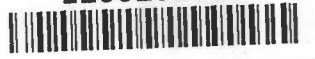


1200201659



**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

PAULA MEYER SOARES PASSANEZI

**A EVOLUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SEGUNDO
DOUGLASS NORTH**

Uma Visão Crítica com Aplicação para o Caso da Previdência
Social no Brasil



Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP

Área de concentração: Economia como requisito para a obtenção de título de Doutora em Economia

Orientador: Robert Nicol

SÃO PAULO
2002

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data	Nº de Chamada
13.09	368.4(81) P286e
Título	Tese
1659/2002	e. 1

SP00027368-1

PASSANEZI, Paula Meyer S, A Evolução das Instituições segundo Douglass North -Uma Visão Crítica com Aplicação para o Caso da Previdência Social no Brasil, São Paulo: EAESP/FGV, 2002.224p. (Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Economia de Empresas)

Resumo: Trata de analisar o processo de criação das instituições à luz do pensamento de North (1990) e o seu efeito na trajetória de crescimento econômico das nações. Utilizando a história da Previdência Social no Brasil embasa a sua argumentação que nem todo processo de criação das instituições segue necessariamente os preceitos da lógica econômica.

Palavras-Chaves: Instituições; Previdência Social; Crescimento Econômico; Evolução; Racionalidade.

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**A EVOLUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SEGUNDO
DOUGLASS NORTH**

Uma Visão Crítica com Aplicação para o Caso da Previdência
Social no Brasil

BANCA EXAMINADORA

Prof. Orientador:

Prof.

Prof.

Prof.

SÃO PAULO
2002

ENCAMINHAMENTO DE ERRATA

onde se lê	leia-se	página	Parágrafo	rodapé	linha
o	≥	59		64	3
...para darmos um passo à frente tomando o modo pelo qual as instituições alteram o preço pago, a convicção de uma determinada pessoa e que também desempenha um papel...	...dar um passo adiante considerando o modo pelo qual as instituições alteram o preço pago pela convicção de uns e consequentemente como as motivações não maximizantes de renda influenciam as escolhas.	66		81	1 e 2
As escolhas racionais só permite o alcance a mão de decisões a cada semana, deixando para trás importantes decisões para trás.	As escolhas racionais só permitem a tomada de decisões semana a semana, deixando para trás vários problemas não solucionados.	89		107	3 e 4
CARBONE apud Draibe e Aureliano, 1989	Draibe e Aureliano apud CARBONE, 1989	101	5		2
DESPESAS COM SEGURIDADE SOCIAL (%)	DESPESAS COM SEGURIDADE SOCIAL EM (% DO PIB)	110			
contribuíram	Contribuiu	112		127	1
56% para nenhum tipo	56% não contribuiu para nenhum tipo	112		127	1
INCREMENTO NA ARRECADAÇÃO DECORRENTE DE MEDIDAS IMPLEMENTADAS GANHOS 2000	INCREMENTO NA ARRECADAÇÃO DE MEDIDAS IMPLEMENTADAS GANHOS 2000 (R\$ milhões)	119			
(CARBONE, 1991, p.XX)	(CARBONE, 1991, p.132)	122	1		1
(CARBONE apud Cohn, 1980)	(Cohn apud CARBONE, 1991)	127	3		7
17.709.767	17.473.840	154	1		3
BENEFÍCIOS EM MANUTENÇÃO	BENEFÍCIOS EM MANUTENÇÃO (R\$ 1.000 de Dez. 1997)	154			
OS MARAJÁS DO INSS	OS MARAJÁS DO INSS (R\$ correntes)	172	4		1
RESULTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – SERVIDOR PÚBLICO 1999	RESULTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – SERVIDOR PÚBLICO 1999 (R\$ milhões)	193	5		1
RESULTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – SERVIDOR PÚBLICO 1998	RESULTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – SERVIDOR PÚBLICO 1998 (R\$ milhões)				
R\$ 3.386.00	R\$ 3.386,00 milhões	194	1		1
R\$ 4.727.30	R\$ 4.727,30 milhões	194	1		2

Visto do orientador: _____

Robert Nicol

Aos meus pais , Otomar e Silvinha, que me ensinaram a lutar pela vida. Á paixão da minha vida, Reynaldo, pelo incentivo e companheirismo em todos os instantes. Finalmente às minhas duas lindas filhas, Bruna e Beatriz, por suportarem a mãe longe por tantos momentos.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
-----------------	----

PARTE I - A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL E O PENSAMENTO DE DOUGLASS NORTH

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES: COASE E A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL (NEI)	25
---	----

CAPÍTULO 2. OS ELEMENTOS EMBASADORES DO PENSAMENTO DE DOUGLASS NORTH. 31	
--	--

2.1. DEFINIÇÃO DE INSTITUIÇÕES	31
--------------------------------------	----

2.2. INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES	34
--	----

2.3. A TEORIA DAS INSTITUIÇÕES	36
--------------------------------------	----

2.3.1. A Teoria de Comportamento Humano	37
---	----

2.3.2. A Teoria dos Custos de Transação	40
---	----

2.4. A MUDANÇA INSTITUCIONAL	41
------------------------------------	----

2.5. A PERFORMANCE ECONÔMICA E A PATH DEPENDENCE	45
--	----

CAPÍTULO 3. A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO DE NORTH E AS CRÍTICAS RELATIVAS ÀS SUAS IDÉIAS	49
--	----

3.1. ALGUMAS CRÍTICAS AO PENSAMENTO DE DOUGLASS NORTH (1973, 1981 E 1990)	49
---	----

3.2. O REDUÇIONISMO E A EVOLUÇÃO DAS SOCIEDADES SEGUNDO A VISÃO DE NORTH (1990)	64
---	----

3.3. Conclusão	75
----------------------	----

CAPÍTULO 4. A QUESTÃO DA RACIONALIDADE E A TEORIA DE NORTH (1990)	77
---	----

4.1. INTRODUÇÃO	77
-----------------------	----

4.2. UM ESTUDO ACERCA DA RACIONALIDADE	80
--	----

4.2.1. AÇÃO HUMANA E OS PRECEITOS DA RACIONALIDADE	80
--	----

4.2.1.1. As Ações Lógicas e Não Lógicas na Visão de Pareto (1936)	82
---	----

4.2.1.2. O Ser Humano e os Limites da Sua Racionalidade.....	87
--	----

4.3. Conclusão	95
----------------------	----

PARTE II - A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

CAPÍTULO 5. SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL: ASPECTOS CONCEITUAIS E NORMATIVOS	100
---	-----

5.1. INTRODUÇÃO	100
-----------------------	-----

5.2. ASPECTOS CONCEITUAIS DA SEGURIDADE SOCIAL	101
--	-----

5.2.1. DEFINIÇÕES E CONCEITOS BÁSICOS	101
---	-----

5.2.2. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES	105
--------------------------------------	-----

5.2.3. O CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL	106
---	-----

CAPÍTULO 6. ASPECTOS CONCEITUAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	111
--	-----

6.1. DEFINIÇÕES E CONCEITOS BÁSICOS	111
---	-----

6.1.1. PRINCÍPIOS E DIRETRIZES	115
--------------------------------------	-----

6.2. Conclusão	120
----------------------	-----

CAPÍTULO 7. RETROSPECTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PRÉ-CONSTITUIÇÃO DE 1998	121
7.1. <i>O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DURANTE OS ANOS 20 E 30</i>	122
7.2. <i>O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DURANTE O PERÍODO POPULISTA</i>	126
7.3. <i>A LEI ORGÂNICA DA PREVIDÊNCIA (LOPS)</i>	133
7.4. <i>A UNIVERSALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL NOS ANOS 70</i>	138
 CAPÍTULO 8. MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS RECENTES NA PREVIDÊNCIA SOCIAL	
8.1 <i>O PROCESSO CONSTITUINTE E A PREVIDÊNCIA SOCIAL</i>	145
8.2. <i>OS GRUPOS DE DISCUSSÃO NA FASE PRÉ – CONSTITUINTE</i>	147
8.3. <i>AS MUDANÇAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 - UM NOVO PANORAMA CONCEITUAL</i>	149
8.3.1 <i>.UNIVERSALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIO</i>	153
8.3.2. <i>A APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO E OS SEUS EFEITOS PERVERSOS:</i>	158
8.3.3. <i>OS SERVIDORES PÚBLICOS E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988</i>	162
8.3.3.1. <i>Regime Jurídico Único</i>	163
8.3.3.2. <i>Os Servidores Públicos Federais</i>	169
8.3.3.3. <i>Os Ex-combatentes e Anistiados</i>	172
8.4. <i>A SEGURIDADE SOCIAL E AS DISCUSSÕES APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL</i>	173
8.5. <i>A TRAMITAÇÃO DAS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO</i>	176
8.6. <i>A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL NO. 20 E AS OUTRAS MEDIDAS APROVADAS</i>	182
8.6.1 <i>A Emenda Constitucional nº 20/98 e o Fator Previdenciário</i>	187
8.7. <i>CONCLUSÃO</i>	198
 CAPÍTULO 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS	199
 BIBLIOGRAFIA	204
 ANEXO – EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	214

LISTA DE TABELAS

TABELA 6.1. – TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO DA QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS EM MANUTENÇÃO (%)	117
TABELA 6.2. – INCREMENTO NA ARRECADAÇÃO DECORRENTE DE MEDIDAS IMPLEMENTADAS - GANHOS 2000	119
TABELA 7.1. – DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO SALDOS EM BALANÇO DOS EX-INSTITUTOS EM 31.12.68	134
TABELA 8.1. – BENEFÍCIOS EM MANUTENÇÃO (NÚMEROS ABSOLUTOS – 1988-97).....	154
TABELA 8.2. – RANKING E EVOLUÇÃO DA RENDA DOMICILIAR RURAL NOS ESTADOS 1991/93 – EM US\$	155
TABELA 8.3. – DESPESAS E FONTES DE FINANCIAMENTO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO RURAL -1991/95.....	157
TABELA 8.4. – BRASIL – ESTOQUE DE APOSENTADORIAS URBANAS POR TEMPO DE SERVIÇO, POR GRUPOS DE IDADE NA DATA DA CONCESSÃO (%) - 1997.....	159
TABELA 8.5. – PROPORÇÃO DA QUANTIDADE DE ATS EM RELAÇÃO AO TOTAL DE APOSENTADORIAS URBANAS EM MANUTENÇÃO VERSUS EXPECTATIVA DE VIDA AO NASCER, SEGUNDO REGIÃO - 1998	160
TABELA 8.6. – PREVIDÊNCIA SOCIAL: TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO ANUAL DA QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS EM MANUTENÇÃO - 1981/1997	162
TABELA 8.7. – SERVIDORES PÚBLICOS ESTATUTÁRIOS ESTADUAIS ATIVOS: REMUNERAÇÃO E IDADE MÉDIA – 1996.....	165
TABELA 8.8. – REFORMA DA PREVIDÊNCIA NOS ESTADOS – 1998/2000	167
TABELA 8.9. – REFORMA DA PREVIDÊNCIA NOS ESTADOS – 1998/2000	167
TABELA 8.10. – COMPARAÇÃO ENTRE APOSENTADORIAS – 1997	171
TABELA 8.11. – OS MARAJÁS DO INSS.....	172

TABELA 8.12. – ARRECADAÇÃO LÍQUIDA, BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO – JAN/01 A JUN/01 – (VALORES EM R\$ MILHÕES DE JUN/01) - INPC ... 191

TABELA 8.13. – RESULTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO – 1999.... 193

TABELA 8.14. – RESULTADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – SERVIDOR PÚBLICO – 1998..... 194

TABELA 8.15. – INCREMENTO NA ARRECADAÇÃO DECORRENTE DE MEDIDAS IMPLEMENTADAS COM A REFORMA – GANHOS EM 2000 196

LISTA DE QUADROS

QUADRO 5.1. – FONTES DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL.....	107
QUADRO 5.2. – DESPESAS COM SEGURIDADE SOCIAL – (%)	110
QUADRO 7.1. – CAIXA DE APOSENTADORIA – DATA DA FUNDAÇÃO.....	123

LISTA DOS BOXES

Box 7.1. – A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL NA ERA POPULISTA	132
Box 8.1. – FATOR PREVIDENCIÁRIO.....	189

LISTA DE ABREVIATURAS

ABRAPP	=	Associação Brasileira de Previdência Privada
ATS	=	Aposentadoria por Tempo de Serviço
CAP	=	Caixa de Aposentadorias e Pensões
CCCJ	=	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CCJR	=	Comissão de Constituição de Justiça e Redação
CDP	=	Certificados de Dívida Pública
CDS	=	Conselho de Desenvolvimento Social
CEF	=	Caixa Econômica Federal
CEME	=	Central de Medicamentos
CF	=	Constituição Federal
CLT	=	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNT	=	Conselho Nacional do Trabalho
CRPS	=	Comissão de Reestruturação da Previdência Social
CSLL	=	Contribuição Sobre o Lucro líquido
CT	=	Conselho do Trabalho
DATAPREV	=	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
EC	=	Emenda Constitucional
FAS	=	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FIES	=	Fundo de Incentivo ao Ensino Superior
FNS	=	Fundo Nacional de Saúde
FPAS	=	Fundo de Previdência e Assistência Social
FUNABEM	=	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNRURAL	=	Fundo de Previdência e Assistência ao Trabalhador Rural
IAPAS	=	Instituto de Administração Financeira
IAPB	=	Instituto de aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	=	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciais
IAPFESP	=	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos
IAPI	=	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários

IAPM	=	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos
INAMPS	=	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPC	=	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPS	=	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	=	Instituto Nacional de Seguridade Social
ISSB	=	Instituto dos Serviços Sociais do Brasil
LBA	=	Legião Brasileira de Assistência
LDO	=	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOPS	=	Lei Orgânica da Previdência Social
MPAS	=	Ministério da Previdência e Assistência Social
MT	=	Ministério do Trabalho
MTIC	=	Ministério do Trabalho e Indústria e Comércio
MTPS	=	Ministério do Trabalho e Previdência Social
NEI	=	Nova Economia Institucional
PEC	=	Projeto de Emenda Constitucional
PES	=	Programa de Estabilidade Social
PLC	=	Projeto de Lei Complementar
PNAD	=	Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílio
PND	=	Plano Nacional de Desenvolvimento
PRORURAL	=	Programa de Assistência Rural
REFIS	=	Programa de Recuperação Fiscal
RGPS	=	Regime Geral de Previdência Social
RJU	=	Regime Jurídico Único
SAMDU	=	Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência
SINPAS	=	Sistema Nacional de Previdência e Assistência
SPC	=	Secretaria de Previdência Complementar
STF	=	Supremo Tribunal Federal
SUSEP	=	Superintendência de Seguros Privados
TFT	=	Taxa de Fecundidade Total
UDN	=	União Democrática Nacional
VEI	=	Velha Economia Institucional

AGRADECIMENTOS

Compreender por que nações enveredam por caminhos às vezes tão díspares quando aparentemente possuíam todas as condições econômicas necessárias para perseguir trajetórias mais promissoras sempre foi um desafio para todos nós, economistas. Após ler a abordagem de Douglass North (1990) referente ao papel das instituições na evolução das sociedades, compreendi que essa é uma discussão que sobrepõe qualquer aparato teórico estritamente econômico. É necessário também compreender o indivíduo e a sua essência, se quisermos extrair alguma resposta em torno do assunto.

Douglass North simplesmente aumentou a minha curiosidade em relação aos caminhos percorridos pelas nações, e isso me levou a questionar vários aspectos acerca da abordagem do crescimento econômico realizada por ele. Essa inquietação transformou-se no meu trabalho de doutoramento que questiona não só a abordagem realizada por ele, Douglass North, bem como a sua visão em relação ao indivíduo.

A realização de investigação de tal envergadura deve-se acima de tudo à orientação e à capacidade analítica de meu orientador, Professor Robert Nicol. A ele devo a compreensão e a imensa gratidão em me ajudar a refinar a abordagem desenvolvida por North, e a desenvolver uma visão mais crítica em relação à abordagem de crescimento econômico e instituições.

Ao Prof. Artur Barrinuevo e novamente ao Prof. Robert Nicol, agradeço pela confiança depositada no meu trabalho ao ingressar novamente em 1998 na Fundação Getúlio Vargas, agora para realizar o Doutorado em Economia de Empresas.

A todos os funcionários da biblioteca e da secretaria de pós-graduação da EAESP/FGV, agradeço pelo permanente apoio, carinho e atenção.

A realização desse trabalho não teria sido possível sem a ajuda e o estímulo permanente dos amigos. Agradeço à minha amiga Celina Ramalho, ao Eduardo Correia e ao Marco Antonio Cintra, assim como ao apoio financeiro da CAPES na realização do curso e da tese de doutorado.

Por fim, agradeço o apoio e a compreensão do meu marido maravilhoso que sempre me estimulou e me ensinou a crescer e enfrentar os desafios da vida e Às minhas adoráveis filhas, Bruna e Beatriz.

Este trabalho dedico com especial carinho aos meus pais, Otomar e Silvinha, que, mesmo de longe, torcem pela minha empreitada.

INTRODUÇÃO

As diferenças econômicas e sociais entre países intrigam economistas e sociólogos. As causas para a existência de situações tão díspares têm sido tema central das teorias que procuram estudar a evolução dos países.

Sob a ótica da Ciência Econômica, a base das teorias de crescimento advém de questões levantadas por seus primeiros pensadores econômicos, como SMITH (1776), RICARDO (1817) e MALTHUS (1798). Mais tarde, autores como SCHUMPETER (1934), HARROD (1939), DOMAR (1946), SOLOW (1957 e 1958) e ARROW (1962) destacaram-se na discussão do tema. Para a maioria desses autores, o crescimento era visto como sendo um vetor resultante do comportamento e da dinâmica de acumulação de fatores de produção, sejam eles *capital físico* ou *humano*; dos efeitos do progresso tecnológico sob a forma de novas descobertas de produtos e técnicas de trabalho; ou, ainda, do poder de monopólio como incentivo para o avanço tecnológico.

O *mainstream* sintetizado pela teoria de SOLOW – SWAN (1957 e 1958) constituiu-se no paradigma da teoria e da investigação empírica sobre o crescimento econômico por muitos anos. Muitas previsões da teoria de Solow – Swan não se concretizaram, como a hipótese de convergência, transformando-a em alvo de críticas.¹ Uma infinidade de experimentos empíricos sinalizava que uma boa parte do crescimento econômico poderia ser explicada pelo chamado “resíduo de Solow”.

O elemento de ruptura em relação ao pensamento dominante representado pela teoria de Solow foi a publicação do artigo “*Increasing returns and long-run growth*” de Romer em 1986, o qual atribui a causa do crescimento econômico no longo prazo a fatores “endógenos”, diferindo da tese de Solow, que sempre depositou a responsabilidade da existência de crescimento econômico a fatores “exógenos”, como taxa de poupança e nível de investimento. Sem dúvida, a teoria de ROMER (1986) foi um marco na concepção de

¹ Países que possuem uma estrutura semelhante no sentido de que os parâmetros nível de poupança (s), taxa de crescimento populacional (n) e depreciação do capital (δ) bem como a mesma função de produção, os valores de estado estacionário y^* e k^* também serão os mesmos. Assumindo que estes países diferem apenas no nível inicial de estoque de capital *per capita*. A hipótese de convergência de Solow diz que os países (ou regiões) cujo estoque de capital inicial é menor tendem a convergir mais rápido que aqueles cujo nível de estoque de capital *per capita* seja maior. (Convergência Absoluta)

uma nova teoria de crescimento econômico, e trouxe consigo várias discussões em torno dos fatores determinantes do crescimento econômico dos países.²

Outro avanço relevante foi a incorporação das teorias de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e de competição imperfeita nas teorias de crescimento econômico. Nesses modelos, o avanço tecnológico é resultado de investimentos maciços em atividades de P&D, que, por sua vez, correspondem a atividades recompensadas por um poder de monopólio *ex-post*. Se não houver um esgotamento de idéias de atividades rentáveis, essa economia terá uma taxa de crescimento positiva no longo prazo. Neste caso, a taxa de crescimento depende de ações governamentais no que diz respeito à tributação, proteção de novos inventos, provisão de infra-estrutura e regulamentação dos mercados. Em resumo, a taxa de longo prazo fica condicionada a políticas governamentais.

Em suma, o diferencial entre países ricos e pobres tem-se revelado crescente, com a teoria neoclássica tendo-se mostrado incapaz de explicar as razões dessa divergência entre países. Diante dessa limitada capacidade explicativa, vertentes alternativas de pensamento surgiram, com destaque para a teoria institucional capitaneada por Douglass North.³ NORTH (1973) foi um dos precursores a relacionar instituições ao desempenho econômico das nações⁴. Segundo o autor, o ambiente institucional tem forte influência sobre o crescimento econômico de um país.

Na realidade, NORTH (1990) estava preocupado em responder a duas questões importantes sobre crescimento econômico; a primeira aos motivos que levam países a terem trajetórias de crescimento tão divergentes; e a segunda, refere-se à insistência de caminhos desastrosos de crescimento em alguns países. Em outros termos, por que, ao perceber uma trajetória descendente de crescimento econômico, alguns países persistem nessa mesma trajetória?⁵

² A teoria de ROMER (1986) foi um marco, pois abriu uma discussão em torno dos fatores determinantes do crescimento no longo prazo. Esta questão é muito mais importante do que apenas observar os mecanismos cíclicos e os efeitos das políticas fiscais e monetárias.

³ Douglass North foi o ganhador do prêmio Nobel de Economia em 1993.

⁴ A teoria institucional de North insere-se em um conjunto de teorias, denominado a Nova Economia Institucional (NEI).

⁵ ALCHIAN (1950) acreditava que a competição se encarregaria de eliminar as instituições inferiores e premiaria as que conseguissem sobreviver e com isso haveria uma solução aos problemas humanos.

NORTH (1990) vinculou a resposta a essas duas questões ao binômio crescimento econômico e *instituições* de cada país.

Na visão de NORTH (1990), as instituições são nada mais do que uma "uma criação do ser humano". Para ele, o processo de criação delas é racional com uma ponderação dos custos e benefícios econômicos. Por serem fruto da criação humana, as instituições podem perfeitamente gerar ou não crescimento econômico. Isso ocorre principalmente por *dois* fatores: do aprisionamento a uma estrutura de instituições e do fato de que não se pode reduzir a realidade a um universo de informações conhecidas, o que pode propiciar a criação de instituições que não sejam necessariamente as mais adequadas e eficientes. Exemplo dessa situação acontece com frequência no ramo da tecnologia no qual nem sempre a tecnologia escolhida corresponde àquela que gera uma produção maior e a um custo menor. É possível prevalecer uma tecnologia mediana em termos de eficiência, por razões políticas ou econômicas. Quando há a prevalescência de uma tecnologia menos eficiente, as nações simplesmente ficam *locked-in*, ou seja, ficam aprisionadas a uma estrutura tecnológica que não é a melhor o que, além de propiciar um nível de crescimento econômico menor, dificulta a penetração de tecnologias mais rápidas e eficientes. O mesmo ocorre com as instituições: nem sempre as instituições que surgem e que conseguem se manter são as mais eficientes e, portanto, as que poderiam gerar um crescimento econômico mais satisfatório.

Em suma, como a *performance* da economia é afetada pelo efeito das instituições sobre os *custos de transação e de produção*, nem sempre as instituições prevaescentes são as que minimizam esses custos de transação e, portanto, maximizem os efeitos sobre o crescimento econômico. (NORTH, 1990, p. 5).

Essa visão atual de North representa uma evolução em relação ao artigo anterior (NORTH e THOMAS, 1973). Nesse, por meio de alterações nos preços relativos, acreditase que novos incentivos poderiam ser criados para a construção de instituições cada vez mais eficientes. O abandono dessa visão de instituições eficientes é de 1981, quando o autor admite que é possível a sobrevivência de instituições ineficientes.

A abordagem de crescimento econômico desenvolvida por NORTH (1990) foi alvo de críticas por parte de alguns autores. ELORANTA (1990), por exemplo, desnuda a teoria

de *path dependence*, através de um estudo de caso de estratégia militar de países nórdicos, em que mostra a falta de causalidade e racionalidade contida nesta teoria de *path dependence*. ELORANTA (1990) mostra que outros fatores como, por exemplo, *fatores políticos* podem reger a trajetória e o processo de criação das instituições e que não são somente *fatores de ordem econômica* que levam as instituições a mudar. Por outro lado, as teorias de *path dependence* são realistas no sentido de chamarem a atenção para a limitação de escolhas que qualquer indivíduo pode ter. Como o campo de visão de qualquer ser humano é extremamente limitado e as escolhas realizadas pelos indivíduos também o são, somente um ser onisciente e perfeito seria capaz de avaliar de modo preciso qual seria a melhor decisão de escolha a ser tomada. Como essa não é uma característica inerente ao ser humano, muitas escolhas são tomadas dentro de uma lógica diferenciada. Por isso é bastante compreensível que nem todas as escolhas se revistam do mesmo logicismo. Enquanto na esfera política uma determinada decisão pode ser perfeitamente cabível e lógica em uma outra esfera como, por exemplo, a econômica, essa mesma decisão pode estar completamente destituída de uma lógica aceitável e o resultado pode ser uma trajetória de crescimento econômico completamente adversa.

É dentro dessa atmosfera inquietante que se pretende buscar um entendimento lógico da teoria desenvolvida por NORTH (1990). Como o autor mesmo elucida no início do seu texto, entender o desempenho econômico das nações não é tarefa tão simples, pois existirá sempre um "gap" entre o que realmente ocorre na realidade e o que a teoria desenvolvida deseja provar.

Na realidade, a teoria de crescimento desenvolvida por NORTH (1990) não deixa de discutir as mudanças sociais que ocorrem na sociedade. Essas mudanças correspondem a movimentos cuja origem pode ser interna ou externa. Na visão de NORTH (1990), como veremos, o elemento causador da mudança social é de ordem externa (alteração nos preços relativos ou mudanças tecnológicas) que, por sua vez, alteram o conjunto de oportunidades, o que acaba induzindo os agentes a buscar novas formas de aumentar os seus *pay-offs*, isto é, melhorar os seus níveis de rendas pessoais. A criação das instituições advém conjuntamente da possibilidade de capturar esses *pay-offs*. A nossa discussão recai justamente nesse ponto enfatizado por NORTH (1990) de que todo o processo de criação das instituições está atrelado à idéia de aumento dos ganhos econômicos. Como ele mesmo

ênfatiza, trata-se de processo dotado de uma racionalidade econômica ímpar apesar de fazer concessões preferencialmente de que na realidade as coisas são mais complexas.

O objetivo desta tese é contribuir para a formação de um referencial analítico e conceitual mínimo dos principais fatores condicionantes do processo de criação das instituições, a partir da teoria desenvolvida por NORTH (1990). Procuraremos mostrar que os seus pressupostos limitam a capacidade explicativa de sua teoria. Esses pressupostos tomam os indivíduos como sendo calculistas e dotados de uma racionalidade econômica ímpar. Discutiremos esses pressupostos e mostraremos que o ser humano não se restringe a um ser que só calcula os seus ganhos futuros e imediatos. Na verdade, o indivíduo é um ser complexo, possuidor de uma série de objetivos que almeja alcançar. Nem sempre os objetivos são exclusivamente ou primordialmente de ordem econômica, mas também de ordem pessoal, ideológica, política, etc. A ponderação que faz o indivíduo tomar determinada decisão *à la* neoclássicos como imaginou NORTH (1990) é, a meu ver, impossível. Essa impossibilidade advém de dois pontos principais. Primeiramente quando se tem uma multiplicidade de objetivos a serem alcançados, é impossível pinçar uma determinada ação que maximize de uma única vez todos esses objetivos. Segundo, como o indivíduo é um ser complexo e dotado de emoções, sentimentos e desejos diversos, não é razoável acreditar que as decisões tomadas sigam fielmente a lógica racional. Outras variáveis interferem na tomada dessas decisões, o que nos leva a descartar a idéia de que a evolução das sociedades se dê única e exclusivamente pela via racional econômica. É fundamental considerarmos as outras decisões que fazem interface com a economia, como as decisões políticas por exemplo, mas que infelizmente não estão inseridas na discussão realizada por NORTH (1990).

A hipótese básica da tese é justamente procurar mostrar que o surgimento das instituições, segundo a visão de NORTH (1990) representa um arcabouço teórico promissor mas limitado, no sentido de que nem sempre é fruto de um processo racional onde a ponderação dos ganhos econômicos constitui o único elemento que justifica a criação das instituições. Estas são elementos significativos no processo de evolução das nações, mas o arcabouço teórico da NEI e consequentemente o desenvolvido por NORTH (1990) são promissores, mas insuficientes na realização de tal investigação.

Primeiramente é importante considerar que as decisões são em geral tomadas conjuntamente a partir de grupos de pessoas que nem sempre possuem os mesmos objetivos e interesses. Isso é fato, pois nem sempre as pessoas se encontram no mesmo estágio de vida e, conseqüentemente, os desejos e interesses também não são os mesmos. Essa diversidade põe em xeque a teoria de criação das instituições desenvolvida por NORTH (1990). Segundo o autor, as instituições correspondem ao vetor resultante das decisões tomadas conjuntamente e é justamente a ponderação econômica desses vários interesses e objetivos do grupo que darão o molde da instituição nascente. A nossa investigação procura ser mais geral que a de NORTH (1990). É importante considerar o aspecto de que nem sempre essas decisões tomadas pelo grupo passam ou passarão sempre pela esfera econômica, ou seja, existirão outras variáveis de maior “peso” que certamente influirão na decisão final, e essas outras variáveis não necessariamente foram ponderadas exclusivamente de acordo com a lógica econômica.⁶ Em meio a diversidade de objetivos e interesses, a ponderação desses pode seguir uma lógica diferente da econômica e a teoria das instituições desenvolvida por NORTH (1990) deixa essa lacuna em aberto não fazendo uma menção em relação à racionalidade econômica e política.⁷ Daí a importância em alargar o escopo de análise dos fatores condicionantes do crescimento econômico. E um estudo dessa natureza que envolva *instituições* e o processo que as origina necessita levar em consideração os fatores não-econômicos, para que possamos ter uma compreensão mais abrangente da trajetória econômica das nações. Nesse sentido, um entendimento dessa natureza exige uma análise histórica dos principais movimentos sociais e políticos ocorridos, sempre procurando desvendar as personalidades e os interesses que existem por trás de cada um desses movimentos.

Considerando o importante papel exercido pela Previdência Social enquanto instituição fomentadora do desenvolvimento econômico das nações, mostraremos, a partir

⁶ Na sociologia, por muitos e muitos anos acreditou-se que a mola das mudanças sociais que ocorrem na sociedade decorria de fatores que estavam fora do controle do homem. Essa força advinha de uma dimensão sobrenatural. Com a secularização da sociologia atribuiu-se a fatores terrenos (demográficos, tecnológicos, etc...) o elemento causador das mudanças sociais. Finalmente, a sociologia chegou a um último estágio mas infelizmente ainda não humanizada. A sociedade ganhara uma visão organicista em que os indivíduos eram vistos como unidades que se aglomeravam em grupos e que, por sua vez, inter-relacionavam entre si.

de uma retrospectiva histórica da Previdência Social do Brasil, a dinâmica e a evolução desse sistema e de que modo, em alguns momentos da história, o processo de criação de instituições de previdência estiveram mais fortemente ligados à esfera política do que a esfera econômica propriamente dita. Essa ligação da previdência a decisões políticas é perfeitamente compreensível, se formos capazes de mensurar os impactos dessa instituição na trajetória econômica das nações. A crise do Estado, por exemplo, surge a partir de uma falta de sincronia entre interesses políticos e econômicos. A própria gênese e maturidade do sistema previdenciário brasileiro foram praticamente fruto de decisões de cunho político. A promulgação da Emenda Constitucional nº 20, por exemplo, foi um longo processo político não sendo fruto de poder de uma barganha ponderada pelo mecanismo de ganhos e perdas dos atores como imaginou NORTH (1990). Portanto, a lógica de NORTH (1990) é válida somente para alguns casos mas não para todos. O sistema previdenciário brasileiro data dos anos 20 e desde então, sofreu uma série de modificações no tamanho da sua estrutura e na sua forma. Essa “evolução” foi resultante de forças e interesses das mais diversas facções e organizações, em geral não condizentes com algum princípio de lógica econômica.⁸

Pelo contrário, a história da Previdência Social nos mostra que o entrelaçamento das esferas econômica e política pode engendrar em resultados desastrosos economicamente. Isso reforça a idéia de que o modo pelo qual NORTH (1990) visualizou a dinâmica da sociedade é limitado, se quisermos analisar a sociedade como ela é. A racionalidade embutida em cada uma das esferas – social, política, econômica, religiosa – é diferente e o seu entrelaçamento não necessariamente traz à tona um resultado economicamente racional como imaginou NORTH (1990).

O trabalho divide-se em duas partes principais.

⁷ Na sua obra, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, North faz menção do aspecto político e inclusive relaciona com a questão do poder de barganha dos agentes envolvidos na negociação. A questão de a racionalidade política diferir da racionalidade econômica, o autor não faz nenhuma menção.

⁸ A Previdência Social brasileira teve o seu ponto de partida com a decretação da Lei Eloy Chaves (1923). Essa lei determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária. Após esta lei, a Previdência Social foi estendida a outras categorias profissionais (portuários e marítimos em 1926) até que atingiu todos os profissionais. Finalmente, em 1941, iniciou-se um movimento em direção à unificação e uniformização da previdência no Brasil.

O objetivo da Parte I é mostrar os principais pressupostos da teoria desenvolvida por NORTH (1990), e como ocorreu a evolução de seu pensamento. A seguir, remeteremos à abordagem de NORTH (1990) a uma discussão acerca da racionalidade e sua crítica.

O capítulo 1 mostra como surgiu o pensamento desenvolvido pela teoria da Nova Economia Institucional (NEI) e quais os seus principais pensadores e suas contribuições. Ao final, procuro realizar um paralelo com a Velha Economia Institucional (VEI), mostrando a diferença entre as duas correntes com respeito à evolução e o surgimento das instituições.

No capítulo 2, o objetivo é esboçar as principais diretrizes da linha de pensamento de Douglass North com a publicação da célebre obra *"Institutions, Institutional Change and Economic Performance"* datada de 1990. A seguir, no capítulo 3, elencamos as principais críticas dirigidas ao pensamento de Douglass North de um modo geral. O objetivo do referido capítulo é começar a desmontar o pensamento de NORTH (1973,1981,1990) e mostrar as críticas feitas por alguns autores com respeito à sua visão histórica e ao processo evolutivo das instituições. Ainda, no mesmo capítulo, mas em uma sub-seção, mostro a dificuldade de NORTH (1990) em reduzir a um único parâmetro, no caso as instituições, a explicação do processo evolutivo das sociedades ao longo do tempo.

O capítulo 4, que encerra a primeira parte do trabalho, abre uma discussão do que vem a ser a racionalidade propriamente dita. A partir dessa conceitualização, procuramos realizar uma análise do processo de criação institucional esboçado por NORTH (1990). Essa discussão corrobora vários pontos discutidos no capítulo anterior acerca da teoria de NORTH (1990).

Enquanto estudo de caso para mostrar a importância de considerações institucionais e não somente econômicas no desenvolvimento das nações, a Parte II está dividida em dois tópicos: os capítulos 5 e 6 procuram mostrar a distinção entre Previdência Social e Seguridade Social, conforme estabelecida pela legislação brasileira. Realizamos uma exposição de como funciona o sistema da Previdência Social no país, elucidando quais os principais regimes existentes no Brasil.

Nos capítulos 7 e 8 remontamos a história da Previdência Social desde a sua criação até os dias atuais. A idéia é retratar através dos fatos históricos que o surgimento das

instituições nem sempre percorre a racionalidade econômica como imaginou NORTH (1990), ao publicar a sua obra ganhadora do prêmio Nobel em 1990. O processo de criação das instituições previdenciárias percorreu uma trajetória não-linear, no qual outras variáveis influenciaram o processo. Fazendo uma retrospectiva da história, observamos que o surgimento de várias instituições previdenciárias esteve sempre muito relacionado à política de governo do período em questão. É importante, então, compreendermos que a racionalidade dessas decisões nem sempre foram guiadas por fatores econômicos e financeiros. É importante considerar que instituições, surgem e desaparecem com o tempo, e esse movimento cíclico está diretamente relacionado às decisões tomadas em outras esferas.

Por fim, concluímos que a utilização da teoria desenvolvida por NORTH (1990) não se aplica ao caso brasileiro. Devemos considerar outros aspectos para uma compreensão completa desta. Isso ocorre se realizarmos um estudo aprofundado do contexto político e social, procurando desvendar a essência das personalidades e dos objetivos dos agentes envolvidos na história. É uma maneira de reforçar o que Hicks falou: “A economia é uma arte histórica”.

PARTE I

A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

E O PENSAMENTO DE DOUGLASS NORTH

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES: COASE E A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL (NEI)

Nos últimos vinte anos, importantes mudanças ocorreram no desenvolvimento da teoria econômica. Apesar do pensamento neoclássico ter se mantido ainda como a linha dominante de pensamento, surgiu um consenso entre alguns pensadores da importância do papel que as *instituições* desempenham no comportamento humano. Podemos afirmar que um novo método de análise estaria se desenvolvendo e, por que não dizer, complementando ou substituindo a doutrina neoclássica convencional.

O termo *Moderna Economia Institucional* foi utilizado inúmeras vezes para descrever as abordagens institucionais teóricas. A Nova Economia Institucional (NEI) desenvolveu-se a partir de fontes austríacas e neoclássicas e dos escritos de Coase, Williamson, North e Schotter. Cada um desses pensadores adicionou à NEI importantes *insights*, mas foi de Coase a contribuição mais importante. Em artigo publicado em 1937, *The Nature of the Firm*, ele abre caminho para explicar a gênese da firma e mostra, com grande simplicidade, um outro aspecto da firma até então não devidamente explorado: as relações que existem no seio desta.

Esse *insight* comportamental até então não tinha sido explorado pela teoria econômica. Na concepção da linha “tradicional” da teoria econômica, a firma era vista como o lugar onde se processavam as transformações dos insumos em produtos. A oferta se amoldar-se-ia perfeitamente à demanda bem como a produção ao consumo. O mecanismo de preços seria a “força impulsionadora” que se encarregaria de alocar esses recursos. Em seu artigo, COASE (1937) mostra que as coisas não funcionam dessa forma tão simplificada. Em uma economia especializada de trocas, quando se considera o que ocorre no seio de uma firma, o mecanismo de preços não se constitui o único de coordenação da produção. Portanto, segundo o artigo de COASE (1937) a produção de uma firma pode ser guiada por dois mecanismos de coordenação distintos: o de preços e a ação de um coordenador.

A existência das firmas não pode ser contada a partir da visão de Smith em termos de divisão do trabalho. De fato, esta divisão cria uma interdependência entre as unidades produtivas do sistema econômico, mas há situações em que o mecanismo de preços não funciona de forma tão eficiente,⁹ podendo ser substituído pela ação de um coordenador. Conforme COASE (1937, p. 388):

“Outside the firm, price movements direct production, which is co-ordinated through a series of exchange transactions on the market. Within a firm, these market transactions are eliminated and in place of the complicated market structure with exchange transactions is substituted the entrepreneur-co-ordinator, who directs the production.”¹⁰

É justamente nesse ponto que reside a grandiosidade de COASE (1937) que mostrou o quão dispendioso pode ser a utilização do mercado (o mecanismo de preços propriamente dito) para direcionar a produção. A substituição deste mecanismo pela ação de um coordenador apresenta vantagens *cost-saving* ¹¹, ou seja, ***“[...] the main reason why it is profitable to establish a firm would seem to be that there is a cost of using the price mechanism.”*** (COASE, 1937, p.388).¹²

É nesse contexto que surgem as relações dentro e fora da firma seladas através da formalização de contratos. A formação destes contratos tem o objetivo de estabelecer a cooperação entre firmas e outras partes. O contrato limita o poder do coordenador enquanto orientador da produção, mas é a partir daí que surgem os custos de transação. Novamente citando COASE (1937, p.393):

⁹ O argumento de Coase pode ser expresso da seguinte forma: sejam G_i e G_j dois mecanismos alternativos de coordenação das ações dos agentes econômicos. Sejam C_i e C_j os respectivos custos de coordenar as ações destes agentes utilizando os mecanismos de coordenação G_i e G_j . Quando $C_i \leq C_j$, G_i é considerado eficiente. Quando $C_j \leq C_i$, G_j é considerado eficiente.

¹⁰ Fora da firma, o movimento dos preços conduz a produção, que é, por sua vez coordenada através de uma série de transações de troca que ocorrem no mercado. Dentro da firma, estas transações são eliminadas e no lugar de uma estrutura complicada onde se processam as transações de troca este é substituído por um empresário-coordenador, que conduzirá a produção.

¹¹ Os custos associados à utilização do mecanismo de preços referem-se aos associados à obtenção de informações e de negociação de contratos.

¹² [...] a razão principal pela qual é rentável em estabelecer uma firma parece ser o fato de que exista um custo em utilizar o mecanismo de preços.

“A firm, therefore, consists of the system of relationships which comes into existence when the direction of resources is dependent on an entrepreneur”¹³.

Na realidade, Coase foi o precursor dessa idéia de que quando há transações existirão *custos de transação*. Estes emergem em uma estrutura "imperfeita", em que as partes envolvidas não conseguem antever e ver, com precisão, as ações tomadas por cada parte surgindo, a partir daí, os problemas de coordenação das ações das partes envolvidas.

A definição de custos de transação varia entre um pensador e outro. FURUBOTN e RICHTER (1991), por exemplo, definem os custos de transação como necessários para colocar em funcionamento o mecanismo econômico e social. Somente em sociedades primitivas onde os indivíduos conhecem as reações de cada indivíduo, os custos de transação são negligenciáveis. Em sociedades mais complexas, onde a teia de transações é mais extensa, estes custos não podem ser ignorados.

Nesse sentido, a proposição de COASE (1937) foi aprimorada por diversos pensadores econômicos, o que deu origem a trabalhos diversificados cada um tentando responder a diferentes questões abordadas por COASE (1937) ¹⁴.

É nessa atmosfera que surge o novo institucionalismo cujo desenvolvimento não se deu de forma unificada. Na verdade, o novo institucionalismo ou Nova Economia Institucional (NEI) surgiu das abordagens desenvolvidas pela escola dos velhos institucionalistas encabeçados por Veblen, Mitchell, Commons e outros. A origem do velho institucionalismo data mais precisamente dos anos 20 e 30. No período subsequente,

¹³ A firma, por esta razão, consiste em um sistema de relacionamentos que passa a existir quando a direção dos recursos se torna dependente da figura do empresário.

¹⁴ Esse *insight* de COASE (1937) por sua vez sofreu duras críticas por parte de ALCHIAN e DEMSETZ (1972), DIETRICH (1994) e FARINA *et alli* (1997). ALCHIAN e DEMSETZ (1972) não discordam da proposição de COASE (1937) de que quanto maior os custos de transação em utilizar o mercado, maiores serão as vantagens comparativas em organizar os recursos da firma através da coordenação de um gestor. A crítica direcionada ao trabalho de COASE (1937) repousa sobre a incapacidade de ele explicar claramente as circunstâncias pelas quais os custos de "administração" dos recursos são em termos relativos menores do que os custos de alocação através do mercado. Em resumo, COASE (1937) não consegue mostrar em que situação as firmas são mais eficientes do que os mercados. Uma crítica nessa direção também é feita por FARINA *et alli* (1997). De fato, os custos de transação da forma como foram explicados no artigo de COASE (1937) não são tão fáceis de serem observados e a comparação entre um e outro mecanismo depende da observação dos custos de transação implícitos nos demais mecanismos. Ademais é difícil mensurar um mecanismo que não foi efetivamente adotado, portanto, para efeito de comparação, esta fica prejudicada. Ou seja, a eficiência aqui não pode ser testada uma vez que o mecanismo a ser adotado corresponde àquele que for mais eficiente.

décadas de 30 e 40, a abordagem do velho institucionalismo foi fortemente afetada pela *Revolução Keynesiana*, mais precisamente pela “revolução formalista”. Cada vez mais a explicação dos fenômenos econômicos tendia a estar calcada em modelos matemáticos e isso afetou a evolução do pensamento do velho institucionalismo, que perdeu força ao fim nos anos 50 e 60 (HODGSON, 1993, p. 2).

Apesar de as duas escolas diferirem tanto em método quanto em escopo, a distinção entre a NEI e a VEI nem sempre é de fácil percepção. É comum encontrarmos certas ambiguidades de pensamento e dúvidas do que realmente pertence à NEI e do que pertence à VEI. Como mostram FURUBOTN e RICHTER (1997) a Nova Economia Institucional (NEI) representa em uma ciência relativamente jovem em que os métodos de investigação se encontram em processo de transformação e de aprimoramento. Esse refinamento das teorias que abarcam o pensamento da NEI acabou fomentando o surgimento de outras áreas dentro do próprio campo de investigação da NEI. Dentre as principais áreas de estudo destacada pelo autor, temos:

- a) **TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO**: conforme essa linha de pensamento, os custos de transação surgem no próprio processo de troca e sua magnitude afeta a forma pela qual a atividade econômica é organizada e desenvolvida. Dentre os principais custos de transação, destacam-se: os de informação, os de barganha, os de decisão e de policiamento e os de imposição. Estes custos têm um impacto na formação dos contratos. Entre os principais contribuintes para o desenvolvimento dessas noções, salientamos: Coase, Williamson, Alchian, Klein, Demsetz e Barzel.
- b) **ANÁLISE DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE**: os direitos de propriedade definem a posição dos agentes quanto à utilização dos recursos escassos existentes na economia. A alocação destes direitos de propriedade influenciam o comportamento humano e os incentivos de uma forma previsível. Os principais pensadores que se dedicaram ao impacto da estrutura destes direitos sobre os resultados econômicos foram: Coase, Alchian, Demsetz, De Alessi, Furuboth e Pejovich.
- c) **TEORIA DOS CONTRATOS**: a teoria dos contratos lida com os problemas de incentivos e de assimetrias de informação que podem surgir entre as partes contratantes. Existem dois tipos de teorias de contrato:

c₁) TEORIA DA AGÊNCIA: lida com problemas de assimetria de informação entre as partes contratantes. A assimetria de informações pode surgir *antes* ou *depois* da assinatura do contrato.

c₂) TEORIA DO CONTRATO INCOMPLETA E RELACIONAL: lida com o problemas de assimetria entre as partes e a terceira-parte (ex. Poder Judiciário). O objetivo destes contratos é tentar eliminar os ganhos que podem ocorrer através do comportamento oportunista após estabelecido o contrato. Esse é um problema resultante da dificuldade dos tribunais de verificar se estão sendo executadas as obrigações contidas no contrato.

Como mostram RUTHERFORD (1996) e HODGSON (1993), essa nebulosidade decorre da dificuldade em estabelecer os elementos que realmente fazem parte do pensamento da NEI e da VEI. Como bem mostra HODGSON (1993, p. 21):

“It has been suggested above that the ‘old’ institucionalism is as alive as the ‘new’ and is worthy of careful examination. The new institucionalism has put the analysis of the origins and functions of institutions right back near to the top of the orthodox theorist’s agenda”¹⁵.

Essa avalanche de novas idéias foi acompanhada, como era de se esperar, por uma série de críticas. As instituições, na visão dos NEI, implicam restrições de mercado, mas não em alteração do comportamento dos indivíduos. Conforme HODGSON (1993, p. 8), a questão incompleta na NEI é ***“[...] individual actions lead to the formation of institutions , but institutions do not change individuals. [...]”***¹⁶ Veremos que essa concepção da origem das instituições, centrada única e exclusivamente no indivíduo, enfrentou inúmeras críticas, principalmente no que diz respeito a conceitualização do estado inicial em que instituições supostamente emergem. Nesse aspecto, o velho institucionalismo parece ser mais abrangente que a NEI, ***“[...] the market is necessarily embedded in other social***

¹⁵ Foi sugerido acima que o ‘velho’ institucionalismo está tão vivo quanto o ‘novo’ e é digno de um exame minucioso. O novo institucionalismo concentrou sua investigação de análise nas origens e nas funções das instituições bem próximo aos trabalhos dos teóricos ortodoxos.

¹⁶ [...] as ações dos indivíduos conduzem à formação de instituições, mas instituições não mudam os indivíduos [...]

*institutions such as state, [...].*¹⁷ Ou seja, as instituições têm influência sobre os indivíduos. Algumas podem simplesmente surgir sem a menor intenção ou planejamento — instituições orgânicas, outras existem a partir da vontade e do planejamento prévio — instituições pragmáticas (HODGSON, 1993, p.10).

A diversidade de pensamentos entre as duas correntes abriu espaço para uma série de discussões em torno da origem e evolução das instituições. A própria concepção acerca do crescimento econômico das nações como resultado do modo pelo qual as instituições evoluem também foi colocada em debate. Procuraremos, a partir da visão de NORTH (1990), um renomado novo institucionalista, pautar a nossa investigação em torno da origem e evolução das instituições. Nesse sentido, faremos uma exposição sucinta do pensamento de NORTH (1990) mostrando os principais elementos embasadores.

¹⁷ [...] o mercado está necessariamente encaixado em outras instituições sociais como o Estado [...].

CAPÍTULO 2

OS ELEMENTOS EMBASADORES DO PENSAMENTO DE DOUGLASS NORTH

Para NORTH (1990), o entendimento dessas questões está assentado primeiramente no entendimento do processo evolutivo das *instituições*. As instituições estabelecem o elo entre passado, presente e futuro bem como a estrutura de incentivos necessários para a existência de trocas eficientes ou ineficientes. Conforme o autor (NORTH, 1990, p. vii):

*“Today's and tomorrows's choices are shaped by the past . And the past can only be made intelligible as a story of institutional evolution.”*¹⁸

Segundo DUGGER (1995), North teve que redescobrir por si mesmo que *instituições e processo histórico* são importantes para se entender a economia,. em outros termos:

“That institutions affect the performance of economies is hardly controversial. That the differential performance of economies over time is fundamentally influenced by the way institutions evolve is also not controversial.” (NORTH, 1990, p.3).¹⁹

Em suma, as instituições, na visão de NORTH (1990) moldam a trajetória do desempenho econômico das nações.

2.1 DEFINIÇÃO DE INSTITUIÇÕES

As instituições consistem nas normas, nas leis e nas demais restrições formais e informais que determinam o universo de escolha dos agentes econômicos. O argumento central de NORTH (1990) é que as instituições moldam uma determinada estrutura de incentivos que, por sua vez, moldam a forma pela qual as economias evoluirão ao longo do tempo.

¹⁸ As escolhas feitas no presente e no futuro são moldadas no passado. E o passado só se pode fazer inteligível como história da evolução institucional.

¹⁹ Que as instituições afetam o desempenho das economias é difícil de duvidar. Que os diferentes desempenhos das economias ao longo do tempo são fundamentalmente influenciado pelo modo pelo qual as instituições se desenvolvem é também difícil de questionar.

As instituições desempenham papel primordial na condução da economia de qualquer nação pois, além de diminuir as incertezas que permeiam o dia-a-dia das pessoas, acabam se transformando em um referencial de conduta para os indivíduos. NORTH (1990) as classifica em dois grupos distintos : regras formais ou regras informais.

No âmbito de instituições formais, a Constituição Federal, as normas legais e infralegais. Já as instituições informais correspondem àquelas que surgem a partir de costumes, tradições, etc. Um exemplo de regras informais são as normas de comportamento e as convenções. As normas de comportamento correspondem aos códigos de conduta, tal como o padrão de honestidade ou integridade. Já as convenções estão mais relacionadas à capacidade das partes de resolverem problemas comuns e estas surgem e se mantêm com o intuito de solucionar problemas de coordenação. As normas são de algum modo impostas, enquanto as convenções são impostas por uma segunda-parte (retaliação) ou, ainda, por uma terceira-parte (sanções da sociedade ou autoridade coercitiva). A sua efetividade depende da força desses mecanismos de imposição.

Tanto as instituições formais quanto as informais evoluem ao longo do tempo, mas de forma diferente. A fonte geradora dessas mudanças também difere. As regras formais são modificadas por ações de agentes políticos, judiciais ou corpos econômicos (sindicatos, etc.). Já as regras informais são fortemente influenciadas pelas formais e a força responsável pela alteração destas regras é de difícil compreensão, pois está ancorada em traços culturais, tradições, etc. que, em geral, levam mais tempo para serem modificados.

A tese central de NORTH (1990) com relação ao desempenho econômico está diretamente relacionada às instituições. A função primordial das instituições é reduzir incertezas e, conseqüentemente, tornar as interações entre os indivíduos de certo modo mais *estáveis* e *seguras*. Quando o estabelecimento dessas instituições se dá de modo *equivocado*, o resultado econômico é medíocre. Essa instabilidade gera, por sua vez, uma ameaça aos direitos acordados entre as partes. Segundo o autor:

“ The economics of institutions employs the term property rights in a general sense (which does not correspond to its role in legal theory) to define the rights of an actor to use valuable assets. (Alchian, 1965). The property rights of an actor are embodied both in formal rules and in social norms and

customs, and their economic relevance depends on how well the rights are recognized and enforced by other members of society.” (NORTH et alli, 1996, p. 7 -8).²⁰

Essa questão dos direitos de propriedade é primordial para compreendermos por que há trajetórias tão díspares de crescimento econômico. Quando a estrutura institucional é ineficiente ou fracamente garantida²¹, os direitos de propriedade não são garantidos e, conseqüentemente, temos elevados *custos de transação*. Com isso abre-se espaço para roubar e enganar, o que leva esses países a ter uma trajetória de insucesso.

O atraso do Terceiro Mundo é visto por NORTH (1990) como resultado do efeito das instituições na economia desses países, a saber:

“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 an economy, but to be self-conscious about the consequences of the ongoing marginal changes that are continually occurring [...]” (NORTH, 1990, p.110-111).²²

Portanto, qualquer história de sucesso de crescimento econômico é, na visão de NORTH (1990), fruto da evolução das instituições que tornaram ao longo do tempo

²⁰ A economia das instituições emprega o termo direitos de propriedade em um sentido mais geral (que não corresponde seu papel na teoria legal) para definir os direitos de um agente em utilizar ativos de valor.(Alchian, 1965). Os direitos de propriedade de um agente estão incorporados às regras formais e às regras sociais e costumes, e sua relevância econômica depende em como estes direitos estão organizados e reforçados pelos outros membros da sociedade.

²¹ A garantia fornecida pelas instituições, ou melhor, das regras implica na montagem de uma estrutura vigilante da referida instituição evitando dessa maneira que comportamentos adversos tomem conta ou prevaleçam durante a efetuação das trocas. Para tanto, são necessárias restrições duras e fortemente articuladas de tal modo que, ao menor sinal de desobediência ou de infração, resulte em uma punição drástica.

²² Os países do Terceiro Mundo são pobres porque o arcabouço institucional que define os *payoffs* das atividades políticas e econômicas não encorajam a atividade produtiva [...] E para o Primeiro Mundo, não devemos apenas apreciar a importância da estrutura institucional como um todo que tem sido a responsável pelo crescimento da economia, mas de sermos conscientes sobre as conseqüências das mudanças marginais em andamento que estão continuamente ocorrendo [...]

possível a construção de relações cooperativas entre as partes envolvidas no processo de troca.²³

2.2. INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES

É crucial fazermos claramente a diferenciação entre organizações e instituições para que possamos entender perfeitamente o pensamento de Douglass North.

As organizações, assim como as instituições, fornecem a estrutura necessária para que seja possível haver a interação humana. Dito de uma forma simplista, as instituições correspondem às regras propriamente ditas, e as organizações, aos organismos responsáveis pelo seguimento destas regras. Veremos mais adiante que as organizações correspondem aos principais agentes da mudança institucional.

Toda estrutura institucional promove a formação de certos custos que são resultantes não apenas do surgimento dessa estrutura propriamente dita, como também do desenvolvimento das inúmeras organizações que surgem em decorrência desse novo aparato institucional.

Dentre as principais organizações, estão os corpos políticos (Congresso Nacional, partidos, sindicatos, agências reguladoras, etc), os corpos econômicos (firmas, sindicatos, cooperativas agrícolas), corpos educacionais (escolas, universidades) e corpos sociais (igrejas, clubes associações atléticas).

No que diz respeito à composição das organizações, a idéia é que sejam: “[...] *groups of individuals bound by some common purpose to achieve objectives.*” (NORTH, 1990, p. 5).^{24 25}

²³ Em geral, a cooperação não ocorre de modo espontâneo nem mesmo nas sociedades mais primitivas até porque cada processo de troca corresponde a um novo ato de troca. É, portanto, imprescindível compreendermos as modificações que possam ocorrer no comportamento dos indivíduos para que possamos ter uma explicação clara da direção da mudança institucional. Em geral, o comportamento cooperativo é bastante observado quando os indivíduos interagem repetidamente entre si ou, ainda, quando se trata de um grupo pequeno onde cada uma das partes possui uma visão perfeita dos movimentos realizados individualmente. Nas trocas mais complexas, esses movimentos são impossíveis de serem observados e tampouco registrados e, conseqüentemente, sem natureza cooperativa.

²⁴ [...] grupos de indivíduos ligados de certa maneira por um propósito comum de modo que possam alcançar os objetivos.

A estrutura organizacional não é de natureza estática e está permanentemente sendo influenciada e modificada pela estrutura institucional. O desempenho e o sucesso de uma organização estão diretamente relacionados com a capacidade de aprendizado e o desenvolvimento de habilidades do grupo ao alcance dos objetivos almejados diante das mudanças institucionais que possam eventualmente ocorrer.

Essa capacidade de reajuste instantâneo das organizações pode também ser traduzida como uma forma de buscar novas oportunidades de mercado que são, por sua vez, ditadas pelas instituições.²⁶ Pode-se inferir que as oportunidades determinarão o "tipo" de organização que deverá surgir no mercado. Se as oportunidades, ou melhor, se a estrutura institucional, sinalizam para o surgimento de uma organização que apóie a prática de atividades antagônicas à busca de eficiência econômica, o resultado será o desperdício de recursos. Caso contrário, se as oportunidades incentivam o surgimento de organizações que visem ao aumento da eficiência econômica, o resultado será a melhor utilização dos recursos, com consequente impacto positivo sobre o crescimento da economia.

Ademais, os sinais captados pelos agentes econômicos são fornecidos pelas restrições encontradas no mercado. Como mostra NORTH (1990, p. 73):

*“Organizations will be designed to further the objectives of their creators. They will be created as a function not simply of institutional constraints (e.g. technology, income, and preferences). The interaction of these constraints shapes the potential wealth-maximizing opportunities of entrepreneurs (economic and political).”*²⁷

Como o conhecimento, as habilidades desenvolvidas e o aprendizado adquirido pelos membros das organizações estão diretamente relacionados com os *pay-offs* – os incentivos – embutidos nas restrições institucionais, nem sempre o resultado consistirá na

²⁵ Observe que esses objetivos são na visão de NORTH (1990) comuns, ou seja, objetivos IGUAIS para todos os membros que compõem as organizações. Em nenhum momento NORTH (1990) considera que esses objetivos possam também variar e que o grupo como um todo possa ter objetivos diferenciados.

²⁶ As instituições são as responsáveis pela estruturação dos incentivos conjugada com as restrições tradicionais (orçamentária ou tecnológica) existentes na teoria econômica. A conjunção desses incentivos nos fornece o conjunto de oportunidades disponíveis.

criação de organizações que promovam o crescimento econômico. Isso decorre do fato de que nem sempre as mudanças ocorridas na estrutura organizacional sejam ideais ou almejadas para um determinado grupo em particular. Sendo assim, esse grupo fará de tudo através do seu poder de barganha para modificar novamente a regra institucional. ***“Moreover it is the bargaining strength of individuals and organizations that counts.”*** (NORTH, 1990, p. 68).²⁸

Portanto, é perfeitamente compreensível o surgimento de atividades que não promovam o crescimento econômico, mas ainda assim consigam se manter por muito tempo. Em seu livro, NORTH (1990) utiliza-se do exemplo da atividade de pirataria para mostrar que, embora não promova o crescimento econômico, os sinais captados pelas organizações através do aparato institucional levaram ao encorajamento da expansão dessa atividade.

Num determinado período de tempo, todos os esforços foram direcionados na expansão da pirataria, assim como no desenvolvimento de habilidades e conhecimentos de pirataria visando extrair ao máximo todo e qualquer ganho econômico. No instante em que esses ganhos materiais começaram a cessar o próprio mercado, sinalizou que era chegada a hora de buscar novas oportunidades de mercado. Como essas oportunidades dependem do arcabouço institucional e dos sinais emitidos por esta estrutura, resta decifrar e agir conforme estes sinais.

Nesse sentido, a evolução econômica das nações está diretamente relacionada aos sinais emitidos pelas instituições.

2.3. TEORIA DAS INSTITUIÇÕES

Visando a compreender melhor o funcionamento e a evolução das sociedades, NORTH (1990) lança-se na construção de uma teoria que elucide esse processo – a teoria das instituições. As principais premissas dessa teoria se assentam em uma *teoria de*

²⁷ As organizações serão designadas a ir além dos objetivos dos seus criadores. Eles as criarão não apenas como função das restrições institucionais (ex. tecnologia, renda e preferências). A interação dessas restrições moldam as oportunidades de maximização de renda potenciais dos empresários (econômicos e políticos).

²⁸ Ademais, o que conta é o poder de barganha dos indivíduos e das organizações.

comportamento humano e uma *teoria de custos de transação*. Adicionando-se a esse aparato, a teoria da produção neoclássica tradicional, poderemos compreender melhor o papel desempenhado pelas instituições no desempenho econômico.

2.3.1 TEORIA DE COMPORTAMENTO HUMANO

NORTH (1990) reconheceu a dificuldade em "teorizar" o comportamento humano e, apesar dos inúmeros esforços realizados pelas Ciências Sociais através da construção de teorias que tentassem explicar da melhor forma possível a dinâmica do comportamento do ser humano e da sociedade ainda assim as dificuldades pareceram persistir.

Na Teoria Econômica, encontramos poucos economistas que admitem a fidedignidade das premissas do comportamento humano inseridas como hipótese comportamental na construção do pensamento econômico. O próprio NORTH (1990) mostra-se cético quanto à validade dos pressupostos neoclássicos. Para ele, entender o comportamento humano não é tarefa tão simples de tal modo que possa ser resumido a uma simples regra de maximização da riqueza.

Para NORTH (1990), nem sempre o indivíduo está em busca única e exclusivamente da maximização da sua riqueza.²⁹ Existem outras motivações importantes para o indivíduo como o altruísmo, ideologias ou restrições auto-impostas pelo grupo.

NORTH (1990) argumenta que a omissão desses outros fatores motivadores prejudica a validade dos modelos neoclássicos, uma vez que influenciam as tomadas de decisões e, conseqüentemente, podem alterar o padrão de desempenho das economias. É fundamental considerar estes fatores motivadores adicionais para que possamos compreender a trajetória de crescimento das nações.

A mensuração da influência destes fatores adicionais é também feita através da quantificação da utilidade proporcionada ao indivíduo. Os mercados econômicos, assim como os mercados políticos, são por natureza imperfeitos, ou seja, os indivíduos possuem

²⁹ A construção da teoria das instituições de NORTH (1990) surge a partir de uma crítica que ele mesmo faz com relação aos fatores motivadores dos seres humanos. Enquanto os neoclássicos acreditavam que a principal motivação do ser humano consistia na maximização da riqueza, NORTH (1990) acredita que existam outros fatores motivadores da ação humana.

informação incompleta e os custos são diferentes de zero. Isso implica dizer que, no estabelecimento de certas idéias, seus custos deverão ser arcados. Correspondem ao preço de imposição destas idéias.

A idéia de maximização da utilidade permanece em NORTH (1990), só que de modo alterado, pois o autor, além de compreender que a realidade econômica é mais complexa e conseqüentemente onde os custos de transação são diferentes de zero, ainda assim acredita que o indivíduo seja capaz de encontrar o ponto de satisfação máximo na sua curva de utilidade. NORTH (1990) acredita que do mesmo modo que os bens e serviços possuem preços, as idéias, as ideologias, as vontades poderiam ser expressas em termos de preços permitindo, nesse caso, a maximização de suas utilidades.

Senão vejamos:

“That is, where the price to individuals of being able to express their own values and interests is low, they will loom large in the choices made; but where the price one pays for expressing one's own ideology, or norms, or preferences is extremely high, they will account much less for human behavior.” (NELSON E SILBERBERG, 1987 *apud* NORTH, 1990, p. 22).³⁰

Portanto, para o entendimento do desempenho e do desenvolvimento econômico das sociedades, é fundamental compreendermos a influência de outros fatores motivadores nas tomadas de decisões e conseqüentemente, qual o seu efeito na criação das instituições de uma maneira mais geral.

Um outro ponto que NORTH (1990) aborda na sua teoria das instituições refere-se à dificuldade do indivíduo em decifrar o ambiente que o cerca. Essa dificuldade é inerente à própria evolução das sociedades que, cada vez mais, deixam de ser meros *locus* de trocas econômicas individualizadas, para serem *locus* complexos e intrincados de transações. Isso gera no indivíduo o que NORTH (1990) denomina de limitação cognitiva, ou seja, uma limitação perceptiva do que se passa à sua volta. Contrapondo-se à hipótese comportamental neoclássica, afirma o autor:

³⁰ [...] onde o preço para que os indivíduos sejam capazes de expressar seus próprios valores e interesses é baixo, eles se lançarão em várias escolhas; mas onde o preço para um desses indivíduos em expressar a sua ideologia, ou norma, ou preferência for extremamente elevado, eles levarão menos em conta o comportamento humano.

“The rational person in neoclassical economies always reaches the decision that is objectively or substantively best in terms of the given utility function. The rational person of cognitive psychology goes about making his or her decisions in a way that is procedurally reasonable in the light of the available knowledge and means of computations” (SIMON, 1986 *apud* NORTH, 1990, p.23).^{31 32}

As interpretações do ambiente podem ocorrer da maneira mais variada possível e não se pode subestimar a capacidade de cada indivíduo em processar tais informações. Como ele mesmo enfatiza:

“The way in which knowledge develops influences the perceptions people have about the world around them and hence the way in which they rationalize, explain, and justify that world, which in turn influences the costs of contracting.” (NORTH, 1990, p. 76).³³

Como os indivíduos são seres limitados quanto à sua capacidade armazenadora e de decisão, isso resulta na formulação de modelos mentais que simplificam o deciframento do ambiente, com consequente impacto na tomada das decisões.

Esses modelos mentais na visão do autor ajudam a formar estruturas de pensamentos que influirão na modelagem das instituições futuras. Como ele mesmo enfatiza em seu texto:

“From this capacity taken in conjunction with the uncertainties involved in deciphering the environment, rules and procedures evolve to simplify the

³¹ A pessoa racional na economia neoclássica sempre alcança a decisão que é objetivamente ou substancialmente a melhor em termos de uma dada função utilidade. A pessoa racional detentora de uma psicologia cognitiva, toma as suas decisões de modo que seja o procedimento razoável à luz do conhecimento disponível e dos meios computacionais.

³² Em alguns casos é possível expressar vontades e idéias a um baixo custo como, por exemplo, nas eleições livres.

³³ O modo pelo qual o conhecimento se desenvolve influi nas percepções das pessoas sobre o mundo à sua volta e, consequentemente, o modo pelo qual elas racionalizam, explicam e justificam o mundo, o que de certo modo influi nos custos de contratação.

process. The consequent institutional framework, by structuring human interaction, limits the choice set of the actors.” (NORTH, 1990, p. 25).³⁴

A construção desses modelos requer conhecimentos e habilidades específicas que podem ter sido herdados geneticamente, ou construídos de experiências pessoais obtidas ao longo da vida do indivíduo. Como a cada dia que se passa novas experiências e situações inusitadas acontecem, pode-se assim dizer que os modelos mentais estão também sempre em franco processo de transformação.

E como as instituições são construídas a partir dessas estruturas mentais montadas pelo indivíduo com o intuito de compreender o mundo em sua volta, pode-se dizer que, a depender de como são montadas ou transformadas essas estruturas mentais, a sociedade pode enveredar ou não por uma determinada trajetória de crescimento.

2.3.2. TEORIA DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Desde as origens da Ciência Econômica, a pedra fundamental do pensamento econômico são os ganhos de comércio. Hipótese usual para o alcance desse resultado é o ato de efetuar ser destituído de qualquer custo de transação. Esse raciocínio prevaleceu por longo período. À medida em que as sociedades e as trocas foram se tornando mais complexas e a divisão de trabalho cada vez mais específicas, esse arcabouço teórico sem os custos de transação ficou, em sua essência, incompleto e obsoleto.

Assim como os economistas reconheceram a importância de considerar os custos de produção e de transação na teoria econômica, NORTH (1990) também inseriu no escopo da sua análise os custos de transação a saber:

“The total costs of production consist of the resource inputs of land, labor and capital involved both in transforming the physical attributes of good (size, weight, color, location, chemical composition and so forth) and in

³⁴ Tomando essa capacidade em conjunção com as incertezas envolvidas no deciframento do ambiente, regras e procedimentos se desenvolvem para simplificar o processo. O arcabouço institucional consequente, através da estruturação da interação humana, limita o conjunto de escolhas dos agentes.

transacting — defining, protecting and enforcing the property rights to good (the right to use, the right to derive income from the use of, the right to exclude and the right to exchange." (NORTH, 1990,p. 28).³⁵

A própria evolução e complexidade das trocas efetuadas entre os indivíduos nas sociedades exigiram o estabelecimento de garantias na efetuação das transações econômicas. Esses custos advêm justamente da necessidade em definir e impor os acordos em um ambiente em que não se consegue "enxergar" a ação de outro agente. A efetividade das instituições reflete-se na função de minimizar a incerteza que paira no ambiente em que está se efetuando a troca.

Novamente, conforme o autor:

"Institutions exist to reduce the uncertainties involved in human interaction. The uncertainties arise as a consequence of both the complexity of the problems to be solved and problem- solving software (to use a computer analogy) possessed by the individual. There is nothing in the above statement that implies that the institutions are efficient." (NORTH, 1990, p. 25).³⁶

Quando as instituições não conseguem minimizar essa incerteza, ou seja, quando não se sabe mais se os direitos de propriedade serão garantidos e tampouco se as partes envolvidas no processo de troca realmente cumprirão com o que está estabelecido nos contratos, diz-se que a efetividade destas instituições está em risco.

Apesar da colocação bastante realista e sensata de NORTH (1990) com respeito à efetividade das instituições em um ambiente de incerteza, sua teoria desenvolvida para explicar o surgimento e funcionamento das instituições não dá conta de forma adequada do problema de mostrar *como* as instituições podem ser eficientes.

Segundo FARINA *et alli* (1997),quando não se assume o cumprimento contratual por uma das partes envolvidas, as informações observáveis e verificáveis tornam-se

³⁵ Os custos totais de produção consistem na fonte de terra, mão-de-obra e capital envolvidos tanto na transformação dos atributos físicos do bem (tamanho, peso, locação, composição química e outros) e em transação – difinição, proteção e restrição dos direitos de propriedade de um bem (o dreito de usar, o direito de arrecadar renda pelo uso de, pelo direito de excluir e pelo direito de trocar)

³⁶ Instituições existem para reduzir as incertezas envolvidas nas interações humanas. As incertezas surgem como consequência da complexidade do problema a ser resolvido e a resolução do problema de software

dispendiosas. Isso ocorre porque o estabelecimento de acordos entre as partes não extingue a possibilidade de alguma delas “desistir” ou ainda de mudar de idéia no meio do caminho em relação ao que foi acordado *ex-ante*. Como nem sempre os contratos conseguem abarcar todas as ocorrências que possam de fato existir, abre-se um espaço para o surgimento de ações oportunistas *ex-post*, daí porque se diz que os contratos são, na sua essência, incompletos. O oportunismo implica que as partes podem se aproveitar de uma renegociação, agindo aeticamente e, com isso, impondo perdas à sua contraparte. Essa reação aética que FARINA (1997) fala na visão de NORTH responde à questão inicialmente feita por ele. Por que países insistem em ter uma trajetória medíocre de crescimento econômico? E a resposta está justamente nesse ponto. Como existe a incerteza presente e futura no que diz respeito à consecução do contrato, surge o *comportamento oportunista* de blefar e enganar o que estava pré-estabelecido no contrato. Como a trajetória da economia é ditada pelo corpo político, econômico ou judicial que possui maior poder de barganha, é perfeitamente cabível que nem sempre esse grupo tenha ao seu lado instituições que encorajarão o crescimento da economia, mas a estagnação e/ou produtividade.

Na verdade, o que prevalece é o jogo de interesses entre as partes. Os contratos existem, mas nada garante que serão cumpridos, pois o que move as ações dos agentes são outros fatores sejam eles de ordem pessoal, pecuniária, política, etc. Na visão do autor, a dinâmica dessas relações é impulsionada pela lógica econômica em que os atores envolvidos estão sempre buscando a maximização dos seus interesses pecuniários pessoais. E as instituições são criadas para atender a esse fim, ou seja, aos interesses do grupo que possui maior poder de barganha dentre os demais. E nem sempre como foi dito, essas instituições promovem o crescimento econômico.

2.4. MUDANÇA INSTITUCIONAL

De acordo com a visão neoclássica, os indivíduos são seres que possuem uma visão perfeita e completa do ambiente que os rodeia e a busca incessante da maximização da

(fazendo-se uma analogia com computadores) possuída pelos indivíduos. Não há nada na citação acima que afirma que as instituições são eficientes.

satisfação individual se refletir-se-ia por toda a sociedade aumentando o bem-estar de todos os seus indivíduos.

Na visão de NORTH (1990), como pudemos verificar no item anterior, os indivíduos são seres bastante limitados quanto à capacidade perceptiva da realidade em si. A limitação cognitiva do ser humano por si só dificulta o alcance dessa tão imaginada maximização da satisfação individual. Nesse sentido, o indivíduo lança mão de modelos mentais que possam auxiliar na compreensão do que se passa a sua volta para que finalmente esse tome a decisão que maximize a sua satisfação pessoal.

NORTH atribui as alterações ocorridas nos preços relativos e nas preferências como sendo as principais fontes de mudanças nas instituições. Enquanto as primeiras têm o poder em alterar os incentivos dos indivíduos de interagir entre si, as segundas também influem na intensidade dessas interações humanas sem contar que são também fortemente influenciadas pelas variações ocorridas nos preços relativos.

Muito embora seja pouco explorado por NORTH (1990), o autor também afirma que, ao se alterar os preços relativos, o comportamento humano também se altera de tal modo que as pessoas racionalizam seu comportamento, criando novas normas de comportamento aceitável. Ele atribui a mudança institucional às alterações no preço relativo dos fatores de produção, nos custos de informação e nos custos de tecnologia.

A origem dessa alteração nos preços relativos pode ser endógena ou exógena ao aparato institucional. Quando endogenamente, pode ser fruto de um esforço conjunto de maximização em progresso de empresários (políticos, econômico e militar) ou, ainda, exógena como a alteração ocorrida nos preços relativos da terra e mão-de-obra durante a Idade Média, em decorrência da peste negra.

No entanto, nem toda alteração nos preços relativos pode resultar em um processo de mudança institucional como mostra NORTH (1990). Isto pode perfeitamente ocorrer em duas situações: primeiramente quando não existir qualquer interesse entre as partes envolvidas em alterar as regras existentes e a segunda situação quando os custos de alterar as regras são bastante elevados de tal modo que não há uma compensação em termos de benefícios. Como as regras estão agrupadas de acordo com o grau de especificidade, uma alteração de uma regra pode implicar na necessidade de alterar uma série de outras regras, e

isto só pode ser possível a um elevado custo, ou seja, quando há um direcionamento maciço de recursos destinados à alteração de uma determinada regra formal, por exemplo. E isso requer também a reestruturação de organizações e até a formação de organizações intermediárias que possam influir na formação dessas novas instituições. Como o futuro é algo incerto, também não se sabe o quão lucrativo será essa mudança institucional para o empresário.

Como mostra o autor:

“The (political or economic) entrepreneurs may devote their talents or tacit knowledge to ferreting out profitable margins, estimating the likelihood of success, and risking the organization’s resources to captures potential gains.” (NORTH, 1990, p. 87).³⁷

E isso não deixa de ser uma tentativa e uma renegociação entre as partes interessadas para a criação de uma nova ordem institucional. Conforme o autor:

“However, because contracts are nested in hierarchy of rules, the renegotiation may not be possible without restructuring a higher set of rules (or violating some norm of behavior).” (NORTH, 1990, p.86).³⁸

É importante observar que o foco da mudança institucional é decorrente de um processo estritamente de ordem econômica. Quando a possibilidade de ganhos futuros é remota, a mudança institucional talvez não interesse ou, melhor, não compense financeiramente para as partes envolvidas. É fundamental considerar esse aspecto econômico da mudança institucional *per si*, mas é também importante considerar os outros fatores motivadores (ideologias, paixões, votos, etc.) que podem guiar essa mudança institucional. Apesar de presentes, essas motivações não-econômicas são pouco enfatizadas.

³⁷ Os agentes (políticos ou econômicos) talvez devam seus talentos ou conhecimento tácito para fisgar margens lucrativas, estimando a probabilidade de sucesso e arriscando os recursos das suas organizações para capturar os ganhos potenciais.

³⁸ Uma vez que os contratos estão agrupados dentro de uma hierarquia de regras, a renegociação talvez não seja possível sem a reestruturação do conjunto de regras de ordem superior (ou a violação de algumas regras de comportamento).

Essas mudanças institucionais demandam tempo e, em geral, são fruto de alterações menores que vão ocorrendo nos incentivos que as pessoas recebem do ambiente e que vão modificando as regras vigentes. Existem casos extremos em que essa mudança ocorre de forma abrupta e muito rapidamente como no caso das *revoluções*. Essa ruptura, com todas as regras, nasce de uma ausência de instituições, ou seja, de uma estrutura de regras que permita as partes negociarem entre si ou, ainda, da falta de liberdade ou de vontade para as partes negociarem. (NORTH, 1990, p. 90).

Em resumo, a teoria de mudança institucional de NORTH (1990) começa com a alteração dos preços relativos que conduz a mudanças nos contratos à medida em que os empresários tentam capturar ganhos de troca decorrentes dessa alteração nos preços. Para que esses contratos sejam alterados, é necessário que haja mudança nas regras formais e informais e isto exige habilidade e conhecimento por parte dos agentes econômicos. Em alguns casos, a visão dos agentes é a de que os custos de se alterarem as regras são bem maiores do que os benefícios, com o resultado consequente de não alteração da matriz institucional.

2.5. PERFORMANCE ECONÔMICA E A PATH DEPENDENCE

Retornando ao início do texto, vimos que duas questões principais intrigavam NORTH (1990). A primeira questão refere-se a que leva países a terem trajetórias de crescimento tão divergentes, e a segunda questão, à insistência de caminhos medíocres de crescimento em alguns países. Por que, ao perceber uma trajetória descendente de crescimento econômico, os países persistem nessa mesma trajetória?

A resposta para essas duas questões pode ser encontrada em dois conceitos utilizados por NORTH (1990) na sua obra: o *path dependence* e o *lock-in*.

No capítulo 9 de seu livro, intitulado “*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*”, NORTH (1990) faz uso de um exemplo que explica a emergência de tecnologias novas e mais eficientes. A partir desse exemplo, o autor procura tirar subsídios para montar o que ele chama de mecanismo de *lock-in* e o *path dependence*.

Na visão de NORTH (1990), existem duas forças econômicas que moldam o trajeto da mudança institucional: a existência de retornos crescentes e a existência de mercados imperfeitos.³⁹

Como o mundo é caracterizado por mercados imperfeitos, ou seja, os indivíduos têm uma dificuldade em decifrar tudo que se passa à sua volta e ainda de armazenar todas essas informações, estes indivíduos são levados a desenvolver modelos mentais que facilitem suas tomadas de decisão. A construção desses modelos mentais é feita a partir de experiências próprias e às custas de idéias e aprendizados vivenciados ao longo de sua trajetória. A evolução destes, como vimos anteriormente, depende das experiências individuais e do contato com outras idéias. Daí a afirmação de NORTH (1990, p. 111) de que:

“Ideas and ideologies matter, and institutions play a major role in determining just how much they matter. Ideas and ideologies shape the subjective mental constructs that individuals use to interpret the world around them and make choices.”⁴⁰

Quando há retornos crescentes, as instituições importam e moldam a trajetória econômica de longo prazo. Nos mercados competitivos, com custos de transação bem próximos de zero, o trajeto econômico de longo prazo será sempre eficiente. Em um mundo caracterizado por mercados imperfeitos no qual as informações são incompletas, o *feedback* de informações é frágil e os custos de transação são significantes. Essa fragilidade das informações leva à construção de modelos mentais que também podem ser repletos de imperfeições, sem contar a influência das ideologias e idéias que também têm uma influência na construção de tais modelos. A estrutura desses modelos está, portanto, sujeita a uma série de falhas. Daí porque nem sempre o resultado alcançado com a utilização desses modelos seja promissor, ou seja, resulte em um caminho que enverede para o desenvolvimento econômico.

³⁹ A noção de mercados imperfeitos abarca a idéia de que os indivíduos possuem uma racionalidade limitada e a informação é incompleta.

⁴⁰ Idéias e ideologias importam e instituições desempenham o papel principal em determinar o quanto elas importam. Idéias e ideologias moldam a construção subjetiva mental que os indivíduos lançam mão para interpretar o mundo à sua volta e com isso, fazerem suas escolhas.

O que caracteriza o *path dependence* seria a idéia de que uma vez escolhido o caminho monta-se uma estrutura institucional que reforça essa "idéia". A criação desses mecanismos simplesmente "bloqueiam" ou seja, *lock-in* a "entrada" de outras instituições mais eficientes.⁴¹ Tal qual ocorre no ambiente da tecnologia, nem sempre a melhor e mais eficiente tecnologia é a que prevalece. Retomando o exemplo da máquina de escrever, uma vez criado um determinado tipo de teclado outros países adotam esse tipo como sendo o padrão. Qualquer alteração do mesmo requer um arsenal gigantesco de outras mudanças tecnológicas e principalmente na linha de produção. Esse teclado inventado primeiramente fica sendo o padrão. Diz-se que a evolução tecnológica fica *locked-in*. Conforme o autor:

"Technological change and institutional change are the basic keys to societal and economic evolutions and both exhibit the characteristics of path dependence." (NORTH, 1990, p.103).⁴²

Portanto, mesmo que as instituições existentes não sejam as mais eficientes do mercado e tampouco gerem crescimento econômico, elas persistem. Essa persistência é explicada a partir do poder de barganha dos "membros" ou, melhor, dos "grupos" que insistem em manter determinado tipo de atividade.

Como afirma NORTH (1990, p.112):

"The polity and the economy are inextricably interlinked in any understanding of the performance of an economy and therefore we must develop a true political economy discipline. A set of institutional constraints defines the exchange relationships between the two and therefore determines the way a political/economic system works. Not only do polities specify and enforce property rights that shape the basic incentive structure of an economy , in the modern world the share of gross national product going

⁴¹ Para NORTH (1990), a definição de uma instituição eficiente corresponde àquela que permite o crescimento econômico.

⁴² As mudanças tecnológica e institucional são os elementos básicos para a evolução societal e econômica e ambas exibem características de *path dependence*.

*through government and the ubiquitous and ever-changing regulations imposed by it are the most important keys to economic performance.”*⁴³

Em resumo, uma vez criadas as instituições, os mecanismos auto-reforçantes fazem com que as economias fiquem *locked-in* em determinadas estruturas institucionais, mesmo que essas reforcem a atividade improdutiva, impedindo o desenvolvimento de atividades produtivas que melhorem o seu desempenho.

Portanto, as instituições passadas determinam a estrutura institucional presente e esta, por sua vez, influenciará a matriz institucional futura (TOYOSHIMA, 1999, p.105). Esses elos entre presente, passado e futuro podem ser vistos através da história e significa dizer que as instituições possuem características de *path dependence*.

⁴³ A política e a economia estão inextricavelmente interligadas em qualquer compreensão do desempenho da economia, e conseqüentemente, devemos desenvolver uma disciplina verdadeira de economia política. O conjunto de restrições institucionais define as relações de troca entre as duas esferas e conseqüentemente o modo pelo qual o sistema político econômico funciona. Não apenas as políticas especificam e garantem os direitos de propriedades que moldam a estrutura de incentivos básicos na economia, no mundo moderno uma parcela do Produto Nacional Bruto advém do governo e pela imposição de regulações por ele feitas. Estes são no entanto os elementos-chaves para a performance econômica.

CAPÍTULO 3

A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO DE NORTH E AS CRÍTICAS RELATIVAS ÀS SUAS IDÉIAS

3.1. ALGUMAS CRÍTICAS A DOUGLASS NORTH (1973, 1981 E 1990)

A pressuposição fundamental do pensamento de North foi tentar explicar as diferenças da performance econômica entre as nações, procurando compreender os principais fatores que contribuem para essa divergência. A chave segundo o autor, estaria na evolução das instituições. Desse modo, buscando compreender o funcionamento das sociedades, North montou aparato teórico construído a partir das instituições. A inserção das instituições na teoria econômica partiu de uma crítica ferrenha de North aos principais postulados da teoria neoclássica. Esse arcabouço teórico exigiu reajustes à medida em que determinadas questões não conseguiram ser plenamente esclarecidas.

Em artigo publicado em 1973, NORTH e THOMAS acreditavam que as instituições seriam fruto das ações humanas e que somente as que produzissem crescimento da renda, ou seja, as instituições mais eficientes é que sobreviveriam.⁴⁴

Inicialmente, tal teoria foi duramente criticada por diversos autores, com destaque para FIELD (1981). A maior crítica destes refere-se ao tratamento dado por NORTH e THOMAS (1973) às instituições. Segundo estes autores, as instituições foram tratadas como *"[...] selected from a book of organizational blue prints, given endowments, technologies and preferences but no specified rules... The social problem, at each moment, is to choose the rule which maximizes output net of overhead costs. Changes in the prevailing rules are [...] to be understood as resulting from the aggregation of the decisions of economic agents maximizing short-term individual interests in response to changes in the underlying parameters of the economic system, as reflected in the*

⁴⁴ NORTH e THOMAS (1973) acreditavam que as instituições reduziriam a incerteza e os custos de transação possibilitando a coordenação dos agentes econômicos e a operação de mercados eficientes. O resultado seria uma variação dos preços e, conseqüentemente, do poder de barganha das partes e essa alteração provocaria uma mudança nas instituições que, por sua vez, refletiria no desempenho da economia. Instituições que não gerassem aumento de renda (desses grupos) não sobreviveriam e estariam fadadas a desaparecer. É uma espécie de seleção natural das instituições que ocorreria ao longo do tempo. (RUTHERFORD, 1996)

changing explicit or implicit prices they face [...] In North and Thomas, there is no omniscient social maximizer who performs these calculations. But the authors imply ... that the political and economic processes function as if there were such a maximizer." (FIELD, 1981 *apud* RUTHERFORD, 1996, p. 45).⁴⁵

Na época em que NORTH e THOMAS (1973) publicaram essa discussão em torno da eficiência das instituições, era possível verificar as inúmeras dificuldades que tiveram de explicar como, ocorria a mudança institucional. O resultado foi o abandono por completo dessa visão. (RUTHERFORD, 1996, p. 45).

A própria trajetória da evolução do feudalismo entre os séculos XII e XVII mostra claramente essa questão da eficiência. Com o declínio populacional ocorrido durante o século XV, o poder de barganha entre senhor e camponês foi também alterado, conduzindo a alterações incrementais nos contratos estabelecidos entre as partes. Essas alterações contratuais repercutiram na condução da economia e, conseqüentemente, na trajetória enveredada por essas nações. Concomitantemente ocorreram em paralelo uma série de outras mudanças, como o surgimento da moeda como meio de troca, a monetização do trabalho do servo, a evolução de técnicas agrícolas e a expansão do comércio nas cidades. Essas mudanças propiciaram o surgimento de arranjos institucionais e os novos direitos de propriedade que acabariam incentivando as atividades econômicas rentáveis. (POIROT, 1992, p. 890).

Porém, nem sempre as instituições propiciaram o surgimento de atividades produtivas. O exemplo clássico foi a Espanha onde o monarca ávido por recursos para financiar as guerras do seu Império desenvolveu um arranjo institucional que criava monopólios, não incentivava a descoberta de novas tecnologias e, ainda, explorava o que podia das Cortes (CRUZ, 2001). Esse caso mostra claramente as limitações da teoria de eficiência desenvolvida por NORTH e THOMAS (1973). Como mostra CRUZ (2001),

⁴⁵ [...] selecionados a partir de um livro de pistas organizacionais, dadas as dotações, tecnologias e preferências, mas regras não específicas [...] O problema social, a cada momento, é o de escolher a regra que maximiza o produto líquido fora os custos. Mudanças nas regras prevaletentes são [...] devem ser compreendidas como resultante da agregação das decisões dos agentes econômicos maximizando no curto prazo os interesses individuais em resposta a mudanças nos parâmetros do sistema econômico, conforme está refletido na mudança implícita ou explícita dos preços que eles observam [...] em North e Thomas, não existe um ser onisciente maximizador que faz esses cálculos. Mas os autores mostram [...] que os processos políticos e econômicos funcionam como se existisse um agente maximizador.

associar direitos de propriedade ineficientes a considerações econômicas seria dar uma explicação estranha ao quadro de referência em que se move a análise.

Na obra de 1981, NORTH reconhece a impraticabilidade dessa forma de pensar em termos de eficiência e atribui o atraso das nações aos agentes políticos ou, melhor, aos detentores de poder político. Segundo NORTH (1981), os detentores de poder político movidos por seus interesses e de acordo com os seus critérios de decisão moldariam as instituições. Em geral, o resultado das suas ações implicava em uma elevação dos custos de transação e fatalmente isso repercutiria na trajetória de crescimento econômico das nações (CRUZ, 2001).

Então, se, no longo prazo, o mecanismo de concorrência não organiza e nem seleciona as instituições mais eficientes, qual a explicação mais plausível para entendermos a persistência de economias fracassadas? Ao longo da obra, NORTH (1990) vê-se obrigado a abandonar (ou modificar) alguns pressupostos neoclássicos de modo que sua teoria desenvolvida ganhe poder de explicação.⁴⁶

Diante de tal dificuldade, como mostra MACEDO (2001), NORTH (1990) insere um "novo" conceito de eficiência, que se adequa mais a suas novas idéias:

"The systematic investment in skills and knowledge and their application to an economy suggests a dynamic evolution of that economy that entails a specific set of institutional characteristics. A description of these characteristics requires us to think of the issues of efficiency in the context different than straightforward allocative efficiency. In allocative efficiency, the standard neoclassical Pareto conditions obtain. Adaptive efficiency, on the other hand, is concerned with the kinds of rules that shape the way an economy evolves through time. It is also concerned with the willingness of a society acquire knowledge and learning, to induce innovation, to undertake

⁴⁶ Na sua obra de 1981, NORTH faz alguns questionamentos em relação à teoria neoclássica. NORTH (1981) já mostra que o modelo neoclássico de *self-interested individuals* não possui argumentação suficiente para explicar por que os indivíduos obedecem a regras sociais quando na realidade estes poderiam desobedecê-las em benefício próprio. Um outro ponto levantado por NORTH (1981) é que a teoria neoclássica também não consegue explicar que, apesar dos elevados custos que os indivíduos podem incorrer, ainda assim persistem em alterar as instituições e alinhá-las de acordo com seus credos. Vemos aqui uma certa irracionalidade econômica dos indivíduos em manter determinadas posições que são, no entanto, bem custosas.

risk and creative activity of all sorts, as well as to resolve problems and bottlenecks of the society through time.” (NORTH, 1990, p. 80).⁴⁷

Nessa nova visão de NORTH (1990), a mudança institucional é proporcionada por essa "eficiência adaptativa":

“Adaptive efficiency, therefore, provides the incentives to encourage the development of decentralized decision-making processes that will allow societies to maximize the efforts required to explore alternative ways of solving problems.” (NORTH, 1990, p. 81).⁴⁸

Dito de outra forma, o desenvolvimento econômico de uma nação depende da existência de eficiência adaptativa. NORTH (1990) justifica que as nações que não conseguem alcançar estágios mais elevados de desenvolvimento são aquelas cujo arcabouço institucional não possibilita a produção de "eficiência adaptativa", ficando dessa maneira *"locked-in"*. Pois, na visão do autor, são os incentivos construídos no seio dessa estrutura institucional que moldarão as habilidades e os conhecimentos que realmente valem a pena. Quando se fala em valer a pena, o autor refere-se àqueles conhecimentos e habilidades que conduzirão a um aumento na renda dos agentes.

Infelizmente, NORTH (1990) não consegue explicar como certas nações alcançam um determinado grau de eficiência adaptativa. Conforme o autor:

⁴⁷ O investimento sistemático em habilidades e conhecimentos e sua aplicação à economia sugere uma evolução dinâmica da economia que vincule um conjunto específico de características institucionais. A descrição dessas características nos leva a pensar em termos de questões de eficiência dentro de contextos diferentes do que em termos de eficiência alocativa. Na eficiência alocativa, as condições de Pareto no modelo padrão são alcançadas. A eficiência adaptativa, por outro lado, está preocupada com os tipos de regras que moldam o modo pelo qual a economia se desenvolverá ao longo do tempo. Está também preocupada com a disposição da sociedade em adquirir conhecimentos e aprendizados, de modo a induzir a inovação, a tomada de riscos e de atividades criativas de todas as formas, assim como na resolução de problemas e pontos de estrangulamento da sociedade ao longo do período.

⁴⁸ A eficiência adaptativa, conseqüentemente, provê os incentivos para encorajar o desenvolvimento da descentralização do processo de tomada de decisão que permitirá as sociedades a maximizarem seus esforços requeridos para explorar formas alternativas em resolver problemas.

“[...] adaptively efficient institutional framework have existed and do exist, just as adaptively inefficient frameworks have existed and do exist.” (NORTH, 1990 *apud* MACEDO, 2001, p. 355).⁴⁹

Esse aprisionamento a estruturas ineficientes deve-se a contingências históricas que podem ter levado à constituição de mercados políticos ineficientes (MACEDO, 200, p. 355). Essa imperfeição decorre da falta de visibilidade das ações que uns indivíduos têm dos outros. Então, a probabilidade de existir cooperação entre os indivíduos é remota. E o vetor resultante da ação é justamente do grupo que detiver maior poder de barganha. Nem sempre o grupo detentor de poder político aposta justamente nas atividades ditas produtivas e que resultem em um aumento da renda. Isso como vimos em NORTH (1990), depende principalmente do conjunto de oportunidades gerado por essas instituições. Portanto, é o entrelaçamento entre a esfera econômica e política que moldarão a mudança institucional, e consequentemente a trajetória de uma nação. A cultura também afeta na trajetória destas nações. Pode-se dizer que é elemento que também justifica a persistência de determinadas regras informais, tornando mais complexo ainda a questão da persistência de determinadas trajetórias (NORTH, 1990, p.37).

Na verdade, a obra de NORTH (1990) é uma crítica à teoria neoclássica, sem se desvencilhar dessa sobretudo no que se refere às hipóteses comportamentais de maximização de resultados estritamente econômicos pelos indivíduos e organizações. (CRUZ, 2001). Como ele enfatiza no seu texto:

“ [...] specify what changes must be made in neoclassical theory to incorporate institutional analysis into that theory, [...].” (NORTH, 1990, p. 107).⁵⁰

Além de não conseguir se desvencilhar inteiramente da teoria neoclássica ainda na sua obra de 1990, NORTH (1990) é enfático e diz que a validade da teoria neoclássica será tanto maior quanto mais desenvolvido for um país. Transcrevendo as palavras do autor:

⁴⁹ [...] a estrutura institucional da eficiência adaptativa tem existido e existe, assim como estruturas ineficientes adaptativas têm existido e existem.

⁵⁰ [...] especificar quais são as mudanças que devem ser feitas na teoria neoclássica de modo a incorporar a análise institucional nesta teoria [...] .

“Certainly neoclassical theory has been a major contribution to knowledge and works well in the analysis of markets in developed countries. At the other end of the scale, however, it does not provide much insight into such organization as the medieval manor,[...] ”. (NORTH, 1990, p.11) ⁵¹ Ou seja, a teoria neoclássica ortodoxa serviria somente para explicar as atuais economias desenvolvidas nas quais prevalecem mercados competitivos e nas quais as trocas se dão de forma complexa e impessoal, de tal modo que os indivíduos fariam tudo para maximizar a sua função utilidade, de acordo com as informações retidas. Já em economias menos desenvolvidas, cujo mercado seria caracterizado por trocas menos complexas, nas quais as pessoas têm uma maior capacidade de antever o movimento das partes envolvidas no processo de troca, os pressupostos básicos da teoria neoclássica são simplesmente menos aplicáveis. ⁵²

A imperfeição dos mercados torna o ambiente propício para o surgimento das instituições, na medida em que essas possibilitam a minimização das incertezas e promovam o alcance de resultados econômicos mais favoráveis. Apesar de reconhecer a não aplicabilidade da teoria neoclássica a países menos desenvolvidos, pode-se inferir que o autor acredita que em países cuja economia é desenvolvida e caracterizada por estruturas de mercado competitivas, as instituições seriam capazes de transformar os mercados imperfeitos em mercados perfeitos ou quase perfeitos no decorrer do tempo. NORTH (1990) não explica como é alcançada essa perfeição de mercados por alguns países e por outros não. Como explicar isso?

Como mostra TOYOSHIMA (1999), a impressão que temos é que, na tentativa de ampliar o escopo de análise da teoria neoclássica, NORTH (1990) lança mão da sua teoria das instituições para explicar por que algumas nações conseguem e outras não alcançar uma estrutura de incentivos pró-crescimento econômico. A idéia central é que o não desenvolvimento econômico deve-se à incapacidade de determinada nação adotar uma matriz institucional em particular – aquela que realmente reduz os *custos de transação*.

⁵¹ Certamente a teoria neoclássica foi a contribuição principal para o conhecimento e se aplica perfeitamente à análise dos mercados dos países desenvolvidos. No outro extremo, no entanto, não fornece muitos *insights* sobre a organização aos moldes medievais [...]

⁵² Segundo CRUZ (2001), para que um sistema econômico opere de acordo com o figurino clássico — e que esteja em equilíbrio — os atores devem possuir preferências estáveis, transitivas e comparáveis; devem confrontar-se repetidamente com as mesmas situações de escolha ou, ainda, com situações muito parecidas.

Isso ocorre porque as instituições que se desenvolvem não são necessariamente eficientes uma vez que uma grande parte dos arranjos institucionais são moldados pelos interesses dos grupos de maior poder de barganha. Uma vez criadas tais instituições “ineficientes”, os mecanismos auto-reforçantes fazem com que as economias fiquem *locked-in*, ou seja, fiquem fadadas ao fracasso econômico.

Um outro aspecto encontrado no pensamento de NORTH (1990) é sua visão de equilíbrio dos mercados. Segundo ele, a evolução institucional de qualquer sociedade ocorre dentro de situações de equilíbrio. No instante em que ocorrem alterações nos preços relativos ou nas preferências, gera-se temporariamente uma situação de desequilíbrio. Essa instabilidade momentânea leva os agentes a repensarem novas organizações ou instituições que sejam capazes de capturar os ganhos de mercado. Sendo assim, inicia-se o processo de mudança institucional. Essa evolução institucional dá-se através de pequenos deslocamentos de situações de equilíbrio⁵³ e não via situações de desequilíbrio e instabilidade, como acreditavam os schumpterianos e keynesianos. (TOYOSHIMA, 1999, p. 110).

É nesse clima de *desafeto* com a teoria neoclássica que NORTH (1990) estrutura seu pensamento acerca do desenvolvimento econômico das nações.

Em artigo escrito em 1994, após sua consagração com o Prêmio Nobel, o próprio NORTH (1994) volta a contra atacar a teoria neoclássica. Na verdade, ele é mais incisivo e, dentro de uma compreensão dinâmica e histórica da sociedade, aponta falhas não questionadas anteriormente no arcabouço neoclássico. Primeiramente, NORTH (1994) afirma que, para um entendimento de como as economias se desenvolvem, é crucial ter à mão antes de mais nada uma teoria que seja por natureza dinâmica e que consiga explicar as mudanças sócio-econômicas que ocorrem ao longo da história. Até então, as teorias que se preocuparam em esclarecer esse fato simplesmente falharam ao fazê-lo. Ademais, na visão do autor, a teoria neoclássica é “*[...] an inappropriate tool to analyze and prescribe policies that will induce development.*” (NORTH, 1994, p. 359).⁵⁴ Os próprios métodos

⁵³ Em geral os autores neoclássicos acreditam que a evolução institucional ocorre através desses pequenos deslocamentos das situações de equilíbrio. (TOYOSHIMA, 1999, p. 110)

⁵⁴ [...] uma ferramenta inapropriada para analisar e prescrever políticas que induzirão o desenvolvimento econômico.

empregados pela teoria neoclássica impõem limitações na análise do problema. A realidade, segundo a visão neoclássica, é caracterizada por mercados competitivos e por trocas realizadas em um mundo sem custos de transação e os agentes são possuidores de uma visão perfeita e completa de tudo que os cerca, o que lhes permite tomar a melhor decisão dentre todas as decisões possíveis. Essa estrutura neoclássica na visão do autor pareceu ser muito *irreal*.⁵⁵ Observando todas essas limitações o autor vai modificando alguns pontos da teoria neoclássica de modo a acomodar melhor a sua visão acerca de mudanças econômicas. Então, como pode uma teoria discutir mudanças econômicas ao longo do tempo?, indagou NORTH (1994).

Segundo NORTH (1994, p. 354):

“Institutions form the incentive structure of a society, and the political and economic institutions, in consequence, are the underlying determinants of economic performance.”⁵⁶

Ao ignorar as instituições, a teoria neoclássica está expurgando a causa explicativa do desempenho econômico das nações. Portanto, os modelos neoclássicos são interessantes e úteis à análise estática de uma economia. Ao desprezar a intertemporalidade que existe entre os acontecimentos, ignora-se toda a idéia de evolução societal. Assim, fica impossível proceder a uma explicação coerente por que determinadas nações se encontram em estágios mais avançados e outras em estágios menos avançados. (NORTH, 1994, p. 359).

Sendo assim, reconhecendo a limitação do arcabouço neoclássico, North vai modificando-o, de tal modo que possa dar um embasamento da sua visão acerca das instituições e do papel dessas ao longo da história econômica.⁵⁷

Assim, como as instituições ou as mudanças institucionais não existem no arcabouço neoclássico, NORTH (1990) procura endogeneizar, com estas sendo resultantes

⁵⁵ Na realidade ao escrever essa obra em 1990, North se utiliza do arcabouço neoclássico para estruturar o seu pensamento, mas aos poucos vai abandonando e mostrando as "falhas" contidas nesse aparato teórico.

⁵⁶ Instituições formam a estrutura de incentivos da sociedade e as instituições políticas e econômicas, por consequência, são os determinantes do desenvolvimento econômico.

⁵⁷ CRUZ (2001) afirma que a economia institucional de NORTH (1990) nada tem de iconoclasta. Na verdade, NORTH (1990) nunca quis demolir ou abandonar inteiramente a teoria neoclássica e, apesar de ter identificado algumas dificuldades da teoria neoclássica no trato de certos problemas, ele atua mais no papel de um "reformador moderado."

de decisões individuais maximizantes que operam visando a modificar restrições exógenas como, por exemplo, mudanças tecnológicas, demográficas e outras modificações exógenas.⁵⁸ Segundo FIELD (1981), a teoria neoclássica tenta explicar apenas uma das quatro categorias dessas variáveis tidas como exógenas (as instituições), tendo como referência as outras três (dotação, tecnologia e preferências). Esses esforços de endogeneizar são também encontrados nos trabalhos de Eggertsson e de NORTH e THOMAS (1973, 1981). Mas surge a questão se é realmente possível endogeneizar *todas* as regras sociais ou, ainda, as instituições propriamente ditas.⁵⁹

Segundo RUTHERFORD (1996, p. 46), NORTH (1981) conseguiu endogeneizar *apenas uma parte* das instituições, pois ele mesmo reconheceu a força que as ideologias têm em alterar as decisões dos indivíduos. Não é só a maximização de riqueza propriamente no sentido estrito colocado por NORTH (1990) que dirige as ações dos indivíduos. Existem outras motivações importantes para o indivíduo como altruísmo, ideologias ou restrições auto-impostas por eles mesmos. Segundo NORTH (1990), a omissão desses fatores prejudica a validade dos modelos neoclássicos, uma vez que estes influenciam as escolhas, alterando o padrão de desempenho das economias.

NORTH (1990) conseguiu então dar um "toque" neoclássico à equação de decisões inserindo o conceito de *custo de transação*. Para ele:

"[...] we can build more elaborate models of complex human behaviour within the individual expected-utility model, incorporating certain aspects of altruism." (NORTH, 1990, p. 121).⁶⁰

⁵⁸ A economia neoclássica, quando discute instituições, enfatiza principalmente o seu papel de restrições. Existem, no entanto, extensões da teoria neoclássica que endogeneizam essas restrições através da transformação destas em regras aceitas por consentimento mútuo. Alguns ramos da NEI focam as instituições ainda como sendo pura e simplesmente restrições institucionais mas vale dizer que a abordagem prevalecente na NEI não é necessariamente esta. (ver DEQUECH, 2001, p. 800)

⁵⁹ RUTHERFORD (1996) mostra que o procedimento de endogeneização segue três níveis. No primeiro nível, toda a estrutura de direitos de propriedade e formas organizacionais são modeladas explicitamente e tratadas como exógenas e a sua ênfase é sobre o seu impacto nos resultados econômicos. No segundo nível, as trocas que ocorrem nas organizações são endogeneizadas enquanto a estrutura de direitos de propriedade permanece exógena. No terceiro e último nível, fazem-se tentativas de endogeneizar tanto as regras sociais quanto as regras políticas e a estrutura política das instituições através da introdução do conceito de custos de transação.

⁶⁰ [...] podemos construir modelos mais elaborados do comportamento humano dentro de um modelo de utilidade esperada individual, incorporando certos aspectos de altruísmo.

Portanto, as motivações também exercem uma influência na escolha dos indivíduos. A escolha de determinada ideologia, regra social, ou convenção pelo indivíduo está diretamente relacionada à *quantidade de utilidade* que essa vontade proporciona ao indivíduo.⁶¹ Então, o estabelecimento dessas vontades possui um preço e, a depender do custo de impor essa vontade, certas idéias ou ideologias podem prevalecer ou não.

A magnitude desses custos está diretamente relacionada às modificações institucionais que serão feitas. Quando esses custos são demasiadamente elevados, ou seja, quando não há uma compensação em termos de benefícios, a mudança institucional talvez nem chegue a se concretizar. Existe uma outra possibilidade, quando a mudança institucional pode também não ocorrer, quando não houver interesse e vontade entre as partes contratantes. Como o autor enfatiza: *“Reversal paths (from stagnation to growth or vice-versa) may come from the above described sources of path alteration, but will typically occur through changes in the polity.”* (NORTH, 1990, p. 112).⁶²

Como as regras em geral estão agrupadas conforme uma hierarquia, a mudança de uma determinada regra pode exigir alterações também em uma série de outras e isso tem efeito direto sobre os *custos de transação*, sem contar também na necessidade em direcionar recursos na formação de novas organizações, dada a alteração de uma determinada regra.

Como o futuro é algo incerto, também não se sabe o quão lucrativo será essa mudança institucional para o empresário. Ainda assim como mostra NORTH (1990, p. 22): *“Where the price to individuals of being able to express their own values and interests is low, they will loom large in the choices made; but where the price one pays for expressing one's own ideology, or norms, or preferences is extremely high, they will account much less for human behaviour [...] I intend to demonstrate that institutions basically alter the price individuals pay and hence lead to ideas, ideologies, and dogmas*

⁶¹ Observe que na teoria de comportamento desenvolvida por NORTH (1990) ele mantém o pressuposto neoclássico de maximização e de que as escolhas são pautadas na quantidade de “utis” que essas vontades proporcionam. Está mais do que evidente que a visão de “*homo economicus*” é a que prevalece na abordagem de NORTH (1990).

⁶² A reversão de trajetórias (da estagnação ao crescimento ou vice-versa) talvez advenha das fontes descritas acima necessárias a alteração da trajetória, mas certamente essas ocorrerão através de mudanças na política.

frequently playing a major role in the choices individuals make." ⁶³ As eleições, por exemplo, é uma forma "barata" de a sociedade expressar sua vontade própria mesmo que a pessoa escolhida para representar tal vontade não o faça no momento em que estiver ali decidindo sobre os interesses daqueles que o escolheram. Pode ocorrer da pessoa eleita se voltar única e exclusivamente para interesses próprios. (NORTH, 1990, p. 22).

Como vimos anteriormente, NORTH (1990) também abandona a noção de equilíbrio neoclássica. E reconhece que as preferências dos indivíduos não são transitivas, nem estáveis e tampouco comparáveis. ⁶⁴ Na verdade, como mostra CRUZ (2001), NORTH (1990) emprega, ao longo da sua obra, uma série de conceitos de conteúdo preciso como, por exemplo, os conceitos de função utilidade e elasticidade da função, dentro de contextos em que os requisitos lógicos estão ausentes. Nesse sentido, a teoria de comportamento desenvolvida por NORTH (1990) é carregada de incoerências lógicas. (CRUZ, 2001).

NORTH (1990) apela para a teoria de *rational choice* para justificar ou, melhor, para reforçar a idéia de que quando se inserem instituições, teorizar acerca do comportamento do indivíduo se torna tarefa bastante difícil. Pois no mundo real, o indivíduo se defronta com "n" possibilidades que podem ou não ocorrer repetidamente — essa incerteza em torno da ocorrência de certas situações não pode, portanto, ser explicada a partir da teoria dos jogos. Isso tem uma explicação muito simples: o comportamento humano não pode ser resumido a uma regra única. As atitudes e ações dos indivíduos são mais complexas do que se pode imaginar. Nesse sentido, NORTH (1990) reconhece esse fato e abandona o aparato da teoria dos jogos na explicação de determinados tipos de comportamento. *"Moreover, game theoretic models, like neoclassical models, assume wealth-maximizing players. But as some of the experimental economics literature*

⁶³ Onde o preço para os indivíduos expressarem os seus próprios valores e interesses é baixo, eles se inclinarão nas escolhas feitas, mas onde o preço que um dos indivíduos paga para expressar suas ideologias, ou normas ou preferências é extremamente elevado, eles incorporarão menos características do comportamento humano. [...] Procuro mostrar que instituições basicamente alteram os preços individuais pagos e isso consequentemente faz com que idéias, ideologias e dogmas desempenhem papel central no momento em que são feitas as escolhas pelos indivíduos.

⁶⁴ Supondo que x e y sejam duas alocações sociais. Seguindo os pressupostos microeconômicos, toda e qualquer relação de preferência é racional desde que obedeça as seguintes suposições: a) Completude: para todo $x, y \in X$, temos que $x \succ y$ ou $y \succ x$; b) Transitividade: para todo $x, y, z \in X$, se $x \succ y$ e $y \succ z$ então $x \succ z$. A transitividade compreende em uma suposição forte e que vai ao fundo da concepção da racionalidade. (MAS-COLELL 1995, p. 6)

demonstrates, human behaviour is clearly more complicated than can be encompassed in such a simple behavioral assumption." (NORTH, 1990, p. 15).⁶⁵ ⁶⁶ Como mostra também CRUZ (2001), os jogos teóricos partem da premissa de que serão repetidos inúmeras vezes, o número de participantes é pequeno e cada um desses dispõe de informação completa sobre as preferências dos demais indivíduos. Nessas condições, os indivíduos maximizantes optam por cooperar. O próprio NORTH (1990) reconhece que os jogos teóricos são limitados. Mesmo sendo capazes de demonstrar os ganhos que se podem obter em cooperar e as perdas que se podem incorrer em não cooperar, a teoria dos jogos não fornece um aparato teórico em que tenhamos os custos de transação inseridos e que explique como esses custos podem ser alterados por diferentes estruturas institucionais. (NORTH, 1990, p. 15).

Como o comportamento humano é visto por NORTH (1990) como sendo algo complexo e difícil de ser reduzido a uma única regra ou a um modelo mental, o autor conclui que *"[...] actors receive information that leads to convergence of divergent initial models."* (NORTH 1990, p. 17).⁶⁷ Como as informações são incompletas e a visão dos indivíduos também é imperfeita, a decisão de cooperar ou não vai depender dos modelos mentais elaborados por esses indivíduos. É sabido que as escolhas deles são feitas a partir destes modelos mentais. Assim, é claro que existirão situações em que as escolhas desses indivíduos resultarão em uma situação de cooperação, assim como situações em que as escolhas simplesmente divergirão.

Daí a importância das instituições como agências informadoras e diminuidoras das incertezas que pairam no ar no momento de uma troca. As instituições surgem aqui para diminuir os custos de transação que existem nesses mercados (econômico e político), permitindo o seu pleno funcionamento. Só que nem sempre essas instituições minimizam esses custos e o resultado pode ser um desempenho econômico fraco.

⁶⁵ Consequentemente, os modelos de teorias dos jogos, como os modelos neoclássicos, assumem que os jogadores sejam maximizadores de renda. Mas como demonstra a literatura em algumas economias, o comportamento humano é claramente muito mais complicado do que uma simples suposição.

⁶⁶ De acordo com a concepção neoclássica, a operação de um sistema econômico exige algumas suposições — os indivíduos possuem preferências estáveis, comparáveis e os transitivas e indivíduos devem defrontar-se repetidamente com as mesmas situações de escolha.

⁶⁷ [...] os agentes recebem informação que conduz a convergência a modelos inicialmente divergentes.

Como a história econômica de uma sociedade só pode ser compreendida a partir de uma análise da dinâmica institucional, países não-desenvolvidos ou que não conseguem se desenvolver devem procurar a causa principal em suas instituições. Se desenvolveram instituições que premiavam atividades não-produtivas, então a perpetuação de um desempenho econômico medíocre é perfeitamente compreensível, pois as instituições passadas exercem uma influência sobre as instituições presentes. Desse modo, as economias ficam *locked-in*. Portanto, enquanto não houver uma reversão na remuneração de atividades produtivas, essas nações ficarão estagnadas.

Por outro lado, a imperfeição dos mercados e o extenso número de agentes envolvidos no processo de troca tornam a cooperação entre as partes difícil, sendo necessária a presença de uma terceira parte que pressione a cooperação entre os membros. A cooperação é possível para pequenos grupos, quando os indivíduos conseguem coordenar suas ações e chegar a um consenso. (CRUZ, 2001).⁶⁸

Segundo NORTH (1990), a coordenação é possível até porque os indivíduos não se confrontam em um espaço abstrato em que as únicas coisas que intercambiam são as suas preferências. Até mesmo nas sociedades mais primitivas, os indivíduos são cercados de regras que eles próprios impõem para si, no sentido de estabelecer suas relações com outros indivíduos. (NORTH, 1990, p. 36).

Na verdade, as instituições são uma criação do ser humano para que seja possível o intercâmbio econômico e a vida em comum (CRUZ, 2001). Só que, segundo CRUZ (2001), NORTH (1990) incorre em erro ao resumir em uma única palavra — *instituições* — coisas tão distintas como regras sociais, convenções e leis contidas em um código. Cada uma dessas *instituições* nasce e se perpetua por razões diferentes. Cada uma possui um alvo diferente e atinge as pessoas de diversas formas.

⁶⁸ Como é necessária a presença de uma terceira parte que faça valer as decisões acordadas entre as partes, e com isso que se estabeleça uma cooperação entre as mesmas envolvidas no processo de troca. Em geral esse papel é desempenhado pelo Estado. Segundo o autor, para que a economia seja eficiente é preciso que os direitos de propriedade e os termos contidos nos contratos sejam cumprido. Mas como assegurar que a veia oportunística dos elementos que formam o Estado seja mais forte do que as próprias convicções das partes envolvidas no processo de troca? NORTH (1990, p. 16) reconhece que não necessariamente as instituições são criadas para serem socialmente eficientes. As instituições formais são um exemplo “vivo” de que sua criação está diretamente vinculada a satisfação de interesses daqueles que possuem o poder de barganha para criar novas regras.

Como a teoria das instituições de NORTH (1990) é construída a partir de uma teoria de comportamento humano combinada com uma teoria de custos de transação, ele, ao definir instituições, faz uma miscelânea.⁶⁹ Na definição do autor: *"Institutions reduce uncertainty by providing a structure to everyday life. They guide the human interaction[...]"* (NORTH, 1990, p. 3)⁷⁰ e *"Institutions include any form of constraint that human beings devise to shape human interaction."* (NORTH, 1990, p. 4).⁷¹ Podemos ver que, para o autor, as instituições têm a função de restringir, pois estas agem como *constraints*. Por outro lado, servem para diminuir as incertezas que pairam no dia-a-dia dos indivíduos, ou seja, agem como instrumento de sinalização das ações tomadas pelos indivíduos o que acaba permitindo o intercâmbio econômico. Como mostra CRUZ (2001), não observamos nenhum esforço por parte de NORTH (1990) em tentar mostrar em termos lógicos como *surge* essas instituições e porque podem ter funções tão distintas.⁷²

Tomando apenas a definição dada por NORTH (1990) para as regras informais, temos: *"Arising to coordinate repeated human interaction, they are (1) extensions, elaborations and modifications of formal rules, (2) socially sanctioned norms of behavior and (3) internally enforced standards of conduct."* (NORTH, 1990, p. 40).⁷³ Vemos que estas possuem componentes holísticos (frutos de hábitos e costumes sociais) e individualistas (frutos de padrões morais). A modelagem dessas regras informais pode ocorrer em um contexto maximizante de riqueza, mas quando se trata de entender porque

⁶⁹ Segundo CRUZ (2001), na obra que conquistou North pelo prêmio Nobel, a origem das instituições não é abordada. North simplesmente se encarrega em mostrar para que surgem as instituições. Em outro artigo em 1994, North já fala sobre estrutura de crenças formada a partir dos modelos mentais elaborados pelos indivíduos. E como ele mesmo escreve em seu texto: *"Belief structures get transformed into societal and economic structures by institutions — both formal rules and informal norms of behaviour. Mental models are the internal representations that individual cognitive systems create to interpret the environment; institutions are the external (to the mind) mechanisms individuals create to structure and order the environment."* (NORTH, 1994, p. 363)

⁷⁰ Instituições reduzem as incertezas ao prover uma estrutura para o dia-a-dia. Elas guiam as interações humanas [...]

⁷¹ As instituições incluem qualquer forma de restrição que os seres humanos criam para moldar a interação humana.

⁷² Segundo DEQUECH (2001), as instituições podem influenciar o indivíduo de três formas diferentes:

- a) Restritiva: as instituições simplesmente restringem o comportamento econômico do indivíduo;
- b) Cognitiva: as instituições exercem uma influência na percepção das pessoas sobre a realidade;
- c) Motivacional ou Teleológica: as instituições exercem influência sobre os fins que as pessoas almejam.

⁷³ Surgem para coordenar a repetida interação humana, elas são (1) extensões ou elaborações e modificações das regras formais, (2) normas sociais de comportamento humano e (3) padrões de conduta internalizados.

alguns códigos ou regras são internamente impostos, devemos procurar a resposta em outros valores que os indivíduos valoram mais do que a maximização da riqueza.⁷⁴ Então, aqui está um exemplo de dificuldade de NORTH (1990) em definir essa imensidão de conceitos diferentes em um único e abrangente conceito de instituições (CRUZ, 2001).

Em breve passagem, NORTH (1990) chega a inserir aspectos culturais e ideológicos como elementos determinantes do comportamento do indivíduo. Ele explica que o indivíduo é um ser complexo e que não somente de maximizações, as atitudes dos indivíduos são pautadas. Pois, segundo NORTH (1990, p. 103):

*“The perceptions of the actors play a more central role in institutional than technological change because ideological beliefs influence the subjective construction of the models that determine choices. Choices are more than multifaceted in an institutional context because of the complex interrelationships among formal and informal constraints.”*⁷⁵

Embora tenha reconhecido a influência da ideologia e da cultura no comportamento do indivíduo, NORTH (1990) não consegue explicar como essas ideologias e culturas são projetadas nos modelos mentais.⁷⁶ NORTH (1990, p. 37) simplesmente diz que a cultura é algo transmitido de uma geração para outra através do aprendizado e da imitação de conhecimento, valores e outros fatores que influenciam o comportamento do indivíduo.

Apesar da grandiosidade com que desenvolveu o seu pensamento em torno da questão do crescimento econômico das nações, as instituições devem realmente ser consideradas no referido campo de investigação assim como a forma pela qual interage o

⁷⁴ Isso confirma mais uma lacuna não esclarecida pela teoria neoclássica — não se sabe até hoje o que leva os indivíduos a seguir determinada regra.

⁷⁵ As percepções dos agentes desempenham papel central na mudança institucional do que na mudança tecnológica, porque as crenças ideológicas influenciam a construção subjetiva dos modelos que determinam as escolhas. As escolhas estão mais do que nunca multifacetadas no contexto institucional por causa da complexa inter-relação entre regras formais e informais.

⁷⁶ NORTH (1990) simplesmente reconhece que as instituições estruturam determinado conjunto de oportunidades e a partir delas, os indivíduos tomarão as suas atitudes. Estas atitudes são baseadas nos modelos mentais construídos por estes indivíduos. E a depender das experiências individuais e das informações armazenadas, eles alterarão as instituições vigentes em benefício próprio. A mudança das instituições vigentes depende basicamente do poder de barganha do grupo que deseja modificá-la e dos incentivos advindos dessa estrutura institucional. Se os custos em modificar tal estrutura forem maiores do que os benefícios então é o caso de se pensar se realmente valer a pena reunir esforços para modificá-la.

grupo ou grupos que as criou. Infelizmente por uma simplificação da realidade ou por uma facilidade na condução do raciocínio, NORTH (1990) subestimou a complexidade do comportamento humano diminuindo o potencial teórico do conceito de instituições e fazendo-o por vezes recair na teia do pensamento neoclássico, sobretudo na hipótese de que as ações humanas podem ser perfeitamente resumidas a uma regra de maximização de ganhos pecuniários.

A seguir, procurarei mostrar, dentro de uma ótica dinâmica, como se dá o processo de criação das instituições e quais os seus efeitos na evolução econômica das sociedades. A partir dessa compreensão mais ampla do pensamento de NORTH (1990), procurarei realizar uma análise crítica de alguns pontos da teoria das instituições e da mudança institucional desenvolvida por ele.

3.2. O REDUACIONISMO E A EVOLUÇÃO DAS SOCIEDADE SEGUNDO A VISÃO DE NORTH (1990)

Em suma, *"history matters"*. Nesse sentido, a evolução das sociedades está diretamente relacionada ao processo evolutivo das instituições, ou seja, ao processo pelo qual se engendram sua criação e evolução.⁷⁷ Essas instituições compreendem um arsenal de elementos diferentes aos quais o próprio autor reconhece a dificuldade de explicar suas origens e dinâmica. Diferenciação fundamental refere-se à evolução das regras formais e informais, o que passamos a relizar a seguir.

As regras informais têm sua origem atrelada a informações socialmente transmitidas ao longo do tempo e se assemelham a uma herança que é deixada de geração a geração, como é o caso da *cultura*. Nesse sentido, pode-se inferir que a cultura corresponde ao

⁷⁷ Muitos cientistas sociais, buscando compreender a natureza dos movimentos sociais e os elementos geradores de tais mudanças, procuraram inspiração em outros campos da ciência. Spencer, por exemplo, acreditava que o funcionamento das sociedades de um modo geral se assemelharia a de um ser vivo que possui órgãos e estrutura próprios. Fazendo uma analogia com anatomia dos seres vivos, os indivíduos, organizações e entidades de uma sociedade corresponderiam aos órgãos do ser vivo e estes interagiriam simultaneamente cada um exercendo uma função própria. Assim como acontece com os seres vivos, as sociedades também teriam um ciclo de vida próprio, caracterizado pelos movimentos e evoluções dos elementos sociais inerentes a essa sociedade. Um outro grupo de cientistas sociais concebeu a sociedade como uma espécie de entidade sólida ou tangível a partir do seu funcionamento. Essa é uma forma típica de visualizar a sociedade como uma estrutura formada por um corpo sólido separado das suas funções (SZTOMPKA, 1998).

resultado de um longo processo de aprendizagem acumulado no decorrer do tempo. Esse acúmulo de conhecimento servirá como base para a compreensão do ambiente que cerca os indivíduos. (NORTH, 1990, p. 37).

A princípio, o estabelecimento desse tipo de regras teria o objetivo de resolver problemas corriqueiros de coordenação que pudessem surgir até mesmo em sociedades primitivas. Conforme o autor: *“Whether we call them customs, laws, usages, or normative rules seems of little importance. [...] The rules, by and large, operate to eliminate conflict of interests by defining what it is people can expect from certain of their fellows.”* (NORTH, 1990, p. 38).⁷⁸

A resolução desses conflitos através do estabelecimento informal de regras permitiria a organização das atividades no seio dessas sociedades. O alcance de tais objetivos pode depender da efetividade das sanções impostas aos membros dessa sociedade.

Esse processo de origem das instituições, formais ou informais, compreende um processo racional, no qual os indivíduos ponderam os ganhos econômicos. Por isso, o autor defende a tese de que *“Both of the first two types of informal constraints can be modeled in the context of wealth-maximizing models and therefore lend themselves to treatment in neoclassical (and game) frameworks.”* (NORTH, 1990, p.40).⁷⁹

North reconhece a dificuldade em explicar a lógica da aceitação ou da rejeição de certas regras, principalmente depois da internalização da referida regra. Conforme o autor:

“Much more difficult to deal with in theoretical terms than wealth maximizing informal constraints are internally enforced codes of conduct that modify behavior.” (NORTH, 1990, p.41-42).⁸⁰

A cultura é um exemplo clássico dessa natureza, por tratar-se de instituição que se desenvolve e se modifica ao longo de gerações, com sua aceitação ou transformação difícil de ser explicada. O caso da perpetuação dos traços culturais japoneses, mesmo após a

⁷⁸ Se os denominarmos por costumes, leis, hábitos ou regras normativas parece ser de pouca importância [...] As regras, na sua maioria, operam para eliminar os conflitos de interesses ao definir o que as pessoas esperam ao certo dos seus pares.

⁷⁹ Ambos os tipos de restrições informais podem ser modeladas no contexto de modelos de maximização de renda e, conseqüentemente, podemos adotar um tratamento de estrutura neoclássica (e de jogo).

⁸⁰ É muito mais difícil lidar em termos teóricos do que em termos de maximização de renda, restrições informais constituem códigos de conduta internamente obrigados que modificam o comportamento.

ocupação norte-americana durante a II Guerra Mundial, ou ainda, uma ação suicida de um camicase ilustra a dificuldade em compreender o procedimento de determinadas ações.

Quando existe uma dificuldade na compreensão dos fatores motivadores das ações humanas é importante *"[...] to take an important forward step by taking explicit account of the way institutions alter the price paid for one's convictions and hence play a critical role in the extent to which nonwealth-maximizing motivations influence choices."* (NORTH, 1990, p. 26).⁸¹

A aceitação ou não de certas normas sociais ou convenções pode ser explicada a partir dos *trade-offs* que possam ocorrer entre riqueza e qualquer outro valores. Esses *trade-offs* dependem do grau da imposição ou das sanções direcionadas para o cumprimento das normas. Algumas normas de comportamento são impostas pela sociedade e sua violação pode resultar em sanção por uma segunda parte (retaliação por parte dos indivíduos) ou, ainda, por uma terceira parte (o Estado, ou autoridade competente). Já para outras convenções, que emergem para resolver problemas de coordenação e dados os custos de transação, ambas as partes têm interesse em minimizar esses custos, principalmente quando existem elevadas sanções pelo seu não cumprimento. É o caso das leis de trânsito (NORTH, 1990, p. 43).⁸²

Quanto à dinâmica de evolução das instituições formais, estas dependem das regras de imposição, ou seja, dos custos de transação, que definem o conjunto de oportunidades existentes no mercado. Como em alguns casos *"[...] exchange involves bargains made within the existing set of institutions, but equally the players at times find it worthwhile to devote resources to altering the more basic structure of the polity to reassign rights."* (NORTH, 1990, p. 47). A captura dessas oportunidades de ganhos depende do poder de barganha das partes negociantes e essa disputa poderá resultar na criação ou no

⁸¹ [...] para darmos um passo à frente tomando o modo pelo qual as instituições alteram o preço pago, a convicção de uma determinada pessoa e que também desempenha um papel...

⁸² Por outro lado, NORTH (1990) não consegue explicar porque certas regras informais existem em de contextos complexos de trocas até mesmo quando inexistem sanções. Essa lacuna é deixada em aberto por ele e mais uma vez ele recai na parca explicação do *trade-off* entre riqueza ou renda e outro valor. Como mostram: *"But internally enforced codes of conduct only have meaning in terms of informal constraints, altering choices when the individual gives up wealth or income for some other value in his or her utility function."* (NORTH, 1990, p.40).

desaparecimento de instituições. A evolução das instituições também está diretamente relacionada a esses *trade-offs* entre renda e outros valores.

Daí a importância na visão do autor em compreender a dinâmica da evolução das instituições, e dessa maneira o modo pelo qual as sociedades evoluem ao longo do tempo.

Um estudo acerca da evolução das sociedades exige uma análise das *mudanças sociais*. Estas podem ocorrer em diversas esferas como, por exemplo, mudanças na estrutura (o estabelecimento de novas relações entre indivíduos, surgimento de nova estrutura de poder), mudanças de limites (a fusão de determinados grupos, ou conquista e incorporação de um grupo por outro) ou ainda, mudança na composição (a desmobilização de um grupo social, êxodo rural). Em geral, por aglomerar diversos aspectos do sistema social, as mudanças sociais podem engendrar o surgimento de um novo sistema caracteristicamente diverso do sistema originário. (SZTOMPKA, 1998, p. 29).⁸³

Na visão de HERNES (1976): ***“A mudança social é mediada por protagonistas individuais. Por isso, as teorias da mudança estrutural devem mostrar o modo como as macrovariáveis afetam os motivos e as escolhas individuais, e reciprocamente, como essas escolhas afetam as macrovariáveis.”*** (HERNES *apud* Sztompka, 1998, p.31).⁸⁴

Tomando a visão de SZTOMPKA (1998), as mudanças sociais não ocorrem isoladamente. Muitas vezes estão diretamente relacionadas a um conjunto de mudanças, constituindo o que denominamos de processos sociais.

Esses processos sociais possuem aspectos qualitativos e quantitativos diferenciados e que se sucedem. Há, portanto, o fenômeno da temporalidade entre as mudanças que ocorrem nos processos sociais. Exemplo típico de processo social é o desenvolvimento social. Este constitui em processo social que possui uma direção rumo a situações mais

⁸³ Segundo SZTOMPKA (1998) o “novo” sistema na verdade corresponde a um sistema completamente diferente do anterior ou seja, muitas das características do sistema anterior foram modificadas e suplantadas por outras alterações. Diz-se que ocorreu uma mudança do sistema caso contrário quando alguns aspectos do sistema anterior são preservados diz-se que houve uma mudança no sistema. Essas últimas são podemos dizer parciais e sem maiores repercussões onde o núcleo do sistema propriamente dito é preservado.

⁸⁴ Dito de outra forma, a estrutura social corresponde ao esqueleto sobre o qual as relações e as operações de uma sociedade estão fundadas. A depender do grau de complexidade do sistema social, podemos dividi-lo em níveis: macro, meso e micro. Uma nação pode ser considerada um sistema social de nível macro, um Estado pode ser considerado como sendo um sistema meso e uma cidade em um nível micro. A mudança social

desenvolvidas, sofisticadas ou elevadas de forma que, em qualquer instante posterior, há de se situar em um nível mais elevado. (SZTOMPKA, 1998, p. 31-32).

Conforme mencionado anteriormente, a evolução das sociedades, segundo NORTH (1990), passa necessariamente por uma observação de como as instituições evoluem ao longo do tempo. As instituições são fruto da essência humana e de um processo de aprendizado que envolve a percepção dos indivíduos e a capacidade destes em desenvolver estratégias de ação. Muito embora algumas dessas ações possam ser influenciadas pelos grupos que possuem maior poder de barganha, muitas outras ações podem encontrar sua explicação em motivações como ideologia, credos, filosofia de vida, etc... De acordo com a visão de NORTH(1990), a imposição de outros fatores motivadores das ações incorre em determinados custos. Dentre outros, a magnitude destes custos e a capacidade de negociação dos grupos interessados determinarão a trajetória evolutiva das instituições.⁸⁵ Sob essa ótica podemos inferir que, ao contrário dos holistas, NORTH (1981,1990) acreditava que as instituições conseguiriam espelhar os *desejos* e *objetivos* de determinado grupo social.

Para vários críticos, trata-se de limite da teoria das instituições de NORTH (1981,1990). De fato, dada a multiplicidade de realizações que ocorrem na esfera social é extremamente difícil reduzir a um único parâmetro, no caso a conduta individual do(s) agente (s) ou de certo(s) grupo(s) social(is), a explicação dos movimentos sociais. Os indivíduos são seres únicos e dotados de crenças e desejos próprios. Portanto, as instituições nem sempre conseguem representar a confluência dos objetivos e dos desejos destes indivíduos ou/ grupos especificamente.

Se remontarmos para a problemática da cooperação levantada por NORTH (1990), vimos que, desde a sociedade mais primitiva até a mais complexa, o indivíduo nunca foi um ser livre para fazer o que bem entende. A própria sociedade encarregou-se em elaborar normas e padrões de conduta para que se seja possível o convívio em grupo. Essas regras ou instituições buscam a cooperação deles. Como posso, então, garantir que essas

existe a partir da interação entre estes sistemas. Um estudo das mudanças sociais envolve também uma compreensão dos efeitos das estruturas maiores sobre as menores e vice-versa.

instituições retratem com fidedignidade os anseios destes indivíduos ? Portanto, é muito difícil transformar certos termos sociais em termos individualistas.⁸⁶

Há críticos que vão ainda mais longe e dizem que “[...] *the individual person may be seen as – or actually – a set of sub-individual, relatively autonomous ‘selves’*[...]” (ELSTER, 1986, p.4).⁸⁷ O “self” compreende uma característica psicológica individual e específica da pessoa. Sua formação consiste em um processo interpessoal e intertemporal, ou seja, que depende da sua interação com o meio e com outras pessoas, podendo variar ao longo do tempo. Sendo assim, ELSTER (1990) parte da idéia de que os “selves” existentes na mente humana podem interagir tanto conjuntamente, quanto isoladamente, dando vazão a *ações conectadas* ou *não* com a realidade do indivíduo. Essa multiplicidade de *selves* também acarreta a *formação de objetivos variados* que podem perfeitamente estar relacionados ou não entre si.⁸⁸

Segundo ELSTER (1986), dentro de cada indivíduo, habitam dois homens distintos: o *homo economicus* e o *homo sociologicus*. O “homem econômico” está sempre em busca da satisfação pessoal. As pessoas, para esse indivíduo, são vistas como instrumentos de alcance de objetivos pessoais ou, ainda, obstáculos e restrições ao alcance desses. O “homem social”, ao contrário, é governado pelas regras e normas sociais e é extremamente preocupado com a opinião de terceiros com respeito à sua conduta. A multiplicidade de *selves* que existe na mente humana nos faz refletir em torno da questão de que se o indivíduo é realmente, ao mesmo tempo, a interação de duas pessoas diferentes no seu interior — o homem econômico e o homem social — ELSTER (1986) lança a seguinte questão: o que de fato delimita a atuação destes dois indivíduos na mente humana ?

⁸⁶ A concepção individualista atribui inteira responsabilidade ao indivíduo na ocorrência dos eventos sociais. A sociedade é vista uma mera agregação de indivíduos e as propriedades desta sociedade estão diretamente relacionadas às características destes indivíduos que a compõem. A idéia de que a sociedade exerce alguma força sobre os indivíduos está inteiramente descartada na visão individualista. (BUNGE, 1980, p. 169).

⁸⁷ [...] a pessoa pode ser vista como – ou na verdade – como um subconjunto, relativamente autônomo de “selves” [...]

⁸⁸ Existem diversas teorias que consideram literalmente a noção de “selves”. Dentre os autores que trabalham nessa linha temos SCHELLING (1983) que acreditava que o ser humano seria modelado a partir da própria química do organismo ou seja, da capacidade perceptiva e cognitiva do indivíduo propriamente dito e não a partir de um modelo de indivíduo especulativo. Na mesma linha, podemos também enquadrar FREUD com a sua contribuição acerca de id, ego e super-ego. (ELSTER, 1986, p.1)

Como mostra ELSTER (1986), a delimitação entre o *homo economicus* e o *homo sociologicus*, internamente, é uma tarefa árdua, pois teríamos que compreender a relação entre essas duas versões “humanas”, tanto no curto prazo quanto no longo prazo.⁸⁹

Em alguns casos, podem surgir conflitos entre o self social e o self econômico. Estes conflitos são de uma outra ordem e não estão diretamente relacionados à ordem econômica e tampouco social. ELSTER (1986) dá um exemplo divertido do sujeito que corta a grama da sua própria casa. O filho do seu vizinho poderia perfeitamente cortá-la em troca de US\$ 8,00. O sujeito, no entanto, não cortaria nem por US\$ 20,00 a grama de qualquer outro colega do bairro. Este exemplo mostra aspectos interessantes do homem econômico e do homem social que falamos. Primeiro, mostra que as pessoas avaliam os gastos diferentemente do custo de oportunidade e isso os leva a elaborar pressuposições não justificadas em favor de outras variáveis importantes como, por exemplo, a manutenção do *status quo*. Isso ocorre porque segundo ELSTER (1986), ***“Rather it is because the person reacts to the way which the options are presented and not simply to their substantive content.”*** (ELSTER (1986, p. 5).⁹⁰ Isso é tão verdade que se a ação de cortar a grama do vizinho pelos mesmo US\$ 8 fosse por uma causa nobre, ou seja, de angariar fundos para ajudar uma instituição de caridade, talvez o sujeito se inclinasse a realizá-la. Em termos monetários, as duas situações são equivalentes, mas apenas quando surge a possibilidade de direcionar os recursos da execução do corte da grama para uma causa social, o comportamento parece ser mais aceitável.

Os *selves* existentes no interior da mente humana podem também estar parcialmente desintegrados ou divididos. Segundo ELSTER (1986), isto decorre de uma falha de integração ou coordenação entre os *selves*. Essa fissura possibilita a formação de

⁸⁹ Segundo MARGLOIS (1982), a mensuração das duas versões “humanas” prevalece dentro de nós depende do grau de satisfação gerado pelas ações sociais ou econômicas. Inicialmente ocorre necessariamente um *trade-off* entre ações econômicas (dirigidas pelo interesse próprio) e ações sociais (dirigidas pelo interesse social) que pode ser mensurado em termos de grau de utilidade proporcionado ao indivíduo. Este *trade-off* ocorre exatamente nos moldes pensados por NORTH (1990) mas em um segundo instante o próprio indivíduo fará uma reflexão do quanto já devotou suas ações por causas sociais e, dependendo da satisfação de dever cumprido, o indivíduo opta por cessar tais ações ou não. O mais interessante na visão de MARGLOIS (1982) é que não se trata de uma divisão de “self” propriamente dita, até porque o próprio indivíduo é o responsável pela continuação ou não de determinada ação. (ELSTER, 1986, p.27).

⁹⁰ Preferivelmente é porque a pessoa reage ao modo pelo qual como as opções se apresentam e não simplesmente ao seu conteúdo substantivo.

crenças contraditórias que podem coexistir pacificamente ao longo de toda a vida do indivíduo, principalmente se pertencerem a diferentes domínios da vida. ELSTER (1986) exemplifica o caso da criança que espera ansiosamente pelo presente do Papai Noel, mas ao mesmo tempo pergunta aos pais o preço dos presentes de Natal ou, ainda, dos etíopes que acreditam que os leopardos são animais sagrados e portanto, incapazes de maltratar alguém. Nos dias sagrados, no entanto, os etíopes cerram suas portas. Caso contrário, os seres sagrados poderiam adentrar e fazer um belo estrago. Estes casos não deixam claro se estamos lidando com modalidades diferentes de crenças ou com crenças em separado, de tal modo que possam guiar diferentes esferas da vida. É fundamental, como foi mostrado anteriormente, considerar o modo pelo qual as opções são apresentadas aos indivíduos e como estes reagem a essas oportunidades.

A existência de muitos selves também propicia a existência de conflitos internos e a adoção de comportamentos inconsistentes. SCHELLING (1982) atribuiu a emergência de comportamentos dessa natureza a uma espécie de campeonato que existe entre os diferentes selves da mente humana. De fato, é muito comum ouvirmos “pessoas se comportarem “as if ” tivessem dois selves diferentes, um que deseja ardentemente emagrecer e o outro que adora chocolate. Em muitos casos, os indivíduos são lançados a adotar certas estratégias de conduta de modo que facilitem o alcance do objetivos traçados. É o caso da pessoa que está de regime e almeja perder alguns quilos. Nesse sentido, ela evita ter uma vida social muito agitada e que demande a sua presença em jantares e festas. Na verdade, o que ocorre é o que SCHELLING (1982) denomina de “manipulação interna de *selves*. Conforme ELSTER (1986, p. 10) “ *First, most obviously, I may try to protect myself against weakness of will by removing the source of temptation, that is , one self may try to ensure that the other will not be exposed to temptation. [...] Next, more interestingly, I may try to make myself invulnerable against the strategies that I might later use to get my way.*”⁹¹

Por outro lado, é difícil afirmar a existência interna de manipulação entre os *selves* “[...] *the asymmetry with respect to the capacity for strategic behaviour helps us to identify the person but it does not tell us what goals are the most valuable or autonomous.*”

⁹¹ Primeiramente, o mais óbvio, tentarei de proteger o meu ‘self’ contra qualquer coisa que o enfraqueça removendo a fonte de tentação, ou seja, um ‘self’ talvez tente garantir que o outro não será exposto à tentação [...] Depois, tentarei tornar o meu self mais invulnerável contra as estratégias que eu talvez utilize para ir em frente.

(ELSTER, 1986, p. 21-22).⁹² Isso é tão verdade que não podemos necessariamente afirmar que as ações dos indivíduos podem corresponder ou não aos objetivos que desejam alcançar. Isso depende da necessidade de consideração de fatores de ordem externa (pressões por parte do grupo, lobbies, etc.) quanto interna (crenças, religiões, etc.).

Trazendo a discussão para as instituições, essa divisão de *self* que existe na mente das pessoas dificulta o alcance de objetivos ditos comuns. Primeiro, porque os indivíduos são únicos e existe uma gama de objetivos que pode ser comum ou não ao grupo. Segundo, dependendo de como as oportunidades são colocadas para o indivíduo, suas ações podem ser diversas, uma simples alteração de contexto pode engendrar a adoção de atitudes também diferentes, conforme pudemos ver nos exemplos anteriores. Os ganhos monetários podem ser equivalentes, mas as ações não são guiadas única e exclusivamente pelo “homem econômico”. Como o próprio ELSTER (1986) mostra, existe em nós um outro ser, “homem social”. Como as instituições são originárias basicamente de decisões coletivas e não fruto de decisões individuais, como imaginou NORTH (1990), pode-se inferir que estas podem estar sujeitas a manipulações, cuja moeda de troca não é necessariamente a pecuniária podendo ser também a troca de favores, de votos, etc.

Como mostra CORREIA (1999), “[...] *a convenção fundante da sociedade política são as regras de decisão que são nada mais do que a agregação das preferências individuais.*” Nem sempre as preferências sociais correspondem ao vetor resultante das preferências individuais. O teorema da impossibilidade de ARROW (1963) mostra claramente isso. A transformação das preferências individuais em preferências sociais exige que as preferências sejam completas, transitivas e reflexivas. Nem sempre esses pré-requisitos são satisfeitos, a não ser quando temos a figura do ditador exercendo influência na formação de unanimidade e independência das preferências individuais.

Esse tema tem sido testado, existindo muitos trabalhos que questionam o comportamento dos legisladores e a conclusão inicial é que não se pode inferir precisamente, utilizando apenas um modelo que expresse os interesses de grupos. É fundamental considerar as preferências subjetivas e pessoais dos legisladores. (Kalt e Zupan *apud* NORTH (1990, p.40))

⁹² [...] a assimetria com relação à capacidade para o comportamento estratégico nos ajuda a identificar a

BUNGE (1980) também formulou severas críticas ao individualismo, a começar na concepção do investigador em relação à sociedade. A partir do instante em que o investigador enxerga a sociedade como mera aglomeração de indivíduos, BUNGE (1980) mostra que está ao mesmo tempo ignorando todas as relações sociais que possam existir no seio desta sociedade. Daí porque ***“[...] o individualismo é insustentável porque, quando coerente e radical, implica negar a realidade das relações sociais, as que constituem a argamassa que une os membros de um grupo ou sistema social, por oposição a um conjunto arbitrário de indivíduos.”*** (BUNGE, 1980, p. 171). Portanto, é importante compreender o funcionamento da sociedade como um todo, e considerar que as partes integrantes desse complexo social interagem entre si, assim como também agem diretamente sobre o todo. (BUNGE, 1980, p. 172)

A compreensão dos movimentos sociais em sua totalidade do comportamento dos indivíduos exige antes de mais nada uma investigação do ambiente que os cerca, ou seja, deve ser levado em consideração as instituições e as normas sociais. Ao considerarmos os efeitos dessas normas e instituições sobre os indivíduos, teremos uma multiplicidade de realizações, o que torna mais difícil, ainda, a reducibilidade a um único parâmetro o do indivíduo. (RUTHERFORD, 1996, p. 34-35).

Mesmo que as instituições existentes expressem o comportamento dos indivíduos no momento presente, então devemos remeter à mesma análise das ações dos indivíduos no passado as instituições que um dia ali existiram e assim sucessivamente. Mas até onde deveríamos proceder com a referida análise? É a velha história quem veio primeiro o ovo ou a galinha? A verdade é que nessa regressão infinita, nem os indivíduos nem os fatores sociais têm legitimidade explicativa. A idéia de que todas as explicações devem ser fundamentadas no indivíduo é infundada. (HODGSON, 1993, p. 7).

A maioria dos novos institucionalistas também incorreu nesse limite teórico. Além de tomar os indivíduos e preferências como sendo dados, ou *seja*, ***“[...] the individuals are granted”***, supuseram que ***“[...] individual actions lead to the formation of institutions, but institutions do not change individuals, other than by supplying information or constraints. The possibility that individuals themselves may be shaped in some***

pessoa, mas não nos fala quais os objetivos que são mais valiosos ou autônomos.

fundamental manner by social institutions is not considered." (HODGSON, 1993, p. 8).⁹³

Tomar os indivíduos como seres "dados" conduziu à elaboração de uma análise puramente individualista, sem qualquer menção ao todo maior, que é a sociedade.

A concepção individualista da sociedade, no entanto, não está fadada ao fracasso absoluto, mas a sua aplicabilidade está *limitada* às próprias exigências que o método faz. RUTHERFORD (1996) enumera alguns pontos como, por exemplo, de alguns termos utilizados largamente nas ciências sociais como "classe" e "burocracia". Estes são termos puramente sociais e utilizados para representar grupos sociais, mas não podemos dizer que definem um único conjunto particular de relações, de estado e de crenças (RUTHERFORD, 1996, p. 34).

Como a evolução da sociedade está diretamente relacionada à evolução dos fatos sociais e a explicação destes enraizada nos indivíduos e grupos, é importante relacionar como estes interagem entre si e qual o seu efeito na estrutura societal como um todo.⁹⁴

Na visão sistêmica, as instituições compreendem a um subsistema de algum sistema social, ou seja, é uma parte de uma comunidade humana que se distingue por certas relações sociais peculiares. (BUNGE, 1980, p. 177). Esta visão difere da individualista que rejeita a idéia de que as instituições são como um mero conjunto de regras e normas que as sociedades obedecem ou rejeitam, mas por outro lado não oferece uma explicação mais coerente.⁹⁵

A abordagem de NORTH (1990), com respeito ao processo que engendra a criação das instituições, é localizada nos indivíduos propriamente ditos. Esse reducionismo impetrado por NORTH (1990), tendo como foco direto o indivíduo ou determinado grupo social, acabou restringindo a aplicabilidade e potencial analítico da teoria desenvolvida pelo autor.

⁹³ [...] as ações individuais conduzem à formação de instituições, mas as instituições não mudam os indivíduos, através da oferta de informações ou restrições. A possibilidade de que os indivíduos sejam talvez moldados, de alguma maneira fundamental por instituições sociais, não é considerada.

⁹⁴ A concepção sistêmica da sociedade está assentada nos seguintes pressupostos: a) a sociedade é um sistema de indivíduos interligados; b) como a sociedade compreende um sistema este possui propriedades sistêmicas ou globais. Algumas dessas propriedades são resultantes, outras são emergentes. Essas propriedades estão enraizadas nos indivíduos e nas suas interações; c) a sociedade não pode atuar diretamente sobre o indivíduo mas os membros de um grupo podem atuar individualmente sobre o indivíduo. (BUNGE, 1980, p. 170)

⁹⁵ A concepção individualista enxerga a sociedade como mera aglomeração de indivíduos, enquanto a concepção holista enxerga a sociedade como algo que transcende a seus membros. (BUNGE, 1980)

É importante considerarmos outros pontos, além desses. Muito embora as decisões sejam tomadas pelo indivíduo, ou grupo social, as medidas não deixam de ser decisões coletivas. Um segundo aspecto a ser considerado é que cada indivíduo é um ser único dotado de características próprias e pensamentos próprios. Esses dois aspectos nos levam a remeter a algumas questões adicionais: até onde as instituições retratam fielmente os pensamentos e idéias de indivíduos tão diferentes entre si? Qual o peso dos ganhos econômicos na formatação das instituições?

Como mostrou ELSTER (1986), cada indivíduo é um ser único possuidor de razão própria e, portanto, de objetivos variados. Como as decisões são de natureza coletiva, não podemos afirmar que as instituições retratam fielmente o objetivo comum ao grupo. Como mostrou ELSTER (1986), o indivíduo é um ser “econômico” e um ser “social” ao mesmo tempo. Então, nada garante que a criação das instituições seja um processo racional onde se pondera única e exclusivamente os ganhos econômicos. Devemos também considerar que as decisões que engendram a criação das instituições passam por outra esfera —a política cuja racionalidade difere da econômica.

3.3. Conclusão

Ao escrever *"Institutions, Institutional Change and Economic Performance"*, a idéia inicial de NORTH (1990) não era criar uma nova teoria econômica, mas fornecer um arcabouço teórico mais solidificado, capaz de explicar de forma realista a evolução das sociedades. Na realidade, ele buscava uma teoria econômica que fornecesse uma explicação coerente acerca de trajetórias tão díspares enveredadas por nações que pareciam deter todas as condições econômicas (dotação de fatores, posição geográfica, capital humano qualificado, etc.) necessárias ao crescimento, mas se encontravam mergulhadas em uma trajetória de estagnação econômica.

Nesse sentido, NORTH (1990) atribui às instituições a responsabilidade pela trajetória oscilante de crescimento observada em algumas nações. Sua idéia de NORTH (1990) era mostrar que a presença de instituições poderia diminuir o grau de incerteza e consequentemente, os custos de transação. Como as instituições são fruto da essência humana e feitas pelos grupos que possuem maior poder de barganha, é compreensível que

estas possam enfatizar a propagação de atividades não-produtivas. Essa "propagação de atividades não-produtivas" explica a insistência de situações de estagnação e de não crescimento das nações.

A abordagem de NORTH (1990), com respeito ao processo que engendra a criação das instituições é bastante *limitada* sob alguns aspectos. Primeiramente, como mostrou ELSTER (1986), os indivíduos são seres únicos e que possuem objetivos diversos. Nem sempre os interesses e objetivos são coincidentes e imutáveis com o tempo. Em segundo lugar, a maioria das instituições surge a partir de decisões coletivas, e não de decisões individuais e isoladas. Dessa maneira, não podemos afirmar que instituições sejam um retrato fiel das aspirações e desejos dos indivíduos. Um outro ponto a ser mostrado é que nem sempre esse processo de criação das instituições é estritamente racional, como imaginou NORTH (1990) em que se ponderam somente os ganhos econômicos. No próximo capítulo, estaremos discutindo esse aspecto e mostraremos que a racionalidade pressupõe a existência de um ser onisciente capaz de escolher, dentre todas as opções, a melhor. Como bem mostra NORTH (1990) o ser humano é dotado de uma capacidade cognitiva e perceptiva também limitadas. Então, podemos dizer que as ações humanas são, de modo geral, racionalmente limitadas.

Por último, é fundamental inserir na análise do processo de criação das instituições as decisões que não sejam somente de cunho econômico, mas fruto de decisões políticas. Estas, por sua vez, diferem em vários aspectos das decisões econômicas, a começar pela racionalidade embutida. Ademais, o entrelaçamento das decisões tomadas nestas duas esferas pode engendrar resultados catastróficos. Ou seja, uma decisão que, na esfera política parece ser perfeitamente racional, pode resultar em um fracasso econômico total acarretando em perdas incomensuráveis. Esses "desastres" ocorrem muito corriqueiramente. É comum a criação de instituições cujos resultados econômicos são, na prática, uma catástrofe total.

Veremos no capítulo 4, a questão da racionalidade. Focaremos nossa atenção no aspecto das ações ditas lógicas e não-lógicas e a partir de uma análise da teoria de *rational choice*, fundamentaremos a nossa argumentação.

CAPÍTULO 4

A QUESTÃO DA RACIONALIDADE E A TEORIA DE NORTH (1990)

4.1. INTRODUÇÃO

Ao nos lançarmos à investigação de determinados fenômenos econômicos na maioria das vezes é necessária a inserção de certas suposições para que possamos chegar a um entendimento amplo e coerente do assunto investigado. A utilização de suposições tem o objetivo primeiro de simplificar a realidade e de facilitar na elucidação do pensamento econômico. A própria elaboração da teoria econômica recorreu inúmeras vezes a simplificações da realidade. A clássica lei da oferta e procura, por exemplo, foi construída a partir da simplificação e da abstração da realidade para que pudéssemos compreender o mecanismo de variações nos preços e os seus efeitos sobre as quantidades demandadas e ofertadas.⁹⁶ O mesmo procedimento de simplificação foi fartamente utilizado pelas teorias que tentaram analisar o comportamento humano.

A teoria econômica tradicional supõe que os agentes econômicos são racionais. A construção dessa racionalidade utiliza dois outros métodos para a definição de racionalidade. O primeiro método caracteriza o comportamento racional como aquele tipo de comportamento que possui uma *consistência interna*, e o segundo atribui à racionalidade com a *maximização do auto-interesse*. (SEN, 2000, p. 28)

A consistência interna representa a capacidade de explicar o conjunto de escolhas reais como resultado de maximização segundo alguma relação binária. Esta relação binária é transitiva e representável por uma função numérica que a pessoa maximiza. O indivíduo corresponde àquele sujeito calculista e maximizante que é dotado de capacidade ímpar de ordenar e matematizar as suas preferências e, conseqüentemente, os seus desejos e objetivos. SEN (2000) acha difícil considerar a existência da *consistência interna* como a única condição necessária para definir se o sujeito age racionalmente ou não. Como o autor menciona, a consistência puramente interna não é por si só convincente. As escolhas

efetuadas pelos indivíduos envolvem uma interpretação da realidade e a opção do indivíduo por determinadas escolhas envolve outras características externas como, por exemplo, as motivações, os valores, a natureza das preferências, etc.

Relacionar o comportamento racional ao auto-interesse também traz problemas de análise. É certo que a característica principal do homem econômico da suposta teoria tradicional é que este seja um sujeito auto-interessado e que busca incessantemente seus próprios interesses. SEN (2000) questiona se realmente o chamado homem econômico é de fato aquele que busca incessantemente os interesses próprios. Existirão outros motivos que guiem a ação humana? Será que apenas o auto-interesse é responsável pela ação humana? E o que dizer das ações irracionais? Será que esses indivíduos são loucos? Por que agiriam assim?

O aparato teórico neoclássico é embasado justamente nesses pressupostos de racionalidade acima mencionados. A teoria desenvolvida por NORTH (1990) nasce a partir de algumas críticas feitas a alguns dos postulados da teoria neoclássica. Mesmo tendo reconhecido como falsa e infundada a premissa de que os indivíduos sejam detentores de visão completa e capacidade computacional ilimitada, ainda assim NORTH (1990) mantém uma série de pressupostos neoclássicos na sua teoria das instituições.

Daí a importância em questionar a suposição de racionalidade embutida na teoria desenvolvida por NORTH (1990). A racionalidade da teoria de NORTH (1990) é puramente econômica em que temos “ [...] *that individuals know what is in their self-interest and act accordingly.*” (NORTH, 1994, p. 362).⁹⁷ O autor reconhece que esse pressuposto somente é válido em mercados altamente competitivos e desenvolvidos, nos quais os indivíduos fazem a *melhor* escolha dentre as existentes. Sob condições de *incerteza*, o comportamento dos indivíduos “foge” a essa regra racionalista e insere-se um comportamento de aprendizado e de aprimoramento das habilidades com o objetivo último de maximizar a renda pessoal.

⁹⁶ A elaboração da lei da demanda toma o pressuposto básico *coeteris paribus* em que assume que tudo mais permanece constante no momento em que estamos procedendo com a análise dos efeitos das variações dos preços sobre a quantidade demandada.

⁹⁷ [...] que os indivíduos sabem o que é do seu interesse e agem conforme [...]

A compreensão de trajetórias econômicas tão díspares envolve mais do que uma análise estritamente do ponto de vista econômico das escolhas realizadas pelos agentes econômicos. É importante atentar para o fato de que as decisões políticas também fazem interface com as econômicas. Para que nosso estudo seja mais completo, é importante considerar esse aspecto nas decisões de uma maneira geral, pois nem sempre estas serão revestidas completamente pela racionalidade econômica. Muitas decisões econômicas fazem interface com outras esferas como a política, por exemplo e cuja racionalidade é completamente diferente da econômica. Ademais, o entrelaçamento entre essas duas esferas pode muitas vezes gerar resultados econômicos inteiramente adversos e completamente longínquos da racionalidade propriamente dita.

A teoria institucional desenvolvida por NORTH (1990) *reconhece* a existência de diversos mercados, políticos, de bens, de votos, de ideologias, enfim, uma infinidade de mercados cujas trocas são realizadas de acordo com os preços dessas mercadorias. Estes preços, por sua vez, variam conforme o custo da vontade de se impor certas idéias. São custos que NORTH (1990) denomina de custos de transação e, dependendo do poder de barganha dos indivíduos e grupos, poderão ser minimizados ou não. O processo de criação das instituições corresponde a um reflexo das negociações ocorridas entre as partes na tentativa de minimizar estes custos. Dito de outra forma, podemos dizer que a racionalidade embutida nesse processo de criação é estritamente econômica.

A abordagem desenvolvida nesta tese recai justamente sobre a racionalidade embutida nas negociações entre os grupos. Na visão de NORTH (1990) a imposição de idéias, ideologias, etc. envolve custos de transação. Essa precificação é, aos olhos de NORTH (1990), puramente econômica e, portanto, pode ser dimensionada apenas em termos monetários.

Minha discussão procura ir além, busca avançar duas considerações que a teoria de NORTH (1990) não abordou. Primeiro, os indivíduos são únicos e dotados de pensamentos e idéias próprios, e nada garante que as instituições possam expressar com fidelidade os anseios e desejos das pessoas. Segundo, mesmo que instituições consigam expressar os anseios dos indivíduos, a racionalidade embutida é outra e não passa somente pela esfera econômica. A meu ver, as instituições podem nascer de decisões não econômicas,

importando a análise de decisões políticas cuja racionalidade pode ser completamente diferente da econômica.

Este capítulo aborda a questão da racionalidade sob os pontos de vista de PARETO (1936) e de MARCH (1978), destacando-se a distinção entre ação lógica e não-lógica.

A seguir, procuramos criticar a visão de NORTH (1990) relativa à evolução e criação das instituições a partir de ELSTER (1986, 1983) e MARCH (1978).

4.2. UM ESTUDO ACERCA DA RACIONALIDADE

4.2.1. A AÇÃO HUMANA E OS PRECEITOS DA RACIONALIDADE

A ação humana, segundo MISES (1949, p. 12), corresponde a um comportamento propositado. Dito de outra forma, corresponde a um comportamento consciente cuja realização de movimentos busca o alcance de determinados fins. A ação é, portanto, algo real e não pode ser confundida como uma simples manifestação de preferências. Diferentemente desta concepção, PARETO (1936) acredita que ela pode perfeitamente estar ou não necessariamente conectada com o seu fim. Como ele mesmo fala: *“There are actions that use means appropriate to ends and which logically link means with ends. There are other actions in which traits are missing.”* (PARETO, 1936, p. 19)⁹⁸. É importante considerar o fato de que algumas ações podem ser motivadas por sentimentos ou crenças e estas podem estar perfeitamente desconectadas com os fins.

Os animais, por exemplo, agem muito mais de acordo com os seus instintos (a satisfação da fome, da vontade de dormir, etc.). Suas ações não são guiadas pela *razão* da mesma forma que as ações humanas o são mas, sim, pelos impulsos instintivos.

O oposto da ação, segundo MISES (1949, p. 14), corresponde ao comportamento inconsciente. Este tipo de comportamento, segundo a visão do autor, corresponde aos reflexos e as respostas involuntárias das células e nervos do corpo humano aos estímulos. Na verdade não existe uma reação voluntária ou, melhor, pensada por parte dos indivíduos

⁹⁸ Existem ações cujos meios são apropriados aos fins em que meios e fins estão logicamente conectados. Existem outras ações em que não temos esses traços.

que detêm esse tipo de comportamento. É, portanto, uma ação sem uma consciência prévia.⁹⁹

A questão da racionalidade pressupõe o julgamento de um ser onisciente, capaz de perceber e escolher a melhor opção de escolha dentre as demais. Esse julgamento é, no entanto, temporário e passageiro, pois sempre novas situações estão emergindo sendo necessária a busca por outras ações mais adequadas e compatíveis para o alcance de determinado objetivo.¹⁰⁰

As ações de um modo geral têm esse fio condutor entre *meios* e *fins*. Em alguns casos, este fio condutor pode parecer perfeitamente lógico e coerente na realidade vivida pelos indivíduos. Em outras situações, pode aparentemente estar destituído de lógica e de coerência para alguns, mas pode não ser para o indivíduo agente da ação. É o caso das ações dos indivíduos neuróticos ou esquizofrênicos. Para eles, todas as suas ações fazem sentido e estão perfeitamente alinhadas com seus pensamentos e idéias próprios em que se procura alcançar determinado fim. Pode ser que o raciocínio utilizado por estes indivíduos não nos pareça muito adequado para o alcance daquele fim, mas para eles se mostra perfeitamente adequado. Podemos dizer então que a lógica destes indivíduos é diferente da nossa que nos denominamos de seres normais. (PARETO, 1936, p. 21).

Uma vez que a sociedade é reflexo do modo pelo qual os indivíduos interagem entre si para nos lançarmos na compreensão dos fenômenos sociais devemos nos voltar para a análise das ações propriamente ditas. Como mostram as palavras de PARETO (1936), *“Every social phenomenon may be considered under two aspects: as it is in reality and as it presents itself to the mind of that human being.”* (PARETO, 1936, p. 19).¹⁰¹

Nesse sentido, daremos prosseguimento ao assunto definindo inicialmente o que vem a ser uma ação lógica e não-lógica na visão de PARETO (1936).

⁹⁹ Segundo MISES (1949), o objeto de estudo da praxeologia é a ação humana. Os objetos de estudo da psicologia são os fatores internos que resultam ou podem resultar numa determinada ação.

¹⁰⁰ Em alguns casos, como mostra ELSTER (1986) e PARETO (1936) uma simples alteração no ambiente pode ser suficiente para engendrar a adoção de uma ação desconecta com o seu fim propriamente dito.

¹⁰¹ Todo fenômeno social deve ser considerado sob dois aspectos: como ele se apresenta na realidade e como ele se apresenta para a mente humana.

4.2.1.1. AS AÇÕES LÓGICAS E NÃO LÓGICAS SEGUNDO PARETO (1936)

Do ponto de vista de PARETO (1936), as ações podem ser lógicas e não-lógicas. Em algumas ações os meios estão logicamente conectados aos fins. Diferentemente em algumas ações, esses traços simplesmente não existem. A ação lógica e não-lógica, do ponto de vista de PARETO (1936) implica em uma observação tanto do aspecto *objetivo* quanto do *subjetivo*.

Quando fazemos uma análise *objetiva* de uma dada ação de um indivíduo ou de um grupo, estamos interessados em investigar como, de fato, esta ação aparece para um observador externo onisciente. Estamos falando do sentido objetivo por si mesmo. Na verdade, PARETO (1936) refuta veemente qualquer tentativa de justificar determinada ação apenas aos olhos de alguns grupos. Ao fazer a análise de uma determinada ação com essa particularidade, PARETO (1936) diz que estamos realizando uma análise *subjetiva* da ação propriamente dita.

Portanto, ao procedermos a análise de uma determinada ação, sob o aspecto subjetivo, esta análise pode variar tremendamente. Como depende de quem as enxerga e as analisa, tal ação pode fazer sentido ou não. Pode-se dizer que o aspecto subjetivo de um determinado episódio corresponde tão somente a uma leitura bastante pessoal com respeito a determinada ação.

As ações lógicas compreendem àquelas cujos meios e fins estão logicamente conectados tanto sob o aspecto subjetivo quanto sob o aspecto objetivo. As ações tidas como não-lógicas compreendem àquelas cujos meios e fins não estão logicamente conectados, seja sob o aspecto subjetivo ou sob o aspecto objetivo.

O ritual de batismo, por exemplo, para os católicos corresponde a um ritual sagrado cujo fim é livrar o indivíduo de todos os pecados. O derramamento daquela água irá eliminar todo o pecado daquele ser. Esse procedimento corresponde a uma ação lógica cujos meios estão conectados com os fins tanto sob o aspecto objetivo quanto subjetivo. Mas para os que não são cristãos, esse ritual não representa absolutamente nada. Do ponto de vista deles, trata-se de uma ação destituída de lógica, pois o derramamento de água não implica necessariamente na eliminação de todos os pecados. Na verdade, a água derramada é simplesmente H₂O! O aspecto objetivo da referida ação está desconectado com o

subjetivo. É importante atentar para o fato de que embora o significado objetivo não seja lógico, ainda assim se trata de uma ação que existe há milhões de anos. Podemos enquadrar nessa categoria a cultura cujos ensinamentos são repassados de geração a geração e que continuam exercendo influência nas ações dos indivíduos e vice-versa.¹⁰² Na verdade, o objetivo do autor não é menosprezar a importância do comportamento lógico, este tipo de comportamento está bem presente na espécie humana, mas de mostrar que alguns comportamentos podem se mostrar lógicos para alguns indivíduos e ao mesmo tempo o comportamento se mostrar não-lógico para outros.

As ações não-lógicas em geral são carregadas de sentimentos e crenças. Esses sentimentos e emoções são os elementos que influem na visão desses agentes com respeito à realidade. Daí porque, para alguns, determinados movimentos ou fenômenos são perfeitamente lógicos e para outros simplesmente não se mostram tão lógicos assim.

É o caso de Hesíodo que mostra o alerta para todos aqueles que desejam atravessar o rio sem antes lavar as mãos e oferecer uma oração aos deuses. Ambas as ações — lavar as mãos e orar — não estão conectadas nem objetivamente nem subjetivamente com a travessia do rio. Não existe nenhum fenômeno concreto que comprove que exista tal relação entre essas duas ações e os efeitos de atravessar o rio. Mas se Hesíodo acrescenta que os deuses punirão àqueles que tentarem atravessar o rio sem antes lavar as mãos, essa ameaça faz com que os indivíduos mudem de postura e atitude diante da travessia do rio. Para os que acreditam que esses deuses existem, tratarão de não realizar tal ação sem antes orar e lavar as mãos. Ainda assim, os meios não explicam os fins para todas as pessoas. Por isso que sob o aspecto subjetivo tal ação pode parecer lógica para os que acreditam nos deuses mas na verdade, não existe nenhuma comprovação para tal ação, ou seja, não existe uma lógica objetiva que justifique tal atitude. Sob o aspecto subjetivo pode ser que seja coerente realizar tal atitude mas não sob o aspecto objetivo .

A mudança do ambiente e do estado psíquico do indivíduo pode propiciar o surgimento de ações aparentemente não-lógicas. Os princípios morais e religiosos, por exemplo, têm o poder de influir diretamente sob o estado psíquico do indivíduo. Como à

¹⁰² NORTH (1990) ao fazer uma referência a cultura, também encontrou dificuldade em explicar como se perpetua ao longo do tempo e o que de fato leva os indivíduos a tomar certas ações ou hábitos como logicamente adequados.

religião e a moral são dogmas e em geral não podem ser comprovados quanto a sua veracidade. As ações guiadas por estes dogmas podem ser completamente destituídas de lógica para um observador externo, mas para quem segue esses preceitos religiosos, a ação é perfeitamente lógica.

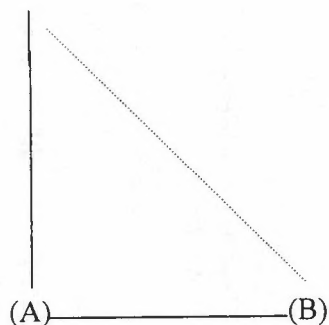
Sejam A, o estado psíquico, B, uma determinada conduta e C, o locus onde se desenvolvem a moral, a religião ou ainda as crenças religiosas, emoções, sentimentos.

A Figura 1 nos mostra que em um determinado estado psíquico, A temos B como o resultado da ação colocada em prática. Essa conexão entre o estado psíquico e a conduta está muito presente nas ações dos animais. Dito de outra forma, o estado psíquico é capaz de fornecer a explicação adequada e necessária para a adoção de determinada conduta. Alterações nos estados psíquicos podem por sua vez gerar variações em B.

Por outro lado, podemos ter ações fortemente influenciadas pelos sentimentos e pelas emoções e nem sempre a conexão das ações está perfeitamente visível. Como mostra ELSTER (1986), o ser humano tem uma forte propensão para transformar ações não-lógicas em ações lógicas. A Figura 2 mostra exatamente isso em que temos o estado psíquico revelado pela conduta B mas também pelas emoções e sentimentos representados por C. Como esses últimos têm força capaz de alterar a realidade como ela é, também têm força de transformar ações não-lógicas em ações lógicas.

I. (A) _____ (B) (Figura 1)

II. (C)



(Figura 2)

O indivíduo ao entender que a sua conduta o fará alcançar B imagina que se fizer B, alcançará C. O resultado CB é o que será avaliado pelo indivíduo ao final das contas. Retomando o exemplo dado em ELSTER (1986) suponhamos que:

- a) a conduta B seja o indivíduo cortar a grama do vizinho
- b) C corresponda ao medo que ele tem de realizar B e perder o *status*.

Como as emoções e sentimentos alteram o estado psíquico, o indivíduo enxerga apenas o vetor CB, ao invés das relações AB e AC. Em muitos casos a idéia impetrada em CB não é uma idéia de que as pessoas em geral possuem, mas uma idéia criada pelo indivíduo que está tomado por emoções e que se deixa dominar pela ação CB. Por outro, lado, as influências e interações de A, B e C são muito difíceis de se mensurar, pois não sabemos o peso exato dos sentimentos, emoções e crenças na ação dos indivíduos. (ELSTER, 1986, p. 23)

As ações dos animais na sua maioria compreendem também em ações não-lógicas. Na visão de PARETO (1936) apesar de “[...] *a certain number of actions in animals evince reasoning of a kind, or better, a sort of adaptation of means and ends as circumstances change.*” PARETO (1936, p. 23)¹⁰³ não enquadra tais ações na classificação de lógica, até porque a ação pode ser um reflexo inconsciente na luta pela sobrevivência naquele instante. À medida em que novas situações emergem, os animais não conseguem fazer tal discernimento e, com isso, elaborar ações mais adequadas tal como ocorre com o ser humano.

Tomemos o caso das vespas-falsas *Eumenes*. No instante em que a vespa geradora põe as suas larvas no ninho, esta percorre uma longa jornada de coletar e armazenar comida para sua prole. Na verdade, a vespa-mãe busca seu alimento principalmente nos campos de flores onde terá em maior abundância o inseto que servirá de alimento para sua prole. A técnica utilizada para aprisionar esses insetos é de fazer inveja a qualquer batalhão militar humano. Primeiramente, a vespa lança e acerta no alvo os insetos que deseja trazer para o ninho. Na verdade, esses insetos não estão mortos imediatamente apenas imobilizados por

¹⁰³ [...] um certo número de ações nos animais é carregada de um tipo de raciocínio, ou melhor, um tipo de adaptação dos meios e dos fins a medida em que as circunstâncias mudam.

conta dos efeitos do ferrão que os atingiu. A vespa-mãe carrega-os para o seu ninho bem próximo da sua prole. Até aí todas as ações, sejam elas instintivas ou não, percorrem os meandros do que denominamos de lógico. Tudo isso é realmente maravilhoso, mas a verdade é que a vespa-mãe infelizmente não terá a oportunidade de ver os seus filhotes crescidos pois até lá estará morta. Portanto, os esforços de alimentá-los e acalenta-los no ninho têm seus dias contados, pois o ciclo de vida da vespa-mãe se encerra antes mesmo dos filhotes criarem asas. Se analisarmos a ação da vespa-mãe, veremos que ela é perfeitamente lógica na busca do alimento para os seus filhotes. Emprega meios que permitem atingir o fim almejado, mas essa logicidade perde o sentido se admitirmos que um animal como a vespa possua objetivos semelhantes aos humanos, quando mudamos o contexto da ação. Se admitirmos que o objetivo da vespa é ver crescer os filhotes, essa mudança de contexto ou de estado psíquico acarreta também em uma mudança no aspecto subjetivo da ação.

Se a vespa-mãe não morresse antes dos filhotes, a ação de alimentá-los para vê-los grandes e independentes seria uma ação lógica tanto do ponto de vista objetivo quanto subjetivo. A mudança do estado psíquico, na verdade, transforma uma ação que poderia ser lógica em uma ação não-lógica, pois alimentar os filhotes para não vê-los mais tarde é, sem dúvida, uma ação em que os aspectos objetivos diferem dos aspectos subjetivos. Neste caso, podemos dizer que se trata de uma ação não-lógica uma vez que o ato da vespa-mãe de construir o ninho e reunir provisões suficientes para alimentar os filhotes é nada mais que puro instinto.

Segundo PARETO (1936), o que também diferencia as ações dos animais das ações do homem é que diferentemente dos animais, não conseguimos visualizar de forma plena a conduta dos outros. Não sabemos qual vai ser a próxima ação do indivíduo. Em geral tomamos conhecimento das ações dos indivíduos a partir dos julgamentos que as pessoas fazem com relação a essas ações. A partir dessas impressões podemos elaborar um rol de motivos que conduziram os indivíduos a tomar determinadas atitudes. Já os animais cujas ações são natas e somente o instinto é que pode justificá-las, é muito fácil de antevê-las. PARETO (1936) afirma que o instinto funciona como uma espécie de guia das ações dos animais. O que não espanta que ao defrontar-se com situações inusitadas, os animais ajam de forma não-lógica, pois sua capacidade de reelaborar novas ações é bastante limitada. Se

o animal realiza uma ação diferente da usual, ou seja, da elaborada por seu instinto é, segundo PARETO (1936) um discernimento do animal e não fruto da inteligência. O homem é o único ser capaz de, utilizando a sua inteligência, elaborar inúmeras ações, pois no seu modo de pensar uma ação pode ter inúmeros motivos para ser de um determinado modo.

Segundo PARETO (1936), estão também enquadradas nessa categoria de ações não-lógicas todas as ações biologicamente herdadas. É o caso dos esquizofrênicos que agem de forma completamente não-lógica. Os movimentos ou ações destes indivíduos estão simplesmente descolados da realidade e longe de ter uma explicação lógica. Para o esquizofrênico, talvez, tal ação tenha uma explicação coerente em que os meios justificam os fins, mas, na realidade objetiva e comum a todos nós, suas ações simplesmente nos parecem completamente destituída de lógica ou, seja, em que os meios não correspondem aos fins. Pode-se dizer que tal ação está calcada em outras bases e não somente na razão. (PARETO, 1936, p. xxviii)

Na visão de PARETO (1936), uma determinada ação é tida como lógica se antes de mais nada os meios corresponderem aos fins de tal ação, tanto sob o aspecto subjetivo quanto objetivo. De nada adianta uma determinada ação ser lógica para determinado grupo e para outro não significar ou não dizer nada. As ações lógicas ocorrem em todas as realidades e estão relacionadas à veracidade dos fatos. Ocorre tanto para os brasileiros quanto para os americanos quanto para os japoneses. Se existir alguma esfera em que tal ação não resulte no mesmo fim, coloca-se em xeque a logicidade da referida ação e muito provavelmente esta se enquadrará em uma ação do tipo não-lógica.

4.2.2.2. *O SER HUMANO E OS TIPOS DE RACIONALIDADE*

Como a racionalidade das ações pressupõe o julgamento de um ser onisciente e tal característica pode ser apenas encontrada em um ser maior e divino pode-se dizer que a maioria das ações humanas é limitada no que diz respeito à sua racionalidade. Ademais, os indivíduos estão constantemente deparando com situações novas o que exige, por sua vez a adoção, de novas estratégias de ação. O armazenamento e ordenamento das informações necessárias seriam praticamente impossíveis, pois até finalizarmos a averiguação de todas

as informações necessárias para a tomada da decisão definitiva, talvez esta já não fosse mais a decisão adequada para aquele momento.

Muitos autores também mostram-se céticos quanto à aplicabilidade da racionalidade em um contexto em que os indivíduos possuem uma limitação natural da capacidade cognitiva e perceptiva. Na verdade, como mostra RUTHEFORD (1996, p. 69):

“Standard rationality assumptions, according to Hayek, overstate the ‘intellectual powers’ that people have and understate the tremendous complexity of the social world they operate within.”(RUTHEFORD, 1996, p. 69).¹⁰⁴

Muitas vezes como mostram as palavras de WINTER (1964) *apud* RUTHERFORD, 1996,p.69) “ [...] *once imperfect and costly information enters the picture, optimization arguments are subject to a reductio ad absurdum.*”¹⁰⁵ Parece um grande erro imaginar que a escolha da ação seja feita nos moldes da pura racionalidade propriamente dita. As limitações humanas não permitem que essa façanha seja alcançada pois a visualização das ações é limitada. No máximo o que se pode alcançar é um estágio de satisfação (*satisficing*) e não de maximização propriamente dita. O argumento utilizado para contestar essa possibilidade reside inicialmente nas informações e custos de decisões ou na *bounded rationality* (RUTHEFORD, 1996, p. 69).¹⁰⁶

É perfeitamente normal e aceitável que em um contexto como esse, pautado por elevados custos de decisões ou, ainda, em que os indivíduos sejam racionalmente limitados (*bounded rationality*), que se invoque o desenvolvimento de certas regras ou hábitos que economizem tempo e dinheiro. Na verdade, não existe nada de irracional ser um típico seguidor de regras (*rule following*). Pelo contrário, como mostra FRANK (1987, p. 23):

¹⁰⁴ As suposições padrões de racionalidade, de acordo com Hayek, superestima o ‘poder intelectual’ que as pessoas possuem e minimiza a complexidade do mundo que estão inseridas.

¹⁰⁵ [...] quando a informação imperfeita e cara entra em cena, os argumentos de otimização estão sujeitos a um *reductio ad absurdum*.

¹⁰⁶ De acordo com DEQUEC (2001), se buscarmos na literatura econômica um significado para o termo *bounded rationality* veremos que este termo possui diferentes interpretações. Na maioria dos casos *bounded rationality* é, em geral, aplicado às situações onde a complexidade de decisão do ambiente é muito grande em relação às habilidades mentais dos indivíduos.

“To gather information and do calculation implicitly in naive descriptions of the rational choice model would consume more time and energy [...] Anyone who tried to make fully-informed, rational choices would make only a handful of decisions each week, leaving hundreds of important matters unattended. With this difficulty in mind, most of us rely on habits and rules of thumb for routine decisions.” (FRANK (1987) *apud* RUTHERFORD, 1996, p. 68).¹⁰⁷

Na verdade, os hábitos ou regras utilizados no dia-a-dia funcionam aqui com o intuito de diminuir os custos de informação e de economizar tempo. Como a realidade é bem mais complexa do que se imagina, algumas destas regras diárias ou hábitos ou, ainda, rotinas utilizados para solucionar esses problemas podem nos fornecer um resultado sub-ótimo e não ótimo. Isso ocorre porque os hábitos ou rotinas são decisões *ex ante* ou escolhas tomadas com base em uma determinada probabilidade calculista de ocorrer tal evento.¹⁰⁸ Mesmo aqueles hábitos que possam ser ajustados de acordo com a alteração desses ambientes, RUTHERFORD (1996, p. 69) mostrou que isso por si só exigiriam custos adicionais.

Muitas teorias tentam até hoje compreender a lógica do comportamento humano, mas não é uma das tarefas mais fáceis. Existem esforços muito grandes em tentar racionalizar o comportamento humano e de enquadrá-lo em uma estrutura de racionalidade calculada. MARCH (1978) argumentou que muitos desses modelos são inadequados pois focam erradamente a unidade de análise ou, ainda, caracterizaram inapropriadamente as preferências envolvidas na análise. (MARCH, 1978, p. 591). Quando se insere o componente de incerteza, a elaboração de uma teoria comportamental se complica mais ainda.

¹⁰⁷ Para adquirir informações e realizar o cálculo implícito de acordo com as descrições ingênuas do modelo de rational choice, isso demandaria tempo e energia [...] Qualquer pessoa que tenha tentado se tornar a pessoa mais bem informada, as escolhas racionais só permite o alcance à mão de decisões a cada semana, deixando para trás importantes decisões para trás. Com esta dificuldade na mente, a maioria de nós lançamos mão de hábitos e regras de bolso para as decisões rotineiras.

¹⁰⁸ Mostramos anteriormente a tentativa de NORTH (1990) de utilizar a teoria dos jogos para resolver esse problema, só que como pudemos ver o próprio aparato teórico de jogos é inadequado na configuração do problema.

Um ponto importante para atentar é que a partir do momento em que as preferências desses indivíduos deixam de ser estáveis, comparáveis e transitivas, o ordenamento das escolhas tomadas no momento presente também fica comprometido. As escolhas futuras dos indivíduos ficam simplesmente desconhecidas e essa desordenação das preferências conduz a um mal-entendido na hora de efetuar a escolha do indivíduo e, com isso, ele não consegue sequer ter um comportamento otimizador. Esse aspecto está muito presente nas organizações em que os indivíduos possuem preferências diferenciadas e instáveis. A racionalidade dessas ações é um tanto difícil. Conforme MARCH (1978, p. 589):

*“The assumptions are obviously subject to question. In the case of collective decisionmaking, there is the problem of conflicting objectives representing the values of different participants.”*¹⁰⁹

Na visão de MARCH (1978, p.589) a racionalidade envolve a tomada de decisões inteligentes, ou seja, aquelas que façam sentido. Esse pressuposto não é tomado somente por MARCH (1978), mas pelas teorias que estudam as escolhas humanas e o comportamento humano com respeito a essas escolhas. Quando falta um sentido coerente na ação do indivíduo ou quando a atitude desses indivíduos vai contra os pressupostos da racionalidade, deve-se suspeitar de alguma falha na teoria de escolha normativa ou nos procedimentos pelos quais estes foram implementados.¹¹⁰

Quando há uma perda de sentido nas ações humanas é necessário buscar a inteligência contida nesses processos de decisão. Essa busca, na verdade, consiste em um processo de *racionalização* de uma dada anomalia comportamental. O ponto de partida é imprimir um esforço para inserir uma *racionalidade calculada* ou *sistêmica* ao comportamento observado.¹¹¹

¹⁰⁹ As suposições são obviamente sujeitas a questionamentos. No caso da tomada de decisões coletivas, há um problema de objetivos conflitantes representados através dos valores dos diferentes participantes.

¹¹⁰ Existem dois tipos de teorias de comportamento humano. As teorias ditas normativas e as descritivas. As primeiras encarregam-se de descrever o comportamento ótimo do indivíduo e a segunda de descrever o comportamento presente dos indivíduos e instituições. Quando se estuda a questão da escolha sob a ótica de outras áreas, como a psicologia, a economia, a política, etc., esses dois campos parecem se desenvolver mais em termos de dialética. Como a maioria das teorias de comportamento de escolhas toma como ponto de partida as idéias de comportamento racional. O resultado é que o desenvolvimento de teorias normativas tem afetado o desenvolvimento de teorias descritivas.

¹¹¹ As anomalias comportamentais consistem em todo tipo de comportamento destituído de uma racionalidade. Quando ocorre esse tipo de comportamento, tenta-se, na verdade, inserir uma racionalidade em

Na visão de MARCH (1978): —, a ação “[...] *is presumed to follow either from explicit calculation of its consequences in terms of objectives, or from rules of behaviour that have evolved through processes that are sensible but which obscure from present knowledge full information on the rational justification for any specific rule.*”¹¹²

Apesar da racionalização calculada continuar sendo o estilo dominante dentre os modelos que estudam o comportamento humano, MARCH (1978) considera limitada quanto à sua capacidade explicativa. O modelo neoclássico, por exemplo, possui poder explicativo das ações humanas bastante limitado, a começar pela suposição irreal de que o ser humano é dotado de visão perfeita e completa do que se passa à sua volta e, segundo, por admitir que os seres humanos (sem exceção) agem sempre buscando o seu auto-interesse e a maximização dos ganhos.¹¹³ Como mostra MARCH (1978, p. 591):

*“[...] that naive rational model is inadequate either because it focuses on the wrong unit of analysis, or because it uses an inaccurate characterization of the preferences involved..”*¹¹⁴

Nesse sentido, tentando abrir mais o leque do que vem a ser racionalidade, MARCH (1978) desenvolveu idéias diferentes a cerca da racionalidade propriamente dita. Ao todo são sete modelos que abordam a racionalidade de modo diferenciado e que explicam como a racionalidade emerge.

Os modelos de *racionalidade adaptativa* dão ênfase ao processo de aprendizado dos indivíduos ou da coletividade. Se o mundo fosse caracterizado por preferências estáveis e por longas experiências, seria possível, então, desenvolver comportamentos que se ajustassem à medida em que ocorressem alterações no ambiente e nas preferências. Os modelos de *racionalidade seletiva*, por sua vez, enfatizam o processo de seleção entre os indivíduos ou organizações através do crescimento ou sobrevivência. O autor exemplifica

algo que *a priori* não é racional. Essa inserção de racionalidade pode ser possível quando conectamos os objetivos pessoais com os possíveis resultados dessas ações.

¹¹² [...] por suposição segue um cálculo explícito das suas consequências em termos dos objetivos, ou das regras de comportamento que se desenvolveram ao longo de processos que são sensíveis mas que estão obscuros do conhecimento completo presente como justificativa racional para qualquer regra específica.

¹¹³ Os modelos de *rational choice* podem ser enquadrados nos modelos de racionalidade calculada onde é possível quantificar o peso das ações e dos resultados obtidos. São modelos extremamente limitados, pois nada garante que possamos calcular e quantificar as ações e os resultados das ações dos indivíduos.

¹¹⁴ [...] que os modelos de *rational choice* são inadequados seja por focarem na unidade de análise errada, ou ainda por utilizar uma caracterização incorreta das preferências em questão.

dizendo que algumas regras de comportamento alcançam a inteligência, não em função do cálculo da sua racionalidade elaborado pelo seus agentes. Na verdade, o alcance dessa inteligência está mais relacionada à sobrevivência e ao crescimento de determinadas instituições sociais onde se sabe que essas regras poderão se proliferar ou, ainda, serem seguidas por outras pessoas.

Finalmente, o autor fala da *racionalidade a posteriori*. Esta racionalidade dá mais ênfase à descoberta das intenções, como se fosse uma interpretação da ação mais do que uma posição *a priori*. As ações são tidas como exógenas e, após a sua realização, geram experiências que são por sua vez avaliadas. As escolhas são justificadas a partir da sua consistência com os objetivos. Os modelos de racionalidade *a posteriori* mantêm a idéia que a ação deve ser consistente com a preferência, mas estes modelos permitem que as ações antecedam os objetivos.

Quando há o “embaralhamento” das preferências, a realização de uma escolha racional baseada nas ações dos outros indivíduos torna-se bastante complicada. Daí, MARCH (1978) desenvolveu outros tipos de racionalidade como o da *racionalidade limitada*, *racionalidade de jogo* e o *racionalidade de processo*. Estas racionalidades diferem das desenvolvidas anteriormente por ele no seguinte ponto: não são *racionalidades calculadas*, ou seja, racionalidades baseadas em informações perfeitas.

MARCH (1978) também afirma que, em certas ocasiões, as escolhas feitas pelos indivíduos são fortemente influenciadas pelo custo-oportunidade em tomar determinada direção. Na verdade, faz-se uma espécie de ponderação dos resultados futuros conforme o contexto em que se insere a escolha ou decisão.

As idéias da *racionalidade de jogo*, por exemplo, enfatizam que apesar das organizações e instituições serem formadas por indivíduos, estes estabelecem relações inteligentes uns com os outros com o intuito de alcançar objetivos individuais através de cálculos individuais de auto-interesse. Em algum sentido, os resultados obtidos conseguem aglomerar esses cálculos realizados. Isso ocorre, mas sem que seja necessário exigir um objetivo-chave da coletividade ou que se invoque uma racionalidade coletiva. Veja o caso da formação de coalizões que unem os interesses individuais, mas que acabam retratados em um grupo. Por outro lado, a formação de coalizões na busca de determinado objetivo pode culminar em resultados puramente irracionais. Isso pode perfeitamente ocorrer por

inúmeras causas. A diversidade de objetivos individuais, a não-comparatividade entre estes objetivos, ou ainda, a sua dinâmica podem favorecer o alcance de um resultado irracional, ou seja, cujos esforços não mirem o objetivo almejado. Como enfatizou ELSTER (1986), o ser humano é único e diferenciado e a cada novo instante a mente humana pensa e almeja coisas diferentes. Essa diversidade de pessoas, mentes e objetivos podem simplesmente minar a inteligência contida no processo decisório individual, quando se passa para o coletivo.

Já os modelos de *racionalidade limitada* se aproximam muito da idéia desenvolvida por HAYEK (1973). Como a realidade é muito complexa e existe uma dificuldade em antever e considerar todas as alternativas possíveis e imaginárias, os indivíduos e grupos simplesmente simplificam a decisão dos problemas inserindo respostas razoáveis a resolução de tais problemas.

As idéias de *racionalidade de processo* englobam a idéia de que as decisões encontram seu sentido, se procedermos com uma análise do seu processo e não nos atributos dos *resultados das decisões*. Encontram-se exploradas aqui as questões dos prazeres humanos. Acredita-se que a partir de um estudo aprofundado destes prazeres poderemos encontrar um entendimento mais abrangente de como os indivíduos agem, enquanto tomam as suas decisões. Os resultados alcançados são vistos como secundários. Como mostra MARCH (1978, p. 592):

“[...] decision making becomes sensible through the intelligence of the way it is orchestrated.”¹¹⁵

ELSTER (1986) também atentou para a influência que as emoções e sentimentos têm no processo de decisão humana e o mesmo *insight* MARCH (1978) também teve ao assumir que essa “inteligência” do processo de racionalização possa ser também ser afetada pelas emoções.

Após explorar todas essas diferentes formas de pensar o que vem a ser racionalidade, podemos concluir que não podemos entendê-la como algo extremamente simplificado ou, ainda, como um mero processo de cálculo das consequências dos processos decisórios. Mesmo que esses cálculos sejam confirmados, estes podem somente ajudar a interpretar determinado tipo de comportamento, mas não de prevê-los.

¹¹⁵ [...] as decisões tornam-se sensíveis através do modo pelo qual a inteligência é orquestrada.

Daí a importância em pensar na racionalidade em um contexto mais amplo, procurando compreender as ações dos demais indivíduos e como elas interagem entre si. Os cálculos em torno do resultado das ações são importantes, mas não são o único fator que influencia nessa inteligência. Como mostrou PARETO (1936) e MARCH (1978), a racionalidade não pode ser medida única e exclusivamente através do computo dos resultados da referida ação. É importante considerar por que determinada regra permanece por muitos e muitos anos ainda que aparentemente pareça ser irracional, ou seja, seus meios e fins não estão conectados, seja pelo aspecto subjetivo, seja pelo aspecto objetivo.

Segundo MARCH (1978, p.601), é fundamental compreender essa inteligência que existe por detrás das ações humanas, pois:

"[...] whatever sense there is in calculated rationality is attested not by its formal properties but by its survival as a social rule of behaviour or as an experimentally verified personal propensity." ¹¹⁶

A partir daí, poderemos compreender o comportamento que se observa assim como os comportamentos considerados *anormais* e que, ainda assim, conseguem se perpetuar por muitos anos e muitos anos. É o caso da cultura e da perpetuação de certos rituais, crenças, etc. cuja racionalidade calculada é nula e, todavia, sua sobrevivência se arrasta por vários anos. Isso só atesta a existência de uma certa racionalidade mas que não pode ser expressa única e exclusivamente em termos de racionalidade calculada.

Essa distinção feita por MARCH (1978) entre racionalidade calculada e racionalidade sistêmica, é útil para entendermos que nem toda decisão racional necessariamente passa pela esfera da racionalidade calculada. É importante encontrarmos a inteligência que existe nas ações de outras esferas. A busca desta inteligência consiste, na verdade, em uma racionalização das ações dos indivíduos. É justamente esse aspecto da racionalidade que NORTH (1990) deixa fora do seu escopo de análise.

Muitas decisões podem ser incompreensíveis na abordagem da racionalidade calculada, pois se sabe que nem todos os atos individuais são plenamente conscientes dos objetivos pessoais e resultados futuros. É importante lembrar que o conhecimento se acumula e se transforma com o tempo, sem que as pessoas e organizações percebam

¹¹⁶ [...] qualquer que seja o sentido embutido na racionalidade calculada, este é atestado não somente pelas propriedades formais mas pela capacidade de sobreviver enquanto regra social ou ainda como uma propensão experimental pessoal.

conscientemente ao longo do tempo. E isso é trazido para o processo decisório, sem que os indivíduos percebam, afetando sobremaneira a inteligência das ações propriamente ditas. O resultado pode ser a concepção de ações destituídas de racionalidade calculada. Em muitas decisões políticas, por exemplo, a racionalidade embutida difere da racionalidade calculada propriamente dita. A inteligência das ações desses agentes políticos reside em outras esferas, até porque, como mostrou ELSTER (1986), os indivíduos são seres únicos e detentores de objetivos diversos. Isso por si só impossibilita qualquer tentativa de previsão das ações dos demais indivíduos e, conseqüentemente, a adoção da racionalidade calculada.

4.3. Conclusão

Fazendo uma investigação em torno da questão da racionalidade pudemos ver que essa questão é visualizada de formas variadas pelos autores. Os neoclássicos, por exemplo, viam a racionalidade como sendo “[...] *to the satisfaction of the axioms of standard subjective expected utility theory.*” (DEQUECH, 2001, p. 802).¹¹⁷

O próprio NORTH (1990, p.19), em seu livro, cita os principais axiomas de racionalidade da economia neoclássica e assume que, de fato, algumas suposições do comportamento neoclássico não podem ser aplicadas para explicar o comportamento de todas as pessoas. Ou seja, nem todo mundo age de acordo com os preceitos da *rational choice*. Nesse campo, NORTH (1990) explora duas deficiências da abordagem de *rational choice* e que ele relaciona às instituições e que são restritas a dois aspectos, em particular do comportamento humano: a) a motivação e b) o deciframento do ambiente.

Reconhece que, ao considerar estes aspectos, não devemos nos limitar a enxergar o comportamento humano somente através de modelos de maximização de funções de utilidade. É sabido que o indivíduo racional é, conforme NORTH (1990, p. 23) aquele que “[...] *always reaches the decision that is objectively, or substantively, best in terms of given utility function. The rational person of cognitive psychology goes about making his*

¹¹⁷ [...] a satisfação dos axiomas da teoria padrão de utilidade esperada.

or her decisions in a way that is procedurally reasonable in the light of the available knowledge and means of computation."¹¹⁸

NORTH (1990), no entanto não abandonou em nenhum momento a idéia de que as decisões tomadas buscam o objetivo de maximização de algo. Mesmo nos casos em que o fator motivacional seja outro como, por exemplo, a imposição de determinada idéia ou ideologia, e não a maximização da renda pessoal. NORTH (1990) afirma que nestes casos, existe *trade-off* entre riqueza e imposição de determinada idéia ou ideologia. Indo mais longe, as instituições desempenhariam papel primordial para o alcance desses objetivos através da redução dos custos de transação. Novamente conforme o autor:

"Institutions exist to reduce the uncertainties involved in human interaction. These uncertainties arise as a consequence of both the complexity of the problem to be solved and the problem-solving software (to use a computer analogy) possessed by individual. ..The consequent institutional framework, by structuring human interaction, limits the choice set of the actors."
(NORTH; 1990,p. 25).¹¹⁹

O modelo de comportamento humano imaginado por NORTH (1990) não deixa de ser estritamente o da racionalidade calculada, desenvolvido por MARCH (1978), em que é possível antever e calcular os resultados das ações dos indivíduos. Essa abordagem, porém, é bastante limitada pois como mostra MARCH (1978, p. 596):

*"Choices are often made without respect to tastes. Human decisionmakers routinely ignore their own, fully conscious, preferences in making decisions."*¹²⁰

¹¹⁸ [...] sempre alcança a decisão que é objetivamente, ou substancialmente, melhor em termos de uma dada função utilidade. A pessoa racional dotada de uma psicologia cognitiva toma suas decisões de modo que sejam continuamente racionais à luz da informação disponível e dos meios de contabilização.

¹¹⁹ Instituições existem para reduzir as incertezas que envolvem a interação humana. Estas incertezas surgem como consequência tanto da complexidade do problema a ser resolvido quanto da problemática de escolha do software que o indivíduo deve utilizar (fazendo-se uma analogia com computador). A estrutura institucional consequente utilizada para estruturar a interação humana, limita o conjunto de escolha dos atores.

¹²⁰ Na maioria das vezes, as escolhas são feitas sem que haja um respeito aos gostos. Os tomadores de decisões rotineiramente ignoram suas próprias e mais conscientes preferências ao tomar suas decisões.

Os gostos de uma maneira mais geral variam com o tempo e muitos são inconsistentes, ou seja, não se sabe ao certo porque e como mudam; a sua previsibilidade, em termos futuros, é muito difícil. Daí porque se torna quase impossível se operacionalizar os resultados futuros das ações tomadas no presente.

É importante considerar as outras racionalidades que existem nas ações dos indivíduos pois “[...] *If behaviour that apparently deviates from standard procedures of calculated rationality can be shown to be intelligent, then it can plausibly be argued that models of calculated rationality are deficient not only as descriptions of human behaviour but also as guides to intelligent choice.*” (MARCH, 1978, p. 591).¹²¹

ELSTER (1986) também atentou para esse fato quando remontou a sua teoria acerca dos *selves* da mente humana e mostrou que nem sempre as ações seguem os preceitos da racionalidade e, se seguem, a trajetória não segue necessariamente os preceitos da racionalidade calculada como imaginou NORTH (1990). A própria divisão de *selves* no interior da mente humana permite a convivência por um longo período de idéias contraditórias, principalmente se estão alocadas em diferentes áreas. É possível também, em decorrência de uma falha de coordenação entre os *selves*, a existência de objetivos contraditórios e isso pode, sem dúvida, interferir no processo decisório do indivíduo resultando em uma ação irracional aos olhos de um observador externo. Em outros casos, a divisão da mente em *selves* e, conseqüentemente, de objetivos contraditórios pode realmente culminar na adoção de ações não-lógicas em que os meios não justificam os fins tanto pelo aspecto objetivo quanto subjetivo.

A crítica que queremos fazer não é diretamente à racionalidade "northiana" (que procede pois tem uma lógica coerente embutida no argumento, mas dizer que a abordagem realizada por NORTH (1990) é *limitada*, pois muitas decisões econômicas fazem interface com outras áreas como a política e esse aspecto o autor não considera na sua abordagem. O segundo ponto que queremos mostrar é que a racionalidade da esfera política é diferente da racionalidade presente na esfera econômica, onde os ganhos e perdas econômicos são únicos fatores que justificam as ações dos indivíduos. É importante, como mostrou

¹²¹ Se um comportamento que aparentemente desvie dos procedimentos padrões da racionalidade calculada possa ser vistos como sendo inteligente, então é plausível ser argumentado que os modelos de racionalidade

MARCH (1978), compreender a inteligência que existe nas ações dos indivíduos, pois nem sempre esta inteligência é estritamente calculada e previsível como a vislumbrada pela racionalidade “northiana”. As ações dos indivíduos podem se revestir de uma outra racionalidade e isso é apenas uma questão de compreender e entender a inteligência dessas ações como mencionou MARCH (1978).

calculada são deficientes não apenas como meras descrições do comportamento humano mas também como um guia a escolha inteligente.

PARTE II

A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A

SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

CAPÍTULO 5

SEGURIDADE SOCIAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL: ASPECTOS CONCEITUAIS E NORMATIVOS

5.1 INTRODUÇÃO

Apesar de a Seguridade Social e Previdência Social serem duas coisas distintas, não podemos nos abster de mostrar a importância e influência de ambas na trajetória de desenvolvimento econômico das nações. No caso do Brasil, pode-se dizer que o papel desempenhado tanto pela Seguridade Social quanto pela Previdência Social foi muito além da mera função de proporcionar proteção ao trabalhador inativo, incluindo funções como auxílio-maternidade, auxílio-moradia, etc.

Como todos sabem ambas instituições, previdência e seguridade sociais, constituem importantes fontes de recursos financeiros para o fomento do desenvolvimento dos países. Uma vez que o destino destes recursos é basicamente direcionado ao cumprimento de obrigações futuras isso permite o emprego deles em outras atividades. Em geral, estes recursos são aplicados na melhoria e na ampliação da capacidade produtiva do país.

Nesse sentido, faz-se necessária a distinção entre estas duas instituições para que possamos compreender a força dos fatos históricos, no que diz respeito a sua criação e evolução. A crise do Estado, por exemplo, nasceu com a derrocada dos sistemas de proteção ao trabalhador, ou seja, a partir de uma crise da previdência e da seguridade sociais. E isso está exposto na história do país. Esta crise do Estado transformou as instituições de previdência e de seguridade em instrumentos importantes e necessários à amenização de conflitos ainda maiores. A própria história encarrega-se de mostrar que os conluios políticos e a conjunção de interesses partidários tiveram reflexos no desenho destas instituições. Pode-se dizer que o seu processo de criação foi fruto de negociações políticas que, por sua vez, tiveram forte influência na trajetória econômica do país.

Tal assertativa apenas corrobora em parte com a célebre frase proferida por NORTH (1990) em seu texto de que "[...] *institutions matter*." No processo de desenvolvimento econômico mas não inteiramente aos moldes como ele imaginou. Como mostramos anteriormente as instituições de fato nascem, crescem e morrem mas esse modo pode não

ser necessariamente fruto de cálculos financeiros e matemáticos individuais de maximização da renda ou da utilidade como bem enfatizou NORTH (1990).

No referido capítulo faremos a distinção entre a Seguridade Social e a Previdência Social. A partir desse corte mostraremos alguns aspectos relevantes destas instituições que, a princípio, podem ser incongruentes, mas que são perfeitamente compreensíveis se atrelarmos ao momento histórico.¹²² Nesse sentido, iniciaremos expondo as principais características da Seguridade Social e, a seguir da Previdência Social.

5.2. ASPECTOS CONCEITUAIS DA SEGURIDADE SOCIAL

5.2.1. DEFINIÇÕES E CONCEITOS BÁSICOS

Tomando a definição de Seguridade Social contida no *Regulamento da Previdência Social*, temos:

“Art. 1º. *A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social.*”¹²³

A Seguridade Social constitui, portanto, em um conjunto de políticas sociais destinadas a manutenção e reintegração *direta* ou *indireta* da renda. (CARBONE *apud* Draibe e Aureliano, 1989).

Alguns autores visualizam a Seguridade Social como uma espécie de seguro social cujo objetivo é dar cobertura a determinados “riscos sociais básicos.” Estes dividem-se entre *riscos programáveis* e *riscos não programáveis*. A velhice, por exemplo, é considerada um *risco programável* pois existe a possibilidade de previsão, ou seja, de

¹²² Veremos claramente que por muitas e muitas vezes a previdência no Brasil serviu de base de sustentação de governos e nem sempre o interesse pecuniário propriamente dito era o fator de maior peso. Por vezes a depender do momento histórico em análise, os interesses políticos se sobrepunham aos interesses pessoais. Isto conduziu o processo de desenvolvimento da nação em uma outra esfera, cuja racionalidade embutida era diferente da econômica, ou seja, em que se estaríamos sempre voltados para a maximização de alguma coisa. Nem sempre o movimento era nessa direção, daí a dificuldade em prever a trajetória de desenvolvimento do país.

¹²³ Somente o Presidente da República pode expedir decretos e regulamentos para a fiel execução da lei (Art.84). O conteúdo do regulamento é predeterminado por lei, não podendo desbordar dos limites legais sob pena de se tornar inconstitucional ou ilegal. O objetivo do regulamento é facilitar o processo de execução da lei. (TEMER, M.,1997,p. 156)

quando ocorrerá. Já as doenças, a invalidez, a morte súbita, etc.. são considerados *riscos não programáveis* pois não temos uma previsão exata de quando esses eventos ocorrerão pois se trata de ocorrências aleatórias. (OLIVEIRA et alli, 1997,p. 5).

Além de abarcar os *riscos programáveis e não programáveis*, a Seguridade Social também abarca outros tipos de riscos sociais como, por exemplo: a proteção à maternidade, o direito ao salário-família, o auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados, etc.¹²⁴

De acordo com OLIVEIRA et alli (1997), a Seguridade Social compõe-se de três pilares básicos:

- a) O seguro social é constituído por um programa de pagamentos em dinheiro e/ou de serviços prestados aos indivíduos ou aos seus dependentes como forma de compensar parcialmente ou integralmente a perda da capacidade laborativa. É também conhecido como previdência social. Este seguro tem vínculo contributivo, ou seja, os benefícios estão diretamente relacionados com as contribuições feitas pelos segurados;
- b) A saúde é constituída por um conjunto de políticas e ações de natureza médica, sanitária, nutricional, educacional e ambiental, podendo ou não guardar qualquer relação com o carácter contributivo. Oferecer um programa eficiente em que seja possível proporcionar serviços que estabeleçam a cura física ou mental do indivíduo é o objetivo primeiro dessa política de saúde;
- c) A assistência social é constituída por programas de pagamentos em dinheiro ou de distribuição de alimentos *in natura* ou de outros bens direcionados para um grupo de indivíduos cujo critério seja a necessidade. A concessão destes benefícios assistenciais não exigem obrigatoriedade de contribuição.

A divisão da Seguridade Social, a partir da visão de OLIVEIRA et alli (1997), reforça nos a idéia de que a mesma não pode ser considerada como um seguro puro, pois

¹²⁴ Em 1999, com a aprovação da lei nº. 9.876/99, todos os benefícios do salário-maternidade passaram a ser concedidos e pagos pelo INSS, o que eliminou a possibilidade de as empresas pagarem o benefício e descontarem este valor da sua contribuição patronal. De janeiro a novembro de 2000, houve uma elevação da ordem de R\$ 490 milhões da contribuição das empresas contra a média mensal de R\$ 44,6 milhões. A cada quatro benefícios concedidos pela Previdência Social um é salário-maternidade. (Informe da Previdência Social, ago.2000, vol.12, nº.8).

existe também um caráter assistencialista embutido no seio da seguridade o que permite uma distribuição de renda. Esta distribuição, por sua vez, tem reflexo direto sobre o padrão de vida dos indivíduos independente de qualquer parcela contributiva realizada *a priori* pelo cidadão. O seguro, diferentemente, é antes de mais nada um contrato em que o segurado e a seguradora firmam para a concessão de benefícios na ocorrência de algum evento de natureza aleatória. Em contrapartida, o segurado propõe-se a realizar pagamentos em dinheiro de modo que a outra parte possa cumprir com o estabelecido. Daí a Seguridade Social não ser considerada um seguro estritamente puro. (OLIVEIRA et alli, 1997, p. 4).

Seguindo a visão pautada por OLIVEIRA et alli (1997), surge uma contradição básica com relação ao conceito de Seguridade Social. Se por um lado a Seguridade Social é tratada como uma espécie de seguro, é correto afirmar que a concessão dos benefícios ocorre mediante uma contribuição prévia em dinheiro. Por outro lado, é permitida a distribuição de recursos sem uma contrapartida obrigatória. Então para que alguém receba mais do que pagou, é necessário que uma outra pessoa, seja da mesma geração ou da geração futura, venha a receber menos do que pagou. E isso não tem um outro nome que não seja injustiça ou altruísmo social. (OLIVEIRA, 1989, p. 4)

Outra questão levantada é a contribuição tripartite. OLIVEIRA (1989) mostra que essa é apenas uma das grandes incoerências da Previdência Social brasileira. No próprio meio acadêmico, poucos acreditam que as empresas e o Estado efetivamente paguem a sua contribuição. As contribuições patronais são financiadas, na verdade, pelos próprios trabalhadores, por meio de repasse aos preços dos produtos comercializados. As contribuições do Estado, por sua vez, acabam sendo pagas pelo cidadão comum por meio dos impostos. (OLIVEIRA, 1989, p. 78-79).

A idéia de que a seguridade seja um fundo também é errônea, pois as contribuições correntes servem para pagar os benefícios no presente. No jargão técnico, a concessão de benefícios no presente dá-se às expensas dos ativos possuídos no momento presente. Espera-se que o mesmo possa ocorrer amanhã, ou seja, que os cidadãos ativos novos se disponham a pagar o custo dos programas usufruídos pelos beneficiários. Em ciências atuariais, essas “trocas” são conhecidas por transferências intra e intergerações. Para que o

sistema funcione com um certo equilíbrio econômico-financeiro, é fundamental que existam estas transferências entre gerações. (OLIVEIRA, 1989, p. 79).

A conclusão de OLIVEIRA (1989) sobre os sistemas de Seguridade Social é que estes são meros transferidores de renda em que as contribuições arrecadadas são aplicadas em vários programas. (OLIVEIRA, 1989, p. 79).

A saúde, por exemplo, consiste em um programa assistencialista típico em que a sua existência não guarda nenhuma relação com contribuições realizadas ou não. A assistência social, como o próprio nome diz, é por natureza assistencialista e, portanto, de natureza eminentemente distributivista.

Essa multiplicidade de funções desempenhadas por cada uma dessas esferas que compõem a Seguridade Social favorece a existência de conflitos entre os próprios objetivos traçados pela Seguridade Social. Esse aspecto acaba dificultando o alcance na prática de tais objetivos e a referida instituição perde o seu foco principal, resultando em uma instituição ineficiente.

Veremos, a seguir, que essa miscelânea funcional também esbarra nos princípios e diretrizes da Seguridade Social. Isto comprova que o processo de criação das instituições de Seguridade Social no Brasil não seguiu necessariamente uma linha lógica e tampouco condizente com o objetivo que lhe foi designado. Essa ambivalência pode, muitas vezes, ser fruto do próprio processo que lhe deu origem, em que temos de um lado decisões inteiramente desconectadas e sem sintonia alguma com os princípios e objetivos traçados pela própria instituição.

Esse resultado corrobora com a nossa tese de que o surgimento das instituições assim como o seu desaparecimento, não segue um roteiro predeterminado. Os interesses e as maximizações individuais podem ser importantes no desenho da referida instituição, mas não são somente esses fatores que contribuem na determinação de tal formato. Uma gama de outros processos em paralelo, sejam eles políticos, globalizantes ou partidários, pode influir e modificar os rumos e até a função primordial da referida instituição.

A seguir, veremos os princípios e as diretrizes da Seguridade Social e mostraremos algumas incongruências.

5.2.2. **PRINCÍPIOS E DIRETRIZES**

A Seguridade Social bem como a Previdência Social, é regida por *Princípios e Diretrizes* que estão contidos no parágrafo único do Art.1º do referido Regulamento. Transcrevendo-os, temos :

“ I – universalidade da cobertura;

II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV – irreduzibilidade do valor dos benefícios, de forma a preservar-lhe o poder aquisitivo;

V – equidade na forma de participação no custeio;

VI – diversidade da base de financiamento; e

VI – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite , com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.”

De acordo com estes *Princípios e Diretrizes*, a Seguridade Social deve ser estendida a todos os cidadãos brasileiros sendo terminantemente proibida a redução dos benefícios concedidos. Em 1988, a Constituição Federal equiparou os benefícios previdenciários percebidos entre trabalhadores rurais e urbanos mas ainda assim há muito o que fazer. Uma legião de cidadãos ainda se encontra “desprotegida” e sem acesso aos benefícios da Seguridade Social. Só para ilustrar, de acordo com estatísticas do Ministério da Saúde, em 1997 cerca de 28,40% da população brasileira ainda viviam no *estado de pobreza*¹²⁵ sendo que só na Região Nordeste alcançou o patamar de 52,19%. O mesmo se pode dizer com relação à assistência social brasileira. Tomemos, por exemplo, o trabalho infantil como um bom parâmetro para averiguarmos o assistencialismo no país. Em 1997, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 16,9% da população de 10 a 14 anos

¹²⁵ Utilizando a definição da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o estado de pobreza compreende todos os indivíduos que vivem na chamada linha de pobreza. Esse conceito caracteriza os

do país prestavam algum serviço remunerado. (Fonte: MPAS- Ministério da Previdência e Assistência Social. Disponível em www.mpas.gov.br acesso em 23jul.2001).

É fundamental, portanto, que sejam realizados esforços de toda a natureza para reverter esse quadro social dramático. Para que isso seja possível, é necessário que haja recursos suficientes para arcar com o déficit social. A seguir, com base na Constituição Federal do Brasil de 1988, detalharemos as principais fontes de financiamento da Seguridade Social no país.

5.2.3. O CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL

As principais fontes de financiamento da Seguridade Social estão contidas no Art. 195 da atual Constituição.

Fazendo um resumo destas fontes de financiamento, temos a seguinte situação conforme mostrado no Quadro 5.1.

Como podemos ver, a partir da Constituição de 1988, as fontes de custeio da Seguridade Social foram diversificadas não mais recaindo somente sobre os empregados e empregadores, mas também recaindo sobre o faturamento das empresas (Finsocial e posteriormente Confins) e a contribuição sobre o lucro líquido (CSLL).

As contribuições da União, por exemplo, são praticamente destinadas ao custeio da máquina administrativa (pessoal e administração geral) e a cobertura a eventuais déficits. Estas são bastante variáveis ao longo do tempo, ou seja, quando há recursos próprios suficientes para o custeio da Seguridade Social, a União simplesmente reduz o seu repasse, quando há déficit esta aumenta a sua cobertura. (OLIVEIRA et alli, 1998, p. 357).

cidadãos que possuem uma renda equivalente a R\$ 98. Já os indivíduos que vivem em extrema pobreza auferem R\$ 49.

QUADRO 5.1

FONTES DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

<u>CONTRIBUÇÕES DA UNIÃO</u>	É constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal. A contribuição da União está fixada na Lei Orçamentária anual. Na ocorrência de uma insuficiência de recursos, cabe à União realizar tal cobertura.
<u>CONTRIBUÇÕES SOCIAIS</u>	
* Do Segurado Empregado, Empregado Doméstico e Trabalhador Avulso	A contribuição é calculada mediante aplicação de uma alíquota, de forma não cumulativa, sobre o salário-de-contribuição mensal. Esta varia de 8 a 11%, de acordo com o valor do salário-de-contribuição.
* Do Segurado Empresário, Facultativo e Trabalhador Autônomo	A contribuição será mediante aplicação de uma alíquota de 20% sobre o salário-de-contribuição.
* Do Produtor Rural Pessoa Física e do Segurado Especial	A contribuição do produtor rural e do segurado especial incide sobre a receita bruta da comercialização da produção sendo que: 2% destinam-se para a Seguridade Social e 0,1% para o financiamento dos benefícios concedidos, em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho.
Da Empresa	A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, é de: 20% sobre o total de remunerações pagas aos empregados; 15% sobre o total de remunerações pagas aos trabalhador autônomo, trabalhador avulso ou outros trabalhadores sem vínculo empregatício; e, por último quando se tratar de pessoa jurídica que tenha como fim a atividade de produção rural a alíquota de contribuição é de 2,5% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção rural.
Do Empregado Doméstico	A contribuição do empregador doméstico é de 12% do salário-de-contribuição enquanto do empregado doméstico varia conforme estabelecido no item <u>Contribuição do Segurado Empregado, Empregado Doméstico e Trabalhador Avulso</u> .
<u>OUTRAS FONTES</u>	Constitui fonte de receita da Seguridade Social: <ul style="list-style-type: none"> a) a renda líquida dos concursos prognósticos, exceto aqueles valores destinados ao Crédito Educativo; b) as multas, a atualização monetária e os juros moratórios; c) as receitas provenientes de prestação de serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança de serviços prestados a terceiros; d) as receitas patrimoniais, industriais e financeiras; e) 40% do resultado dos leilões dos bens apreendidos pela Secretaria da Receita Federal; f) as receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens; g) outras receitas previstas em legislação específica.

Fonte: Constituição Federal e Regulamento da Previdência Social. – Decreto-lei nº. 3.048 de 6 de maio de 1999 (Elaboração Própria).

Apesar da diversidade ocorrida nas fontes de custeio, a Seguridade Social brasileira ainda necessita de um montante de recursos superior ao estabelecido por lei. Na verdade, o cumprimento de alguns dispositivos constitucionais tornou o equilíbrio das contas da Seguridade Social como algo cada vez mais distante a ser alcançado.

Dentre as medidas aprovadas durante a elaboração da atual Constituição temos:

- a) a equiparação para um salário mínimo dos benefícios da assistência social e previdência social concedidos aos trabalhadores rurais e urbanos;
- b) a universalização dos direitos à saúde;
- c) a redução de 5 anos na idade limite para a concessão dos benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais; e
- d) a atualização e recomposição do valor dos benefícios e o seu ajuste segundo o valor do salário mínimo.

A primeira destas medidas implicou em uma duplicação das despesas com o estoque de benefícios rurais em manutenção, uma vez que o valor unitário do benefício concedido era de meio salário mínimo. A segunda medida gerou um caos à saúde, pois os recursos que havia já eram escassos para financiar os projetos em andamento. As demais medidas também impactaram negativamente sobre as contas da previdência e da seguridade sociais. A redução de 5 anos da idade de concessão da aposentadoria a trabalhadores rurais implicou em um aumento acentuado da despesa com inativos, uma vez que todos que alcançassem a faixa etária de 55-60 anos (mulheres) e 60-65 anos (homens) já estariam aptos a perceber tal benefício, conforme estabelecido pela nova lei. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 216-217).

Essa corrosão das contas da Seguridade Social é, na verdade, uma tendência mundial e não particular ao Brasil. Essa elevação está diretamente associada a outros fatores como, por exemplo:

- a) o envelhecimento gradativo das sociedades;
- b) universalização do direito à saúde, à previdência e à assistência social; e
- c) queda no crescimento populacional. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 217).

O envelhecimento mundial e a queda do crescimento populacional são fatores que conjuntamente oneram os gastos sociais das nações. À medida em que as sociedades vão envelhecendo, são necessários recursos para amparar as pessoas que estão perdendo a capacidade laborativa. Por outro lado, para que haja um equilíbrio nas contas previdenciárias é fundamental que haja cidadãos novos para substituir os que estão deixando o mercado de trabalho. Infelizmente o que se observa mundialmente é o contrário, o número de nascimentos na Europa e nos Estados Unidos vem caindo a cada geração e o Brasil já apresenta também essa tendência. Na década de 70, a taxa de fecundidade total (TFT) era de 5,8 filhos contra 2,6 filhos na década de 90.¹²⁶ Esse descompasso, por sua vez, gera desequilíbrios nas contas da Previdência Social e a consequência desse desequilíbrio cabe ao Estado amparar esses cidadãos que não têm meios para sobreviver por conta própria, quando a velhice chegar. (IBGE,- Censos Demográficos).

Segundo MARQUES (1997, p.70) essa tendência acentuou-seno período pós-guerra. Essa elevação segundo a autora ocorreu em dois momentos distintos. Em um primeiro momento, o aumento dos gastos sociais deveu-se basicamente à incorporação de segmentos sociais não assistidos e à ampliação da cobertura e, no segundo momento, o crescimento da despesa deixou de estar correlacionado com esse processo, passando agora expressar a própria dinâmica dos riscos que se propunha a cobrir. (MARQUES, 1997, p. 70).

O quadro abaixo mostra o aumento expressivo em termos do PIB dos gastos sociais. A Grã-Bretanha, por exemplo, em 1970 destinou 15,90% do PIB com gastos sociais, em 1980 esse montante chegou a 21,40%. Admitindo que o PIB inglês não tivera crescimento real durante esse período, pode-se então afirmar que houve uma elevação de 34.58% em termos reais de gastos sociais. É um índice elevado, se partirmos do pressuposto que não houve um aumento populacional dessa ordem que justificasse uma elevação dos gastos. Segundo MARQUES (1997) esta elevação está mais associada ao aumento do dispêndio com amparo aos trabalhadores desempregados decorrente das transformações ocorridas no mercado de trabalho e ao envelhecimento da população. (MARQUES, 1997, p. 71).

¹²⁶ A taxa de fecundidade total (TFT) mostra a relação entre o número de filhos vivos tidos por mulheres urbanas durante sua vida reprodutiva. (OLIVEIRA et alli, 1990, p. 3).

Essa tendência de envelhecimento e de queda no crescimento da população corroem as contas da Seguridade Social e a única saída é reformar o atual sistema de seguridade afim de que possa alcançar o equilíbrio financeiro das contas com gastos públicos. O alcance dessa meta exige uma cooperação conjunta tanto dos beneficiários quanto dos contribuintes.

Quadro 5.2
DESPESAS COM SEGURIDADE SOCIAL
(%)

Países	1970	1975	1980
Bélgica	18,50	24,50	27,70
Dinamarca	19,60	25,80	28,00
Alem. Fed.	21,40	27,80	28,30
França	19,20	22,90	25,80
Irlanda	13,20	19,40	22,00
Itália	18,40	22,60	22,80
Luxemburgo	16,40	22,40	26,50
Países Baixos	20,80	28,10	30,70
Grã-Bretanha	15,90	19,50	21,40
Média	18,20	23,70	25,90

Fonte. Extraído de Marques (1997,p.71)

Esse processo de reformulação das regras que regem a Seguridade Social exige habilidade política e empenho das partes para que o objetivo final de reequilibrar as finanças da Seguridade Social se dê de modo pleno e satisfatório. Com base em NORTH (1990), nem sempre esse caminho se dá de modo fluido podendo existir no seu caminho fatores que propiciem ou ainda que dificultem a reformulação de tal instituição. A depender do poder de barganha do grupo mais influente, a transformação almejada das instituições não somente da Seguridade Social como os objetivos das instituições de modo geral podem ser ou não alcançados. Estes objetivos, por sua, vez podem ou não favorecer o desenvolvimento econômico da nação. Eles podem estar completamente desconectados com os objetivos econômicos propriamente ditos, no caso o de reequilibrar as contas da Seguridade Social, mas alinhados aos interesses pautados na esfera política. Isso reforça o nosso ponto de vista de que a *transformação* das instituições pode ser também fruto de decisões alheias à lógica econômica, mas condizentes aos interesses da esfera política.

CAPÍTULO 6

ASPECTOS CONCEITUAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

6.1 DEFINIÇÕES E CONCEITOS BÁSICOS

Como havíamos visto no item anterior a Previdência Social encontra-se inserida em um conjunto de ações por parte da sociedade, do Estado e do governo cujo objetivo é dar proteção ao trabalhador nos momentos em que houver perda de capacidade laborativa e outras situações conforme estão citadas no Art. 5º do Regulamento da Previdência Social, como podemos ver abaixo:

“Art. 5º – A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, atenderá a:

- I – cobertura de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada,*
- II – proteção à maternidade , especialmente à gestante,*
- III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário,*
- IV – salário-família e auxílio - reclusão para dependentes dos segurados de baixa renda e*
- V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.”*

A Previdência Social brasileira abarca os *riscos programáveis e não-programáveis* mencionados no item anterior. Dito de outra forma, pode-se dizer que temos despesas *programáveis e não-programáveis* e é justamente as despesas *não-programáveis* que cabem ao Estado se acautelar e ter provisões suficientes de tal modo que isso não venha a repercutir negativamente nas contas públicas. Infelizmente, a problemática de financiamento da Previdência Social brasileira não recai somente sobre essas eventuais despesas que possam ocorrer de modo inesperado. A instauração de um orçamento único para Seguridade Social englobando planos tão distintos como a assistência social, a saúde e a previdência dificultou a sustentabilidade desse orçamento. O que caracteriza a assistência

social são os programas seletivos de auxílio pecuniário e os serviços prestados aos indivíduos mais necessitados. Essa prestação de serviços não “exige” uma contrapartida contributiva da clientela. A saúde, que também foi incluída em um sistema mais amplo de Seguridade Social, apresenta também sérias distorções financeiras também possui a meta de estender a todos os cidadãos o direito a esses serviços. Esses dois programas têm por objetivo redistribuir renda, enquanto a Previdência Social visa a amparar o trabalhador no instante em que esse perde a sua capacidade laborativa, seja por um incidente ou por uma perda natural previamente programada.

Segundo SCHMITT (1998), a principal distorção ocorre na utilização inapropriada dos recursos para financiar gastos com saúde e assistência social. Como não lhes agrada a idéia de ver os seus recursos sendo transferidos para essas áreas, optam por não contribuir para o sistema. Por outro lado, a elevada incidência de encargos sociais estimula os empregadores a empregar sem carteira assinada.¹²⁷ E o resultado é um desequilíbrio no orçamento da Seguridade Social.¹²⁸

Existem dois modelos de financiamento dos sistemas de previdência: o de *repartição* e o de *capitalização*. O modelo de capitalização funciona como uma espécie de poupança formada a partir das contribuições feitas ao longo da vida pelo segurado. Portanto, cada um é responsável por sua própria aposentadoria. Esse sistema favorece a formação de uma poupança nacional destinada a promover o desenvolvimento da nação. Diferentemente do sistema de capitalização no sistema de repartição existe o que os atuariais denominam compromisso intergerações. Ou seja, as contribuições dos atuais trabalhadores financiam as aposentadorias dos aposentados inativos e assim sucessivamente, as próximas gerações financiarão as aposentadorias dos que estão contribuindo hoje. Se as taxas de crescimento tanto dos inativos, quanto dos ativos fossem iguais, não haveria desequilíbrios no fluxo de financiamento dessas gerações. Como é cada vez menor a relação entre contribuintes e inativos, esse sistema de financiamento está

¹²⁷ Estima-se que em 1997, 62% da população ocupada não contribuíram para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e 56% para nenhum tipo de previdência. (GUARDIA, 1999, p. 162).

¹²⁸ De acordo com dados do IBGE, em 1997 cerca de 56,4% da população ocupada não contribuía para a Previdência Social, contra 43,5% da população ocupada que contribuía. Tomando-se por base os resultados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) realizada pelo IBGE, em apenas oito anos, entre janeiro/1991 e dezembro/1998, a participação do trabalhador sem carteira assinada no total de ocupados aumentou em 5 pontos percentuais, ou seja aumentou-se a informalidade. (MARQUES e BATICH, 1999, p. 131).

fadado a falhar em um dado momento. Ademais propicia o que STEPHANES (1999, p. 14) denomina de redistribuição invertida de renda. Assim, os que ganham menos financiam os que se aposentam mais cedo e que, conseqüentemente, usufruem uma renda por um maior número de anos. Existe um debate acirrado entre os defensores desses sistemas; cada parte possui argumentos convincentes para mostrar a sua preferência por este e não pelo outro regime. De fato cada regime possui suas vantagens e desvantagens. No Brasil, por exemplo, existe uma corrente, encabeçada por Roberto Campos e pelo economista Francisco Oliveira, que defende a instituição de um sistema de previdência nos moldes do sistema chileno. Este sistema é baseado na capitalização de recursos e cada indivíduo contribui individualmente para a formação do fundo próprio que servirá para pagar as aposentadorias quando estes cessarem suas atividades laborativas. Existe também uma corrente pró-sistema de repartição que garante que este seja o sistema ideal para o país, pois é mais barato e fácil de administrar. Por outro lado, como já mostramos, este sistema é extremamente frágil pois exige um equilíbrio de contribuições entre gerações presentes e futuras. (STEPHANES, 1999, p. 14-15).

Atualmente vigoram no país três sistemas de previdência cada um com regras próprias de concessão de aposentadorias e com formas de financiamento diferenciadas. São eles:

- a) REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS). Este regime abarca todos os trabalhadores da iniciativa privada e é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);
- b) REGIME DOS SERVIDORES PÚBLICOS (União, Estados, Municípios e Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Militares). Cada um regido por leis próprias e com regras de concessão de aposentadorias diferenciadas; e
- c) REGIME COMPLEMENTAR. Abarca as entidades de previdência aberta e fechada. As abertas são franqueadas e destinadas ao público em geral, enquanto as fechadas destinam-se a pessoas vinculadas às empresas patrocinadoras.¹²⁹

¹²⁹ A Previdência Complementar não é nosso objeto de investigação no referido estudo.

O primeiro regime abarca a grande maioria dos segurados, cerca de 89% dos aposentados e pensionistas do sistema como um todo. Em 1996, a receita de contribuições para o regime geral foi de R\$ 42,4 bilhões de reais (em valores de out/97) contra R\$ 43,5 bilhões de reais em gastos. Estes gastos distribuíram-se por 16,6 milhões de beneficiários. As grandes distorções encontram-se, no entanto, nos 11% restantes que consomem mais recursos do que o utilizado pelo INSS. Em 1998 ficou estabelecido que o teto da aposentadoria para os contribuintes do INSS seria até 10 salários-mínimos.¹³⁰ No setor público, encontramos servidores auferindo aposentadorias extraordinárias e, o pior, todas com a devida proteção da lei. Em 1996, o benefício médio auferido pelos servidores da União era 7,8 vezes maior do que o auferido pelos servidores da iniciativa privada. A discrepância também existia pelo lado da despesa pois R\$10 bilhões são utilizados para pagar os benefícios dos 880 mil servidores da União, enquanto R\$ 43,5 bilhões financiam os recursos de 16,5 milhões de beneficiários. Se fizermos uma média desses números, temos que o servidor da União percebe um benefício médio de R\$ 20.534,00 contra R\$ 2.622,00 de um servidor da iniciativa privada. (SCHMITT, 1998, p. 12)

Ao longo dos anos, os servidores públicos tiveram quatro grandes privilégios em relação aos servidores da iniciativa privada. O primeiro privilégio permitia que esses servidores obtivessem aumentos da remuneração no momento da aposentadoria. O outro privilégio era mais direcionado à categoria dos militares que podiam transferir para as filhas solteiras os proventos da aposentadoria. Esta medida, além de gerar um desequilíbrio econômico-financeiro grave para as contas da previdência pública, não possuía nenhuma relação entre o período efetuado com as contribuições e o período de usufruto dos proventos. O terceiro privilégio permitia que os servidores se aposentassem com base no último salário auferido sem que fosse exigida uma contribuição à altura para a percepção de tal benefício. E, finalmente, o quarto privilégio toca a categoria de magistério. Como é permitida a aposentadoria mais cedo se comparada com os demais servidores, isso onera também as contas da previdência social. (GIAMBIAGI E ALÉM, 1999, p. 223-224).

¹³⁰ Existe uma discussão sobre o salário mínimo e que hoje é fortemente condicionada por seu impacto nas contas do INSS. Cerca de 50% dos beneficiários do INSS recebem benefícios pelo piso, ou seja, o equivalente a um salário mínimo. Segundo os cálculos realizados por GUARDIA (1999) para cada aumento de R\$ 1,00 no salário mínimo se traduz em uma despesa da ordem de R\$ 150 milhões por ano. Isso sem contar os beneficiários que auferem um benefício acima do piso, mas que sem o reajuste do salário mínimo acaba ficando com o benefício abaixo do piso, sendo necessária a sua correção.

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº.20 uma série de distorções foi sendo eliminada, mas os resultados positivos obtidos com os avanços realizados com a aprovação da emenda levam tempo porque existem os direitos adquiridos e tempo dos servidores que se aposentaram com esses benefícios.

Por último, temos a previdência complementar. Esta possui caráter eminentemente complementar, ou seja, se o indivíduo deseja auferir uma aposentadoria acima do teto estipulado por lei (que é de 10 salários-mínimos), pode recorrer à Previdência Complementar. Em 2000, de acordo com dados da Associação Brasileira de Previdência Privada (ABRAPP) totalizavam R\$ 147.936 milhões de reais em ativos distribuídos por 256 entidades de previdência privada. Desde o ano passado, a Secretaria de Previdência Complementar (SPC), órgão vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) vem trabalhando de modo a modificar alguns dispositivos contidos na legislação específica de previdência privada (Lei nº. 6.435/77). Pretende-se por meio desta da alteração de alguns dispositivos tornar apto o crescimento do sistema adotando-se princípios de transparência, responsabilidade, credibilidade, profissionalismo e justiça social. Dentre as modificações encaminhadas está a criação de uma agência reguladora e fiscalizadora para o segmento de fundo de pensão e para a previdência aberta. Atualmente, a incumbência de fiscalizar e regular está nas mãos da Secretaria de Previdência Complementar e da Superintendência de Seguros Privados (Susep), a primeira se ocupa dos fundos de pensão e a segunda das entidades abertas de previdência privada.

6.1.1. **PRINCÍPIOS E DIRETRIZES**

De acordo com os Art. 4 e 5 do *Regulamento da Previdência Social*, a previdência social é regida pelos seguintes *princípios e diretrizes*:

“ Art 4

- I. *universalidade de participação nos planos previdenciários;*
- II. *uniformidade dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;*
- III. *seletividade e distributividade na prestação dos benefícios;*
- IV. *cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente;*

V. *irredutibilidade do valor dos benefícios, de forma a preservar-lhe o poder aquisitivo;*

VI. *valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo;*

VII. *caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.*

Art 5. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e atenderá a:

I. *cobertura de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;*

II. *proteção à maternidade, especialmente à gestante;*

III. *proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;*

IV. *salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; e*

V. *pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes."*

A Tabela 6.1. mostra que a taxa de crescimento médio da quantidade de benefícios *não-programáveis* em manutenção (aposentadorias por invalidez, pensões por morte, outros (auxílio-doença e auxílio-acidente) teve um comportamento suave. Em alguns anos, o crescimento médio de alguns benefícios em manutenção obteve uma taxa negativa como foi o caso dos salários-família, auxílios e maternidade, abono e vantagens. Esse decréscimo está diretamente associado às medidas que vêm sendo adotadas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Em 1996, pelo Decreto nº. 1.744 de 18/12/95, foram extintas as rendas mensais vitalícias a partir de 1996. Ainda em 1996 os salários-família estatutários foram cessados, considerando o seu valor irrisório (R\$ 0,15). O abono de permanência em serviço também foi extinto através da Medida Povoária nº. 381/93,

regulamentada pela Lei no. 8.870/94. (Informe da Previdência Social, vol.10, nº. 3, Março 2001) ¹³¹

TABELA 6.1
BRASIL – 1981 –1997
TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO ANUAL DA QUANTIDADE
DE BENEFÍCIOS EM MANUTENÇÃO (%)

	1981/1985	1986/1990	1991/1995	1996/1997
TOTAL	6,6	3,1	5,3	4,9
Previdenciários	7,0	3,4	6,2	3,8
Aposentadorias	7,7	3,2	8,3	4,1
Idade	7,3	3,9	12	1,4
Urbanos	14,8	9,6	9,3	4,4
Rurais	5,6	2	13	0,3
Tempo de Serviço	9,7	3,3	9,8	12,8
Invalidez	7,1	2,1	0,5	0,8
Pensões	8,1	5,8	4,2	3,6
Outros (a)	0,9	-3,3	-6,8	-1,4
Assistenciais/Acidentários	4,4	1,4	0,1	12,8

Fonte. Giambiagi e Além (1999)

(a) inclui salário-família, auxílios e maternidade, abono e vantagens

Em novembro de 1999, pelo Decreto nº. 9.876/99 ampliou-se a concessão do salário-maternidade a todas as seguradas da Previdência Social e transferiu o pagamento as empresas – antes estas deduziam os valores da contribuição patronal ao INSS. Essas duas modificações alteraram substancialmente o perfil das concessões dos benefícios bem como a demanda por serviços. Só no primeiro semestre de 2001 comparado com o mesmo período do ano passado, a quantidade de benefícios concedidos cresceu em 270% chegando a 341,1 mil salários-maternidade. Segundo especialistas, esse aumento decorreu da transferência ocorrida no pagamento do benefício às empregadas da empresa ao INSS. Antes haviam inúmeros casos de atrasos e soma-se a isso a maior conscientização do trabalhador rural dos seus direitos favoreceu ao crescimento na concessão desse benefício. Em termos financeiros, o efeito dessa medida é, no entanto nulo, uma vez que ocorre

¹³¹ Esse abono de permanência em serviço era devido ao segurado que, tendo direito a aposentadoria por tempo de serviço optava pelo prosseguimento de sua atividade laborativa.

também o aumento do gasto com o benefício por parte da Previdência Social. (Informe da Previdência Social, dezembro 2000, vol.12, nº.12)¹³².

Outro aspecto que se deve considerar afim de evitar que esses desequilíbrios se perpetuem é combater com veemência as evasões e as fraudes que constantemente rondam o sistema. Nesse sentido, a Reforma da Previdência instituiu uma série de medidas que visasse a combater *fraudes e evasões*.

Em 1985, a taxa de evasão previdenciária no Brasil era de 39%, em 1999 alcançou o patamar de 53%. Observando o quintil de renda mais baixo, esta taxa chegou ao extraordinário patamar de 96%. Isto significa que temos um país com uma evasão previdenciária crescente e que não somente acarreta em uma inconsistência fiscal como também em uma desproteção social . (NERI, 2001).

Nesse sentido, o governo vem adotando medidas que contenham a expansão da evasão previdenciária e das fraudes. Dentre as medidas adotadas estão: a) retenção (ou sub-rogação), b) recolhimento da justiça do trabalho, c) salário-maternidade e d) regularização das dívidas municipais. (Informe da Previdência Social, vol.12, nº.3, Março 2000).

Como mostra a tabela abaixo, a sub-rogação constitui em uma medida que obriga as empresas contratantes de serviços executados a reterem 11% do valor bruto registrado na nota fiscal dos prestadores de serviços. Esse montante retido é considerado como contribuição previdenciária devida pela firma contratada, que será compensada sobre o total devido ao sistema previdenciário. Só em 2000, este montante alcançou a cifra de R\$ 674,8 milhões (Informe da Previdência Social, vol.12, nº.3, Março 2000).

A rigidez das relações trabalhistas e os elevados encargos sociais e previdenciários induziram a contratação sem carteira assinada. Essa prática, além de gerar insegurança ao trabalhador no instante que esse recorria a justiça para lutar pelos seus direitos (férias, 13º salário, etc.) obrigavam os empregadores a pagar o que devia à previdência. Em geral, esse pagamento era feito por um valor menor (deságio) e isso, de certa forma, significava evasão das receitas previdenciárias. Buscando corrigir e diminuir tal prática, desde junho de 1999, a justiça do trabalho passou a ter competência para executar, de ofício, as contribuições

¹³² Apesar do caráter social embutido em tal medida esse aumento na concessão de salários-maternidade significou uma despesa média mensal de R\$ 252,1 mil em junho de 2002 contra R\$ 120,3 mil em janeiro de

sociais decorrentes de sentenças que proferir ou acordos que homologar. Desde a entrada em vigor desta medida já foram arrecadados R\$ 775,7 milhões. (Informe da Previdência Social, vol.12, nº.12, Dezembro 2000)

TABELA 6.2

INCREMENTO NA ARRECADAÇÃO DECORRENTE DE MEDIDAS IMPLEMENTADAS
GANHOS 2000

MEDIDAS	INCREMENTO EM 2000 DECORRENTE DAS MEDIDAS
Sub-rogação	674,8
Recolhimento da Justiça do Trabalho	578,5
Depósitos Judiciais	912,8
Certificados da Dívida Pública (CDP)	203,5
Salário-maternidade	564,7
Regularização de Dívidas Municipais	768,9
TOTAL	3.703

Fonte: MPAS/SPS

Em 1999, conforme mencionado anteriormente com a vigoração da Lei nº. 9.876/99, que estabelecia o direito a todas empregadas (trabalhadora avulsa, empregadas domésticas e seguradas especiais) do benefício salário-maternidade, mostrou o esforço do governo em ampliar a sua base de trabalhadores vinculados à Previdência Social. Tal medida sem dúvida alguma impactaria positivamente nas contas da previdência uma vez que haveria um aumento da arrecadação previdenciária.

Por último, o governo foi vigoroso com relação à rolagem dos passivos previdenciários dos Estados e Municípios. Com a edição da Medida Provisória nº. 2.022/99, instituiu o parcelamento das dívidas passadas com taxas de juros menores em que retinha o Fundo de Participação Municipal (FPM) e a contribuição corrente. Com esta medida, quebrou-se o círculo vicioso impedindo que novas dívidas fossem criadas. Somente em 2000, esta medida rendeu uma elevação de R\$ 768,9 milhões na retenção de contribuição previdenciária devido à sua vinculação com a renegociação de dívidas. (Informe da Previdência Social, vol.12, nº.12, Dezembro 2000).

Nesse sentido, pretende-se, a partir de uma análise histórica da Previdência Social brasileira, compreender a desenvoltura das instituições que compõem esse complexo.

Fazendo uma análise dessa natureza poderemos compreender melhor os movimentos sociais ocorridos.

6.2. Conclusão

A distinção entre seguridade social e previdência social é de suma importância para compreendermos a essência das políticas implementadas ao longo do tempo. Enquanto a seguridade social abarca um campo de atuação muito mais amplo em que não podemos ignorar a força e o peso perante a população das ações ditas assistenciais. A previdência social é mais seletiva e dirigida a um público em específico até porque a concessão de benefícios previdenciários exige um vínculo *a priori*. Este vínculo é estabelecido pelas contribuições realizadas entre o segurado e a instituição de previdência.

A realização de um diagnóstico do processo evolutivo das instituições previdenciárias permitirá a compreensão dos fatores condicionadores dessas mudanças. A história nos mostra que, ao longo dos anos, tanto a previdência quanto a seguridade foram modeladas e modificadas ao bel-prazer dos governos vigentes na época. Algumas instituições previdenciárias serviram de sustentação para muitos governos.

Nesse sentido, para procedermos com a nossa investigação acerca do processo de criação e de evolução das instituições, tomamos como estudo de caso o sistema previdenciário brasileiro.

Pretendemos, a partir de uma visão histórica das instituições da Previdência Social, mostrar que o processo de criação das instituições nem sempre passa somente pela esfera econômica onde se ponderam única e exclusivamente os ganhos econômicos. É importante considerar que as instituições são formadas a partir de decisões coletivas e estas, por sua vez, são decisões que envolvem interesses e poderes entre as partes. Portanto, objetivos e estratégias de atuação também são diferentes e nem sempre essas decisões retratam com fidelidade os interesses e objetivos dos indivíduos em particular. A história da previdência revela também a importância que tiveram muitos atos políticos na criação destas instituições propriamente ditas. É imprescindível remetermos a uma análise desses atos políticos, pois veremos que nem sempre os ganhos econômicos constituíram única moeda utilizada na negociação entre as partes. Os interesses políticos, muitas vezes, podem se sobrepor no processo de criação das instituições, desprezando a racionalidade econômico.

CAPÍTULO 7

RETROSPECTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PRÉ-CONSTITUIÇÃO DE 1998

Nos países desenvolvidos, a consolidação das leis de proteção social dentre elas de previdência caminharam *pari passu* com o fortalecimento dos movimentos sociais, partidos políticos e organizações sindicais. (PIRES, 1996, p. 153).

No Brasil, a evolução das políticas de proteção social não se deram de modo contínuo ao longo da história. O sistema de Seguridade Social brasileiro, por exemplo, desde a sua fase embrionária foi fruto de diversas conquistas políticas, ora inseridas em um contexto democrático, ora em ditatorial. (OLIVEIRA e MÉDICI, 1993, p. 2).

A gênese da Previdência Social no país é um exemplo clássico dessa condensação de interesses coletivos e políticos. No princípio, a Previdência Social revestiu-se de uma aparência paternalista estatal, mas que, na verdade, objetivava esconder uma forma de *cooptação* da classe trabalhadora visando a anular-lhe o poder reivindicatório. Na época de Getúlio Vargas, essa era uma prática comum. Nos anos 80 diferentemente dos anos 30/40, a idéia prevalecente acerca da Seguridade Social era a universalização da proteção social com a formação de um Estado de bem-estar social.¹³³ A construção e o desenvolvimento de um Estado de bem-estar são um processo que demanda tempo e a participação da sociedade como um todo na sustentação e consolidação do mesmo. No Brasil coube à Seguridade Social, através dos seus planos assistenciais, previdenciários e de saúde desempenhar esse papel, seja através de uma política redistributiva ou, ainda, de justiça social.

A unificação destas esferas tão logo ganhou a resistência por parte dos mais variados grupos. Isso acabou gerando um enfraquecimento em torno da idéia inicial que era justamente de expandir à toda população os serviços oferecidos por estas três esferas. Muitas foram as dificuldades na esfera política de estabelecer um acordo comum entre os defensores de cada uma dessas áreas. Esse impasse e disputas ocorridos na arena política tiveram reflexos perversos e, em 1990, durante o governo Collor realizou-se o desmonte

completo do modelo de proteção social fundado na concepção de Seguridade Social incorporado na Constituição Federal de 1988. (CARBONE, 1991, p. XX). Desse período em diante, cada esfera da Seguridade Social enveredou por caminhos diferentes. Isso, sem dúvida, propiciou a formação de consensos : a previdência é deficitária porque existem os marajás ganhando aposentadorias exorbitantes, o serviço de saúde é ineficaz, a iniciativa privada é a solução. (BAPTISTA, 1998, p. 115).

Veremos que a evolução institucional da previdência social foi profundamente influenciada por interesses e contingências do momento econômico e político. Nesse sentido, o referido tópico exporá de modo detalhado a evolução histórico-institucional da previdência social brasileira. Mostraremos os principais fatores condicionantes na criação das instituições previdenciárias e relacionaremos ao momento histórico político da época. A idéia é mostrar através da história da previdência social que os trâmites da criação das instituições nem sempre enveredam única e exclusivamente pela esfera econômica. No caso da Previdência Social brasileira, podemos dizer que o seu surgimento e evolução não estão necessariamente vinculados apenas às demandas sociais, mas acima de tudo é fruto de decisões políticas cuja racionalidade difere completamente da encontrada na esfera econômica.

O relato do modo pelo qual a Previdência Social evoluiu até hoje corrobora com a argumentação do referido trabalho e mostra a importância em relacionarmos as decisões políticas na compreensão da dinâmica das sociedades e do crescimento econômico das nações. Buscando compreender essa dinâmica, é importante um entendimento acerca da racionalidade dos agentes influentes no processo de criação das mesmas. Daí importância em relatar os fatos de modo claro e sucinto.

7.1. O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DURANTE OS ANOS 20 E 30

As medidas mais antigas de Previdência Social no Brasil remontam ao período colonial, com as Casas de Misericórdia representando as primeiras instituições de caráter

¹³³ Segundo MARQUES (1997, p. 22), o *Welfare State* ou seja o Estado de bem-estar compreende um conjunto de políticas sociais desenvolvidas no intuito de oferecer cobertura aos riscos de invalidez, de doença, de acidentes de trabalho e ainda de desemprego.

assistencial. Em 1923, durante o governo de Arthur Bernardes foi criada a primeira lei de proteção social – a Lei Eloy Chaves (Decreto no. 4.682, de 24 de janeiro de 1923) . Essa lei obrigava a formação de um fundo de aposentadorias e pensões em cada companhia ferroviária, denominado por Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP)¹³⁴. Estas caixas proporcionavam uma série de outros benefícios, além da aposentadoria e das pensões, como auxílio-funeral e assistência médica¹³⁵. Segundo BELTRÃO et alli (1993), cerca de 8% dos recursos obtidos eram destinados a esse fim. Mais tarde, esta lei determinou também a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões para as demais categorias profissionais.¹³⁶ Até meados da década de 30, as caixas de aposentadorias já totalizavam 183 unidades. O Quadro 8.1 detalha o ritmo da expansão dessas caixas durante o período.

Um ponto interessante para o qual devemos chamar a atenção refere-se ao caráter contratual desse sistema. A previdência não era tratada como um direito de cidadania que deveria ser estendido a todos os trabalhadores, mas como mais um compromisso entre os membros de uma *empresa* e seus *proprietários*. A idéia prevalecente nessa época era de que a previdência deveria, de fato, continuar sendo restrita a um grupo seletivo de trabalhadores. (PIRES, 1996, p.161).

QUADRO 7.1.

CAIXAS DE APOSENTADORIA – DATA DA FUNDAÇÃO

Portuários	1926
Serviços telegráficos e radiotelegráficos	1928
Força, luz e bondes	1930
Demais serviços públicos	1931

Fonte: elaboração própria

¹³⁴ A primeira empresa no Brasil que instalou uma Caixa de Aposentadorias e Pensões foi a Estrada de Ferro Great Western (CARBONE, 1991, p.49).

¹³⁵ A assistência médica inclui a obtenção de medicamentos por preço especial e a aposentadoria por tempo de serviço era concedida desde que o segurado tivesse se acidentado durante o trabalho ou contasse pelo menos dez anos de serviço. (PIRES, 1996, p. 161).

¹³⁶ A Lei Eloy Chaves é considerada na literatura o ponto de partida do sistema previdenciário brasileiro. Foi elaborada pelo deputado Eloy Chaves, que conhecia profundamente o pulso do movimento operário. Em meio

Anterior a essa época, o que havia em termos de proteção social era, na verdade, planos de benefícios incipientes. Em 1795, por exemplo, foram regulamentados os benefícios concedidos a órfãos e viúvas de oficiais da marinha. Em 1821, o príncipe regente Pedro Alcântara concedeu aposentadoria a professores pelos 30 anos de serviço e, em 1890, foi concedida aposentadoria aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil e logo depois foi estendida a todos os empregados de estradas de ferro em geral do país.

Naquela época, a população brasileira era basicamente originária do meio rural. CARBONE (1991) acredita que a legislação previdenciária anterior a 1923, de certa forma serviu para antecipar a montagem de uma estrutura institucional e política, fomentadora da acumulação de capital em sua forma industrial. O próprio desenho da política de proteção social foi feito com o objetivo de transformar os centros urbanos atraentes e, com isso, propiciar um influxo generoso de mão-de-obra. (CARBONE, 1991, p. 49).

É importante lembrar que durante os anos 20, o Brasil era um dos maiores exportadores de café e nada mais natural que o Estado se antecipasse propiciar proteção social à classe trabalhadora. A própria emergência de uma nova estrutura sócio-econômica exigia que medidas fossem tomadas no sentido de responder às necessidade de formação e transformação dessa mão-de-obra. (Braga e Paula, 1986 *apud* CARBONE, 1991, p. 134)

O financiamento dessas Caixas se assentava em três esferas — empregados, empregadores e Estado. Os empregados contribuíam com um percentual sobre os seus vencimentos (3%), já os empregadores contribuíam com um percentual sobre a renda bruta anual (1%) e, finalmente, o Estado com recursos provenientes de uma taxa adicional sobre os serviços prestados pelas empresas a que as Caixas pertenciam.¹³⁷ A arrecadação dos recursos provenientes dessas três fontes era feita pelas próprias empresas que, mensalmente, depositavam os recursos diretamente conta bancária de sua Caixa de Aposentadorias e Pensões. (BELTRÃO et alli, 1993, p. 134).

aos ânimos ativistas dos ferroviários e a fim de evitar que ocorressem rebeliões, Eloy Chaves encaminhou um projeto de lei que estabelecesse uma proteção social a essa classe. (PIRES, 1996, p. 158) .

¹³⁷ Note que a contribuição do Estado não advinha de recursos estatais, mas de recursos arrecadados mediante a incidência de uma taxa sobre os serviços e produtos ofertados pelas empresas. Era, portanto, uma espécie de imposto destinado a arrecadar recursos para as Caixas.

O gerenciamento desses recursos era feito através de um colegiado, composto por um número igual de representantes de empregadores e empregados, sem a participação do Estado. Foi denominado por Conselho de Administração. De acordo com o Art. 41 da Lei Eloy Chaves, a organização administrativa e financeira das caixas ficava sob a responsabilidade de uma comissão composta por três representantes da empresa e dois representantes dos empregados (eleitos diretamente de 3 em 3 anos). A participação do Estado ficava restrita apenas para arbitrar em eventuais conflitos, que pudessem surgir entre os segurados e a administração das Caixas. (CARBONE, 1991, p. 52).

Ainda em 1923, durante o governo Arthur Bernardes, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho (CNT) através do Decreto-lei nº. 16.027, de 30 de abril de 1923. A criação deste Conselho era na verdade, a concretização de um compromisso internacional arcado pelo Brasil quando se tornou signatário do *Tratado de Versailles*, em 1919. Neste documento o país se comprometia em implantar uma legislação trabalhista e previdenciária. (CARBONE, 1991, p. 53).

No início, a sobrevivência do CNT dependia de uma subvenção orçamentária. Finalmente em 1926 através do Decreto-lei nº. 5.109, de 20 de dezembro de 1926, esse Conselho passou definitivamente a supervisionar a administração das Caixas de Aposentadorias e Pensões. Pela falta de um órgão específico de previdência, o CNT vinculou-se temporariamente ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Estas eram as características do único vínculo existente na época entre o Estado e as instituições previdenciárias. (CARBONE, 1991, p. 54).

Pouco a pouco o CNT foi se fortalecendo e se tornando cada vez mais um órgão que começou a se sobrepôr diante das instituições previdenciárias (Caixas e Institutos). Em 1928, esse Conselho deixou de ser uma mera instituição fiscalizadora e transformou-se em um órgão que agora ditava regras, fornecia quadros e impunha decisões que deviam ser atendidas. Em síntese, a consolidação do CNT foi um marco na história da previdência que vem apenas confirmar a presença forte e influente do Estado nas instituições previdenciárias, tolhendo de vez a autonomia decisória destas. Isso significou também em perda paralela da capacidade delas em escolher os seus dirigentes de forma autônoma.

A intervenção do Estado era tamanha que, em 1931, foi decretado que todas as Caixas deveriam encaminhar mensalmente 3% das suas receitas ao Tesouro Nacional sob a rubrica de Conselho Nacional do Trabalho. Esses recursos seriam destinados ao custeio das despesas administrativas deste órgão.¹³⁸

Apesar dos esforços em fiscalizar essas Caixas ainda assim a administração dos recursos dessas instituições era feita de forma bastante amadora. Cada uma delas se utilizava tabelas atuariais fixadas arbitrariamente. Isto explica de algum modo a existência de tamanha heterogeneidade de benefícios concedidos.

Na verdade, como mostra CARBONE (1991, p. 55), as CAP's foram nada mais que “[...] *o embrião de um programa social, formulado pelo poder público e através do qual o governo federal vai se projetar nas relações de trabalho do setor privado.*”

Isto é tão verdade, que em 1930, eclodiu a primeira grande crise no sistema previdenciário brasileiro. De 1923 a 1930, o valor médio da aposentadoria era de 11.000 cruzeiros em valores de 1976, enquanto no período de 1930-45 este valor chegou a 3.745 cruzeiros em valores de 1976. Essa crise que se instalou no sistema previdenciário brasileiro, veremos a seguir, foi fruto de uma política populista de expansão da proteção social adotada durante o governo de Vargas.

7.2. O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DURANTE O PERÍODO POPULISTA

A eclosão da crise econômica nos países centrais provocou uma queda abrupta na procura por bens primários. A diminuição das exportações brasileiras forçou o país a tomar as providências necessárias para não afundar numa crise econômica aguda. Nesse sentido, além da renegociação das dívidas com credores internacionais, o governo se viu obrigado a conter gastos.

Diferentemente do observado nos anos 20, no governo provisório de Vargas, a idéia inicial foi conter os gastos sociais. Fazendo uma releitura da legislação desse período,

¹³⁸ Logo quando assumiu em 1930, Vargas aboliu o direito de greve. Com a queda do Estado Novo, os sindicatos adquiriram nova voz e passaram a ter direito de greve. Apesar das mudanças, os sindicatos continuaram atrelados ao Estado, como uma espécie de órgão para-estatal representante dos trabalhadores ante o poder público e ante os trabalhadores (RODRIGUES, 1974, p. 94)

vemos que a característica básica era impor limites orçamentários principalmente com despesas assistenciais e médico-hospitalares. Vargas chegou mesmo a estabelecer que apenas benefícios pecuniários de longo prazo (aposentadorias e pensões) eram as atribuições obrigatórias da previdência social.¹³⁹ Esta medida tão logo suscitou reações de diversos segmentos da sociedade e pouco tempo depois, através do Decreto nº. 21.081, de 24 de fevereiro de 1932, as medidas foram revistas e atenuadas (TEIXEIRA e OLIVEIRA, 1986, p. 79).¹⁴⁰

Além da adoção de medidas contencionistas, Vargas criou também os chamados Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Estes, ao invés de serem organizados por empresas, abrangiam toda uma categoria profissional. (Decreto-lei nº. 21.761, de 23 de setembro de 1932).

Todos os IAPs foram criados por meio de decretos-leis (exceto o IAP dos Marítimos) e segundo CARBONE (1991), a criação desses institutos foi não só “uma resposta a demandas políticas das classes assalariadas como também uma forma da Previdência Social servir como um instrumento captador de poupança forçada. Podemos enumerar várias realizações de governo cujo impulso inicial se deu graças aos recursos advindos da Previdência Social. Estas realizações governamentais tinham uma repercussão muito forte no eleitorado. O próprio mandato de Vargas comprova tal fato. (CARBONE 1991, p.59 *apud* Cohn 1980).

Apesar da formação desses institutos ter sido feita mediante regulamentos, na maioria das vezes essa tarefa ficava a cargo de uma Comissão Técnica nomeada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), ou seja, sem a participação da classe trabalhadora. Portanto, é bastante discutível se houve ou não em algum instante a participação da classe trabalhadora na formação desses institutos de previdência.

¹³⁹ O Decreto nº. 20.465, de 1º de outubro de 1931, instituiu a reforma da legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões e estabeleceu que somente benefícios pecuniários de longo prazo correspondem na obrigação da Previdência Social.

¹⁴⁰ Apesar de soar um tanto impopular as medidas contencionistas adotadas por Vargas no início do seu governo, o desenvolvimento não linear destas permitiu a sua adoção sem qualquer risco para a popularidade de Vargas. Podemos ver, ao longo da história, que Vargas voltou atrás com relação à prestação de serviços médicos pelas Caixas de Aposentadorias e Pensões. A categoria composta pelos bancários, por exemplo, foi uma que após exercer pressão conseguiu obter um aumento do teto de despesas médicas e ainda introduzir

CARBONE (1991) divide também a mesma opinião de COHN (1980) no que diz respeito à proliferação desses institutos. Na visão da autora, a expansão dos institutos funcionou como uma espécie de escudo compensatório amplamente utilizado pelo Estado frente às possíveis demandas dos trabalhadores. Essa preocupação em proteger e amparar o trabalhador brasileiro teve uma função dupla durante o governo Vargas, pois além de servir como medida apaziguadora de movimentos coletivos mais exaltados, serviu como instrumento de manipulação através da concessão de benefícios e de cargos a determinadas categorias de trabalhadores.

Diferentemente do modelo previdenciário adotado nos anos 20, de ampliação da cobertura previdenciária e da liberdade que era dada para a definição da mesma, a política social dos anos 30 foi fundamentada em um conceito de “cidadania regulada”. Na verdade, a política de proteção social era direcionada única e exclusivamente às classes de trabalhadores devidamente reconhecidas pela lei e beneficiava àquelas categorias que auferiam rendimentos maiores. As vantagens dessas categorias mais abastadas também se estendiam dentro das próprias instituições, que detinham poder político. Isso é perfeitamente compreensível, pois se tratava de classes trabalhadores fortemente influentes. Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas (1950), nas “áreas de grande urbanização” 69% dos trabalhadores das categorias encampadas pela lei encontravam-se efetivamente segurados, nas “áreas de média urbanização” esse índice atinge apenas 14% dos trabalhadores. (PIRES, 1996, p. 155).¹⁴¹

Essa rede de recursos diferenciados repercutiu na distribuição de poderes sindicais no sistema previdenciário; isso tudo, é claro, atrelado aos ditames do MCIT.¹⁴² Dessa

novos benefícios não “tradicionais” como auxílio-maternidade, auxílio-doença. (TEIXEIRA e OLIVEIRA, 1986, p. 79)

¹⁴¹ O populismo correspondeu, na visão de RODRIGUES (1974), “... os movimentos políticos urbanos que mobilizam, geralmente de modo assistemático e desorganizado, diferentes setores das populações pobres em torno de reivindicações que se situam no plano do consumo, no de melhorias urbanas ou de serviços assistenciais. Esses movimentos não eram estruturados em bases ‘uniclassistas’, ou seja, não se tratava de grupos sociais homogêneos, mas grupos predominantemente heterogêneos vinculados de modo diferente. (RODRIGUES, 1974, p. 91)

¹⁴² Como pudemos ver, logo quando assumiu o governo provisório, Vargas adotou uma série de medidas contencionistas que incluíam desde a suspensão de aposentadorias até a restrição em alguns casos da prestação de serviços médico-hospitalares. O fechamento político, as restrições e manipulações na esfera sindical permitiram a adoção de medidas dessa natureza, ou seja, impopulares. É certo que grupos mais fortes, como dos industriários e bancários, conseguiram fugir à regra e com isso adotaram apenas algumas medidas

forma, ligavam-se ao sistema previdenciário estatal os interesses da oligarquia política do MCIT e, portanto, os interesses do governo Vargas.¹⁴³

Então, a participação do Estado no sistema de proteção social é uma característica marcante do sistema brasileiro, não podendo ser ignorada de modo algum na referida análise. A própria criação dos institutos deu-se através de uma infinidade de decretos-leis. É a demonstração mais clara da força e da influência do Estado na constituição do sistema previdenciário brasileiro. A nomeação dos presidentes desses institutos, por exemplo, passava doravante pelo crivo do Presidente da República.

Cada instituto era regido por regras próprias e os benefícios concedidos variavam de acordo com as contribuições feitas por cada categoria profissional. O Estado, que até então tinha ficado fora da administração dos sistemas, passou a exercer papel importante na gestão das instituições. (OLIVEIRA 1997, p. 7)¹⁴⁴

Em 1933, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM) foi a primeira instituição a seguir os novos critérios vigentes. A partir de 1934, outros institutos foram sendo criados como o Instituto da Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Operários Estivadores, em 1934, e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), em 1938. Assim, o sistema de Caixas foi sendo gradativamente incorporado aos respectivos institutos, sendo finalmente extinto em 1954, quando ocorreu a aglutinação das últimas 23 Caixas existentes em um única Caixa. Esta Caixa denominou-se Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e

contencionistas. Mas, em geral, a política prevalecente para todos era de contenção dos gastos da previdência. (TEIXEIRA e OLIVEIRA, 1986, p. 69)

¹⁴³ Na realidade, o sindicalismo brasileiro, diferentemente do desenvolvido nos países europeus, sempre se encontrou em uma situação de extrema dependência dos poderes públicos. Além das deficiências organizacionais, os sindicatos brasileiros não dispunham de “fundos de greves”, ou seja, fundos que suportassem prolongadas paralisações do trabalho. Na era de Vargas, os sindicatos eram controlados pelo Estado, mais especificamente pelo Ministério do Trabalho. Cabia a este órgão fixar as normas eleitorais dos sindicatos, estabelecer as condições em que as greves podiam ser decretadas, enfim, todo o seu funcionamento. (RODRIGUES, 1974, p. 91).

¹⁴⁴ Segundo CAVALCANTI (2001), a prestação de serviços desses institutos era de bom nível. Ademais, esses recursos eram também direcionados para outras finalidades como o financiamento de apartamentos, vilas e casas. Os recursos eram realmente fartos, tanto que a cidade de Brasília foi construída com os recursos provenientes desses institutos. Dentre os institutos que mais contribuíram para a construção de Brasília temos os institutos dos comerciários, dos industriários e dos servidores públicos.

Empregados em Serviços Públicos, que mais tarde recebeu a denominação de instituto, IAPFESP (BELTRÃO et alli, 1993, p. 134).

As contribuições feitas aos institutos baseavam-se no salário auferido pela categoria. Como esses salários dependiam da categoria isso também repercutiu na concessão dos benefícios. Cabia também ao Estado realizar a sua contribuição, que era de 2% sobre bens e serviços explorados pelas empresas, mais conhecida como “quota da previdência”. Por lei, esse montante não podia ser inferior à contribuição das empresas. Mais tarde foi instituída também outra modalidade de contribuição estatal. Era, na verdade, uma espécie de “taxa de previdência” de 2% que incidia diretamente sobre os produtos importados. Essas contribuições, feitas mediante taxaço, iam diretamente para os Institutos de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes (IAPC) e os recursos restantes eram destinados a complementar os demais Institutos e Caixas de Aposentadoria. Desde a promulgação da Constituição de 1934 e de 1937 as contribuições feitas davam-se em montantes iguais divididos entre empregados, empregadores e Estado. (CARBONE, 1991, p. 60).¹⁴⁵

Em um outro momento, estas “quotas” e “taxas” previdenciárias passaram a ser depositadas em uma conta especial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), ficando sob a responsabilidade das Caixas apenas a administração financeira e fiscal dos recursos oriundos dos empregados e empregadores. Também eram depositadas na conta do Ministério as multas decorrentes de infrações à legislação previdenciária e as “subvenções” dos poderes públicos — a soma desses recursos constituiriam o *Fundo Geral de Garantia e Compensação das Caixas e IAPs*. Estes, por sua vez, ficavam em poder do Ministério e seriam destinados a cobrir os rombos que pudessem surgir em qualquer instituição ou caixa.¹⁴⁶ (CARBONE, 1991, p. 61).

¹⁴⁵ Note que inicialmente a contribuição da União se dava mediante “quotas de previdência” (sobre os produtos e serviços prestados pelas empresas envolvidas). Depois, em 1935, criou-se a “taxa de previdência” (incidia diretamente sobre os produtos importados e visava à contribuição da União para com o IAPC – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes). Na época, segundo PIRES (1995), o IAPC e o IAPM detinham 2/3 do total da massa segurada da previdência. Isso explica a preocupação da União em explorar novas fontes de financiamento da previdência.

¹⁴⁶ Através da centralização das “quotas” e “taxas” da previdência e da retenção por órgão público desses recursos, no caso o MTIC, é perfeitamente compreensível que as ações nessa área, ao contrário das demais, podiam ser adotadas sem ônus. O acúmulo de recursos oriundos da previdência obtiveram outro destino. Aos poucos, a previdência foi se transformando em uma espécie de sócia da União e das empresas semi-estatais que Vargas fez nascer. (TEIXEIRA e OLIVEIRA, 1986, p.139) .

Na prática, o recolhimento pelo Estado de quotas e taxas de previdência foi uma grande balela como afirma TEIXEIRA e OLIVEIRA (1986). O próprio governo burlava os dispositivos constitucionais de modo que não precisasse efetivar as contribuições à previdência, conforme previstas por lei. Na verdade, esses recursos tinham um outro destino. As palavras de PAES (1986) dão a explicação correta para esse desvio de recursos da previdência, “[...] *a expansão da burocracia de Estado não responde a uma exigência ‘racional’ mas a um empenho de criação de uma corrente de ‘lealdade política.’*” (PAES, 1976, p. 30).

A gestão dos IAPs e Caixas permaneceu praticamente a mesma. O Estado assumiu mais de perto estas instituições, o que gerou um enfraquecimento do Conselho de Representantes. Este Conselho passou a ter uma função secundária, e cada vez mais, a figura do Presidente passou a manipular os anseios da categoria trabalhadora. Vale dizer que, nessa época, o governo Vargas ampliou consideravelmente o seu domínio e controle sobre os movimentos trabalhistas e sindicalistas e muitos dos interesses dessas classes trabalhadoras foram canalizados para o sistema previdenciário. Isso propiciou o surgimento de *políticas populistas* em que se privilegiavam determinadas classes de trabalhadores a depender do poder de barganha dessas frente ao estado autoritário de Vargas.¹⁴⁷ (CARBONE, 1991, p. 76).

Os resultados desse *clientelismo* foram fatais para as contas da Previdência e culminaram na substituição do regime de capitalização pelo regime de repartição. Na verdade, a ascensão do regime de repartição ocorreu primeiramente pela impossibilidade de formação de reservas suficientes que garantissem a estabilidade do sistema previdenciário. Ademais, nessa época inexistia um mecanismo de correção monetária capaz de atualizar, de fato, os valores acumulados no sistema de previdência. Daí porque também se optou em substituir o sistema de capitalização pelo sistema de repartição¹⁴⁸

¹⁴⁷ O que ocorreu, na verdade, durante o governo Vargas foram movimentos de cooptação ou acordos com os membros de pequenos segmentos da sociedade que tinham um certo privilégio na relação com o Estado. Essa era a base de sustentação da ordem econômica mesclada com a concessão de privilégios a minorias. Não é de estranhar que os trabalhadores rurais ainda não tinham obtido os mesmos benefícios previdenciários concedidos aos trabalhadores urbanos. Isto é característico de governos populistas em privilegiar certas categorias de trabalhadores e de manter excluídas outras, como os trabalhadores rurais e autônomos.

¹⁴⁸ O sistema de repartição vê a Previdência Social como um sistema de transferências de renda de uma parte da sociedade para outra, mais especificamente dos jovens para os idosos ou dos indivíduos que possuem uma

Essa heterogeneidade começou a incomodar, e a partir dos anos 40 iniciou-se um movimento para tentar diminuir a diversidade de benefícios e expandir os serviços previdenciários para todas as categorias profissionais (OLIVEIRA et alli, 1997, p. 7). O Box 7.1 mostra as principais medidas adotadas por Vargas no período sobre o tema.

BOX 7.1 - EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL NA ERA POPULISTA

A legislação dos anos 20 teve a preocupação de expandir a toda a população os benefícios previdenciários. Essa expansão também ocorreu na concessão de serviços médicos. Não houve, portanto, uma preocupação em distinguir o que só depois seria definido como “benefícios” e “serviços”, como “Previdência” e “Assistência Social”.

Já a legislação dos anos 30 procurou, ao contrário, demarcar bem essa diferença. Uma análise institucional desse período mostra claramente isso. A seguir, mostramos um resumo das principais medidas adotadas durante esse período, conforme TEIXEIRA e OLIVEIRA (1986).

* Decreto-lei nº. 19. 554, de 31 de dezembro de 1930 e o Decreto-lei de 28 de maio de 1931: suspenderam a concessão das aposentadorias ordinárias e extraordinárias, permitindo, apenas, a das que se concedem por invalidez e as pensões a herdeiros.

* Decreto-lei nº. 20.465, de 1º de outubro de 1931- Reforma a legislação das Caixas e Aposentadorias e Pensões – estabelece o teto máximo de 8% da receita do exercício anterior para os gastos com assistência médica e serviços complementares.

* Decreto-lei nº. 21.081, de 24 de fevereiro de 1932: alterou para 10% o teto máximo da receita do exercício anterior para os gastos com assistência médica e serviços complementares. Incluiu uma decisão de que os serviços farmacêuticos consistirão no fornecimento de medicamentos a um preço acessível a toda a população.

* Decreto-lei nº. 22.016, de 26 de outubro de 1932: regulamentou a execução de socorros médicos e hospitalares das CAP's, não podendo de modo algum superar o teto de despesas antes estabelecido por lei.

* Decreto-lei nº. 19. 554, de 31 de dezembro de 1930 e o Decreto-lei de 28 de maio de 1931: suspenderam a concessão das aposentadorias ordinárias e extraordinárias , permitindo, apenas , a das que se concedem por invalidez e as pensões a herdeiros.

* Decreto-lei nº. 7.835: tentou uniformizar certos itens dos planos de benefícios e custeio dos vários institutos, cuja característica fundamental era a diversidade.

boa saúde para os inválidos. Nesse sentido, os grupos sociais mais necessitados são custeados pelos demais grupos da sociedade. Já o sistema de capitalização possui uma concepção diferente do sistema de repartição: a Previdência Social sob o regime de capitalização é concebida como uma poupança, por meio da qual, o segurado se “protege” diante de um “risco” de sobreviver depois que se aposentar. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 214-215).

7.3. A LEI ORGÂNICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (LOPS)

Em 1947, o deputado federal Aluísio Alves, da União Democrática Nacionalista (UDN), encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de lei que propunha reformar o sistema previdenciário brasileiro. Na essência, este projeto estendia às demais categorias profissionais os benefícios previdenciários, independentemente do Instituto a que estivesse filiado o trabalhador. Entretanto, este projeto ficou perdido entre as Comissões Técnicas da Câmara Federal para receber parecer e acabou não sendo levado a plenário.¹⁴⁹

As duas décadas que antecederam a Lei Orgânica de 1960 foram marcadas por iniciativas que tentaram unificar o sistema previdenciário. Algumas delas tiveram algum êxito, outras apenas serviram para tumultuar, mais ainda, a evolução do sistema previdenciário.

As resistências surgidas foram muitas e partiram principalmente dos trabalhadores que possuíam posição privilegiada em termos de benefícios e serviços previdenciários. A outra linha de resistência vinha dos funcionários dos IAPs e das CAPs que também não queriam ver os seus benefícios alterados. E, por último, dos líderes sindicais e políticos cujas bases de poder se encontravam assentadas sobre as instituições previdenciárias.¹⁵⁰ (CARBONE, 1991, p. 77).

Antes da promulgação da LOPS os dados estatísticos desse período atestam a enorme variação na situação econômico-financeira destes institutos. Alguns como o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC) apresentava uma situação equilibrada outros como o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) e o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (IAPFESP) apresentavam déficits crescentes. (BELTRÃO et alli, 1993, p.136)

¹⁴⁹ A Lei Orgânica da Previdência Social, a LOPS, foi promulgada através do Decreto-lei nº 3.807, de 18 de julho de 1960.

¹⁵⁰ Lembre-se que durante o governo Vargas, a política social foi um instrumento muito utilizado no alcance de interesses do governo e na sustentação do mesmo. Muitos cargos do sistema previdenciário eram concedidos pelo Estado e essa foi uma forma de Vargas manter um certo controle sobre as forças de pressão, leia-se, os sindicatos.

Na realidade, cada instituto operava de acordo com as normas por eles mesmos criadas e por outro lado elevava-se as dívidas desses institutos junto à União.

TABELA 7.1.

DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO SALDOS EM BALANÇO DOS EX-INSTITUTOS EM 31.12.68

IAPB	NCr\$	72.754.356,43
IAPC	NCr\$	97.288.647,41
IAPI	NCr\$	212.160.459,74
IAPM	NCr\$	14.804.351,61
IAPFESP	NCr\$	904,53
IAPETC	NCr\$	3.727.573,12
SUSERPS	NCr\$	127.608,25
	NCr\$	400.863.901,09

Fonte : extraído de BELTRÃO et alli (1993 , p.136)

A criação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) foi, sem dúvida, um avanço institucional da Previdência Social brasileira quando estendeu a quase toda população economicamente ativa a cobertura previdenciária. (ASSIS e MAGALHÃES, 1993, p. 20).

Entre outros pontos principais da nova legislação, podemos citar:

- a) a taxa de contribuição dos segurados ficou estabelecida em 8% do salário de contribuição (o limite máximo deste era fixado em 5 vezes o maior salário mínimo),
- b) as empresas concorreriam com igual soma à paga pelos seus empregados,
- c) ficava sob a responsabilidade da União o custeio de pessoal e a administração geral do sistema previdenciário.¹⁵¹

PIRES (1996), ao contrário, via a nova lei previdenciária como uma manutenção do antigo regime. Na prática, os objetivos de universalização e uniformização não foram alcançados. Os trabalhadores rurais e domésticos, por exemplo, ainda continuavam alijados do sistema previdenciário. (PIRES, 1996, p. 189)

Como mostra Fernandes (1983) *apud* PIRES (1996) o brilhantismo da LOPS encontrava-se apenas aspecto administrativo, que permitiu a democratização das decisões mas não das diretrizes básicas da Previdência Social.

“O ponto máximo da LOPS é o grau de democracia e participação obtida na administração da Previdência. O órgão supremo da estrutura previdenciária era o DNAS – Departamento Nacional da Previdência Social, do Ministério do Trabalho e Previdência Social. Era um colegiado de tríplice e igual representação. União, empresas e segurados. Em cada IAP, havia um colegiado idêntico que, a partir da LOPS, elegia o próprio Presidente da Instituição. Na via administrativa de recursos, as Juntas de Julgamento e Revisão também eram assim organizadas. E ainda os Conselhos Fiscais.”

Essa rigidez com que foi tratada a diretriz básica da previdência social, ou seja, de unificação da Previdência Social, reflete a base de sustentação desse governo. Como mostra Wolfe (1976, p. 176) *apud* PIRES (1995):

“[...] o perigo de perturbar os acordos que sustentam suas bases e o continuado apelo eleitoral dos temas ligados à Previdência têm feito as chefias políticas nacionais um tanto relutantes, em se tratando de intervenção com intuito de racionalizá-los.”

Essa relutância, por sua vez, se estendeu por muitos e muitos anos diante das várias tentativas de reformulação da LOPS. Em 27 de julho de 1964, através do Decreto nº.54.067 por exemplo, foi instituída uma comissão com representação classista para propor uma reformulação no sistema legal da previdência social brasileira. A comissão a princípio era formada apenas por técnicos do governo que elaboraram dois anteprojetos. O primeiro destinava-se a reformular a LOPS e o outro, a criação de um Ministério da Previdência Social. Estes dois projetos foram revistos por uma Comissão Plena formada por técnicos do governo e representantes dos trabalhadores e das empresas. Após uma longa discussão em

¹⁵¹ Apesar da nova “incumbência” em custear o pessoal e a administração do sistema previdenciário, os dados relativos as “quotas de previdência” mostram justamente que ocorreu o contrário. Durante o período de 1960-1964, a participação da União nas despesas de custeio era cada vez menor. (PIRES, 1995, p. 189) .

torno desses dois projetos, as idéias defendidas foram descartadas. (MACEDO, 1993, p. 20).

Nessa época, o surgimento das resistências por parte de grupos políticos e trabalhadores já era esperado. Em verdade, a unificação e a universalização proposta pela LOPS poderiam implicar em uma perda de poder dos dirigentes das instituições de previdência e, conseqüentemente, prejuízo para a política clientelista de distribuição de benefícios e empregos. Essa era uma prática bastante comum principalmente em períodos eleitorais. (PIRES, 1996, p. 192)

Conforme foi dito anteriormente, o Estado utilizou-se largamente do sistema previdenciário para compensar as demandas sociais. Isso resultou em institucionalização de uma série de injustiças em que tínhamos claramente grupos sendo beneficiados e outros marginalizados. Essas disparidades, tanto de benefícios previdenciários quanto de salários, propiciaram o surgimento de movimentos reivindicatórios.

Antes do período de 1964, a maioria desses levantes tinha caráter puramente de fundo político e nacionalista. Algumas greves reivindicavam a formação de um “governo nacionalista e democrático”, outras imploravam a instauração de uma “reforma de base”, medidas que combatessem a carestia e diminuíssem as desigualdades sociais. Após 1964, durante o regime militar, os principais sindicatos foram colocados sob severa intervenção do Estado e as antigas lideranças foram eliminadas. (RODRIGUES, 1974, p. 99)

Esse silêncio imposto às lideranças sindicais refletiu na condução das políticas de proteção social. Decorridos seis anos da promulgação da LOPS e após várias discussões em torno da Previdência Social, a unificação institucional efetivou-se através da criação do Instituto Nacional da Previdência Social - INPS (Decreto-lei nº. 72 de 21 de novembro de 1966).¹⁵²

A criação desse órgão permitiu a unificação de seis Institutos de Aposentadoria e de Pensões até então existentes e, em paralelo, extinguiu o Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência (SAMDU) e a Superintendência dos Serviços de Reabilitação

¹⁵² Esse enfraquecimento das lideranças sindicais facilitou o caminho do governo na adoção de medidas protecionistas para determinadas categorias profissionais. A unificação do sistema previdenciário ocorrida, em 1966, é a prova concreta do enfraquecimento das forças sindicais.

Profissional da Previdência Social. Estes foram absorvidos pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).¹⁵³

Essa nova instituição unificou o custeio, utilizando os superávits e reservas existentes de outros institutos para cobrir o déficit de outros. Adotou-se também, a partir desse período, o regime de repartição com contribuições do empregado, empregador e da União. Com relação ao aspecto político-administrativo, o governo assumiu controle total, alijando as representações de empregados e empregadores da gerência do sistema. (BELTRÃO, 1993, p. 136-137).

Ainda na década de 60, quando estava quase concluída a expansão da cobertura previdenciária aos trabalhadores urbanos, iniciou-se também a expansão dos benefícios aos trabalhadores rurais e empregados domésticos.¹⁵⁴ O marco inicial foi a criação, em 1963 do Fundo de Previdência e Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), e em 1969, do Plano Básico. Este último destinava-se a atender os trabalhadores da agroindústria canavieira, mas segundo OLIVEIRA et alli (1997) nenhuma das duas iniciativas atingiu plenamente os objetivos de maneira satisfatória. A inclusão dos trabalhadores rurais ocorreu apenas na década de 70 com a aprovação da Lei Suplementar nº. 11 (25 de maio de 1971). Esta lei extinguiu o Plano Básico e criou em seu lugar o Programa de Assistência Rural (PRORURAL). (OLIVEIRA et alli, 1997, p. 8)¹⁵⁵.

¹⁵³ Foram unificados os institutos Iapi, IAPB, IAPC, IAPM e Iaptec (OLIVEIRA et alli, 1997, p. 8)

¹⁵⁴ Antes da criação do PRORURAL, em 1971, houve tentativas na constituição de fundos para financiamento da assistência e previdência rural. Em 1955, através da Lei nº. 2.613 de 23/09/55, art. 6º e 7º, vinculava recursos da folha de pagamento das empresas agroindustriais rurais e urbanas ao orçamento do SSR e, em 1963, através da Lei nº. 4.214 de 02/03/63, o Estatuto do Trabalhador Rural vinculava recursos de contribuição rural para o então constituído Fundo de Previdência e Assistência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). (OLIVEIRA et alli, 1997, p. 8).

¹⁵⁵ Desde a criação do PRORURAL, a arrecadação apoiou-se em duas estruturas distintas de contribuição. A primeira fonte de contribuição advém da comercialização da produção rural (incide alíquota de 2%) e a outra fonte advém da contribuição de 2,4% incidente sobre a folha de pagamento das empresas urbanas para o financiamento dos benefícios previdenciários e de saúde previstos no PRORURAL/FUNRURAL. (Lei Complementar nº. 11 de 25/03/71 art. 15, II). A partir de 1991, começou a se exigir uma contribuição por parte do trabalhador rural.

7.4. A UNIVERSALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL – ANOS 70

A década de 70 foi essencialmente caracterizada pela ocorrência de um processo de *expansão* da cobertura previdenciária às categorias marginalizadas. Todo esse processo de ampliação de coberturas ocorreu, por sua vez, sem uma contrapartida financeira adequada e o resultado foi o acúmulo crescente de dívidas.

Na verdade, o que se presenciou durante esse período foi um processo de *modernização moderado* do sistema previdenciário brasileiro. Para compensar a exclusão da participação política ocorrida com a unificação do sistema, o governo criou organismos de assistência social, como a Legião Brasileira de Assistência (LBA) com núcleo securitário. A criação desses organismos assistencialistas reforça ainda mais a prática do *clientelismo* inerente aos projetos políticos. A expansão de serviços assistenciais mostra claramente também o objetivo do governo em *cooptar* segmentos sociais de modo a reduzir a eclosão de uma explosão social. (CARBONE, 1991, p. 91).

Essa expansão de serviços assistenciais exigiu, no entanto, uma nova estrutura organizacional do sistema previdenciário. Nesse sentido foi criado em 1977 o SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social.¹⁵⁶ Oliveira e Azevedo (1984) *apud* CARBONE (1991) interpretou essa mudança muito mais como sendo de caráter institucional do que um novo passo na evolução do sistema previdenciário brasileiro. (CARBONE, 1991, p. 93)

Alguns regimes previdenciários ainda permaneceram distintos dos demais como o dos militares, o dos servidores públicos federais e estaduais, o INPS (trabalhador urbano) e o dos empregados em poupança e empréstimos e o FUNRURAL (trabalhador rural). A estrutura de financiamento também continuou sendo sustentada pelas contribuições dos beneficiários e dos consumidores em geral.

Em síntese, a estrutura do SINPAS era formada pelos seguintes órgãos :

- a) INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) – órgão responsável pela concessão e manutenção dos benefícios, serviços de reabilitação profissional e serviços sociais;

¹⁵⁶ O SINPAS foi criado através da Lei nº. 6.349, em 1977.

- b) INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social) – órgão responsável pela prestação de serviços médicos inclusive os serviços ambulatoriais, hospitalares, dentários e farmacêuticos aos trabalhadores urbanos, aos servidores do Estado, aos trabalhadores e empregados rurais e abrangerá também os serviços médicos mantidos pela Legião Brasileira de Assistência. (LBA);
- c) CEME (Central de Medicamentos) – órgão responsável pela distribuição de medicamentos a preços acessíveis a população carente;
- d) LBA (Legião Brasileira de Assistência) – órgão responsável em oferecer assistência social à população carente, independente da existência ou não de vínculo com qualquer órgão do SINPAS; e
- e) FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) — órgão responsável pelo atendimento das necessidades básicas do menor atingido pelo processo de marginalização social.

Compõem ainda o SINPAS as seguintes entidades: DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social e o IAPAS – Instituto de Administração Financeira, órgão responsável pelo gerenciamento dos recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS).

Na verdade, as mudanças institucionais ocorridas no seio do sistema previdenciário nos últimos dez anos e os motivos que levaram a adoção de tais medidas nunca foram claramente expostos e discutidos com a sociedade. A reforma ocorrida em 1966 que resultou na criação do INPS foi justificada pelo discurso oficial em termos de racionalização e reorganização, mas os motivos verdadeiros de tais mudanças permaneceram obscuros. O trecho do discurso que apresentou os motivos da implantação do INPS mostra claramente isso.

“ O excepcional e espantoso desenvolvimento da assistência médica [...] passou todavia a prejudicar o atendimento médico dos beneficiários, originando problemas que o atual Governo teve de enfrentar e a que se empenhou em dar solução, embora com grande

exiguidade de recursos, dada a permanência das medidas a serem tomadas. “ (BRAGA e PAULA, 1986, p. 209)

Atribuir a falta de recursos um dos motivos que levaram a adoção da reforma do sistema previdenciário em 1966 é sem dúvida uma grande falácia quando se trata de uma das instituições mais abastadas financeiramente.

Na verdade, os problemas financeiros do INPS estavam mais relacionados com a forma de financiamento da previdência e com o desenvolvimento da medicina fomentado pelas agências estatais dentre as quais se destaca o INPS.(BRAGA e PAULA, 1986, p.209)

Buscando uma solução para essa “escassez” de recursos, e para não ver os interesses capitalistas da área de saúde contrariados, o governo mais uma vez fez tal incumbência recair sobre os segurados. Como o INAMPS era o órgão representativo dessa categoria, nada mais justo que fossem defendidas ações preventivas na área de saúde. Acreditava-se que dessa forma pudesse ser alcançada a eficiência operacional das distintas unidades componentes do SINPAS.¹⁵⁷

Entre outras medidas adotadas durante o regime autoritário temos.

- a) Criação do CDS – Conselho de Desenvolvimento Social (Decreto-lei nº. 6.118 de 9 de outubro de 1974);
- b) Lei nº. 6.136 (7 de novembro de 1974) – incluía o salário-maternidade entre as prestações previdenciárias;
- c) Lei nº. 6.179 (11 de dezembro de 1974) – a previdência passa a amparar os maiores de 70 anos e inválidos que tivessem contribuído durante algum tempo para o sistema ou exercido função, mesmo sem contribuir, que fosse vinculada à previdência ;

¹⁵⁷ Tanto a reforma da previdência ocorrida em 1977 com a criação do SINPAS quanto a ocorrida em 1966 com a centralização dos serviços médicos tinham por objetivo racionalizar e reorganizar as ações. Segundo BRAGA e PAULA (1986), a criação do INPS teve também como propósito e resultado a concentração do poder, a ampliação do alcance institucional, a criação de “economias de escala” — além de efeitos políticos como o afastamento dos representantes dos trabalhadores na orientação da política previdenciária. Na implantação do SINPAS, o propósito foi o contrário, o de fragmentação do poder através da divisão das diversas tarefas da previdência. (BRAGA e PAULA, 1986, p. 210)

- d) Lei nº. 6.222 (14 de junho de 1975) – instituiu a contagem recíproca de tempo de serviço público federal e de atividade privada para efeitos de aposentadoria;
- e) Lei nº. 6.195 (19 de dezembro de 1974) – atribuía ao FUNRURAL a concessão de prestações por acidentes rurais; e
- f) Lei nº. 6.210 (4 de junho de 1975) extinguiu as contribuições sobre os benefícios da previdência e restabelecia o pagamento da aposentadoria integral para os que retornassem ou já tivessem retornado à atividade.

Ainda nesse período, em 1974, por solicitação do CDS foi criado o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS)¹⁵⁸. O objetivo deste fundo era fornecer apoio financeiro aos programas e projetos de caráter social, conforme as prioridades ditas pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). A administração e gerência dos recursos eram de responsabilidade da Caixa Econômica Federal — (CEF). Dentre as principais fontes de custeio, temos:

- a) a renda líquida das loterias esportivas e federal;
- b) recursos destacados dos orçamentos operacionais da CEF;
- c) recursos de origem interna e externa, inclusive provenientes de repasses ou financiamentos;
- d) projetos de interesse do setor público, nas áreas de Saúde e Saneamento, Educação, Trabalho e Previdência Social;
- e) projetos de interesse do setor privado, nas áreas referidas acima;
- f) programas de caráter social para atendimento de pessoas físicas; e
- g) recursos de dotações orçamentárias da União estabelecidos anualmente, em montantes que guardem relação direta com as previsões de distribuição dos prêmios brutos de loterias, no respectivo exercício.

¹⁵⁸ A cada ano o FAS tinha que remeter ao CDS o Plano de Aplicação de Recursos para aprovação. Operacionalmente, o FAS era composto por duas instâncias decisórias. A primeira é o Grupo Técnico Especial, composto por dois membros efetivos com poder voto: o representante da CEF e o outro representante do Ministério do Planejamento. Além destes participam também do GTE, opinando sobre suas áreas específicas representantes dos cinco ministérios que integram o CDS. (BRAGA e PAULA, 1986, p. 125).

Em 1979 ainda no período autoritário, o sistema começou a apresentar os primeiros sinais de crise. BELTRÃO et alli (1993) aponta alguns fatores contribuíram para o colapso do sistema:

a) *fatores estruturais* como a elevação real das despesas com benefícios acima de 12% ao ano;¹⁵⁹

b) *fatores conjunturais* como a política salarial que permitia o ajuste semestral dos salários. Esta medida gerou ganhos reais às faixas mais baixas o que acabou pressionando os déficits das contas da previdência; e

c) *fatores gerenciais* como a evasão na arrecadação e as fraudes ocorridas no sistema.

Fazendo uma análise do momento econômico vivido na época, observou-se claramente o esgotamento do modelo de crescimento econômico e de modernização produtiva via financiamento com recursos externos. A volta da inflação favoreceu o aprofundamento dos conflitos redistributivos. Todos esses fatores também contribuíram para a derrocada do sistema previdenciário.

O próprio movimento sindical refletiu essa situação de esgotamento dos anos 80. Como mostra MENEGUELLI (1992):

“ Enquanto os anos 70 corresponderam à emergência de novos atores e práticas sindicais, os anos 80 ficaram para a história como o momento de afirmação desses mesmos atores no cenário nacional.”

(MENEGUELLI, 1992, p. 64)

Na verdade, a partir dos anos 80, o sindicalismo começou a perder fôlego, pois a resolução dos problemas sociais não mais dependia única e exclusivamente da capacidade da sociedade mais especificamente dos trabalhadores de se organizarem. Mesmo as conquistas salariais obtidas através da deflagração de greves não foram capazes de se manter por muito tempo em um contexto de elevados índices inflacionários.

¹⁵⁹ A partir da década de 70 vimos que houve uma expansão em massa dos benefícios previdenciários. Essa política de amparo generalizado comprova a tese de que a previdência social brasileira mais do que nunca serviu de sustentáculo da legitimação do Estado frente a essa massa de desamparados.

Pode-se dizer que, na prática, a estratégia sindical de defender seus pares chegou a seu limite. Nesse sentido o movimento sindical se viu obrigado a rever seus objetivos e buscar um novo reposicionamento na esfera político-econômica.

A atuação dos sindicatos, que anteriormente estavam preocupados com a questão da legitimidade dos governos, deslocou-se para o debate acerca do desenvolvimento econômico do país. A inserção do movimento sindical nessa questão visava principalmente buscar uma solução de retomada do crescimento com a preocupação primeira de resgate da dívida social. Isso não era só uma questão de justiça, mas representava a possibilidade de inserir de volta à sociedade setores excluídos ou que foram excluídos quando a crise econômica eclodiu nos anos 80.

Dito de outra forma, o maior desafio do país nesse período era buscar soluções eficazes que debelassem de vez a crise e que recolocassem o país na rota do crescimento com desenvolvimento da sua economia.

Como mostra claramente CARBONE (1991) vários outros fatores deram o tom na tomada dessas decisões.

“[...] a exaustão do padrão de legitimidade da ordem jurídica (que desde a década de 60 se assentava na lógica da eficiência administrativa, oferecendo como contrapartida a supressão dos direitos de cidadania), a restauração do poder de conflito dos grupos e movimentos sociais autônomos e a deterioração da capacidade de persuasão e aglutinação das lideranças e dos setores hegemônicos entre as elites dirigentes,[..].”
(CARBONE, 1991, p. 127)

Esse cenário caracteristicamente de esgotamento do modelo de crescimento e de retorno da inflação tiveram uma repercussão sobre as decisões econômicas e políticas tomadas durante esse período até a implantação da Assembléia Nacional Constituinte em 1987/88.

O próprio desenho do projeto de seguridade social apresentado durante a Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 veio a responder às demandas de reestruturação da política social no Brasil. Este projeto correspondia a uma proposta

completamente diferente da proposta vigente na época cujo desenho estava assentado em uma política de seguro social e uma política assistencialista.¹⁶⁰

A possibilidade de elaboração de uma nova Carta Magna teve um significado muito importante para os agentes envolvidos nesse processo de mudança institucional. Para muitos, a elaboração de uma nova lei magna representou o fim de um período marcado por fissuras entre as velhas e as novas forças sociais. (CARBONE, 1991, p. 127).

É nessa atmosfera inovadora que nasceu a Constituição Federal em 1988. No que diz respeito à Seguridade Social propriamente dita, as discussões foram bastante acaloradas e isso resultou na formação de uma série de alianças políticas durante o período que antecede a promulgação da Carta.

Essas alianças, por sua vez, sofreram uma série de recomposições o que dificultou, mais ainda, o trâmite político jurídico e institucional na fase pós-constituente.

Nesse sentido, veremos a seguir primeiramente quais os debates e acordos políticos firmados e que possibilitaram a formulação da seguridade social desde a fase pré-constituente até os seus primeiros encaminhamentos pós-constituente.

¹⁶⁰ Em termos gerais, a Seguridade Social compreende a um conjunto de políticas e ações articuladas cujo objetivo primeiro é amparar o indivíduo ou sua família em caso de morte, doença, invalidez, desemprego e incapacidade econômica. A idéia de seguro social também é conhecida como Previdência Social, que corresponde a pagamentos em dinheiro ou em serviços feitos ou prestados ao indivíduo ou a seus dependentes, em caso de perda total ou parcial da capacidade de trabalho. Em geral, esse benefício tem uma contrapartida contributiva. (OLIVEIRA et alli, 1998, p. 341).

CAPÍTULO 8

MUDANÇAS CONSTITUCIONAIS RECENTES NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

8.1 - O PROCESSO CONSTITUINTE E A PREVIDÊNCIA SOCIAL

A idéia de uma Constituinte data dos anos 70 mais especificamente de uma iniciativa dos opositores ao regime autoritário. Acreditava-se que a reforma democrática poderia ser realizada somente através de uma Constituinte encerrando-se dessa maneira um período marcado por mandos e desmandos das velhas e das novas forças sociais. (CARBONE, 1991, p. 127)

Como a idéia de uma Constituinte foi amadurecendo e ganhando adeptos ao longo dos anos, somente nos anos 80 foi possível o estabelecimento de uma Assembléia Nacional Constituinte. Na verdade, em 1986, esses adeptos da Constituinte já estavam ou no poder ou perto dele, portanto não se tratava de uma comunidade política nova que surgiu de repente com a missão única de elaborar a nova Carta Magna do país.

Tratava-se de um grupo bastante heterogêneo e diverso composto tanto por participantes do antigo regime militar quanto por segmentos das elites dirigentes da esfera do poder. Como mostra CARBONE (1991), essa heterogeneidade da comunidade partidária é uma pequena amostra da transição negociada entre as diversas facções políticas no período passado.

Dessa forma, não podemos em momento algum falar em rupturas, pois o próprio grupo que idealizou a concepção de uma nova Carta Magna já se encontrava no poder – isso acabou cristalizando o hiato entre sociedade e Estado, gerando um foco de crises permanentes.

A idéia era deixar para o processo constituinte não só as discussões como as negociações, pois só assim se poderia adotar uma estratégia de menor resistência na formação de alianças, como era a política do governo Sarney.

Pela lógica do padrão de transição política impetrada durante esse período, a ocorrência do esfriamento das negociações seria ***“[...] a tendência complementar de limitar a influência dos grupos ao exercício do poder de veto em detrimento de prática de negociações, fortalecendo assim um padrão de intervenção do estado [...]”*** (CARBONE, 1991, p. 129-130).

Essa centralização do poder político na esfera do Executivo teve efeitos perversos para a população, que amargou com a falta de eficiência e compromisso da máquina administrativa, e com impossibilidade naquele instante em reverter tal quadro.

Daí por que a Constituinte se transformou na grande chance de tentar realizar projetos importantes em prol da sociedade. Infelizmente, a trajetória política tomada foi outra como mostram as palavras de CARBONE (1991, p. 132) ***“[...] o governo Sarney revelou-se incapaz de ser o condutor de um pacto democrático, na medida em que negou espaço político para os setores mais modernos da sociedade brasileira e ao mesmo tempo em que reconduziu ao poder os representantes do ‘ancien regime’, estabelecendo alianças com setores mais retrógrados da sociedade brasileira.”***

Essa instabilidade política refletiu-se na tramitação das propostas na fase pré-Assembléia Constituinte. A proposta da Seguridade Social, por exemplo, não se apresentou como um projeto único em que existia um consenso entre as partes que a integrava – saúde, previdência social e assistência social. Pelo contrário, o conturbado trâmite do projeto da seguridade social durante a fase pré-constituinte retrata fielmente essa heterogeneidade partidária que existiu durante o período da Nova República. Veremos que, ao final, a proposta da seguridade social acabou se transformando em uma disputa por poder e a discussão em torno do modelo de seguridade social mais adequado e que fosse capaz de atender às demandas sociais acabou ficando para segundo plano.

As palavras de BAPTISTA (1998, p. 108) atestam para tal fato:

“Os princípios fundamentais da seguridade social, indispensáveis para o exame da proposta, não foram discutidos, e a referência aos Estados de bem-estar social, welfare state ou Estados protetores, serviu apenas como justificativa nas argumentações gerais para a apresentação da proposta.”

Esse era, portanto, o verdadeiro clima que se encontrava no fórum da Assembléia Nacional Constituinte. A seguir, veremos com mais detalhes o desenrolar dessas disputas políticas que se estabeleceram em torno do projeto de Seguridade Social .

8.2 - Os GRUPOS DE DISCUSSÃO NA FASE PRÉ – CONSTITUINTE

A discussão em torno da seguridade social data do governo da Nova República em 1985, mais precisamente nas discussões da Comissão de Reestruturação da Previdência Social (CRPS). O objetivo desta comissão era realizar uma série de estudos e propor medidas de financiamento da previdência social para uma reformulação posterior dos planos de previdência.¹⁶¹

O grupo que compunha a comissão era praticamente formado por personagens políticos expressivos da previdência social. Este grupo apresentara uma proposta condizente com o projeto de reforma idealizado pelo MPAS naquele momento.

A idéia principal que se tinha naquele momento era universalizar as medidas de proteção social, com a composição de um efetivo Estado de bem-estar social no Brasil. (BAPTISTA, 1998, p. 103)

A Seguridade Social seria então formada por três esferas: a saúde, a previdência social e a assistência social. Estas seriam enquadradas em um *só sistema*, com novas bases de financiamento e com a inclusão de toda a população residente no país. Olhando por outro prisma, a Seguridade Social passaria a constituir em uma política de redistribuição e de justiça social.

Tão logo essa idéia foi refutada por diversos grupos. BAPTISTA (1998, p. 104) divide em quatro grupos de resistência:

- a) um grupo formado por personagens conservadores da área econômica, política e administrativa do Estado;

¹⁶¹ Segundo CARBONE (1991, p.127) acreditava-se que “ [...] a partir de reformas democráticas via Constituinte, se poderia fechar o ciclo militar sem grandes fissuras entre as velhas e as novas forças sociais.” Infelizmente, a instabilidade econômica e política desse período não propiciou a formação de um grupo forte e único na defesa de grandes idéias.

- b) um grupo formado pela técnico-burocracia previdenciária;
- c) outro representado pelos trabalhadores e aposentados; e
- d) composto por personagens reformistas da saúde.

O primeiro grupo se opôs à idéia principal da proposta que era a de criar um único órgão gerindo saúde, previdência e assistência social. Essa unificação propiciaria não só a formação de uma estrutura político-administrativa muito forte como também exigiria a participação do Estado e das elites. Para os conservadores, esta proposta de formação de um Estado forte não interessava.

Na visão dos técnicos especialistas em previdência, a unificação das três esferas significaria uma divisão de poder da previdência com as demais áreas. Desde a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, a Previdência Social tornou-se uma entidade sólida e autônoma. Uma mudança institucional dessa grandeza poderia significar em uma divisão de funções e poderes com outras áreas antes ligadas só a ela. Isso também não era do interesse do grupo.

Já o grupo dos aposentados e trabalhadores, a resistência com relação à transformação da seguridade social em um só bloco se originava basicamente em pressuposições, se isso não poderia significar em perdas financeiras e de benefícios para o grupo.¹⁶²

Finalmente, o grupo formado por especialistas em saúde (eram também denominados por reformistas da saúde) tinha como maior ponto de atrito, principalmente com os reformistas previdenciários, o modo como se deu o encaminhamento da reforma. Essa discordância arrasta-se por mais de quinze anos, desde a década de 70. Na verdade, os reformistas da saúde já possuíam um projeto político integrado para saúde. Em linhas mais gerais, o setor da saúde tinha a meta de universalizar e unificar as suas ações. Isso significa que seria incluída aos poucos tanto as ações de caráter curativo exercidas até então pelo INAMPS/MPAS, bem como as ações de caráter coletivo, que eram as ações do Ministério da Saúde propriamente ditos. Como na época a previdência era o órgão que realmente agia

¹⁶² Desde os anos 70, quando iniciou-se o processo de universalização da Previdência Social, esse grupo vem experimentando uma diminuição na qualidade desses serviços.

na área de saúde, a transferência do INAMPS para a saúde poderia significar em uma perda de poder e até mesmo de recursos.

Como o governo Sarney foi caracteristicamente um governo de *transição* e o cenário econômico e político não eram dos mais estáveis, não houve de certo modo rupturas drásticas entre o passado autoritário e o período atual. Na verdade, como mostra CARBONE (19991, p. 132):

“[...] o governo Sarney revelou-se incapaz de ser um condutor de um pacto democrático, na medida em que negou espaço político para os setores mais modernos da sociedade brasileira e aos mesmo tempo em que reconduziu ao poder os representantes do ‘ancien regime’, estabelecendo alianças entre os setores mais retrógrados da sociedade brasileira.”

As divergências entre os grupos reformistas quanto ao encaminhamento da reforma acabaram se transformando em disputa de poder e o conflito maior continuou sendo a transferência ou não do INAMPS para o para o Ministério da Saúde e, por que não dizer de outra maneira, a transferência ou não de poder de uma esfera para outra. Como a Previdência Social era uma importante fonte de recursos monetários e, conseqüentemente, de angariadora de votos, as disputas do plenário passaram a ser disputas de poder. Vemos que este poder se transfigurou não só em termos de montante monetário como também em termos de política negociadora de interesses. Daí a discussão em torno da Previdência e da Seguridade Social cair na teia comum de disputas de ordem interna.

O resultado desses conflitos e disputas internos provocou um esvaziamento do projeto de Seguridade Social logo no início dos trabalhos durante o período pré-constitucional, não havendo, na verdade, qualquer preocupação em elaborar um projeto unificador e integrado das três áreas. Isto comprometeu todo o processo de negociação de uma política integrada e compromissada na área social. (BAPTISTA, 1998, p. 107)

Dessa maneira, a idéia de construir uma sociedade de bem-estar social acabou tornando-se em um projeto idealizado apenas por um grupo de reformistas no interior da Previdência Social, com baixo grau de adesão social, institucional e político. (BAPTISTA, 1998, p. 107).

Isso comprova que, mais uma vez, o surgimento das instituições previdenciárias fugiu à regra da racionalidade econômica o relato acima nos mostra claramente o peso das disputas políticas nas tomadas de decisões dos agentes envolvidos no caso. A própria heterogeneidade do grupo interfere na sua decisão final, daí a importância em analisar o modo pelo qual interesses e conflitos são gerenciados no próprio grupo para que, então, possamos compreender de modo claro o surgimento das instituições em geral.

8.3 - AS MUDANÇAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 - UM NOVO PANORAMA CONCEITUAL

Após uma maratona de discussões e fechamento de acordos e alianças políticas, finalmente em 1988 a Constituição Federal foi promulgada. O estabelecimento de alianças políticas também se fez necessário para a aprovação do projeto de seguridade social.

O modelo de seguridade social aprovado em 1988 assemelha-se muito ao modelo político desenvolvido nos sistemas de proteção social europeus. Trata-se de um sistema de proteção social mais abrangente em que a universalização e a responsabilidade do custeio desse programa de proteção social recai sobre toda a sociedade.¹⁶³ A diversidade de benefícios também é outro ponto que o projeto de seguridade de 1988 procurou dirimir dentro da seguridade social brasileira. (Art. 194 , I e II).

Conforme está estabelecido no Art.194 da Constituição Federal de 1988, que dispõe das principais diretrizes da seguridade social:

“Art.194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

¹⁶³ A entrada do Estado na área de proteção social realizou-se, segundo MARQUES (1997), em momentos diferentes nos diversos países. Isso porque o desenvolvimento da indústria ocorreu de modo desigual. Já a incorporação dos riscos na cobertura garantida pelo Estado ocorreu de modo homogêneo. Durante a primeira fase, os sistemas de proteção dirigiam-se aos trabalhadores assalariados propriamente ditos sendo as contribuições de empregados e empregadores as principais fontes de recursos. A segunda fase dos sistemas de proteção social começou após a II GM com a hegemonia do modo de acumulação fordista. Essa fase, caracterizada pela ampliação da cobertura de novos segmentos de trabalhadores e populacionais, tendo como garantia o respaldo e apoio financeiro do Estado. (MARQUES, 1997, p. 15-16).

Parágrafo único: *Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:*

I – universalidade da cobertura e do atendimento,

II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais,

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços,

IV- irredutibilidade do valor dos benefícios,

V -equidade na forma de participação do custeio,

VI – diversidade da base de financiamento,

VII- caráter democrático e descentralizado na administração, mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.” (Constituição Federal 1988, p.151)

A Previdência Social, segundo a Constituição Federal de 1988, tornou-se uma parte integrante de um conjunto mais abrangente de ações e de políticas da Seguridade Social.¹⁶⁴

A aprovação dessas medidas, sem dúvida, beneficiou milhares de brasileiros que antes estavam fora do campo de política de proteção social. Esse resgate da cidadania e a incorporação de uma legião de pessoas que até então estavam desassistidas foram importantes não somente para os indivíduos, mas em uma perspectiva mais abrangente a concessão desses benefícios previdenciários possibilitou a realização de uma política de redistribuição de renda, o que impulsionou a economia de várias regiões do país.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Os principais pontos sobre Previdência Social estão nos art. 7, art. 40 e 42 e finalmente arts. 201 e 202, da Constituição Federal de 1988.

¹⁶⁵ A Previdência Social segundo vários autores, não está cumprindo com o seu papel de garantir uma renda mínima a todas aquelas pessoas que perderam a sua capacidade de trabalho. Acreditam que, devido às falhas do sistema, os contribuintes mais desfavorecidos acabam tendo que arcar com aposentadorias privilegiadas. Outra vertente de autores, através de estudos empíricos, mostram o impacto positivo da concessão dos benefícios previdenciários sobre a renda de alguns municípios e regiões brasileiras. Segundo estudo realizado por GOMES e McDOWELL (1998), os municípios situados nas regiões mais pobres do país são justamente os mais beneficiados dessa concessão de benefícios. Só na Região Nordeste, a participação dos benefícios do INSS na renda familiar ultrapassa o total de 20%, proporção essa que não é atingida em nenhuma outra região. Transcrevendo as palavras de FRANÇA (1999, p. xiv) “ [...] especialmente nas regiões Norte e

Por outro lado, a aprovação dessas medidas institucionais foram feitas sem nenhum critério técnico sério. Na verdade, a proposta de previdência foi montada partindo de uma premissa básica de que a população brasileira continuaria crescendo e, portanto, teríamos sempre um contingente razoável de pessoas para financiar através das suas contribuições os benefícios concedidos no momento presente. Infelizmente, o quadro da situação demográfica brasileira atualmente é bem diferente da que se imaginava. A população brasileira está envelhecendo e, graças aos avanços da medicina, vem conseguindo nos últimos anos obter uma sobrevida cada vez mais longa e, para agravar ainda mais a situação, a taxa de fecundidade vem caindo. Na década de 60, a média de filhos por mulher em idade fértil era de 6,2 contra 2,3 nos anos 90. Quanto à expectativa de vida ao nascer, aumentou de 42 anos na década de 40 para 68 anos em 1996. Segundo projeções feitas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – (IBGE) – em 2020 essa expectativa poderá alcançar a idade de 76 anos. (Conjuntura Social, v.10, n. 4, out-dez, 1999, p. 28).

Os dois últimos fatores apontados acima — taxa de fecundidade e aumento da expectativa de vida — tornam mais longa a agonia financeira de qualquer regime previdenciário, à medida em que o estoque de pessoas para repor os que vão se aposentando diminui, e por outro lado, a permanência dos segurados no sistema se alonga com o aumento da expectativa de vida.

Somado a todas essas características demográficas da nossa população, a promulgação da Constituição em 1988 tornou ainda mais crítica a situação do sistema previdenciário brasileiro. A extensão de cobertura a todos os trabalhadores, a diminuição da idade para a concessão dos benefícios, agravaram a situação de financiamento Previdência Social brasileira.

Desde 1995, a Previdência Social brasileira vem apresentando déficits constantes e, sem dúvida alguma, é reflexo das medidas aprovadas durante a elaboração da Constituição Federal em 1988. Isso comprova a nossa tese de que as ações que levaram à criação das leis da previdência social brasileira resultaram de decisões de cunho político (coletivas e individuais). Geralmente a racionalidade embutida no cerne dessa esfera difere da

Nordeste, a instituição acaba funcionando como um verdadeiro programa de renda mínima para idosos do Brasil."

racionalidade econômica em que os ganhos e perdas são os fatores embasadores na tomada de decisões.

Nesse sentido, mostraremos a seguir os resultados econômicos das principais medidas aprovadas com respeito à Previdência Social durante a promulgação da Constituição.

8.3.1. *UNIVERSALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIO*

Na prática, a Constituição Federal de 1988 encarregou-se de universalizar, estendendo a toda a população brasileira o direito de perceber benefícios independente da realização de contribuições durante vida laborativa e também uniformizou alguns benefícios, como é o caso dos empregados rurais. Antes da promulgação desta Constituição, os trabalhadores rurais tinham direito a 1/2 salário mínimo como forma de benefício. A 1988, elevou-se para 1 salário mínimo a concessão deste benefício. A idade de concessão da aposentadoria também foi alterada, sendo diminuída de 65 anos para 60 anos para o homem e de 60 anos para 55 anos para a mulher.¹⁶⁶ Por um determinado período de tempo dispensou-se o recolhimento de contribuição do segurado rural e ainda admitiram-se formas "estranhas" de comprovação de exercício de trabalho rural, como por exemplo: basta ser filho de fazendeiro.

Estas medidas tiveram, por sua vez, um impacto grande sobre as contas da Seguridade Social e, conseqüentemente, da Previdência Social brasileira. Na verdade faltou um estudo técnico mais detalhado de tais medidas e o resultado não podia ser diferente. Alguns autores, como MARQUES e BATICH (1999), acreditam que o problema da deterioração das contas da previdência deveu-se principalmente à precarização do mercado de trabalho. As transformações ocorridas na economia durante a década de 90 impulsionaram o nível de informalidade no mercado de trabalho, gerando um descompasso entre despesas com benefícios e receitas previdenciárias, o que acabou contribuindo para elevação do déficit da previdência.

¹⁶⁶ A esperança de vida ao nascer segundo o CELADE/IBGE, durante o período de 1985-90 para os homens era de 60,95 anos e para mulheres, de 66 anos. Para o período 2000-2005, a projeção é de que esses números cheguem a 65,74 e 73,60, respectivamente.

De acordo com os dados da Tabela 8.1, após a Constituição Federal de 1988, o total de benefícios em manutenção pelo INSS que era de 11.686.563 em 1988 saltou para 17.709.767 em 1997 um aumento da ordem de 49,52%. A despesa por sua vez saltou 154%. No caso da clientela rural, esse crescimento também foi acentuado da ordem de 47,67%. Essa elevação na concessão de benefícios aos trabalhadores rurais, conforme mencionado anteriormente, está diretamente relacionada às medidas aprovadas pela Constituição Federal de 1988 que estendeu a concessão de benefícios a essa classe de trabalhadores (sem qualquer exigência de contribuição prévia).¹⁶⁷

TABELA 8.1.
BENEFÍCIOS EM MANUTENÇÃO
Números Absolutos
1988-97

Anos	URBANOS		RURAIS		TOTAL	Despesa Média Mensal (1)
	Nos. Abs.	%	Nos. Abs.	%		
1988	7.696.718	65,90	3.989.845	34,10	11.686.563	1.625,35
1989	7.918.589	65,30	4.204.616	34,70	12.123.205	1.804,57
1990	8.144.393	65,30	4.329.345	34,70	12.473.738	1.892,47
1991	8.534.205	67,50	4.101.366	32,50	12.635.571	2.066,76
1992	8.704.040	63,50	5.005.727	36,50	13.709.767	2.226,87
1993	9.075.487	60,00	6.046.648	40,00	15.122.135	2.814,92
1994	9.327.033	59,20	6.426.147	40,80	15.753.180	2.813,63
1995	9.773.846	60,40	6.402.741	39,60	16.176.587	3.368,73
1996	10.522.038	62,50	6.320.450	37,50	16.842.488	3.799,48
1997	11.581.652	66,30	5.892.188	33,70	17.473.840	4.138,45

Fonte. Extraído de (MARQUES e BATICH, 1999)

Por outro lado, é indiscutível a importância social adquirida pela Previdência rural após a promulgação da Constituição. Como mostra estudo de DELGADO (1997), a Previdência Rural acabou constituindo uma espécie de subsistema de seguro social de maior cobertura relativa segundo o indicador de população assistida.

Ainda segundo o estudo de DELGADO (1997), esses benefícios previdenciários tiveram também impacto substancial sobre a renda familiar nessas regiões, principalmente

¹⁶⁷ Fazendo uma análise das contas da Previdência Social, podemos observar que somente a partir de 1993 é que foi possível sentir os efeitos de algumas medidas aprovadas na promulgação da Constituição Federal de 1988.

nas regiões próximas da miséria, conforme Tabela 8.2 abaixo. Para a realização desse estudo comparativo entre as regiões do país, DELGADO (1997) faz três cortes em termos de renda. O primeiro engloba o grupo de estados cuja renda média domiciliar é de 95 e 130 dólares e compreende os estados da Região Nordeste com exceção do Maranhão. Nesse primeiro grupo observou-se que a participação da renda dos inativos, representado pelas aposentadorias auferidas, na renda total familiar ficou em torno de 20 a 25% em 1991. Essa participação cresceu significativamente entre 1991/1993 passando para 50 %.

Tabela 8.2.

RANKING E EVOLUÇÃO DA RENDA DOMICILIAR RURAL NOS ESTADOS

1991/1993 (EM US\$)

Estados	Renda Média Domiciliar Rural		RIR/YDR (%)	
	1991	1993	1991	1993
CE	95	121,4	25,3	48,5
PI	96	138,5	27,6	49,0
PB	100	127,8	35,8	63,2
BA	114	155,1	19,2	30,1
RN	122	175,7	26,2	39,6
SE	129	156,0	19,0	38,3
PE	130	118,7	22,4	55,8
AL	130	135,4	17,8	34,7
MA	175	193,2	10,7	19,5
GO	185	260,4	13,0	17,9
RO	187	-	7,2	-
ES	188	205,6	10,5	23,9
AC	198	-	17,2	-
RJ	202	22,9	17,0	23,1
MG	205	219,2	12,0	25,0
PR	205	335,8	12,2	20,9
AM	212	-	11,3	-
MG	231	294,3	8,1	11,4
MS	231	294,3	11,6	20,7
RS	245	404,2	8,5	14,6
SC	264	427,0	6,2	9,9
PA	280	-	4,9	-
SP	360	419,8	8,5	14,3
DF	519	743,1	14,2	17,5

Fonte: IBGE, Censo Demográfico do Brasil – 1991, PNAD – 1992 e 1993, e MPAS, anuário estatístico da Previdência Social – 1993. Extraído de Delgado (1997). Dados da Região Norte ausentes por inexistência de levantamento da PNAD. RIR = renda dos inativos rurais; YDR = Renda Pessoal Disponível

O segundo grupo de Estados cuja renda familiar rural é de 150 a 250 dólares mensais, a participação da renda dos inativos rurais sobre a renda rural ficou em torno de 11 a 17% em 1991. Já o crescimento durante o triênio de 1991/1993 se deu de modo menos acentuado ficando entre 20 a 25%. (DELGADO, 1997, p. 20).

Por último, para o grupo cuja renda familiar rural é superior a 250 dólares, essa participação em 1991 foi de 8-15%, contra 10-20% de crescimento em 1991/1993.

Nesse trabalho, DELGADO (1997) mostra claramente a importância dos benefícios rurais principalmente nas regiões mais pobres. A participação da renda auferida dos inativos na renda familiar total é significativamente maior nessas regiões menos favorecidas do que nas regiões mais ricas. Ademais, essa injeção de recursos nas áreas mais pobres funciona também como uma forma de evitar o êxodo em massa para os grandes centros urbanos.

Apesar de todos os efeitos benéficos das medidas aprovadas na promulgação da Constituição Federal em 1988 principalmente para a população rural em específico, os efeitos foram perversos para o equilíbrio das contas da previdência. Desde 1993, quando entraram em vigor as novas regras adotadas na Constituição Federal 1988, DELGADO (1997) aponta também outros fatores que, de certa forma, contribuíram para o agravamento do déficit da previdência rural como, por exemplo, as falhas existentes na estrutura de arrecadação previdenciária rural. Segundo DELGADO (1997), se essa estrutura de arrecadação fosse de fato eficiente, o déficit do subsistema rural que em 1995 foi de 50% cairia para uns 16,5%. (DELGADO, 1997, p. 39).

Como podemos visualizar abaixo, a situação do sistema previdenciário rural agravou-se consideravelmente após a entrada em vigor das medidas constitucionais aprovadas em 1988.¹⁶⁸ Em 1995, por exemplo, a despesa com benefícios permanentes era da ordem de R\$ 6,978 bilhões e o montante arrecadado servia apenas para cobrir a metade

¹⁶⁸ A partir de 1991, após a aprovação dos Planos de Custeio e de Organização da Previdência Social (Lei nº. 8.212 e 8.213), passaram a vigorar os dispositivos da Constituição Federal de 1988.

desta despesa. Nos anos anteriores, o que se observou foi quase que um fluxo de caixa perfeito de entrada e saídas iguais.¹⁶⁹

TABELA 8.3.

DESPESAS E FONTES DE FINANCIAMENTO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO RURAL
1991/95

(Em R\$ milhões de agosto de 1994)

Orcamento	1991	1993	1994	1995
I. Despesas com Benefícios Permanentes *	2.340,24	6.018,28	6.883,97	6.978,74
1. Aposentadorias	1.359,72	3.969,70	4.559,98	4.639,06
2. Pensões	626,51	1.434,46	1.654,28	1.707,27
3. Rendas mensais vitalícias	354,01	614,12	669,71	632,41
II- Arrecadação do subsistema agropecuário	3.013,62	3.634,48	3.555,97	3.408,91
1. Fonte agropecuária	186,65	176,75	323,99	374,86
2. Fonte folha de salário	0,00	323,80	219,72	225,25
3. Fonte contribuições urbanas.	2.212,85	2.464,22	2.379,85	2.808,80
III- Déficit (-) ou Superávit (+)	-673,38	2.383,80	3.328,00	3.569,83

Nota: * Considera-se apenas o valor dos benefícios de duração continuada. Os demais benefícios “acidentários” e “outros” são insignificantes em termos de valor. Representaram, em 1993, cerca de 0,2% do valor total dos Benefícios Rurais Emitidos. (Extraído de DELGADO, 1997, p. 33).

Esse quadro poderia ser bem diferente, mas por motivos políticos ou por qualquer outro motivo não só essas medidas mais específicas aos trabalhadores rurais como outras passaram pela aprovação nas bancadas parlamentares em 1988, sem o menor estudo técnico mais severo. Os resultados positivos e negativos foram levantados, mas como mostra SCHWARZER (2000, p. 17) :

“[...] No entanto, por si, o fato de o subsistema ser deficitário não é grave, como poderia parecer inicialmente [...] o subsistema previdenciário rural apresenta uma série de externalidades positivas, que

¹⁶⁹ As principais fontes de custeio do sistema de previdência rural conforme explicitado no Art. 202 da Constituição Federal são:

- a) a contribuição sobre a folha de pagamento do setor rural (do empregador rural, dos autônomos e dos empregados formais);
- b) a contribuição sobre a comercialização da produção primária (do segurado especial originalmente e depois de pessoas físicas e jurídicas rurais); e
- c) a contribuição sobre a folha de pagamento urbana vinculada ao setor rural (da empresa urbana).

parecem ir muito além da proteção específica aos segurados rurais e beneficiam a sociedade brasileira [...]. ”

De fato, como mostrou o trabalho de DELGADO (1997), as externalidades são inúmeras, mas não devemos também subestimar o impacto de uma política dessa natureza na obtenção de votos. Como mostra BEZERRA (2000), os pleitos ano após ano precisam ser renovados e isso exige um cultivo das relações com os oligarcas e os poderes locais como condição para a ascensão política e a vitória nas eleições. E os municípios principalmente constituem na principal base política de qualquer parlamentar, ainda que não tenha nenhum impeditivo do mesmo ser eleito em todo o Estado. O que se observa na prática é uma forma de distritalização do voto e somente através do apoio dos prefeitos e lideranças locais que os parlamentares conseguem manter e expandir as suas redes políticas.

Talvez tenha sido esse o sentimento que guiou as decisões dos constituintes naquela época, ao universalizar e uniformizar a Previdência Social eliminando qualquer discriminação entre trabalhadores rurais e urbanos, independente dos resultados financeiros que a aprovação dessas medidas pudessem acarretar.

Mais uma vez, a lógica das decisões tomadas no que diz respeito à previdência dos trabalhadores rurais também fugiu da lógica racional e econômica defendida por NORTH (1990). Como podemos ver, as decisões econômicas percorreram uma outra esfera, a política, cuja racionalidade difere da embutida nas decisões econômicas.

8.3.2. A APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO E OS SEUS EFEITOS PERVERSOS

Outro aspecto que devemos também enfatizar diz respeito à aposentadoria por tempo de serviço (ATS). A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que para a concessão de tal benefício é necessário a comprovação de um período de 30 a 35 anos de serviço para homens e mulheres, respectivamente, com redução de 5 anos de idade para os professores de ambos os sexos. Comparado com outros benefícios previdenciários a ATS requer um período menor para a concessão desse benefício pois em geral se dirige aos trabalhadores cuja atividade profissional esteja sujeita a condições insalubres ou que prejudique a integridade física do trabalhador.

O único problema da ATS é que é bastante perversa dentro do atual quadro demográfico populacional. O discurso dos defensores da ATS envereda pela argumentação de que as pessoas mais pobres começam a trabalhar muito cedo, por volta dos 10 e 14 anos. A ATS funcionaria como um modo de premiar a todos aqueles que iniciaram a sua jornada de trabalho precocemente, até porque a esperança de vida ao nascer dessas pessoas é menor do que aquelas de maior nível de renda. Portanto, seria injusto privar essas pessoas que iniciaram bem cedo no mercado de trabalho de alguns anos de “sossego” no futuro.

Essa argumentação pró-ATS é um tanto falha em vários aspectos. Primeiramente, de acordo com estudos realizados pelo IBGE, a expectativa de vida do brasileiro vem aumentando a cada década. Isso quer dizer que a ATS privilegia cidadãos relativamente jovens e que, na prática, ainda teriam condições de sobra para continuar exercendo suas atividades. A ATS funcionaria, neste caso, como privilégios de poucos e, por que não dizer, uma fonte extra de renda, uma vez que não houve perda total da capacidade laborativa do sujeito.

Os dados da Tabela 8.4 comprovam que isto, de fato, acontece. Em 1997, 40% do total de pessoas das áreas urbanas que tinham se aposentado até então por tempo de serviço pelo INSS tinham menos de 50 anos e 90% tinham menos de 60 anos de idade.

TABELA 8.4.

BRASIL- ESTOQUE DE APOSENTADORIAS URBANAS POR TEMPO DE SERVIÇO, POR GRUPOS DE IDADE NA DATA DE CONCESSÃO (%)

Idade (anos na data de início do benefício)	1997 Homens	Mulheres	TOTAL
< 50	37,60	49,00	39,50
< 55	70,00	77,60	71,40
< 60	89,90	95,50	90,80
< 65	98,70	99,10	98,80

Obs:

(a) Exclui um pequeno contingente de idade ignorada.

(b) Inclui pessoas de sexo ignorado.

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – 1997.

A ATS estimula a saída precoce do trabalhador do mercado de trabalho e significa um prejuízo para a sociedade em dose dupla, pois de um lado terá que amparar esse trabalhador pelo resto da vida e por outro a sociedade deixará de receber os frutos do trabalho desse aposentado precoce no auge da sua capacidade laborativa.

O segundo ponto mostra que ATS não consegue alcançar o seu objetivo primeiro que é o de amparar essa classe de cidadãos menos abastados e que, por um motivo ou outro, foram lançados ao mercado de trabalho bem cedo antes da grande maioria dos trabalhadores. As pesquisas mostram que as pessoas beneficiadas pela ATS são justamente aquelas que provêm de empregos estáveis ou que mudaram pouco de serviço. Mais uma vez, a ATS penalizaria justamente os mais pobres e menos estáveis e, portanto, os que poderiam ser os grandes beneficiários.

Os dados mostram que a concessão da ATS é maior justamente nas regiões onde o nível de salários é maior, como é o caso das regiões Sudeste e Sul. Como se pode observar na Tabela 8.5 na Região Nordeste, onde se registra a menor expectativa de vida ao nascer, a participação da ATS no total de aposentadorias urbanas em manutenção é de apenas 5,32% contra 32,98% da Região Sudeste.

TABELA 8.5.

PROPORÇÃO DA QUANTIDADE DE ATS EM RELAÇÃO AO TOTAL DE APOSENTADORIAS URBANAS EM MANUTENÇÃO VERSUS EXPECTATIVA DE VIDA AO NASCER, SEGUNDO REGIÃO (1998)

Região	ATS -% do Total de Aposentadorias Urbanas em Manutenção	Expectativa de vida ao Nascer (1990)
Norte	0,62	67
Nordeste	5,32	64
Sudeste	32,98	68
Sul	9,86	69
Centro-Oeste	0,96	68
Brasil	49,73	66

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (1998) e IBGE (1994)

O Brasil ainda é um dos poucos países que adotam a figura da aposentadoria por tempo de serviço (ATS). Existem outros países que adotam a ATS, como Benin, Egito, Equador, Irã, Iraque e Kuwait. A situação econômica desses países é completamente diferente da nossa. Trata-se não só de países ricos, mas de grandes exportadores de petróleo. O Brasil – que não é exportador de petróleo – não tem recursos que lhe permitam sustentar um regime tão generoso de aposentadorias. Portanto, é bastante compreensível que, a partir de certo instante, o sistema previdenciário passou a apresentar déficits crescentes.

Na década de 80 e 90, a taxa de crescimento anual da quantidade de benefícios em manutenção ficou acima da taxa de crescimento populacional. Isto, segundo GIAMBIAGI e ALÉM (1998), é reflexo do próprio processo de envelhecimento da população e do aumento do grau de urbanização que de certa maneira contribuíram para o aumento do grau de informação e, conseqüentemente, da demanda por aposentadorias. A entrada da mulher no mercado de trabalho também contribuiu para a elevação na concessão desses benefícios. Tomando esses fatores conjuntamente, podemos compreender melhor o aumento ocorrido na taxa de crescimento dos benefícios mantidos. (GIAMBIAGI e ALÉM 1998, p. 227).

O estoque de ATS, por exemplo, cresceu a uma taxa média de 8,2% entre o período de 1980/1997, contra uma taxa média de crescimento de 5% ao ano do total de benefícios. Já o estoque do total de aposentadorias cresceu à taxa média de 5,8% ao ano. Considerando que a ATS corresponde à cerca de 50,1% do total de aposentadorias urbanas em manutenção em 1998; uma taxa de crescimento acima da taxa média total é um fator preocupante, pois de certo modo, exerce uma pressão negativa sobre o equilíbrio econômico do sistema.

Como mostram as palavras de GIAMBIAGI et alli (1996, p. 11):

“Essa transição demográfica modifica de forma expressiva o volume e a composição das demandas sociais e intensifica sensivelmente os problemas da previdência social, o que torna indispensável repensar o atual sistema de aposentadoria.”

TABELA 8.6.

PREVIDÊNCIA SOCIAL: TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO ANUAL DA QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS EM MANUTENÇÃO – 1981/1997 (% A .A)

	1981/1985	1986/1990	1991/1995	1996/1997
TOTAL	6,6	3,1	5,3	4,9
Previdenciários	7,0	3,4	6,2	3,8
Aposentadorias	7,7	3,2	8,3	4,1
Idade	7,3	3,9	12	1,4
Urbanos	14,8	9,6	9,3	4,4
Rurais	5,6	2	13	0,3
Tempo de Serviço	9,7	3,3	9,8	12,8
Invalidez	7,1	2,1	0,5	0,8
Pensões	8,1	5,8	4,2	3,6
Outros (a)	0,9	-3,3	-6,8	-1,4
Assistenciais/Acidentários	4,4	1,4	0,1	12,8

Fonte: Extraído de GIAMBIAGI e ALÉM (1998)

A ATS é apenas mais uma observação que podemos fazer com relação ao sistema previdenciário brasileiro vigente. Como atestam as palavras do autor acima, a sobrevivência do sistema e de todos que já estão atrelados a esse sistema depende de uma reestruturação ampla e profunda do atual modelo de previdência. A seguir, veremos como se encontra o sistema previdenciário público, e a partir daí, faremos também uma análise dos pontos mais críticos e que podem comprometer a sustentabilidade do mesmo.

8.3.3. OS SERVIDORES PÚBLICOS E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 também teve um impacto forte no que se refere à situação do funcionalismo público federal, estadual e municipal. Na maioria das vezes induziu mudanças que dificultaram o fechamento das contas públicas.

As principais medidas constitucionais relativas aos servidores públicos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios incluídas suas autarquias e

fundações estão contidas no art. 40. Fazendo um resumo desses dispositivos contidos na CF/88, temos:

- a) **Criação do Regime Jurídico Único**: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam instituir, no âmbito de suas competências, regimes jurídicos únicos e planos de carreira para servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações (art.39);
- b) **Reajuste Integral das Aposentadorias Públicas**: as aposentadorias dos servidores devem ocorrer com proventos iguais à última remuneração. Qualquer reajuste concedido aos servidores ativos deveria também ser repassado a todos aqueles que estivessem na inatividade (art.40 § 4º);
- c) **Aposentadoria por Idade**: ficou estabelecido o limite de idade de 65 anos, se homem e aos 60, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço (art.4, I, d); e
- d) **Aposentadoria com Base no Último Salário**: o valor da aposentadoria se basear-se-ia na última remuneração percebida pelo servidor público. Não havia qualquer exigência prévia de uma carência (art.40, § 3º).

Em 1994, iniciou-se a tão sonhada Revisão Constitucional e durante esse período vários dispositivos foram criados ou eliminados da íntegra do texto da Constituição de 1988. Durante esse período ocorreram acaloradas discussões em torno do assunto, mas que não resultaram em grandes mudanças para a previdência do setor público de modo geral. Como mostram as palavras de PEREIRA (2001, p.155):

“[...] apenas uma emenda foi encaminhada. Isso permitiu que uma parcela reduzida, mas poderosa de funcionários públicos conseguisse se esconder por trás dos trabalhadores do setor privado, que sentiram ameaçados, embora não estivessem sendo destituídos de direitos e benefícios significativos, [...] apesar dos esforços do governo apenas uma parcela do que se pretendia foi aprovada.”

8.3.3.1. *Regime Jurídico Único*

Em meio a tanta adversidade como apontam (OLIVEIRA et alli, 1998) uma das maiores “caixas-pretas” do país é justamente saber qual será o futuro dos sistemas de previdência do funcionalismo público.

A promulgação da CF/88 instituiu a criação do Regime Jurídico Único (RJU) por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Na verdade, o RJU transformaria os funcionários regidos pela CLT em estatutários. Em um primeiro momento, essa medida gerou um certo alívio financeiro, uma vez que não haveria mais a necessidade de contribuir com o INSS e para o FGTS (uma redução de cerca de 30% da folha) e, segundo, as contribuições adicionais provenientes das realizadas pelos servidores com os recursos provenientes das compensações financeiras entre regimes transformaram-se em uma espécie de recurso extra para essas esferas. Em muitos casos, estas contribuições não chegaram sequer a serem repassadas integralmente aos institutos de previdência. (OLIVEIRA et alli, 1998, p. 363).

Como os antigos IAP's, os Regimes Jurídicos Únicos foram criados sem o menor rigor atuarial, em alguns casos concediam aposentadorias bem superiores do que o teto assegurado pelo Regime Geral.¹⁷⁰ Com o passar dos anos, o que era uma solução “miraculosa” sem tornará em um problema no médio prazo, quando os servidores começarem a se aposentar pelo novo regime. (OLIVEIRA et alli, 1998, p. 363).

Em 200,1 por exemplo, quase todos os estados da federação estavam com boa parte dos seus recursos destinados ao pagamento dos benefícios previdenciários. As elevadas aposentadorias são, a meu ver, as maiores vilãs para o alcance do equilíbrio financeiro dos sistemas previdenciários públicos de modo geral. A aposentadoria média concedida pelos RJU estaduais é de 6,2 salários mínimos. Se fizermos uma comparação com a aposentadoria média de 1,9 salários mínimos concedida pelo INSS, essa diferença é realmente significativa não só monetariamente mas também em termos de fluxo futuro. A sustentabilidade desses “IAP's estaduais” está diretamente relacionada com o nível de

¹⁷⁰ Alguns dados mostram que para a grande maioria dos estados e municípios, mais de 40% da folha de pagamentos estavam comprometidos com gastos com inativos. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1998, p. 270).

reservas acumulados. Quanto maior esse fluxo de concessão de benefícios, maior terá que ser o volume dessas reservas.

Quanto menor a idade de concessão desses benefícios maior terá que ser também o montante de recursos acumulados sob a forma de reservas. E este também é um fator que compromete e dificulta o alcance da sustentabilidade desses sistemas previdenciários estaduais.

TABELA 8.7.
SERVIDORES PÚBLICOS ESTATUTÁRIOS ESTADUAIS ATIVOS:
REMUNERAÇÃO E IDADE MÉDIA – 1996

ESTADOS	Remuneração Média (*)	Idade
RO	6,2	38
AC	4,5	38
AM	5,9	40
RR	8,6	37
PA	4,7	40
AP	9,5	32
TO	4,8	37
MA	4	43
PI	10	38
CE	8,6	44
RN	2,8	44
PB	2,7	41
PE	5,4	40
AL	4	41
SE	4,8	40
BA	4,8	44
MG	6,8	41
ES	7,9	38
RJ	5,5	42
SP	7,1	38
PR	8,4	40
SC	7,8	40
RS	6,9	41
MS	5,1	39
MT	6,4	41
GO	4,2	39
DF	12,5	37
TOTAL	6,2	40

Fonte: RAIS/96.

Elaboração: DEPS/SPS/MPAS.

(*) Em salários mínimos

Como mostra a Tabela 8.7, a idade média de concessão desses benefícios do RJU é de 40 anos de idade; em alguns estados, essa idade chega a 32 anos. Se considerarmos a elevação da expectativa de vida do brasileiro nos últimos anos, qualquer concessão previdenciária nessa faixa de idade torna quase inviável a obtenção de um equilíbrio no seu fluxo de caixa. O alcance de um equilíbrio entre despesas e receitas previdenciárias exigiria uma alíquota de contribuição mais elevada, de modo que possibilitasse a formação de um fundo de recursos razoáveis para fazer frente a todos os anos futuros de concessão previdenciária.

Sendo assim, desde 1999 vários esforços já estão sendo feitos nessa direção com o propósito de melhorar a situação financeira dos sistemas estaduais. O quadro abaixo nos fornece uma visão detalhada por Estado das providências que estão sendo tomadas para alcançar esse equilíbrio. Perceba que na maioria dos estados brasileiro houve uma revisão das alíquotas de contribuição e o resultado foi um inevitável aumento da mesma. Alguns estados instituíram a contribuição obrigatória dos pensionistas ao sistema previdenciário. Infelizmente, tal medida foi barrada em alguns estados sob a alegação da institucionalidade da mesma. Dentre os estados cuja medida foi anulada pelo Supremo temos o Rio de Janeiro, Paraná e Pernambuco.

Em agosto de 2001, após o fechamento do acordo do Brasil com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o governo FHC voltou a insistir na aprovação de uma emenda constitucional que estabelecesse a contribuição previdenciária dos inativos da União. Esta proposta, no entanto, já foi rejeitada quatro vezes pelo Congresso e só passou em forma de lei, em 1998, no pacote fiscal para proteger o país das possíveis turbulências da crise russa. Logo depois, foi derrubada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). (Jornal O Estado de São Paulo, 8 de agosto de 2001, p. B1).

TABELA 8.8.
REFORMA DA PREVIDÊNCIA NOS ESTADOS – 1998-2000

ESTADO	Servidor	Situação anterior	Situação atual	Data da Alteração
AM	Ativo	8%	14%	Jun/1999. Cobranças de inativos e pensionistas suspensa pelo STF
	Inativo	-	14%	
	Pensionista	-	14%	
AP	Ativo	-	8%	Jul/99
	Inativo	-	8%	
	Pensionista	-	-	
BA	Ativo	5%	8%	Jan/98, as alíquotas são progressivas até atingir 12 % em 2004
	Inativo	5%	8%	
	Pensionista	5%	8%	
CE	Ativo	8,50%	11%	Dez/99
	Inativo	-	-	
	Pensionista	-	-	
DF	Ativo	6%	11%	Jul/99
	Inativo	-	-	
	Pensionista	-	-	
GO	Ativo	6%	11%	Jul/00
	Inativo	-	-	
	Pensionista	-	-	
MT	Ativo	6%	8 a 12 %	Jan/99
	Inativo	-	-	
	Pensionista	-	-	

Fonte: MPAS- apresentação de Vinícius Pinheiro Fev/2001

TABELA 8.9.
REFORMA DA PREVIDÊNCIA NOS ESTADOS – 1998-2000

ESTADO	Servidor	Situação anterior	Situação atual	Data da Alteração
MS	Ativo	6% (Inclui saúde)	9% (prev) + 3% (saúde)	Dez/2000. Em 2003 aumenta a alíquota para 10%
	Inativo	-	-	
	Pensionista	-	-	
PE	Ativo	10%	13,50%	Jan/2000. Contribuição de inativos suspensa pelo STF.
	Inativo	10%	9%	
	Pensionista	6,30%	6,50%	
PI	Ativo	8%	8 a 12 %	Jul/99
	Inativo	-	-	
	Pensionista	-	-	
PR	Ativo	10%	10 a 14 %	Dez/2000. Contribuição de inativos suspensa pelo STF.
	Inativo	10%	10 a 14 %	
	Pensionista	10%	10 a 14 %	
RJ	Ativo	9%	11%	Fev/2000. Contribuição de inativos suspensa pelo STF.
	Inativo	-	11%	
	Pensionista	-	11%	
SE	Ativo	6%	8%	Dez/00
	Inativo	6%	8%	
	Pensionista	-	-	
TO	Ativo	8%	9%	Nov/99
	Inativo	8%	9%	
	Pensionista	8%	9%	

Fonte: MPAS- apresentação de Vinícius Pinheiro Fev/2001

Essa intervenção do Supremo numa questão institucional realmente limita os movimentos do governo quando o assunto é equilíbrio das contas públicas. Esse é mais um exemplo recente da situação jurídico-institucional da previdência brasileira. Podemos ver que a decisão de taxar os inativos que, a princípio, parecia ser uma decisão correta do ponto de vista econômico-financeiro e, portanto, completamente afinada dentro com os preceitos da racionalidade econômica. Analisando tal medida sob a perspectiva da ótica jurídica observou-se que o referido ato constitucional feria gravemente os preceitos da lei maior, a Constituição Federal. (Art.5º, p. XXXVI), daí a explicação da sua inconstitucionalidade. Apesar desse impedimento legal, isto não destitui por completo a capacidade do Congresso Nacional em alterar a Constituição Federal, pois se assim fosse estaríamos esbarrando em um dos princípios básicos da democracia, que é o de não criar leis que beneficiem alguns grupos em detrimento de outros. Como mostra ALENCAR (1999), esta foi uma medida sóbria e inteligente adotada em 1988, quando houve a promulgação da Carta Magna que, diante de uma necessidade, abriu “espaço” para alterar a lei, desde que tal mediada não implicasse em prejuízos dos direitos adquiridos. O que está em pauta, na verdade, é a adoção de um imposto com o intuito de reequilibrar as contas da Previdência Social, o direito adquirido de aposentar-se com os proventos correntes segundo as regras vigentes no momento da aposentadoria, permanece intacto. De acordo com a doutrina jurídica, a criação de impostos pelo Estado não se choca com nenhuma das limitações impostas pela Lei Maior.

Como o processo de criação das leis não constitui em um ato isolado mas em um ato coletivo, podemos auferir que nem sempre o resultado é fruto de uma combinação dos anseios e desejos individuais. Outras variáveis contribuem para a formatação da lei ou regra e, portanto, a racionalidade embutida pode ser diferente da vislumbrada por NORTH (1990). O caso acima mencionado é um exemplo de que nem sempre as leis são criadas e modificadas somente dentro da esfera política. É importante considerar a lógica do funcionamento das doutrinas jurídicas e obedecer a elas.

Desde 1999, o Supremo vem suspendendo uma série de medidas que sobretaxavam os inativos estaduais. Estas medidas, por sua vez, tiveram repercussões tanto financeiras

quanto jurídicas e o resultado foi a permanência do desequilíbrio desses sistemas estaduais de previdência e o ganho de causa a outras categorias. Isso corrobora com a nossa tese de que a gênese de muitas instituições brasileiras dentre elas, as leis previdenciárias, fugiu completamente à regra pensada por NORTH (1990).

Na Previdência Social brasileira, por tratar-se de instituições, ou melhor, de leis criadas a partir de decisões coletivas, nem sempre o vetor resultante foi a criação de uma lei que maximizaria os ganhos dos envolvidos no processo de elaboração da mesma, nem sempre a moeda de troca utilizada na criação de determinada instituição foi puramente de ordem monetária. Em alguns instantes, a crença pessoal e individual a ser defendida pode ter influenciado mais fortemente as tomadas de decisão.

Uma avaliação desses fatores é uma tarefa árdua de se mensurar, pois, na prática, não podemos medir com precisão a influência das emoções, dos pensamentos dos indivíduos, das pressões partidárias, etc. Podemos, com certeza, afirmar que o surgimento de instituições não é uma questão estritamente econômica, mas de uma outra ordem em que o momento político, os interesses entre as partes e acima de tudo o poder de negociação devem ser considerados.

8.3.3.2. *Os Servidores Públicos Federais*

Como foi dito anteriormente, diversas variáveis devem ser consideradas ao procedermos em uma análise acerca do surgimento e evolução das instituições. No caso da Previdência Social, poderíamos começar a entender suas aberrações institucionais e que ainda persistem ao longo desses anos todos.

É o caso da previdência pública brasileira cujas distorções são enormes e parecem persistir sem qualquer perspectiva de melhora. Dentre as maiores distorções, encontramos o valor absurdo da aposentadoria auferida por um servidor público da União que não guarda nenhuma relação com a sua vida pregressa e a sua contribuição. Até 1993, os servidores federais não pagavam contribuição para a aposentadoria. Participavam apenas com 6% para as pensões. As aposentadorias percebidas eram devidamente reajustadas conforme os reajustes concedidos aos servidores que estavam na ativa. Em alguns casos, esses proventos chegavam a ultrapassar mais do que os que estavam na ativa. Outra grande

distorção refere-se ao valor da aposentadoria, baseado no último salário percebido na ativa. Essa regra causou grandes prejuízos aos cofres da previdência, pois muitas vezes o servidor nos últimos anos de trabalho lutava para obter alguma promoção salarial de tal modo que isso o beneficiasse para o resto da sua vida, em termos de valor da aposentadoria.

Essa série de distorções institucionais foi, na verdade, fruto de rearranjos políticos realizados no passado. Por muito tempo, a carreira pública foi rotulada como sendo boa e segura, sem riscos maiores de rupturas como normalmente encontramos em qualquer emprego privado. Os dispositivos da Constituição Federal/88 que tratam do servidor público deixam isso bem claro.

As benesses, por sua vez, são demasiadamente grandes sem uma contrapartida financeira adequada. Isso é tão verdade que os números mostram o resultado catastrófico dessa prática.

O aumento da despesa com benefícios não foi acompanhado pela necessária expansão dos recursos que sustentam o financiamento da previdência pública. Desde 1987 a despesa com o pessoal da União, ativos e inativos, vem crescendo a passos largos. Em 1987, a despesa da União com inativos era de R\$ 4.577 milhões de reais, em 1997, esse montante chegou a R\$ 19.097 milhões. Um aumento de mais de 300% ! Fazendo um paralelo com o INSS, esse montante chegou a R\$ 50.592 milhões para um total de 17.473 milhões de segurados, contra 897 mil segurados da União.

Além dessas distorções, os trabalhadores do setor público são os únicos que utilizam tempos fictícios para a obtenção de aposentadoria. Até 1996, a legislação permitia que se incluíssem no cômputo da aposentadoria o cálculo de tempo de Colégio Militar, da escola técnica, do serviço militar obrigatório, das férias em dobro e, ainda, das licenças prêmios não gozadas. Todos esses artifícios foram amplamente utilizados pelos servidores públicos e, mais uma vez, o resultado não poderia ser diferente: culminou na concessão desenfreada de aposentadorias precoces.¹⁷¹

¹⁷¹ As aposentadorias precoces são obtidas graças ao sistema de cálculo generoso do serviço público, que teve como matriz o estatuto do servidor público civil federal, da década de 1950, fundamentalmente não-contributivo. Hoje em dia o sistema é contributivo, mas ainda assim não gera recursos suficientes para arcar com a despesa previdenciária dos servidores públicos. (STEPHANES, 1999, p.35).

Outra grande distorção é a possibilidade de o servidor público requerer a aposentadoria utilizando o tempo de serviço anterior, sem qualquer exigência de um prazo de carência ou de permanência no cargo ou na função.

Além dessas distorções enumeradas, uma das maiores aberrações é o valor exorbitante dos benefícios previdenciários públicos. Como mostra a Tabela 8.10, enquanto os trabalhadores da iniciativa privada que se aposentam pelo INSS auferem uma aposentadoria média no valor de 1,9 salário mínimo um servidor público da esfera legislativa percebe em média 41,5 salários mínimos de aposentadoria. Os trabalhadores da iniciativa privada contribuíram a vida inteira para a obtenção de tal benefício, já os servidores públicos até 1993, contribuíam com 6% do salário para a obtenção do benefício pensão. A contribuição obrigatória para a obtenção da aposentadoria só teve início em 1993 quando ficou estipulado por lei a obrigatoriedade de uma contribuição de 11% sobre o valor do salário.

A diferença de valores também pode ser explicada pelas inúmeras brechas contidas nas leis que permitem que seus aposentados recebam adicionais ao salário da ativa. Segundo STEPHANES (1999), em alguns casos existem aposentados do Executivo que ganham até 12% a mais do que os que estão na ativa. Nas outras esferas, no Legislativo e no Judiciário, a discrepância é ainda maior, chega até 50%. (STEPHANES, 1999, p. 39).

TABELA 8.10.

COMPARAÇÃO ENTRE APOSENTADORIAS EM 1997

Valores Mensais em Salários Mínimos	
INSS	1,9
Executivo	14
Legislativo	41,5
Judiciário	32,8

Fonte: Boletim Estatístico MARE de dezembro de 1997 e MPAS/SPS. (Extraído do Livro Brando, 1997)

Na esfera federal, por exemplo, o valor médio da aposentadoria não guarda nenhuma relação com a vida passada do servidor e com as contribuições efetuadas ao longo da vida laboral, pois no seu cálculo só entra o valor da última remuneração percebida.

Todas essas distorções apresentadas justificam com clareza a atual situação dos sistemas previdenciários públicos de modo geral. Uma série de reformas aguardam votações, por se tratar de matérias delicadas, não se espera evolução rápida em ano eleitoral.

8.3.3.3. *Ex-combatentes e Anistiados*

Outra grande distorção encontra-se nos benefícios concedidos a ex-combatentes. De acordo com a Lei nº.4.297 de 1963, todo e qualquer ex-combatente que durante a eclosão da Segunda Guerra Mundial tivesse servido, como convocado ou não, nas operações da Itália ou ainda que tivesse integrado a Força Aérea Brasileira, a Marinha de Guerra ou a Marinha Mercante têm direito a aposentadoria diferenciada. Por se tratar de uma missão em prol da pátria, a lei instituiu tratamento diferenciado mesmo que tal missão não tenha gerado lesões ou efeitos maiores ao ex-combatente. Como mostra a Tabela 8.11 abaixo, os vencimentos são realmente bastante generosos se comparados com os concedidos à maioria da população aposentada pelo INSS. Em 1997 ainda 5.143 benefícios eram mantidos.

Tabela 8.11.

OS MARAJÁS DO INSS

Categoria	No.	Gasto mensal	Valor médio	Valor máximo
Aposentadoria de ex-combatente	93	1,234 milhão	13.268	31.527
Pensão por morte de ex-combatente	50	915 mil	18.300	30.106
Aposentadoria por anistiado	51	550 mil	10.784	23.284
Pensão por morte de ex-combatente	1	11,4 mil	11.400	11.400
Ex-segurado dos Iaps	4	34,5 mil	8.625	11.833

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social (Extraído do Livro Branco, 1997)

Outro grupo que também abarca generosas aposentadorias é o grupo dos anistiados. Este grupo compreende todas aquelas pessoas que cometeram crimes políticos e eleitorais ou ainda, aqueles que tiveram os seus direitos políticos suspensos. A anistia concedida a

este grupo engloba o período de 18 de setembro de 1946 até a data em que foi promulgada a Constituição Federal.

O valor médio da aposentadoria deste grupo baseia-se no último salário percebido pelo segurado no emprego ocupado à época da destituição por ato de exceção, acrescido das promoções a que faria jus até 5 de outubro de 1988. Esse valor não estava subordinado a nenhum teto, como era o caso dos demais trabalhadores. Os reajustes também são concedidos a esses aposentados toda a vez que os salários dos que estão na ativa são ajustados.

De acordo com dados de 1996, o valor médio das aposentadorias excepcionais para anistiados era de R\$ 1.712 enquanto as pensões por morte recebidas por dependentes era de R\$ 1.359. Apesar de serem relativamente “normais” os valores das aposentadorias concedidas, encontramos ainda assim enormes disparidades em cada espécie de benefício concedido. Um levantamento realizado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social revela nos que, em 1996, cerca de 200 benefícios eram concedidos a estes dois grupos e, para surpresa, os valores ultrapassavam a 100 salários mínimos!!! (STEPHANES, 1999, p. 118).

8.4 - A SEGURIDADE SOCIAL E AS DISCUSSÕES APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Além das atrocidades institucionais elencadas acima, o desequilíbrio financeiro da Previdência Social agravou-se após a aprovação das medidas contidas na Constituição Federal. Pode-se perceber claramente no corpo da Constituição Federal de 1988 a presença da expressão “direitos” em contraposição à virtual ausência da expressão “deveres”. Essa desconexão entre direitos e deveres mostra claramente a preocupação dos constituintes em assegurar o acesso de diferentes grupos e categorias a recursos públicos do que viabilizar as fontes de financiamento que permitissem atingir esse objetivo, sem ônus fiscais. (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p. 216).

A questão envolvendo a capacidade da previdência em financiar esses novos direitos previdenciários arrastou-se por um longo período após a promulgação da CF/88 até que, em 1991, finalmente foi publicado as leis nº. 8.212 e 8.213 – Plano de Custeio e Organização da Seguridade. Acreditava-se que a crise da previdência devia-se não somente as medidas aprovadas durante à elaboração da CF/88 como também ao esgotamento de um padrão de financiamento adotado até então. (OLIVEIRA et alli, 1998, p. 347).

Em relação à regulamentação anterior, o novo plano de benefícios introduziu várias modificações:

- a) extinção das diferenças existentes dos benefícios previdenciários concedidos para a população rural e urbana;
- b) concessão de pensão também ao homem em caso de morte da esposa segurada (já previsto na Constituição, mas só regulamentada nesta lei);
- c) introdução de aposentadoria proporcional à mulher (idem);
- d) redução do limite para concessão de aposentadoria por velhice, do trabalhador rural do sexo masculino de 65 para 60 anos (idem);
- e) concessão de aposentadoria por velhice à mulher rural aos 55 anos (idem); e
- f) extensão dos benefícios a todos os contribuintes do sistema, com exceção do salário-família, que não se aplica ao trabalhador doméstico e ao segurado trabalhador avulso.

Com o governo Collor, em 1990, uma série de alterações institucionais foi inserida no seio da seguridade social. O Ministério da Previdência e Assistência Social por exemplo, foi extinto e suas atribuições divididas. As áreas assistencial e de saúde passaram para o Ministério da Ação Social e da Saúde e a da previdência foi incorporada sob a forma de Secretaria Nacional no então recém-criado Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS). Foi também criado o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada ao MTPS, mediante a fusão do INPS e do IAPAS e o deslocamento do INAMPS para o Ministério da Saúde.

Após sancionar as leis nºs 8.212 e 8.213, o Executivo apresentou uma proposta de reforma da seguridade social para ser discutida pelos vários setores representativos da

sociedade. Esta proposta visava a alterar não só em conteúdo bem como a linha mestra do que vem a ser seguridade social e para que serve.

Aproveitando a Revisão Constitucional ocorrida em 1992, as discussões em torno dos rumos da previdência social brasileira propiciaram o surgimento de um número diverso de propostas de emendas à Constituição. Inicialmente, teve-se o Relatório Antonio Brito à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (1992), passando em seguida pelos relatórios Nelson Jobim (1995), Euler Ribeiro, Michel Temer, Beni Veras (1997) e Arnaldo Madeira (1998) até finalmente a aprovação, em 17.12.98, da Emenda Constitucional nº.20 que legalizou as alterações inseridas na previdência brasileira. (MARTINEZ, 1999, prefácio).

Como já estava prevista na Constituição Federal de 1988, o próprio processo de Revisão Constitucional, que teve início em 1992, fomentou o surgimento de debates e discussões em torno do futuro da Previdência Social. Vários debates e propostas de emenda foram apresentados, algumas de iniciativa do Executivo outras de parlamentares dos mais diferentes matizes ideológicos. (AMARO e ALBUQUERQUE, 1998, p. 14).

Apesar dos esforços empreendidos na mudança da Previdência Social brasileira vários dispositivos constitucionais continuaram em vigor enquanto a legislação infraconstitucional foi enormemente modificada.

A proposta discutida e votada em 1992, por exemplo, tinha como linha mestra a unificação dos regimes previdenciários dos servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada e a criação de dois sistemas gerais: um básico, com benefícios limitados a valor inferior ao atual teto dos benefícios previdenciários e outro complementar, destinado àqueles com remuneração superior ao valor máximo estabelecido no regime básico. Mas o que se observou em 1993, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº. 8.742 – foi uma *acomodação* das intenções das forças política do governo Collor. Dentre as principais medidas, temos:

- a) garantia da concessão do benefício equivalente a 1SM à pessoa portadora de deficiência e ao idoso desde que comprovem a falta de capacidade de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família;

- b) pagamento de auxílio- natalidade ou auxílio-funeral equivalente a 1SM a todas as famílias com renda per capita inferior a 25% do SM.

Como mostra AMARO e ALBUQUERQUE (1998), a Revisão Constitucional apenas reascendeu os ânimos em torno da questão previdenciária, inclusive o parecer final não foi se quer votado. Apesar de tal parecer ter sugerido a implantação de um sistema previdenciário igual para todos os trabalhadores, a alternativa mais plausível do ponto de vista político seria a manutenção dos três regimes previdenciários – dos trabalhadores da iniciativa privada, dos servidores públicos e dos servidores militares.

Embora tenha sido a medida mais afinada para o momento político da época no que diz respeito ao equilíbrio das contas da previdência, foi uma medida que simplesmente contribuiu para o agravamento da situação econômico-financeira da previdência social.

8.5 - A TRAMITAÇÃO DAS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

A reforma da previdência brasileira arrastou-se por muitos anos no Congresso Nacional. Em 1995, o Brasil deu o primeiro passo em direção à reformulação do sistema previdenciário remetendo ao Congresso Nacional (Mensagem 306)¹⁷² uma proposta de emenda constitucional do sistema previdenciário brasileiro.

Mais tarde, esta emenda converteu-se na PEC 33/96¹⁷³ — Proposta de Emenda à Constituição, com intuito de remover da Constituição Federal os detalhes sobre o sistema previdenciário deixando maior o campo de flexibilidade para a discussão em termos de

¹⁷² A chamada Reforma da Previdência (Mensagem 306), na realidade integrava um conjunto maior de emendas constitucionais cujo objetivo era conter o déficit público, aumentar a produtividade e liberalizar a economia. (OLIVEIRA et alli, 1999, p. 4).

¹⁷³ Qualquer Proposta de Emenda à Constituição, PEC, é submetida a uma longa tramitação no Congresso Nacional. Primeiramente, a proposta é analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e Redação (CCJR) na Câmara dos Deputados. Em seguida, é submetida a uma comissão especial que deliberará sobre o seu mérito. Uma vez aprovada nessas duas instâncias, segue para o plenário onde é votada e somente aprovada com o voto de 3/5 dos membros da Casa. Em seguida, vai para o Senado onde também passa por uma Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) que pronunciará sobre o mérito da proposta e, em seguida encaminhará para o plenário. No Senado Federal, também são necessários 3/5 dos votos dos membros desta Casa. Só são aprovados os itens que foram aprovados pelas duas casas. Os itens alterados no Senado, por exemplo, deverão ser novamente encaminhados Câmara para uma posterior apreciação e votação.

legislação complementar e ordinária.¹⁷⁴ Segundo STEPHANES (1999, p. 142), essa estratégia de "desconstitucionalização" baseou-se em uma experiência universal, que mostra que a maior parte dos países destina dois ou três itens em suas Constituições para a matéria previdenciária, deixando o detalhamento para a lei. Infelizmente, essa prática não foi possível para o caso da previdência brasileira. Ao todo eram mais de 80 itens dedicados ao assunto na Constituição de 1988 e transformá-los em leis ordinárias e complementares não foi possível. Sendo assim, a reforma da previdência caminhou como uma proposta de emenda à Constituição.¹⁷⁵ (STEPHANES, 1999, p. 142).

A tramitação da PEC 33/95 no Congresso Nacional transcorreu de forma lenta e sofreu forte resistência por parte dos grupos políticos. A intensa luta da oposição acabou derrotando uma série de pontos importantes da proposta original o que acabou resultando em um projeto muitas vezes vazio. (STEPHANES, 1999, p. 142).

Na verdade, o empenho do governo na luta por uma reforma verdadeira foi pequeno; a própria escolha da presidência e da relatoria representada pelas figuras do deputado Jair Soares (PFL-RS), ex-ministro da Previdência e Assistência Social e Euler Ribeiro (PMDB-AM) mostrou forte inclinação na preservação do *status quo*. (OLIVEIRA et alli 1998, p. 398).

A PEC 33/95 tinha por objetivo reduzir os desequilíbrios da Previdência Social brasileira, sem que fosse necessária a modificação da estrutura do atual sistema previdenciário brasileiro. As mudanças ocorridas foram puramente paramétricas, ou seja, que alteram o limite de idade para a concessão de benefícios, reduzem benefícios, remodelam o cálculo destes, etc. sem qualquer alteração da estrutura do sistema. A proposta do governo visava a promover um ajuste gradual e contínuo do sistema previdenciário, sempre procurando preservar os direitos adquiridos. Conforme o relato de uma infinidade de autores, a reforma da previdência brasileira foi bastante tímida e menos pretensiosa. A raiz dos problemas atuais não foi realmente atingida e as disparidades e dificuldades de custeio permaneceram.

¹⁷⁴ Na realidade, pretendia-se desconstitucionalizar a reforma constitucional da Previdência Social mas que foi parcialmente abandonada já na Revisão Constitucional de 1995. Entende-se por desconstitucionalizar remeter para legislação complementar dispositivos que não configuram matéria constitucional.

A reforma manteve o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) público e compulsório para todos os trabalhadores da iniciativa privada. Ao mesmo tempo em que o governo estimulou a criação de regimes complementares patrocinados pelas empresas, o ditos fundos de pensão, houve incentivo à adesão das pessoas a fundos próprios de complementação de aposentadoria.

Ainda assim, a proposta do governo enfrentou resistência de grupos fortemente organizados dentro do Congresso Nacional e no Poder Judiciário. Afinal, qualquer proposta de modificação do sistema terá de, no mínimo, reduzir expectativas de direitos ou privilégios detidos por minorias, mas que são influentes parcelas da população.

Segundo AMARO E ALBUQUERQUE (1998, p. 15), a PEC 33/95 identificava-se com a proposta alternativa apresentada por ocasião na Revisão Constitucional em 1994. Dentre os principais objetivos podemos elencar da seguinte forma:

Primeiramente visava a tornar o sistema previdenciário brasileiro viável e equilibrado, tanto financeiramente quanto atuarialmente no longo prazo. Com isso foi proposto as seguintes modificações pelo lado da despesa :

- a) substituir a aposentadoria por tempo de serviço (ATS) por uma outra que combinasse idade e tempo de contribuição;
- b) eliminar a aposentadoria proporcional;
- c) pôr fim no acúmulo de aposentadorias;
- d) retirar da menção a cobertura dos acidentes do trabalho pela Previdência Social;
- e) desvincular os reajustes salariais dos servidores públicos ativos da aposentadoria dos servidores públicos; e
- f) na área de assistência social, desvincular o piso dos benefícios assistenciais do salário mínimo.

No que refere-se ao financiamento da Seguridade Social, a PEC 33/95 vislumbrava:

¹⁷⁵ Para a aprovação de lei complementar e lei ordinária torna-se necessária apenas a maioria simples de votos em cada uma das casas.

- a) a possibilidade de diversificar a base da alíquota de contribuição, de acordo com a atividade econômica do contribuinte;
- b) incluir os aposentados e pensionistas como contribuintes;
- c) suprimir a isenção das entidades beneficentes com relação a contribuição à previdência; e
- d) exigir uma contrapartida dos entes federados para efeito de transferência de recursos para a área de saúde.

Em terceiro, a PEC 33/95 visava a suprimir de vez as diferenças entre trabalhadores urbanos e rurais. A consequência imediata disso seria o fim da aposentadoria especial dos professores e o menor limite de idade para aposentadoria de mulheres e trabalhadores rurais. Esta proposta, no entanto, mantinha intacto o regime de previdência dos servidores públicos, bem como o direito a aposentadoria integral por parte do funcionalismo público.

No que diz respeito à Previdência Complementar, vetava-se a participação do Estado no custeio dos planos de previdência fechada e nos fundos de pensão patrocinados por entes públicos.

Por fim, com respeito aos direitos adquiridos, a PEC 33/95 defendia alguns pontos como a proibição de acumular aposentadorias, a sujeição automática dos proventos a novas regras de ajustamento e a contribuição previdenciária dos servidores inativos e pensionistas. Esta última medida foi rejeitada na Câmara dos Deputados, que ainda se opôs ao fim da imunidade das entidades beneficentes da Assistência Social.

As medidas da PEC 33/95 foram fortemente contestadas e modificadas. Em 17 de julho de 1996, a Câmara dos Deputados encaminhou ao Senado a proposta aprovada, então com o título PEC 33/96. Esta, por sua vez, guardou poucos pontos em comum com a proposta original, mas comparada, com a proposta encaminhada à Câmara dos Deputados os avanços foram bastante tímidos. (AMARO e ALBUQUERQUE, 1998, p.16).

Em linhas gerais, as principais alterações imputadas pela PEC/96 foram:

- a) Manutenção da cobertura previdenciária em caso de reclusão e o salário-família para dependentes dos segurados de baixa renda;

- b) Manutenção de vínculo ao salário mínimo do benefício mensal para as pessoas portadoras de deficiência e para idosos;
- c) Manutenção da ATS, pois muitas contribuições seriam difíceis de se comprovar;
- d) Fim do acúmulo de aposentadorias;
- e) Exigência de no mínimo 10 (dez) anos de serviço público para habilitação de aposentadoria;
- f) Manutenção das regras de concessão de benefícios para homens e mulheres, para trabalhadores urbanos e rurais e para algumas categorias profissionais, como professores e servidores públicos;
- g) Veto quanto à adoção de outros requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadorias e pensão, além do expresso no texto constitucional;
- h) Veto quanto à uniformização dos requisitos e dos critérios vigentes nos regimes previdenciários dos trabalhadores do setor privado e dos funcionários públicos, civis e militares.

Como se vê, a Câmara dos Deputados mobilizou-se pouco para a realização de uma reforma previdenciária verdadeira. De fato, as benesses legalizadas na Constituição Federal ficaram praticamente intactas e a problemática do equilíbrio das contas da previdência mais uma vez ficou para segundo plano. Os interesses da época e o momento político não permitiram alterações profundas, apesar da urgência com relação à inserção de dispositivos que visassem ao equilíbrio das contas.

A idade mínima da proposta do governo, por exemplo, foi terminantemente derrubada pela Câmara dos Deputados. A argumentação utilizada pela bancada era muito fraca, admitia que a manutenção de um sistema de previdência que estabelece idade mínima de saída prejudicaria principalmente os trabalhadores mais pobres, e portanto, os que têm uma menor expectativa de vida. Na prática, esses argumentos são falaciosos principalmente porque mesmo sem idade mínima, os pobres se aposentam em média aos 60 anos de idade. (STEPHANES, 1998, p.143).

Ademais, se considerarmos que é inexpressiva a quantidade de pessoas que começam a trabalhar aos 14-15 anos de idade, o limite de idade mínimo não poderá de

modo algum favorecer a grande maioria, pelo contrário, o percentual de aposentados entre 40 e 50 anos de idade é pequeno.

O estabelecimento de uma idade mínima para a concessão de aposentadoria permitirá eliminar toda e qualquer tipo de distorção mais grave como é fato corriqueiro no serviço público.

Em síntese, a PEC 33/96 não representou de modo significativo uma alteração do *status quo* dos trabalhadores. A PEC 33/96 foi, a meu ver, uma proposta de reforma da previdência bastante tímida, sem maiores ambições quanto à resolução dos problemas da Previdência Social brasileira.

Ainda assim, ao ser votada no Senado em 1996, a PEC 33/96 sofreu diversas alterações tendo que ser reformulada, o que coube ao relator senador Beni Veras apresentar uma nova proposta como substitutivo à PEC 33/96. Dentre as principais alterações inseridas, temos:

- **Aposentadoria dos Homens e das Mulheres:** homens e mulheres poderiam se aposentar após 35 e 30 anos de contribuição para a Previdência Social.
- **Aposentadoria Proporcional por Tempo de Serviço:** extinguiu esse tipo de aposentadoria.
- **Servidores Públicos:** homens e mulheres poderiam se aposentar com 35 e 30 anos de contribuição. Ademais exige-se que o servidor tenha, no mínimo, dez anos de exercício no setor público e cinco anos, no cargo efetivo.
- **Direitos Adquiridos:** todas as aposentadorias e pensões concedidas pelo sistema anterior à data da aprovação do novo sistema estariam asseguradas.
- **Aposentadorias Proporcionais por Tempo de Contribuição:** a concessão deste benefício exigia um tempo de contribuição igual ou mínimo à soma de 30 anos (homens) e 25 anos (mulheres) e ainda um período adicional de contribuição equivalente a 40% do tempo que, na data da aprovação da Emenda, faltaria para atingir os limites de 30 e 25 anos para homens e mulheres.

- **Regras de Transição:** estas regras abrangem todos os indivíduos que tivessem em vias de aposentar-se. Estabeleciam redução da idade mínima para aposentar-se. Em relação ao tempo de serviço que ainda faltaria para a aposentadoria pelas regras anteriores, há um acréscimo de 20% no caso de aposentadoria integral e de 40% para a aposentadoria proporcional. A idade mínima de concessão de aposentadoria integral e proporcional é de 53 e 48 anos para homens e mulheres, respectivamente.
- **Reinserção de Cobrança dos Pensionistas:** mais uma vez foi introduzida a contribuição obrigatória dos aposentados e pensionistas públicos que ultrapassarem o teto dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social.

Segundo GIAMBIAGI E ALÉM (1997, p. 20) a proposta do senador Beni Veras representou uma importante evolução ao *status quo*, à medida que exigiu dos novos trabalhadores um tempo de contribuição significativamente maior do que os 35 anos de contribuição como estipulado na regra atual.

No que concerne a “desconstitucionalização”, a redação aprovada na Câmara dos Deputados foi seguida pelo Senado com várias alterações no texto, no que diz respeito a manutenção do um texto constitucional. Mas mais uma vez, as particularidades foram mantidas permanecendo intocados os benefícios previdenciários de diversas categorias.

8.6 -. A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 20 E AS OUTRAS MEDIDAS APROVADAS

As discussões em torno da previdência social como havíamos mencionado se arrastaram por muitos anos. Segundo VIEIRA e ORNÉLAS (1999), esse adiamento deveu-se tanto a *fatores políticos* quanto a própria *falta de consciência* acerca do comportamento da conta da previdência no longo prazo. (VIEIRA e ORNÉLAS, 1999, p. 8)

O momento que deu início as discussões da previdência era delicado e bastante atribulado marcado, pelo início do Plano Real e das eleições de 1994, sem se esquecer dos momentos difíceis de *impeachment* vivenciados pelo Congresso Nacional e pela população. Uma abordagem sobre cima de um tema de difícil compreensão e que ainda exigia uma

visão mais de longo prazo, sem dúvida alguma também contribuiu para o adiamento da reforma da previdência. Mas, finalmente em 1995, como mencionado anteriormente, iniciou-se o processo de reforma da previdência.

As discussões ocorreram de 1995 a 1998 quando foi aprovada a Emenda Constitucional nº. 20. Inúmeras discussões permearam o debate político da reforma da previdência em que uma visão clientelista quase sempre impedia que os avanços almejados fossem alcançados.

Mesmo que permeada por interesses políticos e ainda fortemente pressionada por um ajuste das contas públicas, a Emenda Constitucional nº. 20 sinalizou uma nova direção. A própria “desconstitucionalização” da forma de cálculo do salário-contribuição foi conseguida e isso abriu um espaço imenso na inserção de critérios técnicos na previdência social.

Até então, a reforma da previdência se deu basicamente em um campo de batalha política em que os critérios atuariais ficaram muitas vezes fora das discussões. As negociações com seus pares e acordos firmados entre as partes negociadoras foram o fator que realmente impulsionou as principais mudanças ocorridas na Previdência Social. Como mostra claramente o texto escrito por NAJBERG e IKEDA (1999, p. 261):

“[...] fica clara a pouca preocupação, até a presente reforma constitucional, de se Ter um modelo de previdência equilibrado em bases atuariais. A previdência não era entendida como um seguro que visava garantir renda para o indivíduo ou grupo familiar quando da perda da capacidade laborativa. Os benefícios não estavam estreitamente vinculados as contribuições, daí o princípio de equidade individual não ser atendido.”

Nesse sentido, em dezembro de 1998, dez anos após a promulgação da Constituição Federal, finalmente a reforma da previdência social é concebida através da promulgação da Emenda Constitucional nº. 20. Esta inseriu alterações tanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), quanto no Regime de Previdência do Setor Público e no Regime de Previdência Complementar.

A própria CF/ 88 sinalizou a importância em implementar “certas” alterações na lei. O artigo 201 da CF/88 mostra claramente isso, conforme podemos ver.

“Art.201 A Previdência Social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá nos termos da lei [....]. ”

A lei estabelece que é imprescindível buscar o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social. Como podemos observar ao longo da história da Previdência Social, as medidas aprovadas para a Previdência Social foram guiadas por uma outra lógica decisória diferente da econômica. As disputas de poder, a troca de favores e votos foram na verdade, a moeda de negociação da Previdência Social por várias vezes. Daí a razão de uma previdência tão desigual e tão diversificada em termos de regimes. Essa falta de uniformidade, ou melhor, de um padrão básico de benefício a ser concedido ao mesmo tempo, gerando injustiças, acabou também num desequilíbrio financeiro. Essa “conta a pagar” não pode ser mais postergada e financiada com moeda sem lastro e tampouco com manobras orçamentárias.

A Emenda Constitucional n.º. 20 surgiu com uma série de inovações, mas se pode dizer que a linha mestra no entanto não foi modificada. O regime previdenciário social continuou sendo um regime de sistema misto, composto por dois pilares básicos. O primeiro pilar, é gerenciado pelo Estado e regido por regras do regime de repartição, ou seja, os ativos financiam os benefícios dos inativos. O segundo pilar compreende em um pilar complementar, voluntário, gerenciado pela iniciativa privada, cujo regime de gerenciamento é o de capitalização, em que o servidor é o responsável direto pela formação do fundo próprio cujos recursos serão destinados ao pagamento dos benefícios futuros.

A idéia do governo continua sendo a de reter para si a responsabilidade da concessão de um benefício máximo equivalente a 10 salários mínimos pagos pelo INSS. Qualquer valor acima deste teto deverá ser financiado pelos fundos complementares, que são de iniciativa própria do segurado e ele mesmo se encarrega em realizar as contribuições necessárias.

Em linhas gerais, podemos elencar as principais medidas da Emenda Constitucional n.º. 20:

1. PREVISÃO DE CONTRIBUIÇÃO DOS SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS PARA A PREVIDÊNCIA DO SERVIÇO PÚBLICO: ficou estabelecido que os servidores que auferirem salário acima de 10 salários mínimos deverão contribuir com o ente estatal;

2. CARÊNCIA PARA APOSENTADORIA NO SERVIÇO PÚBLICO: o servidor que desejar se aposentar terá que ter um tempo mínimo de dez anos de exercício no serviço público e pelo menos cinco anos no cargo em que se pagará a aposentadoria;

3. FIM DA APOSENTADORIA PROPORCIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO NA ÁREA PÚBLICA E NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: fica extinta a aposentadoria proporcional por tempo de serviço, observadas as regras de transição em razão do estabelecimento da aposentadoria por tempo de contribuição com limite de idade;

4. TETO PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA: o valor da aposentadoria não poderá ser superior no momento da concessão ao da remuneração do cargo efetivo do servidor em atividade;

5. GRADAÇÃO DO VALOR DA APOSENTADORIA NO SERVIÇO PÚBLICO CONFORME A FAIXA DE RENDA DO SERVIDOR: somente os servidores que ganham até R\$ 1.800,00 poderão se aposentar com valor integral, estando prevista uma redução gradual até 70% da remuneração para as faixas salariais superiores;

6. PROIBIÇÃO DE ACUMULAÇÃO DE APOSENTADORIAS NO SERVIÇO PÚBLICO: fica proibida a acumulação de aposentadorias no serviço público, à exceção dos cargos que podem ser acumulados na forma da Constituição;

7. VEDAÇÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO FICTÍCIO: fica proibida a utilização de tempo fictício na contagem de tempo para a concessão de aposentadoria no serviço público;

8. FIXAÇÃO DE TETO PARA O ACÚMULO DE APOSENTADORIAS: a soma total dos proventos de inatividade, obtidos a qualquer título, não poderá ultrapassar o valor da remuneração de Ministro de Estado (Art. 37, XI, da C.F.);

9. AUTORIZAÇÃO AO PODER PÚBLICO PARA A INSTITUIÇÃO DE REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA O SERVIDOR PÚBLICO: desde que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios assegurem para seus servidores regime básico de

previdência com o mesmo limite do RGPS (R\$ 1.800,00), poderão instituir fundos complementares;

10. CONSTITUIÇÃO DE FUNDOS DESTINADOS A ASSEGURAR O PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES DO SERVIÇO PÚBLICO E DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS PELO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam autorizados a constituir fundos integrados por contribuições dos seus servidores, e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, para pagamento de aposentadorias e pensões aos seus servidores e respectivos beneficiários, e a União constituirá fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, para assegurar o pagamento de benefícios do regime geral de previdência social.

11. CRITÉRIOS ATUAIS DE CÁLCULO DAS APOSENTADORIAS E PENSÕES DO SERVIÇO PÚBLICO: ficam mantidos os atuais critérios de cálculo de aposentadorias e pensões no serviço público, até a entrada em vigor da lei que disciplinará o assunto, nos casos em que já foram cumpridos todos os requisitos com base na legislação atual;

12. REGRAS DE TRANSIÇÃO–SERVIDORES PÚBLICOS: fica assegurado o direito à aposentadoria voluntária àquele que tenha ingressado regularmente no quadro efetivo da Administração Pública, desde que, cumulativamente:

I – tenha 53 ou 48 anos de idade, se homem ou mulher, respectivamente;

II – tenha 5 anos de efetivo exercício no cargo;

III – conte tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) 35 anos, se homem, 30, se mulher;

b) período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que faltava para atingir o limite da alínea anterior;

13. APOSENTADORIA PROPORCIONAL – REGRAS DE TRANSIÇÃO: o servidor poderá aposentar-se com proventos proporcionais, obedecidas às seguintes condições:

I – conte tempo de contribuição igual, no mínimo, a:

a) 30 anos, se homem, 25 anos, se mulher;

- b) um período adicional de contribuição equivalente a 40% do tempo que faltava para atingir o limite constante da alínea anterior;

II – os proventos corresponderão a 70% do valor máximo, acrescido de 5% por ano adicional;

14. ISENÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO PARA SERVIDOR QUE OPTAR POR PERMANECER EM ATIVIDADE: o servidor público que, contando tempo para aposentar-se integralmente, optar por permanecer em atividade, ficará isento da contribuição previdenciária;

15. APLICAÇÃO A JUÍZES, PROMOTORES E MEMBROS DE TRIBUNAL DE CONTAS DAS REGRAS DA PREVIDÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO: os membros do Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas aposentar-se-ão observando as mesmas regras válidas para o serviço público em geral, nos termos do novo artigo 40 da C.F./88; e

16. EXCEÇÕES À VEDAÇÃO DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS: os inativos que ingressaram no serviço público anteriormente à publicação da Emenda podem acumular proventos com a respectiva remuneração, mas não podem ter outra aposentadoria.

8.6.1 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/98 E O FATOR PREVIDENCIÁRIO

A Emenda Constitucional nº 20/98 e a Lei Geral de Previdência do Setor Público (Lei nº 9.717/98) instituíram o regime de previdência dos servidores da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além de introduzir uma série de mudanças estruturais na previdência dos mesmos.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 20/98 consolidou o "novo" modelo previdenciário e mostrou a importância da contribuição do servidor público para o equilíbrio e saúde do fundo previdenciário dos servidores públicos.

A previdência dos servidores públicos, até então, ou melhor, antes da promulgação da Constituição Federal 1988, funcionava com base apenas no vínculo empregatício. A existência deste era condição suficiente para que se começasse a perceber os benefícios. Vimos que essa é apenas uma entre diversas outras regras de concessão de benefícios “injustas” pois acabam beneficiando um pequeno grupo de cidadãos.

Com a desconstitucionalização da regra de cálculo da aposentadoria, a partir da Emenda Constitucional nº. 20, o Congresso Nacional, em 1999, aprovou o novo método de cálculo da aposentadoria. – o fator previdenciário.

Este novo método de cálculo, na verdade, insere critérios atuariais na fórmula de cálculo da aposentadoria. Antes da aprovação do fator previdenciário, a fórmula de cálculo da aposentadoria baseava-se simplesmente na remuneração dos últimos 36 meses. Esta regra era, no entanto, por si só bastante perversa, gerando distorções crônicas pois nem todas as pessoas tiveram necessariamente uma trajetória ascendente do salário ao final da vida laborativa. De acordo com as estatísticas, esse contingente de assalariados é mínimo se comparado com a grande maioria. Ademais, contabilizar os últimos 36 meses de trabalho é considerar apenas cerca de 10% do tempo de contribuição do trabalhador. Portanto, esta regra é injusta pois além de excluir a grande maioria de casos, é também errada pois não permite a formação de um fundo razoável para a concessão dos benefícios.

Objetivando eliminar tais distorções, a nova regra de cálculo amplia gradualmente a base de cálculo incorporando cerca de 80% das remunerações percebidas ao longo da vida laboral e não mais de 10% da vida laboral. Além disso, introduz-se um fator de cálculo – o fator previdenciário – que corresponde a uma nova equação que considera o tempo de contribuição, a alíquota e a expectativa de sobrevida do segurado no momento da aposentadoria.

Essa conjunção de variáveis permitiu finalmente a elaboração de um critério técnico na concessão de aposentadorias. Vale dizer que a construção deste fator de cálculo foi resultado também de um esforço de várias áreas do governo. Sem a aprovação da Emenda Constitucional nº. 20, a inserção do fator previdenciário seria impossível. Não haveria meios de alterar a regra de cálculo que estava expressa na Constituição Federal.

BOX 8.1. – FATOR PREVIDENCIÁRIO

Em 1999, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei nº. 9.876/99. O propósito deste projeto era aprimorar o sistema previdenciário dos trabalhadores da iniciativa privada, frente as mudanças no mercado de trabalho e a evolução demográfica. Dentre as medidas encabeçadas pelo projeto de lei, estava o fator previdenciário. Objetivando eliminar as distorções da fórmula de cálculo antiga, o fator previdenciário alterou a Previdência Social de forma expressiva. Foi estabelecido que a média de salários de contribuição seria baseada nos 80% maiores salários de contribuição, observados durante toda a vida laboral do trabalhador.

Acredita-se que quando se amplia a sua base de cálculo é possível chegar a um salário benefício compatível com o salário contribuição desse segurado, eliminando de vez as distorções que a outra regra trazia. Ademais, quando se faz a equivalência entre salário benefício e salário-contribuição, as chances de alcançar um equilíbrio nas contas da previdência são bem maiores. Dessa forma, atendendo aos princípios constitucionais de equilíbrio atuarial, a fórmula de cálculo do fator previdenciário é a seguinte:

$$S_b = M \times f$$

Onde:

S_b = salário benefício,

M = média dos 80% maiores salários de contribuição do segurado durante toda a sua vida laboral,

f = **fator previdenciário**

$$f = \frac{T_c \times a}{E_s} \times \left(1 + \frac{I_d + T_c \times a}{100} \right)$$

Definição do fator previdenciário:

T_c = tempo de contribuição de cada segurado,

a = alíquota de contribuição do segurado,

E_s = expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria,

I_d = idade do segurado na data da aposentadoria.

Através desta regra de cálculo, é possível equiparar o tempo de contribuição e de usufruto do benefício, eliminando distorções na concessão do benefício previdenciário.

Quando multiplicamos a alíquota (a) pelo tempo de contribuição (T_c), procura-se, na verdade, obter o número de meses que o segurado destinou o seu salário ao sistema de seguridade. Se esse período não foi suficientemente grande de tal modo que permita o segurado a se aposentar na idade escolhida, ele deverá permanecer mais tempo contribuindo para o sistema. Essa permanência no sistema, por sua vez, gera prêmios que irão se converter em bônus no instante em que o segurado optar pela aposentadoria.

Em linhas gerais, o *Fator Previdenciário* penaliza àqueles que saem mais cedo do sistema e premia quem adia o dia da aposentadoria, através da concessão de prêmios.

Após a aprovação do fator previdenciário, inúmeras outras medidas ainda estão em andamento no Congresso Nacional. Alguns regimes ainda necessitam ser revisados e votados. Até a presente data tem-se notado que os esforços mobilizados na reforma da Previdência Social já mostram sinais positivos, pelo menos no que diz respeito à estabilização do déficit da Previdência Social.

Em 2001, nos primeiros seis meses, a Previdência Social apresentou um déficit da ordem de R\$ 4,38 bilhões¹⁷⁶ (R\$ 4,32 bilhões, em valores correntes), o que corresponde a um aumento de 10,3% em relação ao mesmo período de 2000. No primeiro semestre de 1999 comparativamente ao ano 2000 houve um decréscimo do déficit da Previdência Social de -7,3%. (Informe da Previdência Social, julho/ 2001, vol.14, n.7, p.10)

O resultado obtido no primeiro semestre de 2001 é explicado por vários fatores, dentre eles o aumento do salário mínimo em 2001 de R\$ 150,00 para R\$ 181,00. Essa medida impactou em um aumento de 7% nas despesas em 2001, enquanto a arrecadação cresceu 6,5%. Vale dizer que o comportamento verificado da arrecadação em 2001 foi fruto das medidas aprovadas em 1998, como a renegociação das dívidas previdenciárias com os municípios, a sub-rogação, o programa de recuperação fiscal. O aquecimento do mercado de trabalho também favoreceu a elevação da arrecadação nesse período. De acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED/TEM), foram criados, em termos líquidos (admissão-desligamentos), um total de 465.418 postos de trabalho no primeiro semestre de 2001. Este resultado representou um crescimento da ordem de 2,14% em relação ao período anterior. O aumento da base de arrecadação previdenciária no primeiro semestre foi mais fortemente impulsionada pelo setor de serviços, com 174.930 novos postos de trabalho, tendo em seguida o setor da indústria de transformação, com 97.496 novos postos. (Informe da Previdência Social, julho/ 2001, vol.14, n.7, p. 13).

¹⁷⁶ A preços de junho 2001.

TABELA 8.12.

ARRECAÇÃO LÍQUIDA , BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO
AN/01 A JUN/01 – VALORES EM R\$ MILHÕES DE JUN//01 – INPC

	Jan/01	Fev/01	Mar/01	Abr/01	Mai/01	Jun/01	Acum.1o Semestre/00	Acum.1o Semestre/01	Var.%
1. Arrecadação Líquida	4.758,80	4.899,70	4.741,60	4.838,50	4.947,80	5.042,30	27.448,10	29.228,90	6,49
Arrecadação Bancária (1)	4.370,10	4.613,30	4.416,60	4.523,10	4.603,40	4.603,60	25.566,70	27.130,10	6,11
SIMPLES	238,20	168,20	165,50	186,20	195,70	207,50	999,00	1.161,30	16,25
Prog.Recuperação Fiscal - REFIS (2)	42,20	39,00	39,90	38,20	38,70	34,60	89,00	232,60	161,35
Fundo Nacional de Saúde - FNS (3)	1,70	1,20	0,80	0,30	1,10	1,00	18,30	6,20	(66,12)
Cert.Dívida Pública - CDP (4)	2,00	13,60	8,90	11,30	8,20	5,50	61,70	49,50	(19,77)
Fundo de Incentivo Ens. Sup.- FIES (5)	32,00	17,90	23,10	25,40	35,30	29,80	106,00	163,50	54,25
Quitação de Dívidas (6)						108,00	46,90	108,00	130,28
Depósitos Judiciais (7)	72,60	46,50	86,80	54,00	65,40	52,30	560,50	377,70	(32,61)
2. Benefícios Previdenciários	5.418,60	5.435,00	5.558,30	5.528,90	5.832,90	5.835,70	31.418,60	33.609,40	6,97
3. Saldo Previdenciário (1-2)	(659,80)	(535,30)	(816,70)	(690,40)	(885,10)	(793,40)	(3.970,50)	(4.380,50)	10,33

- (1) Deduzida a transferência a terceiros e as restituições de arrecadação. Esta rubrica contém a contribuição sobre folha de salários.
- (2) Arrecadação proveniente do Programa de Recuperação Fiscal, que promove a regularização de créditos da União, decorrentes de débitos de pessoas jurídicas, relativos a tributos e contribuições administrados pela SRF e pelo INSS (atual n°. 2004-6/00, regulamento pelo Decreto no. 3.342/00).
- (3) Dívida dos hospitais na previdência repassada ao INSS através do Fundo Nacional de Saúde.
- (4) Valor do resgate de CDP no Tesouro Nacional.
- (5) Dívida das universidades na previdência repassada ao INSS através do Fundo de Incentivo ao Ensino Superior (FIES).
- (6) Quitação de dívidas de: jan/00 – Fundação IBGE, mai/00.
- (7) Retenção da parcela do crédito previdenciário das pessoas jurídicas que ingressam com ações contra a previdência (Lei n°. 9.709/98).

A estabilização do déficit da previdência social deveu-se também às medidas que o governo vem adotando na esfera administrativa quanto na gerencial.

No início de 2000 foi encaminhado ao Senado Federal o projeto de lei complementar (PLC) sobre responsabilidade fiscal. Na verdade, este projeto estabelecia princípios básicos de gestão aplicáveis à Previdência Social visando tão somente equilíbrio das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa gestão das contas da Previdência Social deveria no entanto seguir alguns princípios específicos para a área de Previdência Social, como por exemplo:

- a) planejamento e previsibilidade das receitas e despesas,
- b) compensação entre receitas e despesas: qualquer criação ou extensão de benefício deve ter a sua fonte de custeio especificada na Lei Orçamentária Anual (LDO);
- c) transparência: tornou-se requisito obrigatório nos demonstrativos da prestação de contas da União, dos empréstimos e financiamentos concedidos com recursos da Seguridade Social;
- d) instituição de mecanismos de limitação do gasto público: ficou estabelecido que o limite de comprometimento da receita corrente com pessoal (50% da União e 60% para os demais). Toda as vez que esse limite for excedido, cabe aos Tribunais de Contas alertar os Poderes ou órgãos;
- e) prevenção de riscos e a correção de desvios: capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas; e
- f) caráter contributivo do regime previdenciário: o PLC prevê a obrigatoriedade e a responsabilidade fiscal dos servidores públicos de contribuírem para a manutenção do regime próprio de previdência.

O cumprimento desses princípios exige a execução de uma série de procedimentos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Dentre eles, temos:

- a) o estabelecimento de parâmetros para fixação das despesas;

- b) a fixação de limites e condições de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;
- c) a avaliação financeira e atuarial do regime geral de Previdência Social e do regime dos servidores públicos; e
- d) o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

O resultado destas medidas pode ser tão logo sentido a começar pelo regime dos servidores públicos. Como podemos ver nas Tabelas 8.13 e 8.14, a arrecadação do servidor público aumentou, em contrapartida houve também um aumento na despesas com aposentados e pensionistas. A situação financeira do regime de previdência do servidor público manteve-se estável no período de 1998-99. Esse estado de “latência”, podemos assim dizer, deveu-se em parte às medidas da LDO que, de certa forma, pressionaram ao reequilíbrio das contas da previdência. Como esse reequilíbrio não foi alcançado, é fundamental se ater ao fato de que sem as medidas aprovadas pela LDO essa trajetória de déficit poderia ser explosiva. As demais medidas adotadas desde a reforma da Previdência Social com a Emenda Constitucional nº. 20 também contribuíram para o alcance desse reequilíbrio nas contas da Previdência Social.

TABELA 8.13.

RESULTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – SERVIDOR PÚBLICO - 1999

ESTADOS REGIÕES	Gastos com Aposentados e Pensionistas (A)	Arrecadação Potencial (B)	Resultado (B-A)
	19.663,00	4.727,20	-14.935,80
NORTE	701,20	322,00	-379,20
NORDESTE	2.266,60	833,80	-1.432,80
SUDESTE	10.767,80	2.244,20	-8.523,60
SUL	3.985,30	912,70	-3.072,60
CENTRO-OESTE	1.945,50	414,60	-1.530,90

Fonte: MPAS/SPS/DEPSP e STN/MF

Em 1998, a arrecadação potencial totalizava R\$ 3.386,00 enquanto em 1999 esse montante chegou a R\$ 4.727,30, um crescimento de 39,61 % contra um crescimento de 11.01 % nos gastos com aposentados e pensionistas. Sem dúvida alguma, esse comportamento crescente da receita e decrescente da despesa culminaria em uma convergência de equilíbrio da contas do setor público. Apesar de que para alcançar esse cenário, é imprescindível a alteração de leis e dispositivos, o que implicaria também dizer em alterar direitos adquiridos. Uma boa parte do contingente legislativo do servidor público não pode ser alterada dificultando o processo de reforma e de recuperação das contas da Previdência Social.

TABELA 8.14.

RESULTADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – SERVIDOR PÚBLICO – 1998

ESTADOS REGIÕES	Gastos com Aposentados e Pensionistas (A)	Arrecadação Potencial (B)	Resultado (B-A)
	17.716,00	3.886,00	-13.830,00
NORTE	580,0	232,7	-347,3
NORDESTE	2.126,0	586,9	-1.539,1
SUDESTE	9.843,0	1.942,9	-7.900,1
SUL	3.486,0	771,3	-2.714,7
CENTRO-OESTE	1.681,0	352,2	-1.328,8

Fonte: MPAS/SPS/DEPSP e STN/MF

Outros esforços também têm sido feitos objetivando aumentar a arrecadação previdenciária como é o caso da Lei nº 9.876/99, que criou incentivos para a filiação de trabalhadores autônomos. No Brasil, cerca de 24,4% das pessoas ocupadas trabalham por conta própria e desse contingente apenas 16,6% estão no regime de previdência. Esta lei objetiva aumentar o número de trabalhadores autônomos. Sendo assim, o governo lançou mão de atrativos como, por exemplo, acesso ao salário-maternidade, a eliminação da escala de salário-base, diminuição da contribuição de autônomos que prestam serviços para empresas, redução de multas para indenização de tempo e serviço passado e a simplificação das categorias. Todas essas medidas além das previstas na Emenda Constitucional nº.20,

fomentaram a arrecadação previdenciária. Dentre as principais medidas votadas e aprovadas temos:

- a) Recolhimento dos depósitos judiciais: é realizado pelas empresas que contestam a cobrança de contribuições previdenciárias. A contestação só pode ser feita mediante depósito em juízo de 30% do valor da contestação. Se a contestante perder a ação, deverá depositar o restante do que deve, os 70%. Caso contrário a previdência devolverá o montante depositado;
- b) Justiça do Trabalho: a rigidez das relações trabalhistas e os elevados encargos sociais propiciavam cada vez mais a contratação de mão-de-obra sem carteira assinada. Ao término do contrato de trabalho, muitos desses trabalhadores iam à Justiça lutar pelos seus direitos e, aos final, o que se via era um acordo entre as partes a um valor bem menor do que o estipulado pela lei. Essa prática representava uma evasão para a Previdência Social. Buscando diminuir tal prática, a Justiça do Trabalho passou a ter a competência para executar, de ofício, as contribuições sociais decorrentes de sentenças como essas;
- c) Certificados de Dívida Pública :desde de novembro de 1998, as pessoas jurídicas que ingressaram com ações contra a Previdência Social deveriam depositar em juízo, 30% do valor em contestação. A adoção de tal medida, tinha por objetivo coibir o abuso da utilização da via judicial. O CDP é um título do Tesouro Nacional que permite o contribuinte a pagar os seus débitos previdenciários com desconto;
- d) Regularização das Dívidas Municipais: desde 1988 houve cinco tipos de negociações de dívidas com municípios. Para negociar dívidas previdenciárias em condições favoráveis, cada município deve se comprometer a manter em dia as contribuições correntes; e
- e) Sub-rogação: corresponde a uma medida que visa a aumentar a formalização no setor de serviços. A lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998, obrigou que as empresas contratantes de serviços executados mediante a cessão de mão-de-obra deverão reter dos prestadores de serviços 11% do valor bruto registrado em nota

fiscal. Em resumo, o próprio contratante é obrigado a recolher o valor retido diretamente ao INSS.

TABELA 8.15.

INCREMENTO NA ARRECADAÇÃO DECORRENTE DE MEDIDAS IMPLEMENTADAS COM A
REFORMA – GANHOS EM 2000

MEDIDAS	INCREMENTO EM 2000 DECORRENTE DAS MEDIDAS
Sub-rogação	674,8
Recolhimento da Justiça do Trabalho	578,5
Depósitos Judiciais	912,8
Certificados da Dívida Pública (CDP)	203,5
Salário-maternidade	564,7
Regularizaçãode Dívidas Municipais	768,9
TOTAL	3.703

Fonte: Apresentação do secretário Vinícius Pinheiro.

A adoção de tais medidas, juntamente com a reforma da previdência, só em 2000 permitiu um aumento real e em caráter permanente das receitas previdenciárias da ordem de 14,4% ,em janeiro/novembro de 2000 quando comparadas a mesmo período do ano anterior.

Conforme foi mencionado no capítulo 5, esse resultado deveu-se também a adoção de outras medidas em paralelo como a sub-rogação, depósitos judiciais, recolhimento da Justiça do Trabalho. Somando o montante que cada uma dessas medidas trouxe para os cofres da previdência, temos um montante de R\$ 3,70 bilhões.

Vários esforços vêm sendo feitos com o intuito de melhorar e conscientizar a população da importância em se filiar a um instituto de previdência. Nesse sentido, em 2001, buscando captar a imagem da Previdência Social para os trabalhadores brasileiros filiados ou não ao INSS, o governo encomendou uma pesquisa no Instituto de Pesquisa e Análise Social e Econômica Ltda – P&A ¹⁷⁷ O resultado foi surpreendente, pois mostrou

¹⁷⁷ A pesquisa foi encomendada pelo MPAS e foi realizada entre 3.066 trabalhadores filiados e não filiados ao INSS, entre os dias 21 de dezembro de 2000 e 15 de janeiro de 2001. Foram contemplados dez estados: Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

que uma boa parte da população desconhecia os objetivos do instituto e muitos dos entrevistados acreditavam que o instituto também prestava serviços médico-hospitalares à população. Outra grande desinformação foi a confusão entre Previdência Social e sistema de saúde. Diante desse cenário o governo criou o Programa de Estabilidade Social (PES), visando a esclarecer a população sobre Previdência Social. Essa conscientização será feita mediante a promoção de campanhas informativas que visem a divulgar os principais objetivos do instituto, além de um *Curso de Formadores da Previdência Social*. Este grupo se encarregar-se-ia de mostrar as vantagens resultantes de filiação e, por fim, através de uma parceria com os Comitês Regionais de Estabilidade Social, as informações mais importantes acerca da Previdência Social também seriam repassadas à população trabalhadora e não filiada. (Informe da Previdência Social, junho/2001, vol. 13, n.6, p. 9).

Podemos ver que novas instituições previdenciárias surgem com o intuito eminentemente econômico, pois à medida que pessoas comecem a se filiar ao INSS, o déficit da previdência começará a ser amenizado. Essa nova geração de contribuintes ajudaria a resolver a problemática do rombo da previdência no momento presente. Com a adoção das medidas aprovadas desde 1998, as chances da previdência social se reequilibrar são maiores como mostram os inúmeros estudos já realizados. É importante também destacar o fato de que no instante que o governo atual se “preocupa” com essa legião de desassistidos, isso terá um reflexo imediato nas urnas em 2002. Portanto, os efeitos de tais esforços possuem uma sinergia que acarreta em vantagens econômicas e políticas para quem as elabora. E, mais uma vez, vemos aqui a propagação de instituições cujo objetivo não é meramente de ordem econômica, mas principalmente política.

8.7 CONCLUSÃO

O relato da história da Previdência social brasileira reforça a nossa idéia de que a criação de instituições não compreende um processo estritamente racional como imaginou NORTH (1990). A ponderação de ganhos econômicos não compreende a única variável considerada no referido processo. É importante analisar o contexto político do momento. A era de Vargas mostrou claramente que as instituições previdenciárias foram muito importantes na sustentação do seu governo.

A política de concessão de benefícios é, sem dúvida, um importante instrumento de sustentação de bases políticas, não importa de que governo estejamos falando, daí a explicação de tantas discussões em torno da legislação previdenciária. Podemos concluir que a dinâmica do processo de criação das instituições não é linear e tampouco previsível, que as trajetórias econômicas enveredadas pelas nações também são imprevisíveis e não-lineares.

A teoria de crescimento econômico baseada nas instituições, como elaborou NORTH (1990), é insuficiente para abarcar a imprevisibilidade dos fatos que muitas vezes foram geradas fora de uma racionalidade econômica, como acreditava o estudioso.

Essa é a nossa idéia de que instituições existem e ajudam de certo modo a fomentar o crescimento econômico, mas não concordamos que o processo de criação das mesmas seja nos moldes como imaginou NORTH (1990). A racionalidade pode ser outra ou até mesmo não existir uma lógica do processo. O importante é atentar para o fato de que a criação das mesmas pode ser não linear e sem qualquer explicação lógica *a priori*.

CAPÍTULO 9

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A idéia inicial do referido trabalho centrou-se na busca de uma explicação acerca das trajetórias díspares enveredadas pelos países a partir de uma ótica institucional. A realização dessa investigação nos revelou o amplo escopo de análise que existe em torno do referido assunto e tamanho o grau de complexidade da abordagem em si.

O entendimento do processo de crescimento econômico das nações não se restringe a uma questão exclusivamente de ordem econômica, ou seja, em que de um lado temos (ou devamos) nos atentar única e exclusivamente na análise dos fatores reais (terra, trabalho e mão de obra), ou ainda, os fatores que proporcionam o alcance do crescimento econômico. É necessária a análise dos demais fatores que também influem na trajetória das nações — as instituições.

Sendo assim, partindo do arcabouço teórico desenvolvido por um dos maiores estudiosos no assunto, Douglass North, mostramos na parte I do trabalho a importância do papel desempenhado pelas instituições na trajetória de crescimento econômico das nações. Segundo o autor, a performance econômica das nações está diretamente relacionada ao modo pelo qual estas evoluem. As instituições abarcam uma infinidade de organizações e leis , como por exemplo: as leis, os códigos, as regras de conduta, os traços culturais herdados, as associações de classes, os organismos públicos ou particulares (sindicatos, fóruns, associações comerciais), etc. No dia-a-dia, a interação destas é imprescindível ao possibilitar a redução das incertezas que existem nas transações humanas e econômicas. Essa estrutura fornecida pelas instituições possui um custo, ou seja, o custo para mantê-la ou para modificá-la. A depender desses custos, que ele denominou de *custos de transação*, as instituições evoluirão ou não ao longo do tempo e conseqüentemente o crescimento econômico das nações aflorará ou não.

Como a realidade é muito mais complexa, ou seja, nem tudo que possa eventualmente ocorrer está prescrito ou previsto por uma instituição propriamente dita. E como bem enfatizou NORTH (1990), as instituições são antes de mais nada fruto de uma criação do homem, a modificação ou evolução destas depende da magnitude desses *custos de transação*. A complexidade da realidade exige um esforço grande na organização de

todas as informações necessárias a criação ou ainda ao surgimento de uma nova instituição e isso onera a transação. Ou ainda, a alteração de uma dada instituição exige que se altere a estrutura de outras instituições (contratos, por exemplo) uma vez que estas estão organizadas dentro de uma determinada hierarquia. Como mostrou o autor, “*[...] a contract will be written with enforcement characteristics of exchange in mind . Because of the costliness of measurement, most contracts will be incomplete; hence informal constraints will play a major role in the actual agreement.*” (NORTH, 1990, p.61).

Ademais, segundo o autor, as instituições podem influir na captura dos ganhos futuros de mercado através do poder que tem de alterar as oportunidades de mercado existentes. Ao sinalizar que os ganhos de mercado apontam para uma outra direção, organizações e instituições se amoldarão para capturar esses novos ganhos de mercado. Essa evolução das instituições é por sua vez gradual e cumulativa ao longo do tempo podendo em alguns casos como mostrou NORTH (1990) encontrar-se aprisionada a uma outra matriz institucional ficando portanto *locked-in*. Esse aprisionamento decorre da relação simbiótica que se desenvolve entre instituições e organizações a partir dos incentivos gerados pela matriz institucional.

A abordagem desenvolvida por NORTH (1990) tendo como embasamento teórico as instituições e o modo pelo qual estas influem na trajetória das nações representou um avanço na fundamentação da referida discussão. Ainda assim na visão de alguns autores a teoria desenvolvida por NORTH (1990) exige alguns aprimoramentos não sendo aplicável a todos os casos. Apesar da teoria northiana ter nascido a partir de uma crítica ferrenha aos postulados neoclássicos vimos que NORTH (1990) não conseguiu se desvencilhar inteiramente destes.

Pelo contrário, NORTH (1990) mostrou que em um ambiente complexo e repleto de incertezas as instituições teriam papel primordial na condução da economia. Apesar do peso dado às instituições, NORTH (1990), constatou que nem todas as instituições fomentam o crescimento econômico. A depender dos custos (de transação) incorridos na criação ou manutenção de determinadas instituições, as nações podem ou não enveredar por caminhos que convirjam necessariamente para o crescimento econômico. Essa constatação é fato notório e facilmente verificado na prática. Apesar de as nações possuírem uma diversidade ímpar quanto ao aspecto cultural, tecnológico, econômico e social encontramos

instituições que são capazes de colocar algumas economias numa trajetória ascendente de crescimento econômico e outras não. Como ele mesmo enfatiza no seu texto: *“Sometimes , indeed frequently, policies had unintended consequences. In consequence institutions were – always a mixed bag of those who induce productivity increase and those that reduce productivity. Institutional change, likewise almost always creates opportunities for both types of activity.”* (NORTH, 1990, p.9).

A teoria das instituições mostrou claramente a força destes postulados neoclássicos quando NORTH (1990) inseriu outros fatores que influem na tomada das decisões humanas (como por exemplo, motivação, ideologias, sentimentos, etc). Cada um desses fatores poderiam na visão do autor ser analisados e ponderados monetariamente, ou seja, a partir dos resultados financeiros gerados por tais escolhas.

Essa sistematização de um raciocínio lógico e econômico das ações dos indivíduos imputada pela teoria desenvolvida por NORTH (1990) nos fez questionar e investigar vários aspectos. Primeiramente, indagamos se é tão verdade que as ações humanas em geral percorrem uma determinada lógica em que temos meios e fins conectados e finalmente indagamos se as ações humanas são de fato impulsionadas por fatores estritamente econômicos, ou seja, baseadas exclusivamente em ganhos pecuniários.

A primeira questão nos remeteu a uma discussão em torno da racionalidade e a uma investigação dos pré-requisitos necessários para caracterizarmos o homem como ser racional. A racionalidade das ações exige um exame rigoroso de todas as escolhas possíveis assim como dos seus resultados. Esse exercício é no entanto segundo PARETO (1936) possível a um ser onisciente e dotado de percepção ilimitada dos fatos ao seu redor. O homem é por natureza limitado e portanto essa característica não lhe é inerente. Como o crescimento das nações está diretamente atrelado à eficácia das instituições em reduzir as incertezas e os custos de transações na prática esse aspecto da teoria de NORTH (1990) não se concretiza. Infelizmente esse desenho temos apenas na teoria pois na prática, ou melhor, a realidade é mais complexa e repleta de situações novas e portanto impossíveis de serem previsíveis nos contratos firmados entre as partes. Essa incompletude dos contratos ou ineficiência das instituições nos faz lembrar a existência do lado imperfeito e humano do indivíduo propriamente dito.

Ademais como mostrou ELSTER (1986) e MARCH (1978), o homem é um ser dotado de uma personalidade multifacetada e nem sempre os objetivos econômicos sobrepõem os demais objetivos (buscar o amor e a felicidade, buscar saciar a fome a sede, buscar saciar o desejo por um cigarro, etc.). Não saberemos ao certo qual dos dois objetivos terá um peso maior nas escolhas realizadas pelo indivíduo e portanto algumas escolhas podem parecer irracionais mas estarem perfeitamente alinhadas aos outros objetivos traçados pelo indivíduo. Essa miscelânea de objetivos humanos deve também ser considerada na discussão do processo de origem das instituições pois nem sempre o vetor resultante, ou seja, a instituição nascente obedece ou segue a lógica racional e econômica. Muitas vezes esse emaranhado de objetivos individuais pode favorecer o surgimento de instituições que necessariamente apontem (apontarão) para o desenvolvimento de atividades produtivas. É possível a gênese de instituições que estejam alinhadas a outros objetivos que não sejam única e exclusivamente voltados a captura de ganhos pecuniários. Esses ganhos podem ser traduzidos em outras moedas como por exemplo aquisição de votos, de prestígio pessoal, etc. Esse aspecto NORTH (1990) também não considerou, pelo contrário lhe foi dado um tom estritamente neoclássico e mais uma vez a imperfeição de mercados foi a responsável pelo aumento dos *custos de transação na arena política e econômica. Como mostram as palavras do autor: "Transactions costs in political and economic markets make for inefficient property rights , but imperfect subjective models of players as they attempt to understand the complexities of the problem they confront can lead to the persistence of such property rights."* (NORTH, 1990, p.8).

Isso mostra que instituições surgem dentro de processos diversos e não necessariamente voltados a captura de ganhos de mercado. E importante considerar o momento histórico em que se encontra inserida dinâmica de criação destas. A trajetória robusta de crescimento econômico pode ser ou não o foco principal para a criação das mesmas daí porque temos histórias de nações tão diferentes entre si.

Para reforçar a nossa argumentação mostramos através de um relato histórico da Previdência Social no Brasil que as instituições previdenciárias por várias vezes surgiram para atender objetivos estritamente de ordem política, como foi o caso da era de Vargas. Esse descolamento com os resultados econômicos de fato existiu e portanto não podemos afirmar que o processo de criação das instituições segue necessariamente o modo pelo qual

NORTH (1990) imaginou. Na prática as instituições surgem a partir de decisões coletivas mas não podemos firmar se o vetor resultante destas será o alcance de objetivos pecuniários, econômicos ou de ordem pessoal. Nem sempre o vetor resultante do processo de criação de instituições está alinhado aos objetivos políticos pois a lógica dessas duas esferas difere uma da outra. A promulgação da Constituição Federal em 1988 é um exemplo prático como podemos ver de tal situação. Os resultados financeiro auferidos com a aprovação de determinados dispositivos constitucionais agravou mais ainda a situação de solvência da Previdência social brasileira. A criação dessa instituição estava no entanto perfeitamente alinhada aos interesses políticos das partes envolvidas e isso fez com que os resultados financeiros ficassem para segundo plano. Então isso corrobora o nosso ponto de vista de que o processo de criação das instituições não pode ser compreendido ou discutido a partir de uma leitura de NORTH (1990) e tampouco dos postulados neoclássicos. É importante compreender o contexto histórico e os interesses das partes envolvidas no processo de criação destas e não esquecer que as instituições como ele mesmo disse são “...uma criação humana”.

BIBLIOGRAFIA

ALCHIAN, Armen A . "Uncertainty, evolution and economic theory", *Journal of Political Economy*, no.58, p.211-221, 1950.

ALCHIAN, Armen a e DEMSETZ, Harold. "Production,information costs, economic organization", *The American Economic Review*, England, v.5,no.44, p.777-795, 1972.

AMARO, Meiriane e ALBUQUERQUE, Marta L. P. Previdência social. *Boletim de Conjuntura Política e Social*, Jan-Jun, 1998, p.13-31.

ARROW, Kenneth ."The Economic Implications of Learning by Doing ", *Review of Economic Studies*, no.29, p.155-173, June, 1962.

ASSIS, José C. E MAGALHÃES, Raphael de A ., Seguridade social no Brasil. — Objetivos e viabilidade financeira. In: MPAS, A previdência social e a revisão constitucional. Brasília, CEPAL.vol.1, p.83-133,1993.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. Seguridade social no Brasil. *Revista do Setor Público*, Ano 49,nº.3,p.101-120, Jul-Set, 1998

BELTRÃO et alli. Fontes de financiamento da seguridade social brasileira. In : MPAS. A previdência social e a revisão constitucional. Brasília,. CEPAL, Escritório no Brasil, ,vol.2. p131-195, 1993.

BEZERRA, Marcos O .Representação política e acesso aos recursos federais. *Revista do serviço Público*, Ano 51, no 2, Abr-Jun 2000, p.73-93.

BRAGA, José Carlos de souza e PAULA, Sérgio Goes de. Saúde e Previdência – Estudos de Política social. 2ª Edição. São Paulo: Ed. Hucitec, 1986.223p.

BRASIL, Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília,DF, 1988.

BRASIL. Regulamento da Previdência Social:decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, Brasília:MPAS, assessoria de Comunicação Social, 1999.334p.

BUNGE, Mario A. Epistemologia. Curso de atualização. São Paulo: Ed. T. A . Queiroz, 1980.

CAVALCANTI, Sandra. Brasília e os cofres da Previdência. O Estado de São Paulo, 16 jul. 2001. Caderno de Economia, p. E2.

COASE, Ronald H. "The nature of the firm", *Economica*, England, p.386-405, November, 1937.

CORREIA, Eduardo. Abertura econômica e distribuição de renda, IPE/USP, 1999.

CRUZ Sebastião C. Velasco. Teoria e história — uma nota crítica sobre o tema da mudança institucional em Douglass North. In: 2º SEMINÁRIO BRASILEIRO DE NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL, 2001, Campinas, SP. *Anais*. São Paulo: Universidade de Campinas, 2001, p.300-326.

DELGADO, Guilherme C. Previdência rural: relatório de avaliação socioeconômica. Brasília, DF: IPEA. (Texto para discussão, no. 477, maio, 1997).

DEQUEC, David. The new institutional economics and the theory of behaviour under uncertainty. In: 2º SEMINÁRIO BRASILEIRO DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL, 2001, Campinas, SP. *Anais*. São Paulo: Universidade de Campinas, 2001, p.795-811.

DOMAR, Evsey D. "Capital Expansion, Rate of Growth and Employment " *Econometrica*, 14, (April), p.137-147, 1946.

ELORANTA, Jari. The case of military decision-making in the Nordic Countries during the interwar period., Filandia, disponível em <http://www.jyu.fi/~pete/yearbook/PATH.htm>.

ELSTER, Jon. The multiple self. Cambridge: Cambridge Press, 1986.

FARINA, Elisabeth M. M. Q; AZEVEDO, Paulo F. de e SAES, Maria Sylvia M. Competitividade: mercado, estado e organizações. São Paulo: Editora Singular, 1997. 286p.

FURUBOTN, Eirik G e RICHTER, Rudolf. Institutions and economic theory – the contribution of the New Institutional economics, Michigan: The University of Michigan Press, 1991, 542p. Cap.1 e 2: Introductory observations e Transaction Costs , p.1-67.

GIAMBIAGI , Fábio , ALÉM, Cláudia. Finanças Públicas – teoria e prática no Brasil. 1ª ed. Rio de Janeiro. Campus, 1999.380p.

GIAMBIAGI , Fábio , ALÉM, Cláudia. Finanças públicas – teoria e prática no Brasil. 1ª ed. Rio de Janeiro. Campus, 1999.380p.

GIAMBIAGI F. e ALÉM, Ana Cláudia Duarte. Despesa previdenciária. Análise da sua composição, efeitos da inflação e bases para uma alternativa intermediária de reforma. PUC-Rio, Rio de Janeiro, setembro, 1997. (Texto para Discussão no. 374).

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de e PASTORIZA, Florinda. A aposentadoria por tempo de serviço no Brasil: estimativa do subsídio recebido pelos seus beneficiários. BNDES, Rio de Janeiro, 1996. (texto para Discussão no 47)

GUARDIA, Eduardo R. O Regime Fiscal Brasileiro. São Paulo: USP/Faculdade de Economia e Administração, 1999.234p.(Tese de Doutorado, Economia). Cap.III: Aspectos institucionais do regime fiscal brasileiro, p.133-187.

GUARDIA, Eduardo.R. O regime fiscal brasileiro. São Paulo: FEA/USP,1999. (Tese de Doutorado em Economia), Cap. III, p.133-197.

HARROD, Roy F. “ An Essay in Dinamic Theory ” *Economic Journal*, (49) June, p.14-33, 1939.

HODGSON, G. Institutional economics: surveying the old and the new, *Metroeconômica*, vol.1, no.44, p.1-28, 1993.

INFORME DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Brasília:MPAS,1999-2002.Mensal.(Vários números)

MACEDO, Bernardo G. A concepção de história em Douglass North e na economia do desenvolvimento. In: 2º SEMINÁRIO BRASILEIRO DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL, 2001, Campinas, SP. *Anais*. São Paulo: Universidade de Campinas, 2001, p.351-368.

MACEDO, Roberto. Histórico. Conceito e instituições. In: MPAS, A previdência social e a revisão constitucional. Brasília, CEPAL.vol.1, p.15-51,1993.

MALTHUS, Thomas (1798). *An Essay on the Principle of Population*. London, W. Pickering, 1986.

MARCH, James G. Bounded rationality, ambiguity and the engineering of choice. *The Bell Journal of Economics*. , vol. 9 (1) p. 587-608, Spring, 1978.

MARQUES , Rosa e BATICH, Mariana. O impacto da evolução recente do mercado de trabalho no financiamento da previdência social. *Conjuntura Social*, Brasília, vol.10,no. 4, p.122-136,out-dez, 1999.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Reforma da Previdência Social - Comentários à Emenda Constitucional no. 20/98, Editora: LTR, São Paulo, SP, 1999.

MÉDICI, André C. e SILVA, Pedro Luiz B. Seguridade social no Brasil. Bases operacionais para uma reforma. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 28(2), p.114-36, Abr/Jun.1994.

MÉDICI, André et alli. Subsídios para a reforma constitucional no campo da seguridade social. Visão histórica e perspectivas. *Planejamento e Políticas Públicas*, vol.1, no.1, p.1-67, Jun. 1989.

MENDES, Aldo Luiz. O perfil de gastos do setor público no Brasil após da redemocratização. São Paulo. USP/FEA, 1996. (Tese de doutorado) 224p.

MENEGUELLI, Jair. Enfrentar a crise e retomar o desenvolvimento. Desafio dos anos 90. (documento da CUT). In: VELLOSO, João P. e RODRIGUES, Leôncio M. *O Futuro do Sindicalismo*, São Paulo: Editora Atlas, 1992, p.63-74.

MISES, Ludwig von. *Ação humana – Um tratado de Economia*. 2ª edição. Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1995, 890p.

MPAS. Anuário estatístico da previdência social.

MPAS. Por que Reformar a Previdência ? - Livro Branco da Previdência Social, Brasília, 1997.

NAJBERG, S. e IKEDA, M. Previdência no Brasil: desafios e limites. In: *A Economia Brasileira nos Anos 90*, GIAMBIAGI, Fábio e MOREIRA, M. (Org), Rio de Janeiro, ed. José Olimpo, p.423-453.

NORTH, Douglass. "Economic Performance Through Time", *American Economic Review*, 84, (june) no.3., p.359-368, 1994.

NORTH, Douglass. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge, Cambridge University Press, 1990,151p.

OLIVEIRA et alli. A população rural e a previdência social no Brasil. Uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais. IPEA, Rio de Janeiro, Setembro 2000. (Texto para discussão no. 759)

OLIVEIRA et alli. Reforma Estrutural da Previdência: uma Proposta para Assegurar Proteção Social e Equidade. IPEA, Rio de Janeiro, Dezembro, 1999. (Texto para Discussão no 690)

OLIVEIRA, Fco. E. B. Alguns aspectos conceituais, operacionais e estruturais da previdência social brasileira. IPEA, Rio de Janeiro, Dezembro, 1982. (Texto para discussão no. 53)

OLIVEIRA, Fco. E. B. e BELTRÃO, Kaizô I. Basic issues in reforming social security systems. IPEA, Rio de Janeiro, Dezembro, 1997. (Texto para discussão no. 535)

OLIVEIRA, Fco. E. B.,BELTRÃO, Kaizô I. e FERREIRA, Mônica. A Economia Brasileira em Perspectiva, vol.1, Rio de Janeiro:IPEA, 1998.

OLIVEIRA, Fco. Eduardo Barreto de. "Reforma previdenciária. Avanço social ou ampliação de privilégios ?" *Revista de Previdência Social*, Ano XIII, fev.1989

OLIVEIRA, Fco.E.B. de., BELTRÃO, Kaizô I., FERREIRA, Mônica G., Reforma da Previdência. Rio de Janeiro. IPEA, agosto 1997 (Texto para Discussão , 508)

PAES, Décio. Industrialização, populismo e classe média no Brasil. Caderno 6, Unicamp, 1976.

PARETO, Vilfredo. Compendium of general sociology. Minneapolis: University of Minnesota Press., 1936, 471p.

PIRES, Júlio M. A política social no período populista. São Paulo: Ipe/USP 1995. 342p.In: Cap. V: a política social brasileira: o caso da previdência social, p153-198.

POIROT Jr, C. S. Institutions and economic evolution. *Journal of Economic Issues*, vol.XXVII, no 3, September, p.887-907,1992.

RICARDO, David. (1817) *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Cambridge, Cambridge University Press, 1951

RODRIGUES, Leôncio M. *Sindicalismo e a sociedade*. São Paulo. Editora. Difel, 1968, 300p.

RODRIGUES, Leôncio M. *Trabalhadores, sindicatos e industrialização*. São Paulo.Brasiliense, 1974.158p.

ROMER, Paul M . “Increasing returns and long-run growth”, *Journal of Economy*, vol.5, no.94, p.1002-1037, October, 1986.

RUTHERFORD, Malcom. *Institutions in economics- the old and the new institutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 256p..

SCHUMPETER, J. A . *The theory of economic development*, Cambridge, Harvard University Press, 1934.

SCHWARZER, H. Perfis da remuneração média do trabalho por idade, posição na ocupação, gênero e escolaridade no Brasil, 1997, e sua relação com a regra de cálculo do salário de benefício no regime geral de Previdência Social. *Conjuntura Social*, vol.10, no.4, p.101-122, 1999.

SEN, Amartya. *Um grito para liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000,98p.

SMITH, Adam.(1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, New York, Random House, 1937

SOLOW, Robert (1957) “ Technical Change and Aggregate Production Function.” *Review of Economics and Statistics*, 39 (August),p. 312-320.

STEPHANES, Reinhold. “O Discurso da Contra-Reforma” *Conjuntura Social*, v.9,no.2, abr/mai/jun, 1998, MPAS

STEPHANES, Reinhold. *Reforma da Previdência Sem Segredos*, São Paulo: Editora Record, 1999.

SZTOMPKA, Piotr. A sociologia da mudança social. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1998,346p. .

TEIXEIRA,S.M. Fleury e OLIVEIRA, Jaime A .de Araújo. (Im)Previdência Social . 60 anos de história da previdência social no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1985.360p.

TEMER, Michel. Elementos de Direito constitucional, São Paulo: Malheiros Ed., 1997, 222p. cap.V e VI: As Espécies Normativas e O Poder Executivo, p.144-167.

TOYOSHIMA, Silvia H. “ Instituições e desenvolvimento econômico – uma análise crítica das idéias de Douglass North”, *Estudos Econômicos* , São Paulo, v.29, no.1, p.95-112, janeiro-março, 1999.

VIEIRA , Solange P. e ORNELAS , Waldeck. Novo rumo para a previdência brasileira. *Conjuntura Social*, vol.10, no.4, p.7-26, 1999.

ANEXO - EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

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 de 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 (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.

1894 - Projeto de lei do Deputado Medeiros e Albuquerque visava instituir um seguro de acidente do trabalho. No mesmo sentido foram os projetos dos Deputados Gracho Cardoso e Latino Arantes (1908), Adolfo Gordo (1915) e Prudente de Moraes Filho.

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 projeto respectivo), 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 a 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.

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 - Os trabalhadores nas empresas de mineração foram incluídos no regime da Lei Elói Chaves.

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.

Os trabalhadores nas empresas de transportes aéreos foram incluídos no regime da Lei Elói Chaves.

O Decreto nº 24.272, de 21/05, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes.

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.

O Decreto nº 24.637, de 10/07, modificou a legislação de acidentes do trabalho.

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.

O Decreto-Lei nº 651, de 26/08, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, mediante a transformação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns.

1939 - O Decreto-Lei nº 1.142, de 09/03, estabeleceu exceção ao princípio da vinculação pela categoria profissional, com base na atividade genérica da empresa, e filiou os condutores de veículos ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas.

O Decreto-Lei nº 1.355, de 19/06, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores.

O Decreto-Lei nº 1.469, de 01/08, criou o Serviço Central de Alimentação, do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários.

Reorganizado o Conselho Nacional do Trabalho, criando-se a Câmara e o Departamento de Previdência Social.

1940 - O Decreto-Lei nº 2.122, de 09/04, estabeleceu para os comerciantes regime misto de filiação ao sistema previdenciário. Até 30 contos de réis de capital o titular de firma individual, o interessado e o sócio-quotista eram segurados obrigatórios; acima desse limite a filiação era facultativa.

O Decreto-Lei nº 2.478, de 05/08, criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social, que absorveu o Serviço Central de Alimentação do IAPI.

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 - A Portaria nº 58, de 22/09, criou o Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência, como comunidade de serviços da Previdência Social.

O Decreto-Lei nº 7.036, de 10/11, reformou a legislação sobre o seguro de acidentes do trabalho.

1945 - O Decreto nº 7.526, de 07/05, dispôs sobre a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil.

O Decreto-Lei nº 7.720, de 09/07, incorporou ao Instituto dos Empregados em Transportes e Cargas o da Estiva.

O Decreto-Lei nº 7.835, de 06/08, estabeleceu que as aposentadorias e pensões não poderiam ser inferiores a 70% e 35% do salário mínimo.

1946 - O Decreto-Lei nº 8.738, de 19/01, criou o Conselho Superior da Previdência Social.

O Decreto-Lei nº 8.742, de 19/01, criou o Departamento Nacional de Previdência Social.

O Decreto-Lei nº 8.769, de 21/01, expediu normas destinadas a facilitar ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários melhor consecução de seus fins.

1949 - O Decreto nº 26.778, de 14/06, regulamentou a Lei nº 593, de 24/12, referente à aposentadoria ordinária (por tempo de serviço) e disciplinou a aplicação da legislação em vigor sobre Caixas de Aposentadorias e Pensões.

1950 - O Decreto nº 35.448, de 01/05, expediu o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

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.

O Decreto nº 34.586, de 12/11, criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, que ficou sendo a Caixa Única.

1960 - A Lei nº 3.807, de 26/08, criou a Lei Orgânica de Previdência Social - LOPS, que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

O Decreto nº 48.959-A, de 10/09, aprovou o Regulamento Geral da Previdência Social.

A Lei nº 3.841, de 15/12, dispôs sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço prestado à União, autarquias e sociedades de economia mista.

1963 - A Lei nº 4.214, de 02/03, criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).

A Resolução nº 1.500, de 27/12, do Departamento Nacional de Previdência Social, aprovou o Regimento Único dos Institutos de Aposentadoria e Pensões.

1966 - O Decreto-Lei nº 66, de 21/11, modificou dispositivos da Lei Orgânica da Previdência Social relativos às prestações e ao custeio.

O Decreto-Lei nº 72, de 21/11, reuniu os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões 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.

O Decreto nº 61.784, de 28/11, aprovou o novo Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho.

1968 - O Decreto-Lei nº 367, de 19/12, dispôs sobre a contagem de tempo de serviço dos funcionários públicos civis da União e das autarquias.

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.

O Decreto-Lei nº 704, de 24/07, ampliou o plano básico de Previdência Social Rural.

O Decreto-Lei nº 710, de 28/07, e o Decreto-Lei nº 795, de 27/08, alteraram a Lei Orgânica da Previdência Social.

O Decreto nº 65.106, de 06/09, aprovou o Regulamento da Previdência Social Rural.

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 - O Decreto nº 69.919, de 11/01, regulamentou o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRO-RURAL.

A Lei nº 5.859, de 11/12, incluiu os empregados domésticos na Previdência Social.

1973 - A Lei nº 5.890, de 08/06, alterou a Lei Orgânica da Previdência Social.

O Decreto nº 72.771, de 06/09, aprovou o Regulamento do Regime de Previdência Social, em substituição ao Regulamento Geral da Previdência Social.

A Lei nº 5.939, de 19/11, instituiu o salário-de-benefício do jogador de futebol profissional.

1974 - A Lei nº 6.036, de 01/05, criou o Ministério da Previdência e Assistência Social, desmembrado 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 6.179, de 11/12, instituiu o amparo previdenciário para os maiores de 70 anos ou inválidos, também conhecido como renda mensal vitalícia.

A Lei nº 6.195, de 19/12, estendeu a cobertura especial dos acidentes do trabalho ao trabalhador rural.

1975 - O Decreto nº 75.208, de 10/01, estendeu os benefícios do PRO-RURAL aos garimpeiros.

A Lei nº 6.226, de 14/07, dispôs sobre a contagem recíproca, para efeito de aposentadoria, do tempo de serviço público federal e de atividade privada.

A Lei nº 6.243, de 24/09, determinou, entre outros pontos, a elaboração da Consolidação das Leis da Previdência Social.

A Lei nº 6.260, de 06/11, instituiu para os empregadores rurais e seus dependentes benefícios e serviços previdenciários.

1976 - O Decreto nº 77.077, de 24/01, expediu a Consolidação das Leis da Previdência Social.

O Decreto nº 77.514, de 29/04, regulamentou a lei que instituiu benefícios e serviços previdenciários para os empregadores rurais e seus dependentes.

A Lei nº 6.367, de 19/10, ampliou a cobertura previdenciária de acidente do trabalho.

O Decreto nº 79.037, de 24/12, aprovou o novo Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho.

1977 - A Lei nº 6.430, de 07/07, extinguiu o Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários.

A Lei nº 6.435, de 15/07, dispôs sobre previdência, privada aberta e fechada (complementar).

A Lei nº 6.439, de 01/09, instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS, orientado, coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social.

1978 - O Decreto nº 81.240, de 15/01, regulamentou a Lei nº 6.435/77, na parte referente à previdência complementar.

1979 - O Decreto nº 83.080, de 24/01, aprovou o Regulamento de Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 83.081, de 24/01, aprovou o Regulamento de Custeio da Previdência Social.

O Decreto nº 83.266, de 12/03, aprovou o Regulamento da Gestão Administrativa, Financeira e Patrimonial da Previdência Social.

1980 - A Lei nº 6.887, de 10/12, alterou a legislação de Previdência Social.

1981 - O Decreto-Lei nº 1.910, de 29/12, dispôs sobre contribuições para o custeio da Previdência Social.

1982 - O Decreto nº 87.374, de 08/07, alterou o Regulamento de Benefícios da Previdência Social.

1984 O Decreto nº 89.312, de 23/01, aprovou nova Consolidação das Leis da Previdência Social.

1985 - O Decreto nº 90.817, de 17/01, alterou o Regulamento de Custeio da Previdência Social.

1986 - O Decreto-Lei nº 2.283, de 27/02, instituiu o seguro-desemprego e o Decreto-Lei nº 2.284, de 10/03, o manteve.

O Decreto nº 92.700, de 21/05, instituiu a função de Ouvidor na Previdência Social.

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 - A Lei nº 8.029, de 12/04, extinguiu o Ministério da Previdência e Assistência Social e restabeleceu o Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

O Decreto nº 99.350, de 27/06, criou o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, mediante a fusão do IAPAS com o INPS.

1991 - A Lei nº 8.212, de 24/07, dispôs sobre a organização da Seguridade Social e instituiu seu Plano de Custeio.

A Lei nº 8.213, de 24/07, instituiu o Plano de Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 357, de 07/12, aprovou o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

1992 - O Decreto nº 611, de 21/07, deu nova redação ao Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

O Decreto nº 612, de 21/07, deu nova redação ao Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

A Lei nº 8.540, de 22/12, dispôs sobre a contribuição do empregador rural para a Seguridade Social.

1993 - A Lei nº 8.619, de 05/01, alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91, sobre a composição do Conselho Nacional da Seguridade Social.

A Lei nº 8.620, de 05/01, alterou as Leis nº 8.212 e 8.213/91 e deu outras providências.

A Lei nº 8.629, de 05/01, alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91 referentes especialmente a contribuições para a Seguridade Social.

O Decreto nº 738, de 28/01, alterou o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social e regulamentou a Lei nº 8.620/93.

O Decreto nº 752, de 16/02, dispôs sobre a concessão do Certificado de Entidade Filantrópica.

O Decreto nº 789, de 31/03, alterou o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social e regulamentou a Lei nº 8.540/92.

A Lei nº 8.641, de 31/03, estabeleceu normas sobre a contribuição dos clubes de futebol e o parcelamento de débitos.

A Lei nº 8.647, de 13/04, dispôs sobre a vinculação do servidor público civil ocupante de cargo em comissão ao Regime Geral de Previdência Social.

O Decreto nº 854, de 02/07, alterou o artigo 130 do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social.

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.

A Lei nº 8.742, de 07/09, dispôs sobre a organização da Assistência Social e deu outras providências.

O Decreto nº 935, de 22/09, alterou dispositivos do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social e do Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

O Decreto nº 944, de 30/09, alterou dispositivos do Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

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 CNSS de entidades de fins filantrópicos.

O Decreto nº 994, de 25/11, dispôs sobre a arrecadação e distribuição do salário-educação.

1994 - O Decreto nº 1.038, de 07/01, deu nova redação ao Decreto nº 752/93, que dispôs sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos.

O Decreto nº 1.097, de 23/03, determinou providências relativas às entidades de fins filantrópicos.

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.

A Lei nº 8.870, de 15/04, alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91.

A Lei nº 8.900, de 30/06, dispôs sobre o seguro-desemprego.

A Lei nº 8.902, de 30/06, prorrogou os prazos previstos no artigo 17 da Lei nº 8.620/93 e no artigo 69 da Lei nº 8.212/91.

O Decreto nº 1.197, de 14/07, regulamentou dispositivos das Leis nº 8.861, de 25/03, e 8.870, de 15/04, que alteraram dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91.

A Lei nº 8.935, de 18/11, vinculou os notários, oficiais de registro, escreventes e auxiliares à previdência social, de âmbito federal, assegurando a contagem recíproca de tempo de serviço e sistemas diversos.

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.

O Decreto nº 1.330, de 08/12, regulamentou a concessão do benefício de prestação continuada, previsto no artigo 20 da Lei nº 8.742/93.

1995 - A Lei nº 8.981, de 20/01, instituiu o Real.

O Decreto nº 1.457, de 17/04, promulgou o Acordo de Seguridade Social entre Brasil e Portugal.

A Lei nº 9.032, de 28/04, dispôs sobre o valor do salário mínimo e alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91, principalmente no tocante a acidentes do trabalho e aposentadoria especial.

O Decreto nº 1.514, de 05/06, alterou o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social.

A Lei nº 9.063, de 20/06, alterou as Leis nº 8.212/91 e 8.861/94, no tocante a contribuições rurais.

O Decreto nº 1.689, de 07/11, promulgou o Convênio de Seguridade Social entre o Brasil e a Espanha.

A Lei nº 9.129, de 20/11, modificou normas relativas ao custeio e aos benefícios da Previdência Social, autorizando o parcelamento das contribuições previdenciárias dos empregados em geral.

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.

1996 - A Lei Complementar nº 84, de 18/01, instituiu outras fontes de custeio para manutenção da Seguridade Social.

A Medida Provisória nº 1.523-2, de 12/12, alterou dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213/91.

A Medida Provisória nº 1.463-8, de 19/12, alterou para 20% a contribuição dos segurados empresários, facultativos, autônomos ou a eles equiparados, que se encontrem contribuindo nas três primeiras classes.

A Lei nº 9.422, de 24/12, dispôs sobre a concessão de pensão especial aos dependentes das vítimas fatais de hepatite tóxica, por contaminação em processo de hemodiálise no Instituto de Doenças

Renais, com sede na cidade de Caruaru/ PE.

A Lei nº 9.425, de 24/12, dispôs sobre a concessão de pensão especial às vítimas do acidente nuclear ocorrido em Goiânia/GO.

Fonte: www.mpas.gov.br