introduzida sem congelamento de preços, confisco de ativos financeiro ou recessão, e acompanhada de políticas cambial e monetária flexíveis. O resultado positivo do plano foi tão visível que, em 1994, FHC, usufruindo do status de grande responsável pelo fim do aumento generalizado dos preços, foi eleito presidente do Brasil em primeiro turno.

despesas e instituição de um novo tributo, a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Um plano de equilíbrio fiscal dos estados federados também foi proposto, culminando na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000). Tanto o governo federal como os governos estaduais deveriam condicionar os gastos públicos com a capacidade de arrecadação, além de aplicar o princípio constitucional da transparência nesses gastos.

No entanto, as reformas executadas pelo governo FHC não obtiveram respostas positivas, pelo menos em termos de crescimento econômico. Entre os anos de 1994 e 2002, o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil cresceu em média 2,31% ao ano, segundo dados do Banco Central. A insatisfação foi evidente, porque vários setores da sociedade foram prejudicados. Como consequência, o Estado Neoliberal no país sofreu muitas resistências ideológicas, políticas e sociais. A Previdência Social, como será visto em seguida, mostra que apesar dos esforços (através da criação de várias regras e mecanismos) em direção a uma redução dos gastos, a dependência de trajetória (*path dependence*) a favor um Estado provedor das políticas sociais parece irreversível.

4.3.2 A terceira fase da Previdência Social no Brasil (1980-2005): a crença vacilante

Na década de 1980, o neoliberalismo espalhou-se pelo mundo, e no Brasil, entre outras políticas, aprofundou a institucionalização do equilíbrio das contas previdenciárias. No quadro do Anexo 3 verifica-se as principais regras formais criadas em relação a Previdência Social brasileira entre os anos de 1980 e 2005.

A Constituição Federal de 1988 representou em termos de proteção social um grande avanço, principalmente com a institucionalização do conceito de Seguridade Social que reúne políticas relativas à saúde, à assistência e à previdência. Entretanto essas conquistas ficaram reprimidas, visto que não foram regulamentadas. Além disso, ao mesmo tempo em que a Carta Magna brasileira estava sendo elaborada, as proposições neoliberais alcançavam cada vez mais espaço na maioria dos países ao redor do mundo.

A Constituição de 1988 e as leis nº 8.212 (que trata da organização da seguridade social e institui o plano de custeio) e nº 8.213 de 24 de julho de 1991 (que dispõe sobre os planos de

benefícios da previdência social) regulamentaram o Regime Geral de Previdência Social³⁷ (RGPS) e provocaram uma grande transformação em relação ao acesso de novos beneficiários. Além disso, as mudanças demográficas (aumento da expectativa de vida e queda da taxa de fertilidade) foram os principais argumentos utilizados pelos governos neoliberais para mudar a dependência de trajetória adotada pelo sistema previdenciário desde o seu surgimento em direção a um estado de insolvência.

De fato, todos os regimes de repartição passam pela seguinte trajetória: inicialmente apresentam uma relação positiva extremamente alta, pois é crescente a entrada de contribuintes no sistema de pagamento de benefícios se restringe à aposentadoria por invalidez e à pensão por morte. Na maturidade, no entanto, quando parcela significativa de seus contribuintes alcança idade mínima para requerer aposentadoria ou cumpre a carência de contribuição, essa relação decresce de forma significativa (Marques *et al*, 2003, p. 114).

De acordo com os dados dispostos na Tabela 1, os gastos com Assistência e Previdência Social em relação ao total de despesas da União caíram de 15%, em 1980, para 8,20%. Isso indica os esforços em conter esses tipos de gastos. No entanto, a partir de 1990 esses números começaram a aumentar, alcançando 22,19% em 1996. A Constituição de 1988 foi apontada como a grande responsável por esse quadro e esse era o principal argumento utilizado para justificar a necessidade de reformas, em especial da Previdência Social.

³⁷ A previdência pública é gerida pelo Estado, dividindo-se em regimes de previdência. Há o Regime Geral de Previdência – RGPS (engloba os trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos efetivos sem RPPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS (servidores públicos efetivos). A administração do RGPS é atribuída ao Ministério da Previdência Social (MPS), sendo exercida pelos órgãos e entidades a ele vinculados, como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Tabela 1 – Gastos da União com Assistência e Previdência e nº de benefícios concedidos (1980-2005)

ANO	GASTOS DA UNIÃO COM ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA EM RELAÇÃO AO TOTAL DE DESPESAS	Nº DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS
1980	15,00	1.541.682
1981	12,25	1.726.731
1982	13,20	1.702.776
1983	12,57	1.824.511
1984	12,54	1.680.329
1985	13,07	1.688.678
1986	8,13	1.572.074
1987	8,84	1.482.585
1988	8,78	1.427.980
1989	8,20	1.559.560
1990	11,49	1.390.693
1991	19,45	1.359.898
1992	15,76	1.987.130
1993	18,16	2.445.565
1994	19,01	2.081.153
1995	21,79	1.926.778
1996	22,19	2.179.875
1997	17,92	2.356.952
1998	16,23	2.346.817
1999	15,10	2.250.731
2000	15,87	2.949.149
2001	18,70	2.856.334
2002	19,22	3.867.564
2003	17,56	3.545.376
2004	19,75	3.993.529
2005	18,46	3.995.724

Fonte: SIAFI (STN/CCONT/GEINC)

Por isso, a conduta das políticas previdenciárias, entre as décadas de 1980 e 1990, fixou um rumo direcionado à manutenção da solvência da Previdência Social. Entre os exemplos está a inclusão dos bolsistas do Exército nos contribuintes obrigatórios, a elevação da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras, a dedução de recursos do Fundo de Participação dos Municípios para amortização das dívidas com a Seguridade Social e o FGTS e a

comunicação, ao Ministério Público Federal, de crimes de natureza tributária e conexos, relacionados com as atividades de fiscalização e lançamento de tributos e contribuições.

Ao assumir a presidência do Brasil em 1990, por exemplo, Fernando Collor de Mello combateu as leis nacionalistas que controlavam os negócios de empresas estrangeiras no país e iniciou um programa consistente de venda das empresas estatais. Ao se recusar a pagar aposentadorias melhores, Collor também mostrava seu empenho em adotar a idéia neoliberal de cortar os gastos do governo através dos programas sociais.

O grande objetivo do Estado Neoliberal, no entanto, era a privatização da Previdência Social. A intenção era diminuir os déficits fiscais, flexibilizar o mercado de trabalho e aumentar a competitividade das empresas reduzindo os custos sociais. O modelo, para o neoliberalismo, deveria ser baseado em planos privados de poupanças individuais, isto é, os chamados Fundos de Pensão. Diante desse quadro, cada pessoa, individualmente, deve buscar um Fundo de Pensão, normalmente gerenciado por bancos privados.

Os sistemas de seguridade social criados ao longo do século XX em todo o Ocidente para proteger grupos sociais mais vulneráveis – como de pessoas idosas ou incapacitadas, dentre outros – têm sido um alvo privilegiado de ataques neoliberais desde o seu surgimento, ainda na década de 1980. As razões alegadas variam da defesa direta do interesse de instituições financeiras privadas, que sempre cobiçam o volume de recursos investido no sistemas, às lágrimas de crocodilo derramadas em favor das pessoas beneficiárias da seguridade social, que pagam o custo da ineficiência e corrupção do Estado. Na visão neoliberal, a seguridade social deveria ser mais um segmento do sistema financeiro, no qual quem pode e quer investe mais para obter mais benefícios no futuro, como ocorre com qualquer outro investimento. Neoliberais ignoram (ou ocultam) deliberadamente a natureza redistributiva do sistema. (OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA, 2007, p. 9).

O objetivo dos fundos privados é aplicar os recursos previdenciários captados em instrumentos negociáveis (títulos e derivativos) ou em alavancagens por vários meios e que, em um ambiente neoliberal, não são regulamentadas. Ou seja, esses fundos são especializados em buscar estratégias de investimentos altamente sofisticados e de alto risco objetivando retornos acima da média. O Estado deixaria de ser o prestador final do serviço previdenciário e passaria ser essencialmente regulador. Esse panorama, entretanto, nunca chegou a ser concretizado no

Brasil. Mas algumas reformas foram realizadas, que alteraram o ambiente institucional da Previdência Social.

Em 1998, o governo Fernando Henrique Cardoso (reconhecido representante do Estado Neoliberal no Brasil) conseguiu aprovar a primeira grande reforma previdenciária no país. A Lei nº 9.717 de 27 de novembro dispôs sobre as regras gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal³⁸. Nesse mesmo ano, em 15 de dezembro, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 20, que modificou o sistema de Previdência Social. A mudança mais notável foi a necessidade de se comprovar tempo de contribuição, extinguindo-se o critério de aposentadoria por tempo de serviço e a aposentadoria proporcional.

Para desestimular os segurados que possuíam o direito adquirido em relação aos dois últimos tipos de benefícios citados, em 1999 foi instituído o fator previdenciário (lei nº 9.876, de 26 de novembro)³⁹. Trata-se de um índice que leva em conta a expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria, o tempo de contribuição até o momento da aposentadoria e a idade no momento da aposentadoria. Quanto maior a expectativa de sobrevida e menores a idade e o tempo de contribuição, menor será a renda mensal do benefício. A intenção é incentivar o segurado a adiar sua aposentadoria e, conseqüentemente, prolongar o tempo de contribuição.

Em 2003 outra reforma previdenciária, agora em relação ao setor público, foi aprovada pelo então presidente Luis Inácio Lula da Silva. Buscava-se tornar esse sistema mais justo em relação ao RGPS, de responsabilidade do INSS, e que concede cobertura aos trabalhadores da iniciativa privada. A Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, originou as seguintes mudanças: a) elevação no teto de contribuições e benefícios; b) a paridade e a integralidade dos benefícios foram extintas para os futuros servidores; c) a idade de aposentadoria

³⁸ Segundo MPAS (2009, p. 47), antes da edição dessa lei, os entes da federação possuíam competência plena para legislar sobre a previdência de seus servidores. Essa liberdade ampla favoreceu, na maioria desses entes, que não se instituisse contribuição ou que se destinassem recursos suficientes para custeio de todos os benefícios previdenciários. Ademais, os recursos arrecadados, em caso de sobra, podiam ser destinados a quaisquer fins. Essa prática, pouco a pouco, foi causando o desequilíbrio das contas públicas, tornando insustentável o custeio dos proventos e pensões.

³⁹ O Fator Previdenciário tem como objetivo proporcionar equilíbrio no sistema previdenciário público de duas formas: i) buscando equivalência entre as contribuições e os benefícios e, para isso, estipula uma nova fórmula de cálculo do salário benefício que considera todo o período de trabalho e não mais apenas os últimos anos; ii) buscando equilíbrio entre tempo de contribuição e tempo de recebimento, através do incentivo aos indivíduos a trabalharem por mais tempo, aumentando o salário benefício daqueles que demorarem mais para se aposentar.

foi delimitada em 60 anos para os homens e 55 para as mulheres; d) as pensões, tanto atuais, quanto aquelas referentes aos atuais servidores foram taxadas em 30% para valores superiores a dez salários mínimos; e) foi instituída contribuição previdenciária para os aposentados e pensionistas, com alíquota de 11% para faixa superior a 5 (estados e municípios) e 6 (União) salários mínimos; f) os militares tiveram sua alíquota de contribuição majorada de 8,5 para 11% de seus rendimentos e; g) para os funcionários estatutários dos três níveis de governo, a alíquota foi fixada para os mesmos 11%, pois até então, havia diferentes valores por estado e por município, com grandes disparidades entre os valores. O objetivo principal dessas medidas era reduzir os grandes e crescentes déficits dos regimes de previdência dos servidores públicos. Em 2002, a arrecadação tributária do setor público usou R\$ 56 bilhões para suprir esses rombos (ZYLBERSTAJN *et al*, 2006).

Entretanto, o resultado não foi esperado. A Tabela 1 mostra que os gastos da União com Assistência e Previdência em relação ao total de despesas no período 1982-1990 foi, em média, 10,27%. Essa relação alcançou 19,18% entre 1991-1997, que corresponde aos anos em que vigorou as disposições constitucionais sobre Previdência Social regulamentadas pelas Leis nº 8.212 e nº 8.213 de 24 de julho de 1991. No intervalo 1997-2005 esse peso retrocedeu levemente para 17,61% em média e foi resultado das duas grandes reformas previdenciária aprovadas nesse espaço de tempo: a Emenda Constitucional nº 20 de 1998 e a Emenda Constitucional nº 41 de 2003.

O Estado Neoliberal nunca foi um consenso. Segundo BIANCHI (1997) o neoliberalismo tornou-se um projeto de difícil implementação, tendo em vista ser um corpo doutrinário que reafirma uma ordem social excludente e oposto aos desejos populares de transformação social. O segundo governo Lula (2007-2010), reduziu a influência neoliberal voltando a investir em políticas sociais, tais como o Bolsa Família e o aumento real do salário mínimo (diretamente ligado a Previdência Social).

4.4 A QUARTA FASE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL (2006-2011): TRANSIÇÃO

Em 2005 o Banco Mundial divulgou um relatório intitulado “*Economic Growth in the 1990’s: learning from a decade of reform*” em que reconhece o fracasso das reformas institucionais introduzidas pelo modelo Neoliberal. Sérias crises financeiras abalaram o México

(1994), Leste Asiático (1997), Brasil (1998), Rússia (1998), Turquia (2000) e Argentina (2002). O documento corroborou a importância de um crescimento macroeconômico estável, das forças de mercado e da abertura econômica, mas enfatiza que esses princípios são traduzidos em políticas e caminhos institucionais diversos, o que implica que as políticas econômicas devem ser específicas para cada país. Portanto, não um conjunto único de regras universais e sim abordagens estereotipadas de fazer política. A autocrítica realizada pelo Banco Mundial que identificou o insucesso Consenso de Washington mostrou que as arquiteturas institucionais devem ser adequadas às condições históricas, políticas, econômicas e culturais de cada local. (WORLD BANK, 2005).

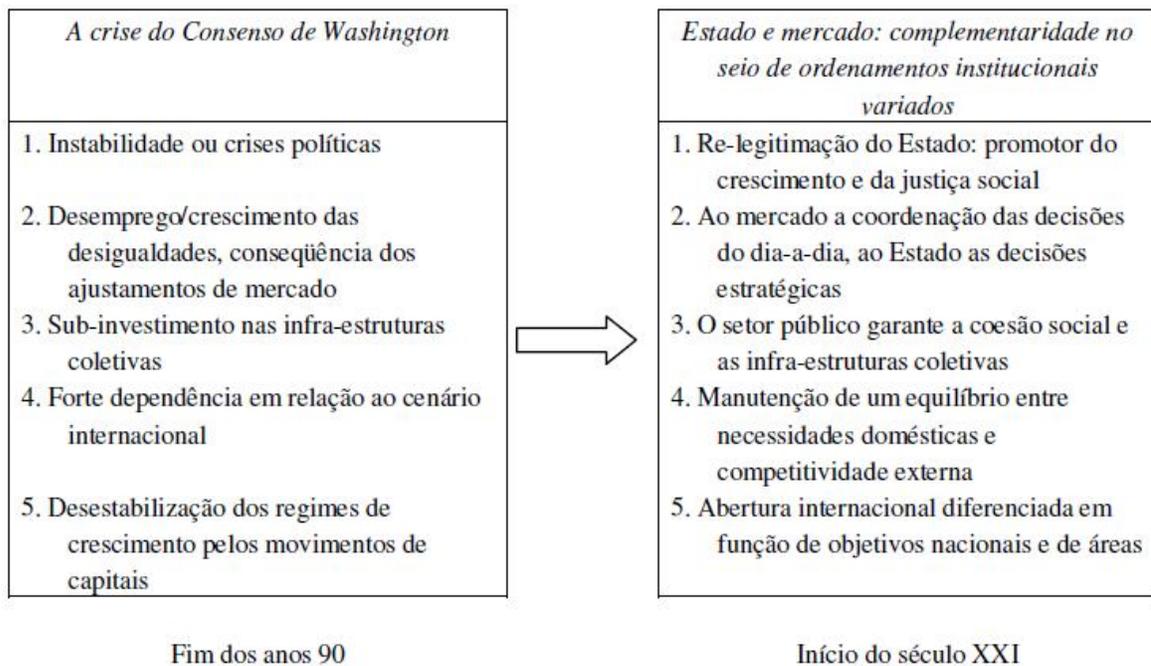
Sustained growth depends on key functions that need to be fulfilled overtime: accumulation of physical and human capital, efficiency in the allocation of resources, adoption of technology, and the sharing of the benefits of growth. Which of these functions is the most critical at any given point in time, and hence which policies will need to be introduced, which institutions will need to be created for these functions to be fulfilled, and in which sequence, varies depending on initial conditions and the legacy of history. Thus we need to get away from formulae and the search for elusive “best practices” and rely on deeper economic analysis to identify the binding constraints on growth. The choice of specific policy and institutional reforms should flow from these growth diagnostics. This much more targeted approach requires recognizing country specificities, and calls for more economic, institutional, and social analysis and rigor rather than a formulaic approach to policy making (WORLD BANK, 2005, p. xiii)⁴⁰.

Em 2007, no Relatório Anual da rede de organizações da sociedade civil denominada “Observatório da Cidadania”, vários estudiosos advertiram sobre os malefícios de transferir a responsabilidade do risco social (previdência) do âmbito do Estado para o indivíduo. Para eles a privatização da previdência social conduziria as poupanças do sistema para fundos especulativos

⁴⁰ Tradução livre: “O crescimento sustentado depende de funções-chave que precisam ser cumpridas: acumulação de capital físico e humano, eficiência na alocação de recursos, adoção de tecnologia e a partilha dos benefícios do crescimento. Essas funções são críticas a qualquer tempo e instituições terão de ser criadas para serem cumpridas e dependem das condições iniciais e o legado. Assim, precisamos ficar longe de fórmulas e buscar boas práticas e contar com uma análise econômica mais profunda para identificar as restrições ligadas ao crescimento. A escolha de uma política específica e reformas institucionais devem fluir destes diagnósticos de crescimento. Esta abordagem requer um conhecimento mais focado das especificidades dos países, e chamadas para uma análise mais econômica, institucional e social em vez de uma abordagem estereotipada de elaboração de políticas.”

de alto risco, não sujeitas às regulamentações institucionais e sem transparência (OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA, 2007, p. 9). A figura 2, retirada de Boyer (1999, p.18) mostra as mudanças nas relações entre Estado e Mercado que aconteceram com a crise do Consenso de Washington.

Figura 2 – As relações Estado/Mercado com a crise do Consenso de Washington



Fonte: Boyer (1999, p. 18)

Pouco tempo depois, a crise econômico-financeira de 2008-2009, que mais uma vez abalou a estrutura da economia de mercado e suas instituições, trouxe à tona, definitivamente, a velha discussão da relação entre Estado e sociedade, ou seja, a importância do papel estatal no espaço econômico passou a ser novamente defendido.

O governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), muito embora prosseguisse com algumas medidas do governo anterior (Estado neoliberal), realizou muitas ações defendidas pela teoria do Estado de bem-estar social. A consolidação da estabilização monetária, a continuidade da abertura comercial e econômica, o fortalecimento da rede de proteção social e ampliação da transferência de renda e o aumento real do salário mínimo e dos gastos com previdência

caracterizaram esse governo. Esta forma híbrida em que se insere o governo Lula denominou-se, nesse estudo, de Novo Estado de bem-estar social que se caracteriza a seguir.

O governo Lula, por exemplo, adotou uma política anticíclica, no período da crise, ao reduzir impostos de muitos produtos a fim de manter a demanda aquecida. A Previdência Social foi utilizada, também, para alcançar dois outros principais objetivos do programa de governo: acabar com a miséria e diminuir a desigualdade de renda. Durante todo o governo Lula o salário mínimo obteve aumentos reais de valor, ou seja, subiu acima da inflação. Mas o principal meio utilizado para disseminar essa política de forma eficiente foi a Previdência Social. Como a maioria dos aposentados e pensionistas recebem até um salário mínimo, esses aumentos reais concretizavam a meta de redistribuição de renda.

A Tabela 2 mostra que os gastos com Assistência e Previdência Social de uma média de 17,61% dos gastos totais da União, no período das reformas previdenciárias entre 1997-2005, para 23,16% entre 2006-2010.

Tabela 2 – Gastos da União com Assistência e Previdência e nº de benefícios concedidos (2006-2010)

ANO	GASTOS DA UNIÃO COM ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA EM RELAÇÃO AO TOTAL DE DESPESAS	Nº DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS
2006	19,92	4.238.816
2007	22,12	4.173.351
2008	23,90	4.461.844
2009	24,17	4.461.842
2010	25,67	4.473.905

Fonte: SIAFI (STN/CCONT/GEINC)

Essa última informação demonstra que os esforços da receita neoliberal em frear os gastos públicos foram ineficazes. Além da carga tributária em relação ao PIB ter aumentado de 29,60%, em 1990, para 34,86%, em 2008, segundo dados do IBGE/SCN, os gastos com seguridade social, considerados os grandes vilões da crise fiscal brasileira pelos neoliberais, também continuaram a crescer.

Novos benefícios surgiram. A lei 12.470 de 31 de agosto de 2011, por exemplo, reduziu consideravelmente a alíquota de contribuição tanto do microempreendedor individual quanto do segurado sem renda própria e de renda familiar baixa, que se dedique exclusivamente ao trabalho

doméstico. Essa nova regra incentivou a filiação de novos beneficiários no sistema previdenciário, com destaque para as mulheres. Em 2011 o Brasil atingiu mais de 60 milhões de contribuintes, o que representa, aproximadamente, 70% da População Economicamente Ativa do país (MPAS, 2011).

Em contraponto, as discussões acerca de reformas que levem a uma redução dos gastos com a Previdência Social nunca saíram de pauta. Nos últimos anos, por exemplo, estudos estão sendo realizados para revisar as regras para a concessão de pensões por morte. O fato de uma viúva jovem receber uma pensão por toda a vida e a dependência presumida são considerados distorções, principalmente pela ideologia neoliberal. A implantação de uma previdência complementar do servidor público federal tramita na Câmara de Deputados como projeto de lei desde 2007. O fim da idade diferenciada de aposentadoria para homens e mulheres, unificação dos regimes de previdência e o fim da acumulação dos benefícios de aposentadoria e pensão são outros exemplos de propostas que estão ou foram discutidas recentemente no Congresso Nacional. Esses debates, porém, não passaram, até o momento, de pretensões de grupos isolados.

5 CONCLUSÕES

Desde o seu surgimento, no início do século XX, a Previdência Social no Brasil sofreu diversas transformações, com a participação de variados grupos de interesse (*Stakeholders*) e influenciadas pelos diversos modelos de Estado que o país adotou. O liberalismo, que predominou no início do século passado, defendia que o Estado pouco deveria intervir nas relações entre os indivíduos, isto é, no mercado. A partir de 1930, nas Américas, inclusive no Brasil, e após a Segunda Guerra Mundial, na Europa, o Estado passou a ter um papel relevante sobre o mercado, ou seja, uma grande mudança de direção ocorreu em favor de um desenvolvimento econômico orientado pelo Estado.

Entretanto, no fim da década de 1970, uma nova onda pró-liberalismo ganhou força e penetrou na condução econômica e social de vários países. Denominada de neoliberalismo, consistiu na defesa do Estado mínimo através de políticas como a desregulamentação dos mercados (devido ao excesso de regras impostas pelo Estado, que segundo essa visão eram inibidoras dos investimentos privados), as privatizações de empresas públicas e a abertura dos mercados nacionais para a concorrência internacional.

Contudo, no transcorrer da década passada, o neoliberalismo sofreu mudanças em sua concepção original dos anos 1990, pois os resultados não foram os esperados. O Estado Neoliberal, portanto, introduziu uma mudança de menor grau, principalmente quando comparado aquela provocada pelo Estado de Bem-Estar Social. O Banco Mundial, que era um dos principais propagadores das políticas neoliberais, junto com o Fundo Monetário Internacional (FMI) reconheceram o seu fracasso.

O Banco Mundial divulgou, em 2005, um documento intitulado “*Economic Growth in the 1990’s: learning from a decade of reform*”, no qual realizou uma autocrítica em relação ao Consenso de Washington (principal marco do neoliberalismo), reconhecendo que as reformas neoliberais obtiveram sucessos em alguns países, mas em outros ficaram aquém das expectativas. O documento confirmou a importância de um crescimento macroeconômico estável, das forças de mercado e da abertura econômica, mas enfatiza que esses princípios são traduzidos em políticas e caminhos institucionais diversos, o que implica que as políticas econômicas devem ser específicas para cada país. Portanto, não há um conjunto único de regras universais e sim abordagens estereotipadas de fazer política.

A própria crise econômico-financeira de 2008-2009, que mais uma vez abalou a estrutura da economia de mercado e suas regulamentações em todo o mundo, trouxe à tona a velha discussão do tamanho da intervenção do Estado na economia, ou seja, a importância do papel estatal no espaço econômico passou a ser novamente defendido.

Ao analisar as regras (instituições) por qual passou o sistema previdenciário brasileiro (abordagem institucionalista), verificou-se que elas obedeceram aos interesses de cada modelo de Estado descrito. A discussão em torno da Previdência Social no Brasil mostrou a necessidade da contextualização em termos do papel do Estado na economia como um todo. Todas as políticas públicas, tais como saúde, educação, segurança e seguridade social dependem do modelo de Estado que é adotado. A análise institucional apartada da evolução do sistema previdenciário brasileiro serviu para atestar a veracidade da hipótese proposta.

Apesar das reformas previdenciárias influenciadas pelo modelo de Estado Neoliberal, a destacar a de 1998 no governo FHC e a de 2003 no governo Lula, elas não foram suficientes para desviar totalmente a trajetória adotada pela Previdência Social no Brasil. Com isso, a trajetória em direção a um controle total do Estado, característica fundamental do modelo de Estado de Bem-Estar Social, parece *a priori* irreversível.

A base do regime continua sendo o de repartição simples. Além disso, a política de aumento do salário mínimo acima da inflação, promovida pelo governo brasileiro nos últimos anos com o objetivo de melhorar a distribuição de renda do país, contribuiu para uma retomada do crescimento dos gastos previdenciários.

A análise histórica do sistema previdenciário brasileiro com base na teoria da Economia Institucional foi fundamental para compreender os interesses e as mudanças que ocorrem nessa área. A interpretação das leis que regulamentaram a previdência concomitantemente com o levantamento dos gastos públicos com previdência viabilizou o estudo proposto.

A termo, conclui-se que, pelo menos a curto e a médio prazo, o sistema previdenciário brasileiro deve seguir os preceitos do Estado de Bem-Estar Social, ou seja, servir de canal para propagar as políticas governamentais, em especial as de distribuição de renda. Essa dependência de trajetória (*path dependence*), no entanto, pode se alterar enquanto os ideais neoliberais, representando principalmente os interesses econômico-atuariais de alguns grupos de *Stakeholders*, estiverem latentes na sociedade. Deste modo a reforma previdenciária e de outros

benefícios conquistados estará sempre em pauta. A questão é: a garantia dos benefícios previdenciários para todos os trabalhadores é um valor que deve ser garantido pelo Estado?

REFERÊNCIAS

AGUILAR FILHO, H. A. *O institucionalismo de Douglass North a e as interpretações weberianas do atraso brasileiro*. 2009. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

ARÊAS, L. B. *Consentimento e resistência: um estudo sobre as relações entre trabalhadores e Estado no Rio de Janeiro (1930-1945)*. 2000. Tese (Doutorado em História) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2000.

BERTONHA, J. F. *Sob o signo do Fascio: o fascismo, os imigrantes italianos e o Brasil (1922-1943)*. 1998. Tese (Doutorado em História) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1998.

BIANCHI. *Neoliberalismo e resistência operária contra FHC*. In: A Crise Brasileira e o Governo FHC. São Paulo: Xamã, 1997.

BISSIO, Roberto. Por um novo contrato social global. *Relatório Anual do Observatório da Cidadania 2007*. Rio de Janeiro: Observatório da Cidadania, p. 11-15, 2007.

BOYER, R. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 12, p. 1-20, 1999.

BRAGANÇA, K. H. *Direito previdenciário*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social: Suplemento Histórico 2008*. Brasília: MPAS, 2008. Disponível em <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>> Vários acessos em 2011.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Previdência da República. *Legislação*. Brasília: Casa Civil, 2011. Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>> Vários acessos em 2011.

BUCHANAN, James M. *The limits of liberty: between anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press, 1975.

BUCHANAN, James M. Elección pública: genesis e desarrollo de un programa de investigación. *Revista Asturiana de Economía (RAE)*, n. 35, 2005.

CHAVANCE, Bernard. *Institutional Economics*. New York: Routledge Frontiers of Political Economy, 2009.

CIGNOLLI, Alberto. *Estado e força de trabalho: introdução à política social no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

- COELHO, R. C. *Estado, governo e mercado*. Brasília: Programa Nacional de Formação em Administração Pública, 2009.
- COMMONS, John R. Institutional Economics. *American Economic Review*, v. 21, p. 648-657, 1931.
- CRUZ, S. C. V. Teoria e História: Notas críticas sobre tema da mudança institucional em Douglass North. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 2, 2003.
- DITTRICH, Alexandre. *Behaviorismo radical, ética e política: aspectos teóricos do compromisso social*. 2004. Tese (Doutorado em Filosofia) – Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2004.
- DOSI, Giovanni. Sources, procedures and microeconomic effects of innovation. *Journal of Economic Literature*, n. 26, v. 3, p. 1120-1171, 1988.
- FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. *Competitividade: Mercado, Estado e Organizações*. Piracicaba: Singular, 1997.
- FERREIRA, Jorge. *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- FIANI, R. Estado e Economia no Institucionalismo de Douglass North. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 2, p. 135-149, 2003.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 32ª Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.
- FUSFELD, D. R. *A era do economista*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- GODOY, A. M. G. *Economia Institucional*. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2011. Notas de aula.
- GOMES, Angela de Castro. *Trabalho e previdência: Sessenta anos em debate*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas – CPDOC, 1992.
- GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JÚNIOR, R. *Economia brasileira contemporânea*. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- GROS, D. B. Institutos Liberais, neoliberalismo e políticas públicas na nova república. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 143-160, 2004.
- HAYEK, Friedrich. *O caminho da servidão*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.
- HODGSON, G. M. The Approach of Institutional Economics. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVI, p.166-192, 1998.

- JEVONS, William S. *A teoria da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1987.
- KAREPOVS, D. *A esquerda e o Parlamento no Brasil: o bloco operário e camponês (1924-1930)*. 2002. Tese (Doutorado em História Econômica) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.
- KEYNES, John M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan, 1936.
- LEITE JÚNIOR, A. D. *Desenvolvimento e Mudanças no Estado Brasileiro*. Brasília: Programa Nacional de Formação em Administração Pública, 2009.
- LICHA, A. L. Dependência da trajetória, irreversibilidade e o papel da história na seleção de tecnologias. *Revista de Economia*, Curitiba, v. 1, n. 29, p. 25-45, 2003.
- MARQUES, Rosa M. *A proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo: Biental, 1997.
- MARQUES, Rosa M.; BATICH, Mariana; MENDES, Áquilas. Previdência Social Brasileira: um balanço da reforma. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, nº 1, 2003.
- MÉNARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer, 2005.
- MILL, John Stuart. *Utilitarismo*. Gradiva: Lisboa, 2005.
- MITCHELL, Wesley C. *Business Cycles: The Problem and its Setting*. New York: National Bureau of Economic Research, 1927.
- MORATELLI, T. *Os trabalhadores da construção da estrada de ferro noroeste do Brasil: Experiências operárias em um sistema de trabalho de grande empreitada*. 2009. Dissertação (mestrado em História) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2009.
- NISKANEN, W. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton, 1972.
- NORTH, Douglass C. *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton & Co, 1981.
- NORTH, Douglass C. Institutions and economic growth: a historical introduction. *World Development*, v. 17, n. 9, p. 1319-1332, 1989.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: University Press, 1990.
- NORTH, Douglass C. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*. Pittsburgh: PA, nº 1, v. 5, p. 97-112, 1991.

NORTH, Douglass C. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2006.

NORTH, D. C.; THOMAS, R. P. *The rise of the Western World: a New Economic History*. Cambridge: Cambridge University, 1973.

NOZICK, Robert. *Anarquia, Estado e Utopia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.

OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA. *Relatório Anual do Observatório da Cidadania 2007*. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <http://pt.scribd.com/ibase_rede/d/51408238-Relatorio-Anual-do-Observatorio-da-Cidadania-2007>.

OSER, J.; BLANCHFIELD, W. C. *História do Pensamento Econômico*. São Paulo: Atlas, 1983.

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON, I.; MILNER, H. V. *Political Science: State of the Discipline*. New York: W. W. Norton, 2002.

PINDICK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomia*. 5ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

PONDÉ, J. L. S. P. S. Instituições e Mudanças Institucionais: Uma Abordagem Schumpeteriana. *Revista Economia*, Campinas, v. 6, n. 1, p. 119-160, 2005.

POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

PRADO JR, Caio. *História Econômica do Brasil*. 26ª edição. São Paulo: Brasiliense, 1981.

REZENDE, Fernando Antonio. *Finanças Públicas*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2001.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo. *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

SANTOS, D. F. C. *A Previdência Social no Brasil: 1923-2009 – Uma visão econômica*. Porto Alegre: Age, 2009.

SATOLANI, M. F.; CORREA, C. C.; FAGUNDES, M. B. B. Análise do ambiente institucional e organizacional da piscicultura no estado de Mato Grosso do Sul. *Revista de Economia e Agronegócio*, v. 6, n. 2, p. 215-234, 2008.

SOUZA, Zoraide Amaral de. A Organização Internacional do Trabalho – OIT. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, Campos, Ano VII, n. 9, 2006.

STIGLITZ, Joseph E. *Whiter Socialism?*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

TRINTIN, J. G.; ROSSONI, S. R. M. Os anos dourados do capitalismo: breve abordagem sobre o crescimento capitalista. *Akrópolis – revista de ciências humanas da UNIPAR*, Umuarama, v. 7, n. 27, 1999.

VEBLEN, T. B. Why is economics not an evolutionary science? *Cambridge Journal of Economics*, v. 22, p. 403-414, 1898.

VEBLEN, T. B. *A Teoria da Classe Ociosa: Um Estudo Econômico das Instituições*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

WILLIAMSON, Oliver E. *The Economic institutions of capitalism*. New York: Free Press, 1987.

WILLIAMSON, Oliver E. *Transaction cost economics and organization theory*. Berkley: University of California, 1993.

WORLD BANK. *Economic Growth in the 1990's: learning from a decade of reform*. Washington: World Bank, 2005. Disponível em <<http://www1.worldbank.org/prem/lessons1990s/>> Acesso em 19/05/2011.

ZANIRATO, Sílvia Helena. *O descanso do guerreiro: um estudo sobre a instituição da Previdência Social no Brasil*. Maringá: Eduem, 2003.

ZYLBERSTAJN, H.; AFONSO, L. E.; SOUZA, A. P. F. Reforma de previdência social e custo de transição: simulando um sistema universal para o Brasil. *Revista Contabilidade e Finanças*, v. 5, p. 56-74, 2006.

ANEXOS

Anexo 1

Legislação previdenciária no Brasil (1888 – 1929)

ANO	DESCRIÇÃO
1888	O Decreto nº 9.912-A de 26/03 regulou o direito à aposentadoria dos empregados dos Correios. Fixava em 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos os requisitos para a aposentadoria.
	A Lei nº 3.397 de 24/11 criou uma Caixa de Socorros em cada uma das estradas de ferro do Império.
1889	O Decreto nº 10.269 de 20/07 criou o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional.
1890	O Decreto nº 221 de 26/02 instituiu a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, benefício depois ampliado a todos os ferroviários do Estado pelo Decreto nº 565 de 12/07.
	O Decreto nº 942-A de 31/10 criou o Montepio Obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda.
1892	A Lei nº 217 de 29/11 instituiu a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte para os operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro.
1911	O Decreto nº 9.284 de 30/12 criou a Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda.
1912	O Decreto nº 9.517 de 17/04 criou uma Caixa de Pensões e Empréstimos para o pessoal das Capatazias da Alfândega do Rio de Janeiro.
1919	A Lei nº 3.724 de 15/01 tornou compulsório o seguro contra acidentes do trabalho em certas atividades.
1923	O Decreto nº 4.682 de 24/01, na verdade a conhecida Lei Elói Chaves (o autor do respectivo projeto), determinou a criação de uma caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária. É considerada o ponto de partida, no Brasil, da Previdência Social propriamente dita.
	O Decreto nº 16.037 de 30/04 criou o Conselho Nacional do Trabalho, com atribuições, inclusive, de decidir sobre questões relativas à Previdência Social.
1926	A Lei nº 5.109 de 20/12 estendeu o regime da Lei Elói Chaves aos portuários e marítimos.
1928	A Lei nº 5.485 de 30/06 estendeu o regime da Lei Elói Chaves aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos,

Fonte: MPAS (2008)

Anexo 2

Legislação previdenciária no Brasil (1930 – 1979)

ANO	DESCRIÇÃO
1930	O Decreto nº 19.433 de 26/11 criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo como uma de suas atribuições orientar e supervisionar a Previdência Social, inclusive como órgão de recursos das decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões
	O Decreto nº 19.497 de 17/12 determinou a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões para os empregados nos serviços de força, luz e bondes.
1931	O Decreto nº 20.465 de 01/10 estendeu o regime da Lei Elói Chaves aos empregados dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo poder público, além de consolidar a legislação referente às Caixas de Aposentadorias e Pensões.
1932	O Decreto nº 22.096 de 16/11 inclui no regime das Caixas de Aposentadorias e Pensões os trabalhadores em Serviços de Mineração.
1933	O Decreto nº 22.872 de 29/06 criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos considerado a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa.
1934	A Portaria nº 32 de 19/05 do Conselho Nacional do Trabalho criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Aeroviários. Com isso os trabalhadores de empresas de transportes aéreos foram incluídos no regime da Lei Elói Chaves.
	O Decreto nº 24.272 de 21/05 criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comercários.
	O Decreto nº 24.274 de 21/05 criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos trabalhadores em Trapiches e Armazéns.
	O Decreto nº 24.275 de 21/05 criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores.
	O Decreto nº 24.615 de 09/07 criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários.
1935	A Lei nº 159 de 30/12 regulou a contribuição para a formação da receita dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões subordinadas ao Conselho Nacional do Trabalho e deu outras providências.
	A Lei nº 106 de 23/10 instituiu a Caixa de Garantia e Previdência dos Corretores da Bolsa de Fundos Públicos do Rio de Janeiro.
1936	A Lei nº 367 de 31/12 criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.
1938	O Decreto-Lei nº 288 de 23/02 criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.
1943	O Decreto-Lei nº 5.452 de 01/04 aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho, elaborada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que elaborou também o primeiro projeto de Consolidação das Leis de Previdência Social.
1944	O Decreto-Lei nº 6.209 de 19/01 incorporou a Caixa de Aposentadoria e

	Pensões da Imprensa Nacional (CAPIN) ao Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE).
1945	O Decreto-Lei nº 7.835 de 06/08 estabeleceu que as aposentadorias e pensões não poderiam ser inferiores a 70% e 35%, respectivamente, do salário mínimo.
1946	O Decreto-Lei nº 9.209 de 29/04 incluiu o pessoal assalariado, diarista e mensalista dos serviços estaduais e prefeituras municipais, que não estavam sujeitos a outras formas de previdência, no regime das Caixas de Aposentadorias e Pensões.
1950	O Decreto nº 28.412 de 24/07 elevou as taxas de contribuição para os Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes.
1953	O Decreto nº 32.667 de 01/05 aprovou o novo Regulamento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes e facultou a filiação dos profissionais liberais como segurados autônomos.
1960	A Lei 3.807 de 26/08 criou a Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS), que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões.
1963	A Lei nº 4.214 de 02/03 criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL)
1966	O Decreto-Lei nº 72 de 21/11 reuniu os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões, existentes até então, no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).
1967	A Lei nº 5.316 de 14/09 integrou o seguro de acidentes do trabalho na Previdência Social.
1969	O Decreto-Lei nº 564 de 01/05 estendeu a Previdência Social ao trabalhador rural, especialmente aos empregados do setor agrário da agroindústria canavieira, mediante um plano básico.
1971	A Lei Complementar nº 11 de 25/05 instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRO-RURAL), em substituição ao plano básico de Previdência Social rural.
1972	A Lei nº 5.859 de 11/12 incluiu os empregados domésticos na Previdência.
1974	A Lei nº 6.306 de 01/05 criou o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrando do Ministério do Trabalho e Previdência Social
	A Lei nº 6.125 de 04/11 autorizou o Poder Executivo a constituir a Empresa de Processamento de dados da Previdência Social (DATAPREV)
	A Lei nº 6.136 de 07/11 incluiu o salário-maternidade entre as prestações da previdência social.
	A Lei nº 6.179 de 11/12 instituiu o amparo previdenciário para os maiores de 70 anos ou inválidos, também conhecido como renda mensal vitalícia.
1975	A Lei nº 6.205 de 29/04 estabeleceu a descaracterização do salário mínimo como fator de correção monetária.
1977	A Lei nº 6.435 de 15/07 dispôs sobre previdência privada aberta e fechada (complementar)
1979	Os Decretos nº 83.080 e nº 83.081 de 24/01 aprovaram novos regulamentos de Benefícios e Custeio, respectivamente, da Previdência Social.
	O Decreto nº 83.266 de 12/03 aprovou o Regulamento da Gestão Administrativa, Financeira e Patrimonial da Previdência Social.

Fonte: MPAS (2008)

Anexo 3

Legislação previdenciária no Brasil (1976 – 2010)

ANO	DESCRIÇÃO
1980	A Lei nº 6.855 de 18/11 definiu que os bolsistas do Exército são contribuintes obrigatórios da previdência.
1981	A Lei nº 6.950 de 04/11 fixou o limite máximo de salário-de-contribuição em 20 vezes o maior salário mínimo vigente. O Decreto-Lei nº 1.910 de 29/12 dispôs sobre contribuições para o custeio da Previdência Social.
1986	O Decreto-Lei nº 2.283 de 27/02 instituiu o seguro-desemprego O Decreto-Lei nº 2.318 de 30/12 dispôs sobre fontes de custeio da previdência social e sobre admissão de menores nas empresas.
1987	O Decreto-Lei nº 2.351 de 07/08 instituiu o Piso Nacional de Salários e o Salário Mínimo de Referência.
1988	A Nova Constituição Federal determinou algumas alterações no Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social, as quais só foram regulamentadas em 1991.
1990	O Decreto nº 99.350 de 27/06 criou o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) mediante a fusão do IAPAS com o INPS.
1991	As Leis nº 8.212 e nº 8.213 de 24/07 regulamentou os novos planos de Custeio e Benefícios, respectivamente, originários da Constituição de 1988. A Lei Complementar nº 70 de 30/12 instituiu contribuição para financiamento da Seguridade Social, elevou a contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras e deu outras providências.
1992	A Lei nº 8.540 de 22/12 dispôs sobre a contribuição do empregador rural para a Seguridade Social.
1993	A Lei nº 8.641 de 31/03 estabeleceu normas sobre a contribuição dos clubes de futebol e o parcelamento de débitos. O Decreto nº 894 de 16/08 dispôs sobre a dedução de recursos do Fundo de Participação dos Municípios para amortização das dívidas para com a Seguridade Social e o FGTS. O Decreto nº 982 de 12/11 dispôs sobre a comunicação, ao Ministério Público Federal, de crimes de natureza tributária e conexos, relacionados com as atividades de fiscalização e lançamento de tributos e contribuições. O Decreto nº 984 de 12/11 suspendeu o pagamento de subvenções sociais e determinou o recadastramento no Conselho Nacional da Seguridade Social (CNSS) de entidades de fins filantrópicos.
1994	A Lei nº 8.861 de 25/03 dispôs sobre a licença por maternidade. A Lei nº 8.864 de 28/03 estabeleceu tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte. O Decreto nº 1.317 de 29/11 estabeleceu que a fiscalização das entidades fechadas de previdência privada seja exercida pelos Fiscais de Contribuições Previdenciárias do INSS.
1995	O Decreto nº 1.744 de 18/12 regulamentou a concessão do benefício de

	prestação continuada à pessoa portadora de deficiência ou idosa e extinguiu o auxílio-natalidade, o auxílio-funeral e a renda mensal vitalícia.
	A Lei nº 9.249 de 26/12 alterou a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido.
1996	A Lei Complementar nº 84 de 18/01 instituiu outras fontes de custeio para manutenção da Seguridade Social.
	A Medida Provisória nº 1.463-8 de 19/12 alterou para 20% a contribuição dos segurados empresários, facultativos, autônomos ou a eles equiparados.
1997	A Medida Provisória nº 1.463-21 de 31/12 dispôs sobre o reajuste do salário mínimo e dos benefícios da Previdência Social, alterou alíquotas de contribuição para a Seguridade Social e instituiu contribuição para os servidores inativos da União.
1998	A Lei nº 9.630 de 23/04 dispôs sobre as alíquotas de contribuição para o Plano de Seguridade Social do servidor público civil ativo e inativo dos Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas.
	A Lei nº 9.639 de 25/05 dispôs sobre amortização e parcelamento de dívidas oriundas de contribuições sociais e outras importâncias devidas ao INSS.
	A Lei nº 9.711 de 20/11 dispôs sobre a recuperação de haveres do Tesouro Nacional e do INSS, a utilização de Títulos da Dívida Pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, na quitação de débitos com o INSS.
	A Lei nº 9.717 de 27/11 dispôs sobre as regras gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal.
	A Emenda Constitucional nº 20 de 15/12 modificou o sistema de previdência social.
1999	A Lei nº 9.876 de 26/11 instituiu o Fator Previdenciário.
2000	O Decreto nº 3.431 de 24/04 regulamentou a execução do Programa de Recuperação Fiscal (REFIS).
	A Lei nº 9.983 de 15/07 alterou o Código Penal em relação à apropriação indébita previdenciária e sonegação de contribuição previdenciária.
	A Lei nº 10.170 de 29/12 dispensa as instituições religiosas do recolhimento da contribuição previdenciária incidente sobre o valor pago aos ministros de confissão religiosa, membros de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa.
2001	O Decreto nº 3.788 de 11/04 instituiu, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP).
	O Decreto nº 3.969 de 15/10 estabeleceu normas gerais sobre o planejamento das atividades da administração previdenciária em matéria fiscal e para a execução de procedimentos fiscais com vistas à apuração e cobrança de créditos previdenciários.
	A Lei nº 10.312 de 27/11 dispõe sobre a incidência das Contribuições para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social nas operações de venda de gás natural e de carvão mineral.
2002	A Lei nº 10.421 estende à mãe adotiva o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade.

2003	A Lei 10.666 de 08/05 dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção.
	A Lei nº 10.676 de 22/05 dispõe sobre a contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) devidas pelas sociedades cooperativas em geral.
	A Emenda Constitucional nº 41 de 19/12 modifica o sistema previdenciário dos servidores públicos federais.

Fonte: MPAS (2008)