

XI Encontro Associação Brasileira Ciência Política

31 de julho a 03 de agosto de 2018

Curitiba – Universidade Federal do Paraná

Área Temática 05 - Estado e Políticas Públicas

**Atores e legados da construção da seguridade argentina e
brasileira**

Geralda Luiza de Miranda – UFMG

Resumo: O artigo tem como foco o conjunto de benefícios monetários - o sistema de garantia de renda - que compõe a seguridade social argentina e brasileira. O objetivo é desvendar os fatores que explicam sua configuração e desafios atuais. Com base em teorias relativas ao processo de construção e de reforma das políticas sociais, e utilizando como empiria as normas legais, a análise distingue os benefícios quanto a sua natureza (contributivos, quase-contributivos e não-contributivos) e objetivos (proteção previdenciária, do trabalho e da família). Os achados mostram, primeiro, duas etapas na trajetória de construção desse sistema, sendo a primeira marcada pela institucionalização progressiva da proteção previdenciária e, a segunda, pela reforma desta e universalização das proteções do trabalho e da família; segundo, a resiliência dos privilégios concedidos no lançamento das bases da previdência brasileira, razão do atraso em sua universalização e de sua configuração dualista e segmentada, relativamente ao sistema argentino.

Palavras-chave: seguridade, previdência, Argentina, transferência de renda, proteção social.

Em diversos países da América Latina, a construção da seguridade social foi concluída na primeira década do século XXI, praticamente um século após o lançamento de suas bases. No plano internacional, o principal marco dessa construção foi a Convenção nº 102, aprovada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1952, que estabelece as “Normas Mínimas da Seguridade Social”. Tendo por referência os riscos sociais de doença, maternidade, idade avançada, invalidez, morte, encargos familiares, acidente de trabalho e desemprego, essa convenção preconiza coberturas mínimas para serviços médicos e benefícios monetários para as situações de velhice, invalidez, desemprego, morte, doença e acidente, além de prestações para a família, incluindo o benefício maternidade¹.

Na verdade, com essa convenção, a OIT seguia a trilha aberta por Beveridge que, em 1942, estabeleceu as bases de reestruturação das políticas sociais inglesas, combinando benefícios monetários e serviço de saúde. Com vistas ao progresso social, o Plano Beveridge defendeu que a seguridade deveria ser constituída pelo seguro social, garantindo benefícios em troca de contribuições mínimas e sem testes de meios, em valores suficientes para cobrir as necessidades mínimas da família nas situações de interrupção ou perda da capacidade de ganhos, e por subsídios para crianças, ofertados de forma contínua e independentemente de contribuições, evitando, assim, o agravamento da pobreza.

No plano internacional, o desafio lançado pela OIT provou ser significativo, especialmente para os países em desenvolvimento. A amplitude dos riscos e a cobertura preconizadas estiveram, até recentemente, além das capacidades de grande parte deles. Essa situação é confirmada pelo relatório da OIT de 2010/2011, em que se registra que apenas cinco dos países latino-americanos ofereciam, então, proteção contra os oito riscos sociais previstos: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai. De fato, o Brasil aprovou internamente a Convenção nº 102 apenas em 2008²; o Uruguai, em 2010; a Argentina, em 2011.

Por que o atraso, nesses países, na universalização das garantias preconizadas pela OIT? Este trabalho pretende contribuir na resposta a essa questão, a partir dos casos argentino e brasileiro. A comparação foca os atores que protagonizaram a construção do “sistema de garantia de renda” - o conjunto de benefícios monetários – que constitui, junto com o serviço de saúde, a seguridade social, assim como a configuração do sistema que emergiu dessa trajetória e seus principais desafios nos dois países, atualmente.

¹ Este trabalho resulta do projeto de pesquisa “Sistemas de garantia de renda latino-americanos em perspectiva comparada”, que conta com o financiamento da FAPEMIG e da Pró-Reitoria de Pesquisa (PRPq) da UFMG a quem agradeço. Uma versão preliminar foi apresentada no II ENEPCP.

² Decreto Legislativo 269.

O processo de construção, a configuração e as iniciativas de reforma das políticas públicas foram teorizados por, entre outros, Esping-Andersen (1990a) e Pierson (1993). Esping-Andersen contribui mostrando que a configuração dos regimes de *Welfare State*, resulta da interação de três variáveis: a capacidade de mobilização de classe, em especial a trabalhadora, a natureza das coalizões políticas e o legado de institucionalização do regime. Pierson contribui para a análise dos processos de reforma das políticas, distinguindo os mecanismos por meio dos quais decisões prévias influenciam decisões correntes.

Considera-se aqui que um sistema de seguridade universalizado, como preconizado por Beveridge e pela OIT, é aquele constituído por garantias destinadas a mitigar ou eliminar os riscos a que estão submetidos a população trabalhadora, inserida formal ou informalmente no mercado, e os segmentos sociais não passíveis de inserção. Sendo assim, um sistema universal combina benefícios de natureza diversa quanto às fontes de financiamento, garantidos de forma complementar e sequencial quanto a esses riscos.

Com base nessas premissas, para efeitos de análise, os benefícios monetários são classificados quanto à sua natureza (contributivos, quase-contributivos e não-contributivos) e objetivos (proteção previdenciária, do trabalho e da família). Os benefícios contributivos são financiados por contribuições de empregadores, empregados e governos (normalmente, cobrindo *déficits*); os quase-contributivos também têm financiamento tripartite, mas possuem alíquotas de contribuição reduzidas para os trabalhadores, em especial aqueles com inserção instável no mercado de trabalho, se comparadas às definidas para os trabalhadores com inserção regular; por fim, os benefícios não-contributivos dividem-se em dois grupos: os que são financiados exclusivamente com recursos de impostos e os que são financiados apenas pelos empregadores. Quanto aos objetivos, os da proteção previdenciária se destinam a mitigar os riscos vinculados à velhice, doença, invalidez e morte; os da proteção do trabalho se relacionam com os riscos ocupacionais (doença e acidente) e o desemprego; por fim, os da proteção da família abrangem encargos familiares (subsídios para filhos, maternidade).

A análise confirma a tese de Esping-Andersen (1990a, 1990b), no que se refere à importância e sentido da contribuição de coalizões de esquerda e de governos autoritários no processo de construção da seguridade, e contribui mostrando, primeiro, a influência de organizações internacionais nessa construção e, segundo, a divisão de sua trajetória em duas etapas. A primeira etapa, que vai do lançamento das bases da seguridade até a crise da década de 1980, abrange a institucionalização progressiva da proteção previdenciária; a

segunda, iniciada na década de 1990 até 2016, abrange as iniciativas de reforma da proteção previdenciária e as destinadas a universalizar a proteção da família e do trabalho.

A organização da discussão segue essa periodização, colocando foco nas iniciativas que marcaram as primeira e segunda etapas nas primeira e segunda seções, respectivamente, acrescentando, na segunda, a comparação da configuração atual dos benefícios que constituem as três proteções da seguridade social argentina e brasileira e de sua estrutura gasto, além de alguns apontamentos relativos a desafios com que se deparam os dois sistemas para equilibrar sustentabilidade financeira e universalidade.

1. Atores e iniciativas na institucionalização da seguridade na Argentina e no Brasil

Para Esping-Andersen (1990a, 1990b), a origem e o desenvolvimento do *Welfare State* estão relacionados com a interação de três variáveis: a natureza da mobilização de classe, especialmente a trabalhadora, a natureza das coalizões políticas no poder e o legado de institucionalização do regime. Países que contaram com uma classe trabalhadora organizada; partidos de esquerda ocupando o poder por períodos razoáveis de tempo, com recursos suficientes para tomar e manter suas decisões, e incorporaram precocemente a classe média compõem o cenário de construção de regimes sociais-democratas, caracterizados por benefícios universais. Em sentido oposto, países em que a classe trabalhadora possuía baixos níveis de organização e ou contaram com partidos de direita organizados em coalizões no poder mais coesas e duradouras construíram regimes liberais, configurando um dualismo entre aqueles que dependem da proteção pública e os que podem comprar proteção no mercado. O regime corporativista emergiu nos países em que “(...) o legado histórico do corporativismo estatal foi ampliado para atender a nova estrutura de classe “pós-industrial” (1990a, p. 108) e a Igreja Católica exerceu forte influência no sentido de preservação da família tradicional. A configuração resultante dessa trajetória reforça as diferenças de *status* instituídas pelo mercado, podendo acrescentar a elas (mantendo ou mesmo reforçando) o dualismo entre servidores públicos e trabalhadores do setor privado. Os privilégios atribuídos aos primeiros teriam como objetivo assegurar sua lealdade à autoridade estatal, especialmente nos governos autoritários (1990b).

Como em grande parte da América Latina, as primeiras iniciativas da seguridade no Brasil e, em menor medida, na Argentina estiveram marcadas pela segmentação, privilegiando-se as categorias com maior poder de barganha, e pela exclusão de segmentos com trajetória informal no mercado (MESA-LAGO, 2012). Mas, no lançamento das bases desse sistema na Argentina, verifica-se o protagonismo de governos democráticos de esquerda – os de

Perón (1946-1955)³ -, os quais, mais dependentes do apoio social que de servidores públicos, lograram forjar um sistema bem mais uniforme e universal que o brasileiro, mantido até a década de 1990. No Brasil, o lançamento das bases do sistema foi protagonizada pelo governo autoritário de Vargas (1930-1945), que, refém do apoio da burocracia e da elite agrária, manteve e até reforçou os privilégios a eles concedidos, o que lhes permitiu influenciar as reestruturações subsequentes.

A proteção previdenciária na Argentina e no Brasil

Os primeiros esquemas previdenciários da seguridade social argentina remontam ao início do século XX, quando surgiu a *caja* para funcionários civis da administração nacional, mas o período mais intenso de incorporação foram os governos de Perón, quando diversas categorias passaram a contar com *Cajas de Previsión*⁴ (Anlló e Cetrángolo, 2007).

Além das caixas, Perón avançou na proteção previdenciária em duas frentes: a primeira, a criação de aposentadorias não-contributivas, que também passaram a compor o *Régimen*, para pessoas idosas e incapacitadas para o trabalho com renda baixa e para pessoas sem histórico contributivo regular. O primeiro segmento teve esse direito assegurado em 1947, quando foi garantida pensão a pessoas viúvas ou solteiras com 60 anos ou mais. Em 1948, essa pensão foi estendida a pessoas incapacitadas para o trabalho, e a idade de acesso aumentada para 70 anos⁵. Algumas categorias sem histórico contributivo foram contempladas com pensões especiais. A primeira regulamentação é de 1948, destinada a pessoas idosas que tivessem prestado serviços à nação e pessoas incapacitadas em atos políticos, estendendo-se, em 1964 e 1974, a pessoas premiadas em ciências ou letras e a artistas premiados⁶. A segunda iniciativa de Perón foi a constituição, em 1954, do *Régimen Nacional de Previsión*⁷, no qual os benefícios ofertados às diferentes categorias de trabalhadores foram homogeneizados (Arza, 2012, Pessolani, S/D);

³ Os governos democráticos da Argentina foram protagonizados por dois partidos trabalhistas, a *Unión Cívica Radical* (UCR) e *Partido Peronista*. Este foi criado em 1946, sob a liderança de Perón que conduziu a fusão dos partidos que o apoiaram na eleição (*Unión Cívica Radical Junta Renovadora*, *Partido Laborista* e *Partido Independiente*). Em 1971, passou a ser denominado *Partido Justicialista*. A UCR foi criada em 1891, a partir da reunião de grupos de diversas ideologias (liberalismo, nacionalismo, desenvolvimentismo, socialdemocracia).

⁴ As principais *Cajas* foram: comerciários (1944), industriários (1946), trabalhadores rurais, autônomos e domésticos (1954).

⁵ Leys 13.025/1947, 13.478/1948.

⁶ Leys 13.337/1948, 20.733/1964, 16.516/1974.

⁷ Ley 14.397/1954.

Na ditadura do período 1966-1973, a proteção previdenciária passou por outra reestruturação. O processo foi iniciado em 1967, quando a gestão de 12 das *cajas* então existentes foi transferida para três caixas nacionais, destituindo-se, assim, os sindicatos de sua gestão. No ano seguinte, o *Régimen Nacional* foi extinto e criados dois novos esquemas: o *Sistema Nacional de Previsión Social*, destinado a trabalhadores dos setores público e privado, e o *Régimen de Jubilaciones y Pensiones para los Trabajadores Autonomos*⁸. Em ambos, eram ofertados os benefícios contributivos, devidos após 30 anos de contribuição ou serviços, os não-contributivos, criados anteriormente, além de uma aposentadoria quase-contributiva por idade avançada, recém-criada, para a qual se exigia apenas um terço do tempo de contribuição (dez anos) requerido dos trabalhadores com inserção regular no mercado. Nesse período, inaugura-se também uma estratégia de incorporação previdenciária que será utilizada com frequência nas décadas seguintes, a “moratória”, que permite aos filiados regularizarem suas dívidas (Bertranou *et al*, 2011).

Assim, como ressalta Arza (2012), as reformas de 1967-1968 avançaram na eliminação da segmentação ocupacional e uniformizaram as condições de acesso e os benefícios destinados aos trabalhadores dos setores privado e público. Cabe acrescentar que elas também mantiveram os benefícios não-contributivos anteriores e criaram a aposentadoria quase-contributiva, universalizando, assim, a proteção previdenciária.

Entre uma ditadura militar e outra (1966-1973 e 1976-1983), houve apenas uma mudança na previdência argentina: o aumento, em 1974, da idade de acesso às pensões não-contributivas para 80 anos⁹. Essa alteração renunciou o projeto político da segunda ditadura que se notabilizou pela criação de privilégios a setores estratégicos para a manutenção do regime: empresários, diplomatas e burocracia católica. A esses últimos foram concedidas aposentadorias não-contributivas por idade e invalidez¹⁰; aos empresários, isenção da contribuição previdenciária, o que afetou, conforme Arza (2012) “(...) tanto os princípios da equidade do sistema como seu equilíbrio financeiro” (p. 188).

Com a redemocratização, no Governo Raúl Alfonsín (1983-1989), da UCR, foi restabelecida a contribuição dos empresários e tomadas três iniciativas de incorporação previdenciária, em bases não-contributivas. A primeira, de 1989, foi a pensão vitalícia para mães de sete filhos ou mais; a segunda, de 1990, a pensão especial para pessoas com mais de 50 e 40

⁸ Leys 17.575/1967, 18.037/1968, 18.038/1968. As caixas criadas em 1967 foram: *Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles*, *Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos*, e *Caja Nacional de Previsión para Trabajadores Autónomos*.

⁹ Ley 20.267/1974.

¹⁰ Leys 21.540/1977, 22.430/1981, 22.731/1983.

anos que tivessem obtido medalhas olímpicas e paraolímpicas; a terceira, também de 1990, beneficiou combatentes da Guerra das Malvinas¹¹.

Esta foi a configuração da proteção previdenciária ao final dos anos 80, que desafiou o Governo Menem (1989-1999), levando-o a conduzir a reforma estrutural, tratada à frente.

No Brasil, os primeiros esquemas previdenciários tiveram como objetivo o provimento de pensão para a alta burocracia militar e civil: o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda, posteriormente Montepio Civil da União, e os Montepio para Famílias dos Oficiais do Exército e Montepio para Viúvas e Órfãos do Corpo da Armada, todos criados em 1890¹². Esses três esquemas tiveram vigência longa: a normatização do Montepio Civil foi revogada em 1991, mas as pensões foram concedidas até 2012; os montepios dos militares foram unificados na pensão militar, em 1960.

Ao longo do século XX, o Montepio Civil foi estendido a toda magistratura da União. Até 1933, o benefício poderia chegar à terceira geração, e as filhas casadas tiveram direito ao benefício até sua cessação, exceto entre 1933 e 1943. Em sua última normatização, de 1964, a contribuição correspondia a 1/30 dos vencimentos, e o valor do benefício, a 60%¹³.

Os montepios militares também foram estendidos a todas as categorias das corporações na primeira metade do século XX, podendo ser acumulados com pensões de meio soldo instituídas ainda no Império (1827 e 1795). Também no Governo Collor, em 1991, fez-se a primeira tentativa de reforma nessa pensão, iniciativa concluída apenas em 2000¹⁴, ocasião em que a contribuição foi fixada em 7,5% dos vencimentos, e seu valor, em 100%.

Para o restante do funcionalismo civil da União, a pensão foi instituída em 1926, quando foi criado o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, reestruturado em 1934 e 1938¹⁵, quando passou a ser denominado Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase). Com a incorporação deste ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), no processo mais geral de reestruturação da seguridade iniciado em 1967, a contribuição de 5% para essa pensão passou a ser feita sobre 100% dos vencimentos e seu valor equiparado à remuneração. Essa configuração foi mantida até 1990, quando foi regulamentada a reestruturação na previdência, feita pela Constituição¹⁶.

¹¹ Leys 23.746/1989, 23.891/1990, 23.848/1990.

¹² Decretos 942-A, 695 e 475, de 1890. A revogação foi feita pelo Decreto s/n, de 25 de janeiro. A alteração na pensão dos militares foi feita pela Lei 3.765/1960.

¹³ Decreto 22.414/1933; Decreto-Lei 5.595/1943; Lei 4.477/1964.

¹⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade 574-0, Medida Provisória 2.131/2000.

¹⁵ Decretos 5.128/1926 e 24.563/1934; Decreto-Lei 288/1938.

¹⁶ Decretos-Lei 3.347/1941, 72/1966; Leis 3.373/1958, 8.112/1990.

Como a pensão, a aposentadoria surgiu como privilégio do servidor público: não-contributiva e com proventos equivalentes ou maiores que a remuneração. Para aqueles que ficassem inválidos a serviço da nação, esse direito foi garantido pela Constituição de 1891; para o funcionalismo civil e militar, pela Constituição de 1934.

Para a magistratura, a aposentadoria ocorreria em três modalidades: invalidez, compulsória e facultativa, configuração mantida até a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN)¹⁷, de 1979. Mas essa lei criou mais uma modalidade de aposentadoria: a punitiva, e remunerada, assimilada pela Constituição de 1988. Para os militares, a regulamentação da aposentadoria surgiu em 1941, com o Estatuto dos Militares. No Estatuto de 1971, as regras de reforma sofreram algumas modificações, que serão mantidas no Estatuto dos Militares de 1980¹⁸ que, como a LOMAM, ainda está em vigor. Os proventos correspondem, regra geral, ao soldo do posto imediatamente superior ao ocupado pelo militar da ativa. Esse estatuto inovou também ao criar a assistência médico-hospitalar exclusiva, exigindo para ela uma contribuição de 3% da remuneração, aos quais se somam os 7,5% previstos para a pensão, totalizando-se, assim, 10,5% da remuneração de contribuição para a seguridade. Os diplomatas e os congressistas também foram privilegiados. Para os primeiros, foi estabelecida idade menor para a aposentadoria em 1974¹⁹. Para os congressistas, foi criado, em 1963, o Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC), substituído, em 1997, pelo Plano de Seguridade Social dos Congressistas²⁰. Neste, o acesso à aposentadoria e à pensão ocorre nas mesmas bases estabelecidas para o servidor civil, mas os valores não podem ser inferiores a 26% e 13% da remuneração, respectivamente. Para policiais, os privilégios referem-se ao menor tempo de contribuição (também concedido a trabalhadores que desenvolvem atividades perigosas, insalubres e árduas e professores) e ao valor dos benefícios, que é equivalente à remuneração. A primeira iniciativa foi destinada aos policiais militares em 1957, sendo estendida aos policiais civis em 1965. Em 1985, os benefícios para os dois segmentos foram equiparados²¹.

Para o restante do funcionalismo civil, a aposentadoria foi regulamentada em 1939, destinando-se aos servidores efetivos e comissionados. Em 1952, a cobertura foi estendida aos extranumerários (contratados etc.) e servidores de autarquias e permitido, contrariando a Constituição de 1946, que os proventos superassem a remuneração em até 20%. A

¹⁷ Lei Complementar 35/1979.

¹⁸ Decretos-Lei 3.864/1941, 9.698/1946, 1.029/1969; Leis 5.774/1971, 6.880/1980.

¹⁹ Leis Complementares 21/1974, 34/1978.

²⁰ Leis 9.506/1997, 7.087/1982, 7.266/1984, 7.586/1987.

²¹ Leis 3.313/1957, 4.878/1965; Lei Complementar 51/1985.

equiparação de proventos à remuneração foi incorporada ao Estatuto apenas em 1979²² e mantida na regulamentação da Constituição de 1988²³.

Os trabalhadores do setor privado também tiveram seus direitos previdenciários preconizados pela Constituição de 1934. Mas os primeiros esquemas também a antecederam, estruturando-se, no entanto, em bases mais precárias que as estabelecidas para o funcionalismo e focando apenas um segmento: o urbano formalmente inserido no mercado de trabalho, configurando o que Santos (1979) denomina “cidadania regulada”, uma cidadania “(...) cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional”, definido por norma legal (p. 75). A iniciativa pioneira remonta aos governos autoritários e oligárquicos da República Velha. Refere-se à criação, em 1923, da Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) dos ferroviários²⁴. O modelo foi estendido a outras empresas²⁵ e, em 1947, segundo Carvalho (2006), havia 47 caixas. Paralelamente à difusão destas, o Governo Vargas protagonizou, em 1933, outra inovação: o Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP) dos marítimos. O esquema foi estendido a cinco outras categorias: comerciários, bancários e industriários (1934), servidores públicos (o Ipase, de 1938) e trabalhadores de empresas de transportes de cargas (1939). Mas, como nas CAP, contribuições e benefícios dos IAP variavam bastante, o que levou Vargas a uniformizá-los em 1954, excluindo da reforma o Ipase²⁶.

Essa configuração da proteção previdenciária dos trabalhadores do setor privado foi mantida até a ditadura militar (1964-1985), quando a seguridade foi reestruturada. O processo foi iniciado em 1966, com a unificação dos seis IAP no INPS, mas as bases da iniciativa foram lançadas em 1960, quando finalmente, com o crescimento dos partidos de esquerda no Congresso, fora aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)²⁷.

A cobertura previdenciária prevista na LOPS abrangia todos que exercessem atividade remunerada e seus dependentes, excluídos os trabalhadores rurais e domésticos, assim como os servidores civis e militares. A ampliação da proteção foi objeto de atenção dos militares: em 1971, foram incorporados os trabalhadores rurais; em 1973, os trabalhadores avulsos, autônomos e domésticos; em 1974, as pessoas idosas e incapacitadas, com renda

²² Decreto-Lei 1.713/1939; Leis 1.711/1952, 6.701/1979.

²³ Lei 8.112/1990.

²⁴ Decreto 4.682/1923.

²⁵ Especialmente serviços públicos: telegráficos e radiotelegráficos (1928), força, luz e bondes (1930), demais serviços (1931), mineração (1933), aeroviários, trapiches e armazéns, estivadores (1934).

²⁶ Decreto 35.448/1954.

²⁷ Decreto-Lei 72/1966, Lei 3.807/1960.

baixa e histórico contributivo irregular; e, por fim, na década de 1980, os servidores municipais e estaduais que não possuíam previdência própria e outros grupos menores²⁸.

As pessoas idosas e pessoas incapacitadas para o trabalho e os trabalhadores rurais, ambos com renda baixa e histórico contributivo irregular, foram incorporados em bases quase-contributivas, dando-se, assim, o primeiro passo para a erosão da cidadania regulada. A proteção garantida às pessoas idosas e incapacitadas abrangia serviço de saúde e a Renda Mínima Vitalícia (RMV), destinada aos maiores de 70 anos e aos inválidos, ambos sem capacidade para o trabalho e com renda menor que 60% do salário mínimo da região²⁹. O benefício não poderia ser maior que 60% desse salário, e seu custeio ficou por conta do INPS e do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural).

O Prorural, criado em 1971, foi a primeira iniciativa efetiva de proteção do trabalhador rural brasileiro, culminando um longo e custoso processo que se iniciou em 1955, com a criação do Serviço Social Rural (SSR), e teve como marco a aprovação, em 1963, no governo do trabalhista João Goulart, do Estatuto do Trabalhador Rural. A proteção a ser garantida pelo Prorural consistia de serviço de saúde, aposentadoria ou pensão, equivalentes a 50% e 30% do maior salário mínimo, respectivamente. A esses benefícios foram acrescidos, em 1971 e 1987, os auxílios funeral, doença e reclusão, no valor de 50% do salário mínimo³⁰.

Na trajetória da previdência do trabalhador rural, evidencia-se o privilégio reiteradamente reservado às elites agrárias. O SSR deveria ser financiado por contribuições do produtor rural (agroindústria), correspondente a 3% da folha salarial, e do empresário urbano, mediante um acréscimo de 0,3% na contribuição que eles faziam aos institutos de aposentadorias. Com extinção do SSR em 1964, os recursos a ele destinados deveriam ser transferidos para o Serviço Social da Previdência, a ser criado, e o Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário, mas terminaram no Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural (Funrural), criado em 1967. Este deveria ser provido por 1% da receita dos produtos comercializados e 50% das contribuições da agroindústria ao SSR, que foram reduzidas para 2,5% da folha em 1970³¹.

Nova redução na alíquota de contribuição da agroindústria para a previdência rural foi feita com a criação do Prorural, em 1971. A partir de então, o Funrural seria provido com a contribuição de 2% do produto da comercialização da produção (agroindústria e produtor pessoa física) e com a contribuição de empregadores urbanos, correspondente a 2,4% da

²⁸ Leis 5.890/1973, 5.889/1973, 6.179/1974, 6.887/1980, 7.004/1982, 7.070/1982, 7.986/1989.

²⁹ Lei 6.179/1974.

³⁰ Leis Complementares 11/1971, 16/1971, Lei 7.604/1987.

³¹ Art. 6º, *caput* e § 4º, da Lei 2.613/1955, Leis 4.504/1964, 1.146/1970, Decreto-Lei 276/1967.

folha. Na verdade, essa última contribuição é a mesma que fora estabelecida para esse segmento em 1955, para custeio do SSR, que, naquela ocasião, era de 0,3% da folha. Assim, à redução da contribuição da agroindústria correspondeu o aumento da exigida do empregador urbano. Cabe destacar ainda que, com a criação da contribuição para o SSR, os agroindustriais foram isentados da contribuição que deveriam fazer, a partir de 1946, aos serviços sociais e de aprendizagem da indústria e do comércio, e os débitos eventualmente existentes, relativos ao período, foram extintos em 1966. Os débitos relativos à contribuição ao SSR também puderam ser extintos em 1970³². Por fim, com a criação do Prorural, em 1971, foram extintos os débitos acumulados com o Funrural no período de 1964 a 1967.

Voltando à reforma da proteção previdenciária da década de 1960, cabe destacar que ela foi feita no âmbito de um processo mais amplo de reestruturação da seguridade, abrangendo as políticas de assistência social e saúde. Dessa perspectiva, adquire relevo o fato de que a contraparte do avanço na proteção previdenciária foi a restrição da proteção até então ofertada pelas entidades privadas de assistência social aos segmentos mais pobres. A esse respeito, cabe lembrar que também as bases da assistência social foram lançadas por Vargas, em 1942, quando foram destinados recursos adicionais para o financiamento das ações desenvolvidas por essas entidades, sob a coordenação da então criada Legião Brasileira de Assistência (LBA)³³. Com a reorganização da proteção garantida pelos IAP, que envolveu a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), substituindo a estabilidade no emprego após dez anos de serviço³⁴, foi cessada a destinação desses recursos à LBA. Daí para a frente, ela seria financiada apenas por subvenções federais.

Coube à Constituição de 1988 dar o último passo para a universalização da proteção previdenciária e estabelecer a suficiência dos benefícios, nos termos de Beveridge, definindo o salário mínimo como valor mínimo. A universalização foi feita com a criação da aposentadoria não-contributiva para pessoas idosas e pessoas incapacitadas para o trabalho, com renda baixa, no valor de um salário mínimo. Na regulamentação dessa renda, em 1993³⁵, definiu-se que ela seria um Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com 70 anos ou mais e pessoas com deficiência, ambos segmentos oriundos de

³² Decretos-lei 9;853/1946, 9.403/1946, 1.146/1970; Lei 5.097/1966.

³³ Decreto-Lei 4.830/1942. Os recursos viriam de: (a) cota mensal de 0,5% do salário de contribuição dos segurados de IAPs e CAP; (b) cota mensal dos empregadores, de importância igual à anterior; (c) cota da União, também de valor igual ao arrecadado dos segurados. As contribuições dos empregados à LBA foram extintas em 1945, permanecendo a dos empregadores e da União.

³⁴ Lei 5.107/1966.

³⁵ Lei 8.742/1993.

famílias com renda *per capita* menor que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. A idade de acesso ao benefício por idade foi reduzida para 65 anos, em 2003 (Miranda, 2013).

A Constituição de 1988 manteve, para o trabalhador rural, a incorporação em bases quase-contributivas, como segurado especial. Para os trabalhadores do setor privado, autônomos, domésticos etc., foi constituído o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme denominado pela regulamentação de 1991; para o funcionalismo, foram assegurados, em 1988, os mesmos direitos aos servidores efetivos, comissionados e contratados da administração direta e indireta (autarquias e fundações) e ocupantes de cargos eletivos. O financiamento seria feito por contribuições dos servidores, exceto a aposentadoria, que seria de responsabilidade integral do Tesouro Nacional. Esse quadro sofreu alterações já na regulamentação da Constituição e, em 1998, foi permitido a cada ente federativo instituir Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)³⁶.

Esta foi, em linhas gerais, a trajetória da proteção previdenciária argentina e brasileira até o final dos anos 80. Na seção que segue, o foco é a trajetória da proteção do trabalho.

A proteção do trabalho na Argentina e no Brasil

Diferentemente da proteção previdenciária, na proteção do trabalho, verifica-se trajetória relativamente semelhante na Argentina e no Brasil, resultado da influência da OIT na área, em nível internacional. Na Argentina, a primeira iniciativa surgiu em 1915³⁷, quando foi estabelecido que todo empregador seria responsável pelos problemas decorrentes de doença e acidente sofridos por seus empregados no percurso e decurso do trabalho.

Essa configuração foi reestruturada apenas na década de 1990, quando foram criados novos benefícios e ampliada a cobertura. Atualmente, estão cobertos contra acidente e doença profissionais os trabalhadores dos setores público e privado³⁸. O financiamento permanece como responsabilidade do empregador, que pode contratar, como no início do século, uma *Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART)* ou garanti-lo diretamente.

No Brasil, a proteção contra os riscos ocupacionais foi inaugurada em 1919, com a obrigação do empregador de indenizar o trabalhador nos casos de acidente e moléstia atribuíveis diretamente à atividade profissional. O conceito de acidente foi ampliado em

³⁶ Leis 8.112/1990, 8.212/1991, 8.213/1991, 9.717/1998.

³⁷ Ley 9.688/1915.

³⁸ Leys 24.028/1991, 24.557/1995.

1924³⁹, passando a abranger também as doenças decorrentes da atividade profissional. Em 1934, essa proteção foi assimilada pela Constituição e, em 1944, ampliada para acidentes ocorridos no percurso para o trabalho. Essa configuração perdurou até 1967, quando a proteção dos riscos ocupacionais foi transferida para INPS⁴⁰, abrangendo, como na Argentina, assistência médica, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e pensão.

No regime militar, a proteção do trabalho foi ampliada com a criação de dois outros benefícios: o FGTS, mencionado anteriormente, que antecipou a cobertura do risco de desemprego, e o abono salarial anual para trabalhadores de baixa renda. A poupança acumulada no FGTS pode ser sacada nas situações de dispensa sem justa causa, aposentadoria, falecimento etc. No caso de dispensa, o empregador deve depositar indenização adicional em valor equivalente a 40% do saldo acumulado. O abono salarial compõe o Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), criados em 1970⁴¹. Destinam-se a trabalhadores dos setores público e privado, com remuneração de até dois salários mínimos. Em 1990, os recursos do PIS-PASEP passaram para a gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que foi responsabilizado, em 1990, também pelo custeio do seguro desemprego, criado em 1986⁴².

Assim, a configuração da proteção do trabalho construída até o início da década de 1990, na Argentina e no Brasil, é bastante semelhante, o que não ocorre na proteção da família.

A proteção da família na Argentina e no Brasil

Na seguridade argentina, a construção da proteção da família foi iniciada em 1907, quando foi instituída a garantia do emprego de mulheres no período pré e pós o parto. Em 1924 e 1932, foram garantidas condições de trabalho favoráveis para gestantes e lactantes e remuneração no período de licença. Em 1934, foi aprovada a *Protección de Maternidad e Infancia*, proibindo o trabalho no período pré e pós-parto e garantindo cuidados médicos e um benefício equivalente à remuneração integral durante o afastamento. O financiamento desse subsídio era feito por contribuições das trabalhadoras, dos empregadores e do Estado⁴³, mas, em 1936, os empregadores foram responsabilizados pelas contribuições das trabalhadoras com remuneração menor (Biernart; Ramacciotti, 2011). Esse quadro permaneceu inalterado até 1968, quando os benefícios familiares garantidos pelas *Cajas de*

³⁹ Decretos 3.724/1919, 24.637/1924.

⁴⁰ Decreto-Lei 7.036/1944, Lei 5.316/1967.

⁴¹ Lei 8.036/1990, Leis Complementares 7/1970, 8/1970.

⁴² Decreto-Lei 2.283/1986; Lei 7.998/1990.

⁴³ Leys 5.291/1907, 11.317/1924, 11.932/1932, 11.933/1934.

Subsidios e de Asignaciones Familiares dos empregados do comércio, indústria e empresas estatais foram uniformizados, e todas as trabalhadoras liberadas da contribuição para o benefício maternidade⁴⁴. Além deste, as caixas garantiam benefício por matrimônio, nascimento, filho, cônjuge e família numerosa, configuração mantida até 1996.

Na seguridade brasileira, a atenção à família também surgiu na Era Vargas. A primeira iniciativa foi o abono para o arrimo de família numerosa com remuneração insuficiente para as necessidades, criado em 1941; a segunda, de 1954, foi a uniformização dos benefícios e contribuições dos IAP, que garantiu a todos os segurados o auxílio maternidade (30 dias) e funeral⁴⁵. A essa configuração a LOPS acrescentou o auxílio-reclusão. O Governo Goulart deu mais um passo na proteção da família, criando, em 1963, o salário-família para segurados dos IAP que tivessem filhos menores de 14 anos⁴⁶. Em 1968, esse benefício foi estendido aos filhos com deficiência, e o seu financiamento transferido para o empregador. A partir de 1973, o salário-família passou a compor a proteção da família garantida pelo INPS, junto com o auxílio-natalidade, que substituiu o auxílio-maternidade, e os auxílios funeral e reclusão, todos garantidos após o pagamento de 12 contribuições⁴⁷. Na regulamentação da proteção da família instituída pela Constituição de 1988, verificam-se três diferenças em relação ao quadro anterior: (a) não exigência de carência para o auxílio-reclusão e salário-família; (b) os auxílios natalidade e funeral tornaram-se não-contributivos, sendo transferidos para a assistência social; (c) foi criado, finalmente, o benefício-maternidade, com duração de 120 dias, destinado a mães ou adotantes seguradas.

Como será visto na próxima seção, a proteção da família e do trabalho será ampliada nos anos seguintes, nos dois países, simultaneamente às reformas da proteção previdenciária.

2. Trajetória recente e configuração atual da seguridade social argentina e brasileira

Políticas prévias influenciam o processo de definição de novas políticas, assumindo, assim, o *status* atribuído a outras variáveis; por exemplo, as instituições sob as quais ocorrem as decisões (Thelen; Steinmo, 1992). Na tentativa de qualificar esse argumento, de que “*policies produce politics*”, Pierson (1993) distingue dois mecanismos por meio dos quais essa influência ocorre. O primeiro são os recursos e incentivos atribuídos por decisões prévias a elites governamentais, grupos de interesse e públicos de massa; o último, os

⁴⁴ Ley 18.017/1968.

⁴⁵ Decreto-Lei 3.200/1941, Decreto 35.448/1954.

⁴⁶ Lei 4.266/1963.

⁴⁷ Leis 5.559/1968, 5.890/1973.

efeitos cognitivos dessas decisões sobre esses mesmos atores (p. 595-8). Restringindo a discussão ao primeiro mecanismo – recursos e incentivos previamente fornecidos a determinados atores -, o argumento de Pierson é que políticas prévias podem, primeiro, incentivar a criação de determinadas capacidades administrativas, restringindo assim o desenvolvimento de outras, o que induz políticos e burocratas a tomarem decisões que se coadunam com as capacidades existentes; segundo, favorecer determinados grupos, fornecendo-lhes recursos financeiros e ou acesso privilegiado ao processo decisório e, assim, aumentando seu potencial de participação ou influência nos processos em curso.

Na análise desenvolvida na seção anterior, verificou-se que, no Brasil, privilégios previdenciários foram distribuídos à burocracia estatal e ao setor agroindustrial desde os primeiros anos da República, e mantidos intocados durante o primeiro Governo Vargas, período em que foram lançadas as bases da proteção previdenciária, e nas reestruturações da seguridade feitas pelos governos militares e a Constituição de 1988. A contrapartida dessas escolhas foi o atraso na universalização dessa proteção para segmentos de baixa renda; o seu resultado, o dualismo e a segmentação. Na Argentina, por outro lado, os artífices da seguridade foram governos democráticos, do que resultou uma proteção previdenciária precocemente universalizada e bem mais uniforme que a brasileira.

Independentemente das diferenças na proteção previdenciária entre os dois países, com o acirramento da crise fiscal, na esteira das crises econômicas da década de 1980, a sua reforma entrou na agenda, com o incentivo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (Deacon, 2007). Na Argentina, o processo foi conduzido pelo justicialista Menem (1989-1999); no Brasil, o pioneirismo foi do Governo Collor (1990-1992), mas as iniciativas mais importantes foram dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de centro-direita, e Lula (2003-2010) e Dilma (2011 a 2015), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), de centro-esquerda.

Na Argentina, o Governo Menem logrou apoio político da alta burocracia estatal e do ator social historicamente mais reticente a iniciativas restritivas na seguridade – os sindicatos para uma reforma estrutural, que substituiu o sistema de repartição por um sistema misto (público e privado). A apoio dos primeiros à reforma, aprovada em 1993, fez-se mediante a criação, ainda em 1991, da pensão vitalícia não-contributiva para presidente e vice-presidente da Nação e juízes da Corte Suprema e de regimes previdenciários contributivos, mas com condições de acesso e valores privilegiados para a magistratura, burocracia do alto escalão do Poder Executivo e legisladores. O apoio dos sindicalistas, com forte representação no partido do presidente, fez-se mediante concessões ao escopo da reforma

e com a promessa de que os sindicatos também poderiam constituir seguradoras privadas, que fariam a gestão dos fundos de pensão (Silva, Diniz, 2006). Essa reforma extinguiu o *Sistema Nacional de Previsión Social* e o *Regimen de Jubilaciones y Pensiones* e criou o *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)*.

Mas o Governo Menem também ampliou a incorporação previdenciária com mais quatro iniciativas: facilitação da afiliação de donas-de-casa; criação da “moratória previdenciária”, que permitiu a regularização de dívidas de autônomos, e do *Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes*, denominados “monotributaristas”, que facilitou a incorporação a de segmentos de renda baixa⁴⁸; e diminuição da idade de aposentadorias não-contributivas para 70 anos e sua extensão a pessoas com perda da capacidade de trabalho de pelo menos 76%, ambos os grupos com renda baixa e sem acesso a benefício previdenciário⁴⁹.

O debate em torno da sustentabilidade da previdência permaneceu nos anos 2000, ampliando-se para todo o sistema de seguridade argentino (Bertranou *et al.*, 2016). No âmbito da previdência, foram revogados, no governo do justicialista Duhalde, em 2002, os privilégios concedidos pela ditadura militar e o Governo Menem⁵⁰. O único segmento que se mantém com privilégios previdenciários são os militares e as forças de segurança⁵¹.

Nos governos de Nestor Kirchner (2003-2007) e Cristina Kirchner (2007-2015), ambos também do Partido Justicialista, a proteção previdenciária foi fortalecida com dois conjuntos de medidas. No primeiro, foi revertida a reforma estrutural dos anos 90. O processo foi iniciado em 2007, com a possibilidade de retorno ao sistema de repartição para segurados que haviam migrado para o regime de capitalização. No ano seguinte, foi colocado fim ao regime de capitalização e criado um novo sistema de repartição, o *Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)*. O segundo conjunto abrange a criação, em 2005, da pensão para sobreviventes de beneficiários da aposentadoria não-contributiva instituída em 1947; a extensão, em 2009, do *Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes* aos trabalhadores domésticos; e a ampliação, em 2014, do prazo para autônomos, filiados ao *SIPA*, e monotributaristas em idade de aposentar regularizarem suas dívidas⁵².

Assim, na proteção previdenciária argentina, as iniciativas restritivas da década de 1990 foram revertidas nos anos 2000, ao mesmo tempo em que foram ampliadas as possibilidades de incorporação. Na proteção previdenciária brasileira, as iniciativas

⁴⁸ Leys 24.347/1994, 24.476/1995, 24.977/1998.

⁴⁹ Ley 13.478/1948, modificada pelo Decreto 432/1997.

⁵⁰ Ley 25.668/2002.

⁵¹ A regulamentação é sigilosa

⁵² Leys 26.222/2007, 26.425/2008, 26.565/2009, 26.970/2014; Decreto 1.450/2005.

abrangeram também a incorporação previdenciária, inclusive com iniciativas similares às da Argentina, como a destinada ao microempreendedor individual por meio do SIMEI, instituído em 2006⁵³, mas o esforço maior foi no sentido de reformar a Constituição de 1988, equiparando as regras do RGPS e do RPPS e reduzindo o valor dos benefícios.

As primeiras iniciativas foram do Governo Collor; entre elas, a revogação dos montepios militar e civil, mencionadas anteriormente. A aposentadoria não-contributiva, mantida na regulamentação de 1990, foi vetada pelo presidente, mas o veto foi derrubado pelo Congresso. Apenas em 1993, essa aposentadoria se tornou contributiva, mas a alíquota de contribuição não foi alterada, e a proteção previdenciária foi restringida ao servidor efetivo⁵⁴.

As principais decisões dos governos subsequentes, que afetaram a previdência do servidor, foram as seguintes: a equiparação, em 1998, dos benefícios dos RPPS ao teto estabelecido para o RGPS para os ingressantes, após a constituição da previdência complementar, o que ocorreu em 2012 para os servidores civis da União; a criação, em 2003, do “abono de permanência” para o servidor que tiver completado as exigências para a aposentadoria voluntária e permanecer em atividade; o aumento, em 2015, da idade da aposentadoria compulsória para 75 anos. Entre as alterações feitas no RGPS, destaca-se a transferência para legislação infraconstitucional da definição do valor dos benefícios⁵⁵.

As contribuições, os valores e escopo dos benefícios foram redefinidos nos dois esquemas⁵⁶. Em 1998, foi estabelecida a contribuição do servidor ativo e inativo⁵⁷; em 1999, proibida a existência, no RPPS, de benefícios diferentes dos garantidos no RGPS, limitada a contribuição dos entes federativos e redefinidas as regras relativas ao valor dos benefícios do RGPS, que passou a incorporar o Fator Previdenciário⁵⁸; por fim, em 2015, (a) foi permitido ao segurado optar pela não incidência desse fator, se o total resultante da soma da idade e tempo de contribuição for igual ou superior a 95 e 85 pontos, para homens e mulheres; (b) restringidos os períodos de vigência e valores da pensão e do auxílio-doença.

Assim, tanto na Argentina quanto no Brasil, a proteção previdenciária passou por mudanças significativas nas duas últimas décadas. Na Argentina, o saldo das mudanças ainda é uma configuração universalizada e bastante uniforme, com privilégios resguardados apenas para os militares e forças de segurança; no Brasil, apesar das reformas, a configuração ainda

⁵³ Lei Complementar 123/2006.

⁵⁴ Emenda Constitucional 3/1993, Leis 8.112/1990, 8.647/1993.

⁵⁵ Emendas 19/1998, 20/1998, 41/2003, 88/2015, Leis complementares 15/2015, 152/2015.

⁵⁶ Leis 9.630/1998, 9.717/1999, 9.876/1999, 13.135/2015, Medida Provisória (MP) 676/2015.

⁵⁷ Regra alterada em 1999 (Lei 9.783, ADIN nº 2010) e 2001 (MP 2.216-37).

⁵⁸ Índice constituído pela idade e tempo de contribuição do segurado e expectativa de sobrevida.

é significativamente segmentada e dualista, pois diversas categorias lograram manter intocados seus privilégios ou adiar o impacto das reformas para gerações futuras, como no caso da equiparação das regras dos RPPS ao RGPS.

No Quadro 1, apresenta-se a configuração da proteção previdenciária da Argentina e do Brasil. Considerando que a institucionalização da previdência complementar no âmbito da União, em 2012, praticamente colocou fim ao dualismo entre os trabalhadores do setor público e do setor privado, a comparação tem como foco apenas o RGPS.

Quadro 1: Benefícios da proteção previdenciária da Argentina e do Brasil (2016)

ARGENTINA Tipo	BRASIL - RGPS Modalidade
Contributivos	
Aposentadoria idade: homem/mulher 65/60 anos. Aposentadoria especial: homem/mulher 55/50 anos (atividades perigosas, insalubres e árduas Pensão de sobrevivente.	Aposentadoria por idade: homem/mulher com 65/60 anos. Aposentadoria especial: trabalhadores em atividades perigosas, insalubres e árduas. Aposentadoria especial: professores educação infantil, ensino fundamental e médio. Aposentadoria por tempo de contribuição. Auxílio-reclusão. Pensão de sobrevivente.
Quase-contributivos	
Aposentadoria por invalidez: perda de 66% ou mais da capacidade e idade menor que 65 anos. Aposentadoria por invalidez: perda de 66% ou mais da capacidade e idade menor que 65 anos. Aposentadoria invalidez idade avançada: 65 anos, perda de pelo menos 66% da capacidade. Aposentadoria por invalidez por idade avançada: 70 anos.	Aposentadoria por invalidez: homem/mulher com 60/55 anos e invalidez permanente. Auxílio-doença. Após 16º dia de afastamento. Auxílio para assistência permanente. Aposentadoria especial trabalhador rural: homem/mulher com 60/55 anos.
Não-contributivos	
Pensão para adultos maiores: 70 anos. Pensão por invalidez de pelo menos 76%. Pensão para mães de sete filhos ou mais Pensão de leis especiais. Pensão graciável. Pensão ex-combatentes.	Aposentadoria pessoas com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência, renda menor que ¼ do SM.

Fontes: Leis 8.212 e 8.213/1991 (Brasil) e informações consolidadas pela *ISSA* e *ANSES* (Argentina).

Mesmo desconsiderando os esquemas previdenciários especiais do funcionalismo, constata-se maior segmentação nos benefícios contributivos na previdência brasileira. Na previdência argentina, por outro lado, verifica-se maior segmentação nos benefícios destinados a categorias de baixa renda e trajetória irregular no mercado de trabalho: são quatro tipos de aposentadorias quase-contributivas, destinadas a pessoas com renda e bens abaixo do nível de subsistência e sem acesso a benefício previdenciário, e dois tipos de não-contributivas, contra dois e um no Brasil, respectivamente.

As alterações feitas na proteção do trabalho e da família que ocorreram, a partir da década de 1990, na seguridade argentina e brasileira, foram em sentido inverso das que ocorreram na proteção previdenciária, abrangendo tanto a criação de novos benefícios quanto a incorporação de novos segmentos. Na proteção do trabalho argentina, a inovação foi a criação do seguro-desemprego, em 1991, inicialmente destinado a trabalhadores urbanos e rurais⁵⁹, mas estendido aos trabalhadores da construção civil, em 2000⁶⁰. Na proteção do trabalho brasileira, embora tenha havido redução do número de parcelas do seguro desemprego⁶¹ no Governo Dilma, essa alteração foi feita junto com a incorporação de trabalhadores resgatados de trabalho escravo e daqueles dispensados sem justa causa. Outra iniciativa importante foi a incorporação, na proteção contra os riscos ocupacionais, dos trabalhadores rurais e domésticos, em bases mais favoráveis ao empregador)⁶².

Na configuração dessa proteção nos dois países, sintetizada no Quadro 2, verificam-se duas diferenças importantes: a primeira é a ausência da pensão por morte derivada de acidente e doença profissionais na Argentina, que garante apenas uma indenização para essa eventualidade. Mas esse risco – a morte do arrimo familiar - está coberto pela proteção previdenciária, o que explica a diversidade de aposentadorias por invalidez vigentes naquele país; a segunda diferença refere-se à cobertura da situação de incapacidade permanente parcial, feita no Brasil pelo auxílio-acidente que pode ser acumulado com renda de trabalho, e por benefícios por incapacidade permanente parcial, na Argentina.

Quadro 2: Benefícios da proteção do trabalho da seguridade da Argentina e do Brasil (2016).

ARGENTINA	BRASIL - RGPS
Benefício incapacidade temporária	Auxílio-doença
Aposentadoria incap. permanente total (66%).	Aposentadoria por invalidez
Após. incap. permanente parcial (de 50 a 65%)	Auxílio-acidente (incap. de pelo menos 50%).
Após. Incap. permanente parcial (menos de 50%)	Suplemento para cuidado constante
Subsídio para cuidado constante	Seguro desemprego (após seis meses de trabalho)
Seguro desemprego (após três meses de trabalho)	FGTS – dispensa sem justa causa
Indenização por morte	Pensão de sobrevivente.
	Abono salarial anual (baixa renda)

Fonte: ISSA (Argentina); Leis 7.990/1998; 8.212/1991 e 8.213/1991, e 13.134/2015 (Brasil).

Desconsiderando as inovações dos governos militares – FGTS e abono salarial -, verifica-se grande semelhança na configuração dessa proteção nos dois países. Em ambos, os

⁵⁹ Leys 24.013/1991, 25.191/1991.

⁶⁰ Ley 25.371/2000.

⁶¹ Leis 12.513/2015, 13.134/2015.

⁶² Leis 8.540/1992, 13.202/2015.

benefícios contra os riscos ocupacionais não requerem períodos de carência para o acesso, exceto o seguro-desemprego, e são não-contributivos para os trabalhadores, sendo seu financiamento responsabilidade exclusiva dos empregadores.

No que se refere à proteção da família, verificam-se também avanços importante nos dois países, especialmente a partir dos anos 2000, quando coalizões de centro-esquerda chegam ao governo federal e o Banco Mundial, colocando na agenda a questão da pobreza, passa a investir fortemente em seu enfrentamento na América Latina e no Caribe, especialmente os de transferência de renda, conforme Steffen (2016).

Na Argentina, as primeiras iniciativas de fortalecimento da proteção da família foram tomadas em 1996, no Governo Menem, quando foi instituído o *Régimen de Asignaciones Familiares*⁶³, que ampliou o público-alvo e o número de benefícios. Além dos trabalhadores formais do setor privado e os beneficiários do *SIJP*, foram incluídos os beneficiários da *Ley sobre Riesgos de Trabajo* e os beneficiários do seguro desemprego. Os benefícios para trabalhadores do setor público não compõem esse regime.

Novas iniciativas de ampliação da proteção da família surgiram no Governo Cristina Kirchner: em 2009, foi criada a *Asignación Universal por Hijo - Protección Social (AUH-PS)* *Asignación por Hijo Discapacitado - Protección Social (AH Discapacitado-PS)* e a *Ajuda Escolar Anual* que os acompanha, e, em 2011, a *Asignación por Embarazo - Protección Social*⁶⁴, contemplando a população não inserida ou com inserção precária no mercado de trabalho, nos mesmos termos da proteção oferecida até então aos trabalhadores segurados.

No Brasil, a proteção da família também foi ampliada, com a criação de programas de transferência de renda para famílias pobres. As modificações iniciaram-se em 1993, quando os auxílios natalidade e funeral tornaram-se não-contributivos e passaram a compor as garantias da política nacional de assistência social. No Governo Fernando Henrique, foram criados, em 1996, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e, em 2001, os Programas Nacionais de Renda Mínima (Bolsa Escola e Bolsa Alimentação), o Programa Auxílio-Gás e, em 2002, o programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA); por fim, em 2002, o benefício maternidade foi estendido às trabalhadoras rurais e às mães adotivas⁶⁵.

O Governo Lula unificou programas de transferência de renda criados no governo anterior (exceto o PETI) e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, criado em 2003, no Programa Bolsa Família (PBF), destinado a famílias em situação de pobreza e extrema

⁶³ Ley 24.714/1996.

⁶⁴ Decretos 1.602/2009, 446/2011.

⁶⁵ Lei 8.861/1994, 10.421/2002.

pobreza⁶⁶. O acesso a dois benefícios (PETI e PBF), assim como às *asignaciones* familiares argentinas depende de teste de meios.

Quadro 3: Benefícios da proteção da família da seguridade da Argentina e do Brasil (2016)

ARGENTINA		BRASIL	
Benefício	Exigência	Benefício	Exigência
Contributivos para o empregador		Contributivos para empregador e trabalhador	
Maternidade	Três meses de serviço	Maternidade/adoção:	
Adoção	Seis meses	(a) empregada e avulsa	(a) Sem carência
Nascimento	Idem	(b) doméstica	(b) Idem
Matrimônio	Idem	(c) segurada especial	(c) 10 contribuições
Pré-Natal	Três meses	(d) contribuintes	(d) Idem
AUH (menor de 18 anos)	Sem carência. Máximo 5	individual e facultativa	Sem carência
AH <i>Discapacitado</i>	Sem carência	Salário-Família:	
Ajuda escolar anual	Idem		
Benefício Cônjuge	--		
Não-contributivos			
AUH -PS	Desemprego	Auxílio-funeral	Renda per capita até ¼ SM
AH <i>Discapacitado</i> -PS	Idem	Auxílio-natalidade	Idem
Ajuda escolar anual-PS	--	PETI	Trabalho infantil, renda baixa
Embarazo-PS	Inscrição Plano NACER	PBF	Renda per capita até R\$85,00

Fontes: Ministério Fazenda. AEPS, 2015; Resolução ANSES nº 299/16.

Como mostra o Quadro 3, no Brasil, a proteção da família está constituída por quatro benefícios não-contributivos para população de baixa renda e dois benefícios contributivos, configuração muito diferente da vigente na Argentina, na qual há nove benefícios não-contributivos para o trabalhador (financiados apenas pelo empregador) e quatro não-contributivos, destinados à população de renda baixa, financiados pelo Governo Nacional.

A despeito das diferenças na proteção da família, é inegável que, nos dois países, houve avanços, nas duas últimas décadas nessa proteção e na do trabalho. Com elas, finalmente, Argentina e Brasil lograram imprimir aos respectivos sistemas a configuração preconizada pela OIT: há benefícios complementares e sequenciais para todos os segmentos da população, cobrindo diferentes riscos, combinando seguro social e subsídios para crianças.

Apesar dos avanços, o legado deixado por uma trajetória de segmentação e dualismo é bastante pesado no Brasil. A Tabela 1 traz o valor médio dos benefícios previdenciários pagos a diferentes segmentos de trabalhadores na Argentina e no Brasil, em 2015.

⁶⁶ MP 132/2003, Decreto 5.209/2004.

Tabela 1: Indicadores selecionados da seguridade social da Argentina e do Brasil (2015)

PODER/ÓRGÃO/PROGRAMA	DESPESAS ⁽¹⁾ (R\$1,00)	BENEFICIÁRIOS (N)(2)	BENEFÍCIO MENSAL- R\$,100 (MÉDIA)	% PIB
ARGENTINA				
PREVIDÊNCIA SOCIAL	199.830.900.000	5.845.019	2.849,00	11,35
ASIGNACIONES FAMILIARES	18.601.241.000	2.078.381	746,00	1,06
TOTAL	218.432.141			12,41
BRASIL				
Poder Legislativo	3.021.224.465	10.360	24.302,00	1,71
Poder Judiciário	6.844.019.002	26.617	21.427,47	
Poder Executivo	91.064.371.901	945.262	8.028,14	
Militares	38.071.160.706	299.044	10.609,13	
Ministério da Defesa	38.071.160.706			
Civis	52.993.211.195	646.218	6.833,76	
Ministério da Educação	11.652.080.791			
Ministério da Fazenda	9.012.003.637			
Ministério da Saúde	7.936.530.528			
Ministério Transportes	3.037.322.654			
Ministério da Justiça	2.887.588.395			
Outros ministérios	18.467.685.190			
PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO (LOA - Programa 0089)	100.929.615.368	982.239	8.562,89	6,87
Outras despesas	41.215.771			
Fundo do Regime Geral de Previdência Social e INSS	405.809.898.936	30.549.726	1.107,00	
PREVIDÊNCIA SOCIAL RGPS/ INSS (LOA-Programa 2061)	405.851.114.707			
BOLSA FAMÍLIA (Programa 2019)	26.787.453.516	13.936.791	160,00	0,45
TOTAL	533.568.183.591			9,04

Fontes: SIAFI, LOA 2015; AEPS, 2015; Ministerio de Hacienda da Argentina, Gasto Público Consolidado.

Notas: (1) Argentina: "gasto público" (Ministerio de Hacienda, Gasto Público Consolidado); Brasil: "despesas pagas" (SIAFI, LOAS, 2015). (2) Argentina: beneficiários dez./2015 (BESS: "beneficiários" das pensões contributivas e não-contributivas; "titulares" das *asignaciones por hijo e hijo discapitado*); Brasil: beneficiários dez./2015 (AEPS: "inativos e pensionistas" do RPPS e "beneficiários ativos" do FRGPS e INSS, inclusive BPC; Gobetti e Almeida (2016): "famílias beneficiadas" do Bolsa Família).

A diferença nos valores médios dos benefícios da proteção previdenciária e da família evidencia os problemas da seguridade brasileira. O legado de dualismo fica evidente no valor médio dos benefícios destinados aos servidores da União e aos beneficiários do RGPS

(R\$8.562,89 e R\$1.107,00, respectivamente). A segmentação é alta especialmente entre servidores, sendo os do Poder Legislativo os mais privilegiados, seguidos pelos do Judiciário. Entre os servidores do Executivo, há hierarquia entre os militares e civis. Entre os beneficiários do RGPS, a segmentação ocorre entre os que têm o benefício limitado ao salário mínimo (segurados especiais e beneficiários do BPC) e o trabalhador do setor privado. Por fim, cabe destacar as despesas altas do Ministério da Fazenda, que é o operador das pensões concedidas pelo Montepio Civil da União.

Conclusão

A comparação do processo de institucionalização da seguridade social argentina e brasileira mostrou diferenças importantes nos atores que a protagonizaram e no sentido de sua contribuição. No lançamento das bases da proteção previdenciária, o protagonismo foi, na Argentina, de coalizões de esquerda, atuando em conjunturas democráticas e, no Brasil, de um governo autoritário. Nos dois países, ditaduras militares lograram promover, no final da década de 1960, a unificação dos diferentes esquemas então vigentes, estabelecendo as bases organizacionais para a solidariedade dos sistemas públicos de repartição, que atingiram, no final da década de 1980, níveis relativamente altos de universalização. Para além desses dois atores – coalizões de esquerda e governos autoritários -, cabe destacar ainda a influência da OIT, enquanto difusora de ideias e catalisadora de compromissos, que imprimiu certa semelhança na configuração nos dois sistemas, em especial na proteção do trabalho. Na proteção previdenciária e na proteção da família, no entanto, as diferenças na força dos interesses corporativos e na conjuntura política entre os dois países, tanto no lançamento de suas bases quanto em seu desenvolvimento, imprimiram a elas configurações bastante diferentes: dualista e segmentada, no Brasil; bastante uniforme e bem mais generosa com os segmentos de baixa renda, na Argentina.

Os privilégios concedidos no lançamento das bases da seguridade brasileira, que reforçaram, nos processos de reestruturação subsequentes, o poder de influência das elites agrárias e da burocracia estatal, especialmente dos segmentos do topo, assim como a ausência de coalizões de esquerda no poder por períodos maiores de tempo, explicam o atraso na universalização da seguridade brasileira em relação à argentina. Como verificado, embora os benefícios quase-contributivos tenham sido instituídos nos dois países praticamente na mesma época (1967, na Argentina, e 1973, no Brasil), os não-contributivos surgiram na Argentina entre 1947 e 1948, quase cinco décadas antes de sua regulamentação no Brasil, em 1993. Em contrapartida, a previdência brasileira garantiu

aposentadorias não-contributivas a todo o funcionalismo público entre 1934 e 1993 (praticamente 60 anos de vigência), e pensões quase-contributivas à alta burocracia estatal e militar entre 1890 e 2012 (122 anos). Na Argentina, privilégios a servidores públicos foram concedidos apenas na fase final de institucionalização da previdência, na segunda metade do século XX, sendo revogados logo no início dos anos 2000.

Sem sombra de dúvida, o fator determinante do dualismo na proteção previdenciária brasileira – a existência de dois regimes previdenciários completamente diferentes - foi significativamente diluído com as reformas das décadas de 1990 e 2000, e, assim, grande parte da segmentação, evidenciada na Tabela 1, irá desaparecer em algumas décadas.

Independentemente da configuração, os dois países enfrentam o grande desafio de imprimir sustentabilidade financeira à seguridade social, em virtude, especialmente, do amadurecimento da proteção previdenciária e do envelhecimento da população. Aumentar a idade de aposentadoria não é solução, especialmente para o trabalhador do setor privado, que tem suas chances de emprego reduzidas ou precarizadas nos últimos anos de sua vida ativa, assim como não é solução a precarização dos benefícios quase-contributivos e não-contributivos, tão duramente conquistados, no caso do Brasil.

Sendo assim, o maior desafio, no caso do Brasil, é equilibrar a universalidade da seguridade com o legado de segmentação deixado por sua trajetória. Nessa direção, uma estratégia que pode ajudar é a eliminação dos privilégios remanescentes, por exemplo, os dos congressistas e da elite agrária. Certamente, isto não é fácil, pois os primeiros são justamente os que tomam as decisões, e os últimos acabam de provar sua grande influência, com a aprovação, no Senado Federal, de mais um programa bilionário de renegociação de dívidas dos produtores rurais com o Funrural, em uma conjuntura de forte crise fiscal (Projeto de Lei 165/2017).

REFERÊNCIAS

ANLLÓ, Guillermo; CETRÁNGOLO, Oscar. Políticas sociales em Argentina: viejos problemas, nuevos desafios. In: *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina, 2002-2007*. Buenos Aires, CEPAL, 2007.

ARGENTINA. ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL Resolución nº 299, de 31 de agosto de 2016. Movilidad. Rangos y Montos. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265103/norma.htm>> Acesso em: 29 de dezembro de 2016.

_____. MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL/SECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL. *Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS)*, 4º trimanllestre de 2015. Disponível em:

<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bess_4trim_2015.pdf>cesso em: 03/04/2016.

_____. MINISTERIO DE HACIENDA. Gasto Público Consolidado, 2015. Disponível em: <<https://www.minhacienda.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-macroeconomica/gasto-publico-consolidado/>> Acesso em 03/04/2016.

ARZA, Camila. Quem recebe o quê? Princípios e impactos distributivos do sistema previdenciário argentino. *Revista Tempo do Mundo*, vol. 4, nº 2, ago. 2012, p. 183-205.

BERTRANOU, Fabio; CETRÁNGOLO, Oscar; GRUSHKA, Carlos; CASANOVA, Luis. *Encrucijadas em la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafios para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: Cepal y Oficina Internacional del Trabajo, 2011.

BIERNART, Carolina; RAMACCIOTTI, Karina. La protección a la maternidad de las trabajadoras en Argentina: aspectos legales y administrativos en la primera mitad del siglo XX. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, vol. 18, supl. 1, 2011.

CARVALHO, José M. *Cidadania no Brasil: O Longo Caminho*. Editora Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 2006.

DEACON, B. *Global Social Policy & Governance*. London: SAGE, 2007.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

_____. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova Revista de Cultura Política*, nº 24, 1991.

IPEA. *Boletim de Políticas Sociais*, nº 23. Brasília, 2015.

MAURIZIO, Roxana; VÁZQUEZ, Gustavo. Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo em el comportamiento laboral de los adultos. *Revista Cepal*, nº 113, 2014.

MESA-LAGO, Carmelo. *Reassembling Social Security: a survey of pensions and healthcare reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MIRANDA, Geralda L. O ciclo de política como campo estratégico: o caso do Benefício de Prestação continuada. *Dados*, vol. 56, no 2, p. 439 a 482, 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *World social security report: providing coverage in times of crisis and beyond, 2010-2011*. Gênova, 2010.

_____. *Panorama da Aplicação da Convenção 102 da OIT, que trata das normas mínimas da Seguridad Social*. (S/D). Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/gender/doc/livroboaspraticasrevis%C3%A3ofinal_996.pdf> Acesso em: 08 de dezembro de 2016.

PESSOLANI, Hector O. Sistema jubilatorio argentino. *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas*. UCA. FCSE, ano 4, nº 17, S/D.

PIERSON, Paul. When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World Politics*, v. 45, n. 4, p. 595-628, 1993.

SANTOS, Wanderley G. *Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, Sidney J.; DINIZ, Simone. Reforma previsional, sindicalismo y processo de toma de decisiones em Argentina y em Brasil. TRABALHO APRESENTADO NO IV CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINOAMERICANA DE CIÊNCIA POLÍTICA. São José, Costa Rica, 5 a 7 de agosto de 2008.

STEFFEN, Mariana W. Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) como atores de política social: o caso do Banco Mundial na América Latina e Caribe (2008-2014). TRABALHO APRESENTADO NO 40º ENCONTRO ANUAL ANPOCS, Caxambu, 2016.