



DEMOCRACIA E DIREITOS

DIMENSÕES DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
E SOCIAIS

SEGURIDADE SOCIAL NA ARGENTINA E NO BRASIL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA E CONFIGURAÇÃO ATUAL

Geralda Luiza de Miranda, Universidade
Federal de Minas Gerais | UFMG

RESUMO

O objetivo do trabalho é comparar, sob a luz das teses de Esping-Andersen e dos neoinstitucionalistas históricos, o processo de construção e a configuração atual dos benefícios monetários que compõem a seguridade social da Argentina e do Brasil, destacando os atores que protagonizaram essa construção, a natureza de suas contribuições, o resultado destas sobre a configuração do sistema e os impactos dessa configuração sobre as desigualdades instituídas pelo mercado. A empiria utilizada são as leis de criação dos benefícios e informações dos órgãos governamentais envolvidos na gestão da seguridade nos dois países.

**SEGURIDADE SOCIAL NA ARGENTINA E NO BRASIL:
TRAJETÓRIA HISTÓRICA E CONFIGURAÇÃO ATUAL**

MIRANDA, Geralda Luiza de

INTRODUÇÃO

Na Argentina e no Brasil, a construção da “seguridade social” foi concluída na primeira década do século XXI, praticamente um século após o lançamento de suas bases. No plano internacional, o principal marco dessa construção foi a aprovação pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1952, da Convenção nº 102 que estabeleceu as “Normas Mínimas da Seguridade Social”, que abrange garantias e coberturas mínimas contra oito riscos sociais, especificamente, doença, maternidade, idade avançada, invalidez, morte, encargos familiares, acidente de trabalho e desemprego. As garantias são serviços médicos, auxílio-doença, prestações monetárias nas situações de desemprego e doença e acidentes decorrentes da atividade laboral, aposentadorias para velhice e invalidez; prestações para a família e maternidade, e, por fim, pensão por morte¹.

Na verdade, com a Convenção nº 102, a OIT seguia a trilha aberta por Beveridge que, em 1942, estabelecera as bases de reestruturação das políticas sociais inglesas, combinando benefícios monetários contributivos e não contributivos e serviços de saúde. O objetivo era oferecer, com vistas ao progresso social, segurança para o trabalho, sem sufocar o incentivo, oportunidade e responsabilidade dos indivíduos. Para tanto, a seguridade deveria garantir benefícios em troca de contribuições mínimas e sem testes de meios, em valores suficientes para cobrir as necessidades mínimas da família nas situações de interrupção ou perda da capacidade de ganho, por exemplo, desemprego, doença e velhice, e subsídios para crianças. Estes deveriam ser ofertados de forma contínua, evitando-se, assim, o agravamento da pobreza nas famílias grandes.

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

Neste trabalho, são analisados o processo de construção e a configuração atual dos benefícios monetários que compõem a seguridade social da Argentina e do Brasil. A empiria utilizada abrange a

¹ Este trabalho compõe o projeto de pesquisa “Sistemas de garantia de renda em perspectiva comparada”, que está sendo desenvolvido no âmbito do Publicus/FAFICH/UFMG, com o apoio financeiro da FAPEMIG. Agradeço muito este apoio.

² Decreto Legislativo 269.

normatização dos benefícios e dados disponibilizados em agências nacionais e internacionais (órgãos governamentais dos dois países, CEPAL e ISSA). O objetivo é distinguir, com base na teoria de Esping-Andersen (1990a, 1990b), quais foram os atores que protagonizaram essa construção e o sentido de sua contribuição, o que é feito na primeira seção, e, na segunda seção, com base na teoria de Pierson (1993), quais são os desafios que essa trajetória coloca para a conformação, na atualidade, de sistemas que sejam simultaneamente universais e uniformes, que é provavelmente a única combinação para sua sustentabilidade financeira.

Para a análise, os benefícios monetários são classificados quanto ao seu financiamento (contributivos, quase-contributivos e não-contributivos) e aos seus objetivos (proteção previdenciária, do trabalho e da família). Os benefícios contributivos são financiados por contribuições de empregadores, empregados e governos (cobrindo *déficits*); os quase-contributivos também têm financiamento tripartite, mas possuem alíquotas de contribuição reduzidas para os trabalhadores, em especial para aqueles com inserção instável no mercado de trabalho, se comparadas às definidas para os trabalhadores com inserção regular; por fim, os benefícios não-contributivos dividem-se em dois grupos: os que são financiados exclusivamente com recursos de impostos e os que são financiados apenas pelos empregadores. Os benefícios que compõem a proteção previdenciária são destinados à cobertura dos riscos de velhice, doença, invalidez e morte; os que compõem a proteção do trabalho destinam-se à cobertura de riscos ocupacionais e desemprego; por fim, a proteção da família é constituída por benefícios de diferentes modalidades.

Em termos teóricos, a análise confirma a tese de Esping-Andersen sobre a influência da interação das variáveis, capacidade de mobilização da classe trabalhadora, natureza das coalizões políticas e legado de institucionalização do regime, especificamente, a forma e o período de incorporação da classe média. Mas a comparação mostra que a influência dos governos autoritários foi muito maior no Brasil que na Argentina e a presença de mais um ator: as organizações internacionais, em especial a OIT, cujas influências foram decisivas, respectivamente, para a ampliação da proteção previdenciária até meados do século XX e da proteção da família nas últimas duas décadas.

A comparação entre os dois países confirma ainda a tese de Pierson (1993) de que decisões prévias influenciam decisões correntes, seja por terem fortalecido determinadas elites, grupos de interesse e públicos de massa, ao lhes dar acesso a determinados recursos e incentivos, seja pelos efeitos cognitivos dessas decisões sobre esses mesmos atores. Diferentemente do que ocorreu na Argentina, no Brasil, o protagonismo dos governos autoritários na construção da seguridade resultou na concessão de privilégios previdenciários à alta burocracia estatal que têm sido de difícil reversão e prejudicado a sustentabilidade das iniciativas de universalização das últimas três décadas.

1. A trajetória da seguridade social na Argentina e no Brasil

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

Como em grande parte da América Latina, a proteção previdenciária no Brasil e, em menor medida, na Argentina esteve marcada pela segmentação organizacional e setorial, privilegiando-se as categorias com maior poder de barganha. Mas a Argentina promoveu a universalização da proteção previdenciária bem antes que o Brasil, ainda na primeira metade do século XX, concedendo aposentadorias e pensões quase-contributivas e não-contributivas para segmentos de baixa renda excluídos ou com inserção precária no mercado de trabalho, um traço característico da América Latina. No Brasil, por outro lado, aposentadorias e pensões quase-contributivas e não-contributivas para pessoas de baixa renda foram criadas, respectivamente, apenas no início da década de 1970 e meados da década de 1990. A contraface desse atraso, foi a concessão precoce de pensões quase-contributivas para a magistratura e militares, que ficaram em vigência até o início do século XXI, e de aposentadorias não-contributivas para servidores públicos, civis e militares, na década de 1930, que ficaram em vigência até a década de 1990.

Nos dois países, a trajetória da proteção previdenciária contou com a participação relevante de ditaduras militares que lograram promover a unificação administrativa dos diferentes esquemas então vigentes e estabelecer as bases organizacionais para a solidariedade que estrutura os sistemas públicos

de repartição, que atingiram, no final do século XX, níveis relativamente altos de universalização. Mas, no lançamento das bases dessa proteção, os dois países divergiram significativamente, com a presença de coalizão de esquerda na Argentina, os governos de Péron (1946-1955)³, e o governo autoritário de Vargas (1930-1945) que, a despeito de sua proatividade na garantia de direitos aos trabalhadores, manteve e ampliou os privilégios da burocracia pública. Com o fim do ciclo desenvolvimentista, ambos os países iniciaram trajetórias divergentes dessa proteção, resultantes da escolha de diferentes alternativas para a solução da crise fiscal. No que se refere às outras duas proteções – a do trabalho e a da família -, os dois países apresentam trajetória bastante semelhante: as bases foram lançadas na primeira metade do século XX, ampliando-se significativamente na primeira década do século XXI.

No que se refere à proteção previdenciária da Argentina, os primeiros esquemas remontam ao início do século XX, quando surgiu a *caja* para funcionários civis da administração nacional, mas o período mais intenso de incorporação dos trabalhadores foram os governos de Perón (1946-1955), quando diversas categorias passaram a contar com *Cajas de Previsión*⁴ (Anlló e Centrángolo, 2007).

Além dessas caixas, Péron avançou na área previdenciária com duas outras iniciativas: (a) a constituição, em 1954, do *Régimen Nacional de Previsión*⁵, no qual os benefícios ofertados às diferentes categorias foram homogeneizados (Arza, 2012, Pessolani, S/D); (b) a criação de aposentadorias não contributivas, que também passaram a compor o *Régimen*, para pessoas idosas e incapacitadas para o trabalho com renda baixa e para pessoas sem histórico contributivo regular. O primeiro segmento teve esse direito assegurado em 1947, quando se estabeleceu que o Poder Executivo nacional deveria garantir pensão a todo homem ou mulher viúvos ou solteiros, com 60 anos ou mais de idade, que não tivessem recursos suficientes nem acesso a benefício previdenciário; em 1948, a idade de acesso a essa pensão foi aumentada para 70 anos, e a pensão foi estendida a pessoas incapacitadas para o trabalho que não tivessem recursos suficientes nem acesso a benefícios previdenciários⁶. As pessoas sem histórico contributivo foram contempladas com pensões especiais a serem concedidas pelo Congresso. A primeira regulamentação é de 1948, destinada a pessoas idosas que tivessem prestado serviços à nação e pessoas incapacitadas em atos políticos. Em 1964 e 1974, essa pensão especial foi estendida a pessoas premiadas em ciências ou letras e a artistas premiados⁷.

Na ditadura militar do período 1966-1973, a previdência argentina passou por sua segunda

³ Os governos democráticos da Argentina foram protagonizados, durante todo o século XX, pela *Unión Cívica Radical* (UCR) e o *Partido Peronista*. Em 1946, Péron conduziu a fusão dos partidos que o apoiaram na eleição (*Unión Cívica Radical Junta Renovadora*, *Partido Laborista* e *Partido Independiente*, formado por uma facção do Partido Conservador, formando o *Partido Peronista*, denominado, a partir de 1971, *Partido Justicialista*. A UCR foi criada em 1891, a partir da reunião de grupos de diversas ideologias, como liberalismo, nacionalismo, desenvolvimentismo, socialdemocracia.

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

⁵ Ley 14.397/1954.

⁶ Leys 13.025/1947 e 13.478/1948.

⁷ Leys 13.337/1948, 20.733/1964, e 16.516/1974.

reestruturação. O processo foi iniciado em 1967, quando a gestão de 12 das *cajas* então existentes foram transferidas para três caixas nacionais⁸, destituindo-se, assim, os sindicatos de sua gestão. No ano seguinte, o *Régimen Nacional* foi extinto e criados dois novos esquemas: o *Sistema Nacional de Previsión Social*, destinado a trabalhadores dos setores público e privado, e o *Régimen de Jubilaciones y Pensiones para los Trabajadores Autonomos*⁹. Em ambos, foram definidos valores mínimo e máximo dos benefícios, exigido o mesmo tempo de contribuição (30 anos), ofertados os benefícios contributivos e não-contributivos anteriores e criada a aposentadoria quase-contributiva por idade avançada, para a qual se exigia apenas um terço do tempo de contribuição exigido dos trabalhadores com inserção regular no mercado (10 anos).

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

No curto período entre uma ditadura militar e outra (1967-1973 e 1976-1983), houve apenas uma mudança no sistema previdenciário argentino: o aumento, em 1974, da idade de acesso às pensões não contributivas estabelecidas em 1947-1948 para 80 anos¹⁰. Essa alteração renunciou o projeto político dessa segunda ditadura que se notabilizou pela criação de privilégios previdenciários para setores estratégicos para a manutenção do regime: empresários, diplomatas e burocracia da Igreja Católica. Aos empresários foi concedida a isenção da contribuição, substituindo-se seus aportes por recursos fiscais, afetando assim, como ressalta Arza (2012) “(...) tanto os princípios da equidade do sistema como seu equilíbrio financeiro em médio prazo” (p. 188). Segundo a autora, essa contribuição foi restabelecida com o retorno da democracia, mas os aportes governamentais permaneceram. Aos outros dois setores, foram concedidas aposentadorias não contributivas por idade ou invalidez¹¹.

Findada a segunda ditadura militar, no Governo Raúl Alfonsín (1983-1989), da UCR, foram empreendidas três iniciativas destinadas à incorporação previdenciária, em bases não contributivas, de segmentos ainda não cobertos ou empobrecidos pela crise. A primeira, de 1989, foi a pensão vitalícia para mães de sete filhos ou mais; a segunda, de 1990, a pensão especial para pessoas com mais de 50 e 40 anos que tivessem obtido medalhas olímpicas e paraolímpicas, respectivamente; a terceira iniciativa, também de 1990, beneficiou ex-soldados e civis que participaram da Guerra das Malvinas¹².

Esta foi a configuração da proteção previdenciária que desafiou o Governo Menem (1989-1999),

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

⁹ Leyes 18.037/1968 e 18.038/1968.

¹⁰ Pensões criadas pela Ley 13.478/1948, modificadas pela Ley 20.267/1974.

¹¹ Leyes 21.540/1977 (bispos, arcebispos), 22.430/1981 (sacerdotes) e 22.731/1983 (diplomacia).

¹² Leyes 23.746/1989, 23.891/1990, 23.848/1990.

levando a fazer uma reforma estrutural no sistema nos anos 1990, revertida posteriormente nos anos 2000, como será visto na próxima seção.

No Brasil, os primeiros esquemas previdenciários tiveram como objetivo o provimento de pensão e pecúlio para oficiais das Forças Armadas e servidores do Ministério da Fazenda: o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda, posteriormente denominado Montepio Civil da União, e os Montepio para Famílias dos Oficiais do Exército e Montepio para Viúvas e Órfãos do Corpo da Armada, criados em 1890¹³. Esses três esquemas tiveram vigência longa: as pensões do Montepio Civil foram concedidas até 2012; as dos montepios dos militares foram transformadas na pensão militar, em 1960¹⁴.

Ao longo do século XX, o Montepio Civil da União foi estendido a toda a magistratura. Até 1933, o benefício poderia chegar à terceira geração, e as filhas casadas tiveram direito vitalício ao benefício até sua cessação, exceto no período de 1933 a 1943. Em sua última normatização, de 1964, o valor da pensão foi fixado em 60% dos vencimentos¹⁵.

O Montepio para Famílias dos Oficiais do Exército e Montepio para Viúvas e Órfãos do Corpo da Armada podiam ser acumulados com pensões de meio soldo instituídas ainda no Império (1827 e 1795). Inicialmente destinado a oficiais dessas duas Forças, também foi estendida a outras categorias, em valor equivalente ao soldo. Em 1946, a pensão de meio soldo e a do montepio foram unificadas, assumindo a denominação “pensão especial”, transformada em “pensão militar” em 1960¹⁶.

No Governo Collor, fez-se a primeira tentativa de restrição no leque de beneficiários da pensão militar, que até então também beneficiava filhas casadas, e a contribuição foi aumentada. Mas a restrição no leque de beneficiários foi definida como inconstitucional, tendo que ser novamente aprovada em 2000¹⁷. Desde então, são contribuintes obrigatórios da pensão todos os militares, excluídos os cargos iniciais da carreira nas três Forças. A contribuição é de 7,5% dos vencimentos, e valor corresponde a 100%.

Para o restante do funcionalismo civil da União, a pensão foi instituída em 1926, quando foi criado o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União, que foi reestruturado em 1934 e 1938¹⁸, assumindo a denominação Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase).

Este foi também reestruturado em 1941, assumindo o formato de seguro privado, e o benefício passou a corresponder à poupança acumulada a partir de contribuições de 5% da remuneração. Mas esse

¹³ Decretos 942-A, 695 e 475, de 1890.

¹⁴ A revogação do Montepio civil foi feita pelo Decreto s/n, de 25 de janeiro. A suspensão da concessão foi induzida por parecer do Tribunal de Contas da União (nº 033.041/2012-1, de 2010). A partir de 2012, ao falecimento do filiado deve decorrer a restituição dos fundos por ele acumulados. A alteração na pensão dos militares foi feita pela Lei 3.765/1960.

¹⁵ Decreto 22.414/1933; Decreto-Lei 5.595/1943; Lei 4.477/1964.

¹⁶ Decreto-Lei 9.698, de 1946. Estatuto dos Militares, e Lei 3.765, de 1960.

¹⁷ Lei 8.216/1991; Ação Direta de Inconstitucionalidade 574-0 e Medida Provisória (MP) 2.131, reeditada em 2001, pela MP 2215-10.

¹⁸ Decretos 5.128/1926 e 24.563/1934; Decreto-Lei 288/1938.

formato foi revertido em 1958, quando a contribuição de 5% passou a incidir sobre apenas 50% dos vencimentos, e o valor da pensão voltou a ser equivalente à remuneração. Com essa configuração, o Ipase fez a gestão da pensão até 1967, quando na reestruturação da seguridade, ele foi incorporado, ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Naquela ocasião, a contribuição de 5% passou a incidir sobre 100% da remuneração, mantendo-se assim até 1990, quando foi regulamentada a previdência do servidor público, nos termos estabelecidos pela Constituição de 1988¹⁹.

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

Para os magistrados, a aposentadoria não contributiva ocorreria, conforme a Constituição de 1934, em três modalidades: por invalidez, com proventos integrais; compulsória e facultativa, com proventos proporcionais, configuração mantida nas Constituições seguintes e na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN)²⁰, de 1979. Mas essa lei criou mais uma modalidade de aposentadoria: a punitiva compulsória, incorporada pela Constituição de 1988.

Para os militares, a regulamentação da aposentadoria surgiu em 1941, com o Estatuto dos Militares, pontualmente alterado em 1946. No Estatuto de 1971, as regras de reforma sofrem algumas modificações, que serão mantidas no Estatuto dos Militares de 1980²¹ que, como a LOMAM, ainda está em vigor. Os proventos correspondem, regra geral, ao soldo do posto imediatamente superior ao ocupado pelo militar quando na ativa.

Ainda no que se refere à seguridade dos militares, cabe destacar ainda que o Estatuto de 1980 inova ao criar a assistência médico-hospitalar exclusiva, exigindo para a mesma uma contribuição de 3% dos proventos ou remuneração, aos quais se somam os 7,5% previstos para a pensão militar. Para os outros benefícios da seguridade, não há contribuições estipuladas.

A diplomacia e os congressistas brasileiros também adquiriram privilégios previdenciários na segunda metade do século XX, que ainda estão em vigor. Para a diplomacia, o privilégio refere-se a idades menores para a aposentadoria, estabelecidas pela primeira vez em 1974 e reformuladas em 1978²². Para os congressistas, o privilégio surgiu em 1963, quando foi criado o Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC), destinado a parlamentares e funcionários do Congresso, em bases mais favoráveis. Em 1997, IPC foi substituído pelo Plano de Seguridade Social dos Congressistas²³. O

¹⁹ Decreto-Lei 3.347/1941; Lei 3.373/1958; Decreto-Lei 72/1966; Lei 8.112/1990.

²⁰ Lei Complementar 35/1979.

²¹ Decretos-Lei 3.864/1941 e 9.698/1946. Entre os estatutos de 1946 e 1971, foi promulgado outro em 1969 (Decreto-Lei 1.029), que deixou a normatização do processo de reforma para legislação especial. Leis 5.774/1971 e 6.880/1980.

²² Leis Complementares 21 e 34.

²³ Lei 9.506/1997. As alíquotas de contribuição dos servidores se mantiveram constantes, mas a base de incidência variou na década de 1980 (Leis 7.087/1982, 7.266/1984, 7.586/1987).

acesso à aposentadoria e à pensão passou a ocorrer nas mesmas bases estabelecidas para o servidor civil, mas os valores da aposentadoria e da pensão não podem ser inferiores a 26% e 13% da remuneração, respectivamente.

Para policiais, assim como para alguns segmentos de trabalhadores que desenvolvem atividades perigosas, insalubres e árduas e professores, as condições previdenciárias privilegiadas relacionam-se ao menor tempo de contribuição e ao valor dos benefícios (equivalentes à remuneração). A primeira iniciativa foi destinada aos policiais militares em 1957, sendo estendida aos policiais civis em 1965. Em 1985, os benefícios para os dois segmentos foram equiparados. Em 2015, a exigência de tempo de contribuição passou para 25 anos, com pelo menos 15 de atividade policial²⁴.

Para o restante do funcionalismo civil, a aposentadoria não contributiva, instituída pela Constituição de 1934, foi regulamentada em 1939, pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Foi destinada aos servidores efetivos e comissionados. Essa regulamentação foi alterada em 1952, quando a cobertura foi estendida aos extranumerários (contratados, diaristas etc.) e servidores de autarquias e permitiu, contrariando a Constituição de 1946, que os proventos superassem a remuneração em até 20%. A equiparação de proventos à remuneração foi incorporada ao Estatuto apenas em 1979²⁵ e mantida na regulamentação da Constituição de 1988²⁶.

Os trabalhadores em regime de dependência no setor privado também tiveram seus direitos previdenciários preconizados pela Constituição de 1934. A eles deveriam ser garantidos serviços médicos e previdência a favor da velhice, invalidez, maternidade e nos casos de acidente de trabalho e morte, mediante contribuições equivalentes da União, do empregador e do empregado. A Constituição de 1946 ampliou essas garantias, incluindo doença, velhice e invalidez.

Mas a previdência do trabalhador do setor privado também antecedeu a Constituição de 1934, estruturando-se, no entanto, em bases mais precárias que as estabelecidas para o funcionalismo e focando apenas uma parte da população trabalhadora: a urbana formalmente inserida no mercado de trabalho, configurando o que será denominado por Santos (1979, p. 75) “cidadania regulada”, uma cidadania “(...) cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal”. Seriam cidadãos apenas os “(...) membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei”.

A iniciativa pioneira remonta aos governos autoritários e oligárquicos da República Velha. Refere-se à criação, em 1923, da Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) dos ferroviários²⁷. O modelo foi

²⁴ Leis 3.313/1957, 4.878/1965; Leis Complementares 51/1985, 152/2015. Essa última lei elevou a idade de aposentadoria compulsória para todos os servidores do Poder Executivo, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas e Tribunais e Conselhos de Contas.

²⁵ Decreto-Lei 1.713/1939; Leis 1.711/1952 e 6.701/1979.

²⁶ Lei 8.112/1990.

²⁷ Decreto 4.682/1923.

estendido a outras empresas²⁸ e, em 1947, segundo Carvalho (2006), havia 47 caixas. Mas a grande variação nas contribuições e benefícios por elas ofertados levou o Governo Dutra, em 1949, a uniformizar as que eram vinculadas a serviços públicos²⁹.

Paralelamente à difusão das CAP, Vargas protagonizou, em 1933, outra inovação: o Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP) dos marítimos. O esquema foi estendido a cinco outras categorias: comerciários, bancários e industriários (1934), servidores públicos (o Ipase, de 1938) e trabalhadores de empresas de transportes de cargas (1939). Mas, como nas CAP, contribuições e benefícios dos IAP variavam bastante, o que levou Vargas a uniformizá-los em 1954, excluindo da reforma o Ipase³⁰.

Essa configuração da seguridade brasileira foi mantida até o regime militar (1964-1985), quando ela sofreu ampla reestruturação. O processo foi iniciado em 1966, com a unificação da gestão dos seis IAP no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), cuja responsabilidade era fazer a gestão do então denominado *Sistema Geral da Previdência Social*. As bases legais da iniciativa foram lançadas, em 1960, com a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)³¹.

A cobertura previdenciária prevista na LOPS abrangia todos que exercessem atividade remunerada e seus dependentes, excluídos os trabalhadores rurais e domésticos, assim como os servidores civis e militares. A ampliação da cobertura foi objeto de atenção dos governos militares: em 1971, foram incorporados os trabalhadores rurais; em 1973, os trabalhadores avulsos, autônomos e domésticos; em 1974, as pessoas idosas e incapacitadas, com renda baixa e histórico contributivo irregular, e, por fim, na década de 1980, os servidores municipais e estaduais que tivessem garantida apenas a aposentadoria³², e outros grupos menores³³.

Condições de acesso e benefícios variavam entre os segmentos. Para os trabalhadores urbanos em regime de dependência e autônomos, a contribuição foi fixada em 8% e 16% do salário de contribuição, respectivamente³⁴. Os benefícios a eles destinados eram as aposentadorias por invalidez, velhice, especial e tempo de serviço e a pensão, além de benefícios componentes da proteção do trabalho e da família, como será visto à frente. Para os servidores da União, a contribuição era de 5% do salário para acesso à pensão, aos quais foi acrescido, em 1973, mais 1%, para acesso a outros benefícios. Para os servidores de estados e municípios, incluídos como segurados facultativos em 1973, foi estabelecida contribuição de 4% do salário de contribuição (e contribuição patronal em valor correspondente) para acesso a todos os benefícios, também excluída a aposentadoria.

As pessoas idosas e pessoas incapacitadas para o trabalho e os trabalhadores rurais, com renda baixa e

²⁸ Especialmente as prestadoras de serviços públicos: telegráficos e radiotelegráficos (1928); serviços de força, luz e bondes (1930); demais serviços públicos (1931); serviço de mineração (1933); aeroviários, trapiches e armazéns, estivadores (1934).

²⁹ Decreto 26.778/1949.

³⁰ Decreto 35.448/1954.

³¹ Decreto-Lei 72/1966 e Lei 3.807/1960.

³² Leis Complementares 11 e 16, de 1971; Leis 5.890/1973, 5.889/1973, 6.179/1974 e 6.887/1980

³³ Leis 7.004/1982, 7.070/1982, 7.986/1989.

³⁴ Decreto-Lei 72/1966; Leis 5.890/1973 e 6.887/1980.

histórico contributivo irregular, foram incorporados em bases quase-contributivas, dando-se, assim, ainda durante o regime militar, os primeiros passos no rompimento dos limites da cidadania regulada. As primeiras foram incorporadas em 1974³⁵. Os critérios de acesso eram (a) contribuição por pelo menos 12 meses ou (b) exercício de atividade remunerada por pelo menos cinco anos ou (c) filiação ao INPS após 60 anos. Os benefícios eram a Renda Mínima Vitalícia (RMV), destinada aos maiores de 70 anos e aos inválidos, ambos sem capacidade para o trabalho e com renda menor que 60% do salário mínimo da região. O benefício não poderia ser maior que 60% desse salário, e os beneficiários teriam direito à assistência médica. O custeio desse benefício ficou por conta do INPS e do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), em valor correspondente a 0,4% de suas receitas.

O Prorural, criado em 1971, foi a primeira iniciativa efetiva de proteção do trabalhador rural brasileiro, culminando um longo e custoso processo que se iniciou em 1955, com a criação do Serviço Social Rural (SSR), e teve como marco importante a aprovação, em 1963, no governo do trabalhista de João Goulart, Estatuto do Trabalhador Rural que, entre outras coisas, deveria garantir assistência médica ao trabalhador rural e à sua família³⁶. Os recursos para essa assistência viriam do então criado Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).

O público-alvo do Prorural era os trabalhadores rurais com vínculo formal (o da agroindústria) e informal de trabalho, além do produtor individual ou em regime de economia familiar. A proteção abrangia assistência médica, aposentadoria por velhice ou invalidez e pensão, equivalentes a 50% e 30% do maior salário mínimo, respectivamente. A esses benefícios foram acrescidos, em 1980, o auxílio-funeral e os auxílios doença e reclusão, em valor correspondente a 50% do salário mínimo³⁷.

Cabe ressaltar que a reorganização da proteção previdenciária levada a termo pelos militares inscreveu-se em um processo mais amplo de reestruturação da seguridade, abrangendo também os direitos trabalhistas, e as políticas de assistência social e de saúde. Dessa perspectiva, adquire relevo o fato de que a contraparte do avanço no sentido da universalização da previdência (benefícios quase-contributivos) foi a restrição da proteção até então ofertada pelas entidades privadas de assistência social aos segmentos não inseridos ou não passíveis de inserção no mercado de trabalho.

A esse respeito, cabe lembrar que, como ocorreu com a previdência para os trabalhadores do setor privado, as bases da assistência social foram lançadas na Era Vargas, especificamente em 1942, quando foram destinados recursos adicionais para o financiamento das ações coordenadas pela Legião Brasileira de Assistência (LBA)³⁸. Com a reestruturação dos direitos trabalhistas na segunda metade da

³⁵ Lei 6.179/1974.

³⁶ Lei 4.214/1963.

³⁷ Lei Complementar 16/1971 e Lei 7.604/1987.

³⁸ Decreto-Lei 4.830. Os recursos viriam de: (a) cota mensal correspondente a 0,5% do salário de contribuição dos segurados de IAPs e CAP; (b) cota mensal a ser paga pelos empregadores, de importância igual à anterior; (c) cota a ser paga pela União, também de valor igual ao da arrecadação estabelecida para os segurados. Embora as contribuições dos empregados à LBA tenha sido extinta em 1945, permaneceram a dos empregadores, que passou para 0,5% da folha, e do governo, em valor correspondente ao pago pelos empregadores.

década de 1960, especificamente com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que substituiu a estabilidade no emprego após dez anos de serviço³⁹, foi cessada a destinação desses recursos. Doravante, a LBA seria financiada apenas por subvenções do Governo Federal, precarizando-se assim, ainda mais, a proteção destinada a setores excluídos do mercado de trabalho.

Coube à Constituição de 1988 dar o último passo para a universalização da proteção previdenciária e a estabelecer a suficiência dessa proteção, nos termos de Beveridge, definindo o salário mínimo como valor mínimo dos benefícios. A universalização foi feita com a criação da aposentadoria não contributiva para pessoas idosas e pessoas incapacitadas para o trabalho, com renda baixa, no valor de um salário mínimo. Na regulamentação dessa renda⁴⁰, definiu-se que ela seria um Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com 70 anos ou mais e pessoas com deficiência, ambos os segmentos oriundos de famílias com renda *per capita* menor que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. A idade de acesso ao benefício para o idoso foi diminuída, em 2003, quando também foi garantida a exclusão, no cálculo da *per capita*, dos recursos oriundos de BPC, já concedidos a outros membros do grupo familiar da pessoa idosa, regra estendida à pessoa com deficiência, em 2010 (MIRANDA, 2013).

Mas, apesar desses avanços, a reforma previdenciária feita Constituição de 1988 manteve intactos, senão reforçados, o dualismo e a segmentação construídos ao longo do século XX: primeiro, ela distinguiu a previdência dos servidores públicos da dos trabalhadores do setor privado, mantendo para os primeiros os privilégios estabelecidos anteriormente.

Para o trabalhador rural, a Constituição de 1988 manteve a incorporação em bases quase-contributivas para o segurado especial e a idade de aposentadoria menor em cinco anos em relação à definida para os trabalhadores urbanos. Para os trabalhadores urbanos do setor privado, autônomos, domésticos e segmentos menores, foi constituído o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) conforme denominação dada pela regulamentação da Constituição, em 1991⁴¹. Para os trabalhadores do setor público, foi permitido a cada ente federativo instituir, no âmbito da respectiva competência, Regime Jurídico Único (RJU), posteriormente denominados Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)⁴².

No Plano de Seguridade Social do Servidor Público, instituído no âmbito da União, em 1990, foram assegurados os mesmos direitos previdenciários para servidores efetivos, comissionados e contratados da administração direta e indireta (autarquias e fundações) e ocupantes de cargos eletivos. O financiamento seria feito por contribuições dos servidores, variando de acordo com a remuneração⁴³, exceto a aposentadoria, que seria de responsabilidade integral do Tesouro Nacional. O caráter não contributivo da aposentadoria foi vetado pelo Presidente Collor, mas o veto foi derrubado pelo Congresso Nacional. Apenas em 1993, a natureza contributiva da aposentadoria do servidor foi

³⁹ Lei 5.107/1966.

⁴⁰ Lei 8.742.

⁴¹ Leis 8.212/1991, 8.213/1991.

⁴² Leis 8.112/1990, 9.717/1998.

⁴³ Emenda Constitucional 3.

finalmente estabelecida, mas não houve alterações na alíquota de contribuição⁴⁴.

A iniciativa de Collor abriu o debate em torno das condições de sustentabilidade da previdência, que ainda está em curso e tem orientado as reformas, todas tendentes à equiparação das regras do RGPS e do RPPS e à redução no valor dos benefícios, como será visto na segunda seção.

No que se refere à proteção do trabalho, verifica-se trajetória e configuração bastante semelhante na Argentina e no Brasil, sendo suas bases lançadas no início do século XX. Na Argentina, a primeira iniciativa foi em 1915⁴⁵, quando foi estabelecido que todo empregador seria responsável pelos problemas decorrentes de doença e acidente sofridos por seus empregados no percurso e decurso do trabalho, exceto se provada a culpa do trabalhador. O seguro podia ser contratado a uma seguradora privada ou garantido diretamente pela empresa.

Essa configuração foi reestruturada na década de 1990, quando foram criados novos benefícios e ampliada a cobertura. Atualmente, estão cobertos contra acidente e doença profissionais os trabalhadores dos setores público e privado, mas o Executivo Nacional pode incluir os domésticos, autônomos e voluntários⁴⁶. O financiamento permanece como responsabilidade do empregador, que pode contratar uma *Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART)* ou garanti-lo diretamente.

No Brasil, a proteção contra os riscos ocupacionais foi inaugurada com a obrigação do empregador de indenizar o trabalhador nos casos de acidente e moléstia atribuíveis diretamente à atividade profissional⁴⁷. O conceito de acidente foi ampliado em 1924⁴⁸, passando a abranger doenças decorrentes da atividade profissional.

Essa proteção foi assimilada pela Constituição de 1934 e reafirmada pela de 1937, que inovou atribuindo às associações de trabalhadores a gestão do seguro. No Governo Vargas, em 1944⁴⁹, essa responsabilidade foi atribuída aos IAP, e a proteção foi ampliada para acidentes do percurso do trabalho. Essa configuração perdurou até o regime militar, quando a proteção dos riscos ocupacionais foi transferida para INPS⁵⁰, abrangendo assistência médica, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e pensão.

Essa configuração da proteção do trabalho brasileira foi confirmada, em linhas gerais, pela Constituição de 1988, que também formalizou o seguro desemprego, instituído em 1986⁵¹. Inicialmente, esse benefício era financiado pelo Fundo de Assistência ao Desempregado⁵², mas passou a compor as obrigações do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990.

⁴⁴ Lei 8.688/1993.

⁴⁵ Ley 9.688/1915.

⁴⁶ Leys 24.028/1991, 24.557/1995.

⁴⁷ Decreto 3.724/1919.

⁴⁸ Decreto 24.637/1924.

⁴⁹ Decreto-Lei 7.036/1944.

⁵⁰ Lei 5.316/1967.

⁵¹ Decreto-Lei 2.283/1986.

⁵² Fundo a ser provido pelo imposto sindical, conforme a Lei 6.181/1974.

A partir da década de 1990, as alterações na proteção do trabalho da seguridade social brasileira, como na argentina, foram no sentido de ampliação do público-alvo, como será visto na segunda seção. Aqui, cabe tratar ainda da evolução da proteção da família, que teve na Argentina, ao contrário do que ocorreu no Brasil, uma trajetória sempre ascendente em termos de público-alvo e benefícios.

A origem dos benefícios para a família na Argentina remonta ao início do século XX, quando foi instituída a garantia do emprego de mulheres no período pré e pós o parto⁵³. Ainda na primeira metade do século XX, foram garantidas condições de trabalho favoráveis para gestantes e lactantes e remuneração no período de licença das gestantes⁵⁴. Em 1934, foi regulamentada a *Protección de Maternidad e Infancia*, mantendo-se a proibição do trabalho de mulheres no período pré e pós-parto e garantindo a elas cuidados médicos e um benefício equivalente à remuneração integral durante o afastamento. O financiamento desse subsídio era feito por contribuições das trabalhadoras, dos empregadores e do Estado⁵⁵, mas, em 1936, os empregadores foram responsabilizados pelas contribuições das trabalhadoras com remuneração menor.

Esse quadro permaneceu inalterado até a ditadura militar do período 1966-1973. Em 1968, os benefícios familiares garantidos pelas *Cajas de Subsidios e de Asignaciones Familiares* dos empregados do comércio, indústria e empresas estatais foram homogeneizados, e todas as trabalhadoras liberadas da contribuição para o benefício maternidade⁵⁶. Além deste, as caixas garantiam benefício por matrimônio, nascimento e filho e para cônjuge e família numerosa, configuração mantida até 1996, quando essa proteção passa por nova reorganização.

Na seguridade social brasileira, a atenção à família também surgiu na Era Vargas, em bases não-contributivas para o trabalhador, mas restrita ao funcionalismo público. As iniciativas foram a criação do abono familiar para o funcionário chefe de família numerosa, cuja remuneração fosse insuficiente para as necessidades⁵⁷, e a uniformização dos benefícios e contribuições dos IAP, em 1954, o que universalizou os auxílios maternidade (30 dias) e funeral para todos segurados⁵⁸. Esses dois benefícios foram previstos na LOPS aprovada em 1960, mas em sua implementação, em 1966, foi mantido apenas o auxílio-funeral.

O Governo Goulart deu o segundo passo na proteção da família, criando, em 1963, o salário-família para segurados dos IAP que tivessem filhos menores de 14 anos⁵⁹. No regime militar, esse benefício foi estendido, em 1968, sem restrição de idade, aos filhos com deficiência, e o seu financiamento transferido para o empregador; em 1973, ele passou a compor a proteção garantida pelo INPS e foi recriado auxílio-natalidade (30 dias). O financiamento desses três benefícios para a família (auxílios

⁵³ Ley 5.291/1907.

⁵⁴ Leys 11.317/1924, 11.932/1932.

⁵⁵ Ley 11.933/1934.

⁵⁶ Ley 18.017/1968.

⁵⁷ Decreto-Lei 3.200/1941.

⁵⁸ Decreto 35.448/1954.

⁵⁹ Lei 4.266/1963.

natalidade e funeral e o salário-família) passou a ser feito com contribuições dos trabalhadores, empregadores, e o acesso garantido após 12 contribuições⁶⁰.

Na regulamentação da proteção da família instituída pela Constituição de 1988, verificam-se três diferenças em relação ao quadro anterior: (a) não exigência de carência para o auxílio-reclusão e salário-família; (b) os auxílios natalidade e funeral foram transferidos para a política de assistência social; (c) foi criado o salário-maternidade, destinado a mães ou adotantes seguradas, finalmente por um período de 120 dias.

A configuração da proteção da família da seguridade social argentina e brasileira, assim como a proteção do trabalho, passou por ampliações significativas a partir de 1990, empreendidas simultaneamente às restrições da proteção previdenciária, como será visto na próxima seção.

2. Os desafios da configuração atual da seguridade social da Argentina e do Brasil

Políticas prévias influenciam o processo de definição de novas políticas, assumindo, assim, o *status* atribuído a outras variáveis independentes; por exemplo, as instituições formais sob as quais ocorrem essas definições (Skocpol, 1992; Thelen; Steinmo, 1992; Weir; Skocpol, 1999). Na tentativa de qualificar esse argumento, o de que “*policies produce politics*”, Pierson (1993) distingue dois mecanismos por meio dos quais essa influência ocorre. O primeiro seriam os recursos e incentivos atribuídos por decisões prévias a elites governamentais, grupos de interesse e públicos de massa; o último, os efeitos cognitivos dessas decisões sobre esses mesmos atores (p.595-8).

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

Na análise desenvolvida na seção anterior, verificou-se que as decisões tomadas no lançamento das bases da proteção previdenciária brasileira foram constituídas pelos governos autoritários da República Velha e por Vargas, privilégios significativos a segmentos da burocracia estatal, os quais foram mantidos e mesmo reforçados pelos governos posteriores, dado o poder de veto dessas burocracias às reformas uniformizadoras, incluindo as tentadas pelos governos democráticos recentes.

Na proteção previdenciária argentina, o quadro é bastante diferente. Privilégios surgiram apenas na segunda ditadura militar e, como será visto, no Governo Menem (1989-1999), que tentou angariar o

⁶⁰ Lei 5.559/1968; Lei 5.890/1973.

apoio da alta burocracia dos três Poderes, além dos sindicatos, para a reforma estrutural.

A tentativa de cooptação foi feita com a criação, em 1991, da pensão vitalícia não-contributiva para presidente e vice-presidente da Nação e juizes da Corte Suprema e de regimes previdenciários contributivos, mas com condições de acesso e valores privilegiados para a magistratura, burocracia do alto escalão do Poder Executivo e legisladores. A reforma estrutural foi feita em 1993. Com o apoio da elite burocrática, dos sindicatos e a pressão de seguradas privadas, conforme Silva (2006) e Loureiro (2012), colocou-se fim ao *Sistema Nacional de Previsión Social* e ao *Regimen de Jubilaciones y Pensiones* e criou-se o *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)*.

O *SIJP* foi configurado como um sistema misto: um pilar público e outro privado, baseado na capitalização individual. A filiação foi tornada compulsória para todos os trabalhadores, pequenos empresários e autônomos, funcionários públicos, incluindo os ocupantes de cargos eletivos e excluídos os militares das Forças Armadas, pessoal da polícia e das forças de segurança. Aos que estavam filiados ao regime anterior foi aberta a opção de nele permanecerem.

Apesar da reforma estrutural, o Governo Menem buscou ampliar a cobertura previdenciária com pelo menos quatro iniciativas, nos anos seguintes. A primeira foi a criação de condições facilitadas de afiliação das donas-de-casa; a segunda refere-se à “moratória previdenciária”, que facilitou a regularização de dívidas dos autônomos⁶¹. A terceira iniciativa foi a criação do *Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes*, denominados “monotributaristas”, facilitando a incorporação de autônomos (vendedores, prestadores de serviços, segmentos de renda baixa) para acesso à aposentadoria por invalidez, pensão e benefícios de outros esquemas protetivos⁶². Por fim, a última iniciativa se refere à diminuição da idade de acesso às aposentadorias não contributivas instituídas em 1947-1948 para 70 anos e sua extensão a pessoas com perda da capacidade de trabalho de pelo menos 76%, ambos os grupos com renda baixa e sem acesso a benefício previdenciário⁶³.

O debate em torno do sistema previdenciário permaneceu nos anos seguintes, ampliando-se para todo o sistema de proteção (Bertranou *et al.*, 2016), gerando revisão, nos anos 2000, das últimas mudanças na previdência e iniciativas destinadas ao enfrentamento da pobreza.

Ainda no âmbito da proteção previdenciária, foram revogados, no governo do justicialista Duhalde, em 2002, os privilégios concedidos durante o Regime Militar e o Governo Menem, especificamente as pensões e aposentadorias especiais para bispos, arcebispos e equivalentes, à diplomacia e à alta burocracia dos três Poderes⁶⁴. Os militares das Forças Armadas permaneceram cobertos por esquemas especiais, cuja regulamentação não é publicizada.

Nos governos de Nestor Kirchner (2003-2007) e Cristina Kirchner (2007-2011 e 2011-2015), ambos

⁶¹ Leys 24.347/1994 e 24.476/1995.

⁶² Ley 24.977/1998

⁶³ Refere-se às pensões instituídas pela Ley 13.478/948, modificadas pelo Decreto 432/1997.

⁶⁴ Ley 25.668/2002.

também do Partido Justicialista, a agenda de fortalecimento da seguridade foi intensificada por dois conjuntos de medidas. No primeiro, foi revertida a reforma estrutural dos anos 90. O processo foi iniciado em 2007, com a possibilidade de retorno ao sistema de repartição para segurados que haviam migrado para o regime de capitalização. No ano seguinte, foi colocado fim ao regime de capitalização e criado um novo sistema de repartição, o *Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)*⁶⁵. Os benefícios, contribuições, condições de elegibilidade e valores garantidos no *SIPA*, conforme apresentado no Quadro 01, são os mesmos previstos no pilar público do extinto *SIJP*. O segundo conjunto de iniciativas dos governos Kirchner se inscreve na agenda de incorporação previdenciária. A primeira medida, de 2005, foi a criação da pensão para sobreviventes de beneficiários da aposentadoria não contributiva instituída em 1947-1948; a segunda, de 2009, foi à extensão do *Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes* aos trabalhadores domésticos; a terceira, de 2014, foi a ampliação do prazo para trabalhadores autônomos, filiados ao *SIPA*, e monotributaristas em idade de aposentar regularizarem suas dívidas previdenciárias⁶⁶.

Assim, a proteção previdenciária argentina caracteriza-se por sua universalização precoce e ausência de esquemas especiais, exceto para as Forças Armadas, polícia e forças de segurança, e de dualismo entre previdência dos trabalhadores do setor público e do setor privado, traços que caracterizam a previdência brasileira e que têm sido alvo das reformas a partir de meados da década de 1990, tanto pelos governos de coalizões lideradas pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de centro-direita, quanto por governos de coalizões lideradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

As alterações promovidas nos governos Fernando Henrique (1995 a 2002), do PSDB, Lula (2003 a 2010) e Dilma (2011 a 2015), ambos do PT, incidiram sobre os dois sistemas, o RPPS e o RGPS⁶⁷. Entre as alterações feitas no RPPS, destacam-se a restrição da cobertura previdenciária ao servidor efetivo; a equiparação dos proventos ao teto estabelecido para o RGPS, se constituída previdência complementar; e a criação do “abono de permanência” para o servidor que tiver completado as exigências para a aposentadoria voluntária e permanecer em atividade até a idade de aposentadoria compulsória, e o aumento da idade desta para 75 anos. Entre as alterações feitas no RGPS, destaca-se a transferência para legislação infraconstitucional da definição do valor dos benefícios. Nos dois regimes, assegura-se tempo menor de contribuição (cinco anos) a mulheres, professores que exercem atividade na educação infantil e no ensino fundamental e médio e a trabalhadores que exercem atividades perigosas, insalubres e penosas.

Contribuições e valores dos benefícios também foram redefinidos⁶⁸. Em 1998, foi estabelecida a contribuição do servidor ativo e inativo, dos três Poderes da União, de 11% da remuneração ou

⁶⁵ Leys 26.222/2007 e 26.425/2008.

⁶⁶ Decreto 1.450/2005 e Leys 26.565/2009 e 26.970/2014

⁶⁷ Emendas Constitucionais 19 e 20, de 1998, 41/2003, 88/2015, Lei complementar 15/2015.

⁶⁸ Leis 9.630/1998, 9.717/1999, 9.876/1999, 13.135/2015 e MP 676/2015.

proventos⁶⁹; em 1999, foi proibida a existência, no RPPS, de benefícios diferentes dos garantidos no RGPS e limitada a contribuição dos entes federativos entre um e dois terços de seus custos, e redefinidas as regras relativas ao valor dos benefícios do RGPS, que passou a ser equivalente à média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo, no caso das pensões por invalidez e especial, e a essa média multiplicada pelo Fator Previdenciário⁷⁰, no caso das pensões por idade e tempo de contribuição. Em 2015, (a) foi permitido ao segurado optar pela não incidência desse fator, se o total resultante da soma da idade e tempo de contribuição for igual ou superior a 95 e 85 pontos, para homens e mulheres; (b) restringidos os períodos de vigência e valores da pensão e do auxílio-doença.

Apesar das significativas alterações, os privilégios destinados a certas categorias de servidores foram mantidos intocados no pós-constitucional. Para algumas categorias, a diferenciação está resguardada pela própria Constituição de 1988 (por exemplo, militares das Forças Armadas, policiais civis e militares e bombeiros, professores da educação básica, ensino fundamental e médio, profissionais de atividades perigosas, penosas e insalubres); para outras, a diferenciação aproveita de brechas na Constituição ou a contraria frontalmente (congressistas). No caso dos servidores públicos e membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário federais foi constituída, em 2012, a previdência complementar⁷¹, e, assim, os que forem nomeados a partir de então terão o valor de seus benefícios previdenciários limitados ao teto estabelecido para trabalhadores do setor privado⁷². Entre os governos subnacionais, em 2015, apenas sete estavam avançando na implementação dessa previdência (São Paulo e Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Pernambuco e Rondônia).

No Quadro 01, apresenta-se a configuração da proteção previdenciária da Argentina e do Brasil.

⁶⁹ Essa regra foi alterada em 1999 (Lei 9.783 e ADIN nº 2010) e 2001 (MP 2.216-37).

⁷⁰ Índice constituído pela idade e o tempo de contribuição do segurado e a expectativa de sobrevida.

⁷¹ Lei 12.618/2012.

⁷² Emenda Constitucional 20/1998.

QUADRO 01 – Benefícios da proteção previdenciária da Argentina e do Brasil por modalidade (contributiva, quase-contributiva e não-contributiva) (2016)

ARGENTINA Tipo	Carência	BRASIL - RGPS Modalidade	Carência
Contributivos			
Aposentadoria por idade: homem/mulher com 65/60 anos	30 anos	Aposentadoria por idade: homem/mulher com 65/60 anos.	180 meses
Aposentadoria especial: homem/mulher com 55/50 anos, em atividades perigosas, insalubres e árduas	20 anos	Aposentadoria especial: trabalhadores em atividades perigosas, insalubres e árduas.	15, 20 e 25 anos
		Aposentadoria especial: professores educação infantil, ensino fundamental e médio.	30/25 anos para homem/mulher.
		Aposentadoria por tempo de contribuição.	Idem
		Auxílio-reclusão	Sem carência
Pensão de sobrevivente	Sem carência	Pensão de sobrevivente	Sem carência
Quase-contributivos			
Aposentadoria por invalidez: perda de 66% ou mais da capacidade de ganho e idade menor que 65 anos	30 contribuições nos últimos 36 meses	Aposentadoria por invalidez: homem/mulher com 60/55 anos e invalidez permanente.	12 meses
Aposentadoria por invalidez: perda de 66% ou mais da capacidade de ganho e idade menor que 65 anos	18/12 contribuições nos últimos 36/60 meses	Auxílio-doença. Após 16º dia de afastamento	12 meses
Aposentadoria invalidez por idade avançada: 65 anos, perda de pelo menos 66% da capacidade de ganho	18/12 contribuições nos últimos 36/60 meses	Auxílio para assistência permanente	12 meses
Aposentadoria por invalidez por idade avançada: 70 anos	Dez anos	Aposentadoria especial trabalhador rural: homem/mulher com 60/55 anos	Indeterminado
Não-contributivos			
Pensão para adultos maiores: 70 anos	--	Aposentadoria para pessoas com idade 65 anos ou mais e pessoas com deficiência, renda menor que ¼ do SM.	--
Pensão por invalidez de pelo menos 76%	--		
Pensão para mães de sete filhos ou mais	--		
Pensão de leis especiais	--		
Pensão graciablel	--		
Pensão ex-combatentes	--		

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

Considerando que a institucionalização da previdência complementar no âmbito da União, em 2012, coloca fim, em grande medida, ao dualismo entre os trabalhadores do setor público e do setor privado, a comparação tem como foco apenas o RGPS. Mesmo com essa limitação e a não inclusão no quadro dos esquemas previdenciários especiais, como o dos congressistas, constata-se maior segmentação nos benefícios contributivos no Brasil que na Argentina. Na proteção previdenciária argentina, por outro lado, verifica-se maior segmentação no atendimento de segmentos de baixa renda e trajetória irregular no mercado de trabalho: são quatro tipos de aposentadorias quase-contributivas, destinadas a pessoas com renda e bens abaixo do nível de subsistência e sem acesso a benefício previdenciário, e dois tipos de não-contributivas, contra dois e um no Brasil, respectivamente.

As alterações feitas na proteção do trabalho e na proteção da família, a partir da década de 1990, tanto na Argentina quanto no Brasil, foram em sentido inverso às da proteção previdenciária, abrangendo tanto a criação de novos benefícios quanto a ampliação de público-alvo.

Na proteção do trabalho argentina, entre as inovações, está a criação do seguro-desemprego, em 1991, inicialmente destinado a trabalhadores urbanos e rurais⁷³, mas estendido aos trabalhadores da construção civil, em 2000⁷⁴.

Na proteção do trabalho brasileira, embora tenha havido redução do número de parcelas do seguro

⁷³ Leys 24.013/1991, 25.191/1991.

⁷⁴ Ley 25.371/2000.

desemprego⁷⁵ no Governo Dilma, ele foi estendido a trabalhadores resgatados de trabalho escravo e aos dispensados sem justa causa, que não possuem outra fonte de renda. Outra alteração importante foi a ampliação do público-alvo da proteção contra os riscos ocupacionais aos trabalhadores rurais e aos domésticos, em bases mais favoráveis que as estabelecidas para os trabalhadores em regime de dependência nos setores público e privado⁷⁶.

A configuração atual da proteção do trabalho da seguridade argentina e brasileira, cobrindo trabalhadores tanto do setor público quanto do setor privado, são apresentados no Quadro 02.

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

QUADRO 02 – Benefícios da proteção do trabalho da seguridade social da Argentina e do Brasil (2016).

ARGENTINA	BRASIL - RGPS
Benefício por incapacidade temporária	Auxílio-doença
Aposentadoria por incapacidade permanente total (pelo menos 66%).	Aposentadoria por invalidez
Aposentadoria por incapacidade permanente parcial (entre 50 e 65%)	Auxílio-acidente (incapacidade de pelo menos 50%).
Aposentadoria por incapacidade permanente parcial (menos de 50%)	
Subsídio para cuidado constante	Suplemento para cuidado constante
Seguro desemprego (após três meses de trabalho)	Seguro desemprego (após seis meses de trabalho)
Indenização por morte	Pensão de sobrevivente.

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

Além da semelhança na configuração dessa proteção nos dois países, há que se destacar ainda que, em ambos, os benefícios contra os riscos ocupacionais não requer períodos de carência para acesso, exceto o seguro-desemprego e é não contributiva para os trabalhadores, sendo financiada exclusivamente por contribuições dos empregadores.

No que se refere à proteção da família, as modificações na seguridade argentina iniciaram-se em 1996, no Governo Menem, quando foi instituído o *Régimen de Asignaciones Familiares*⁷⁷, ampliando o público-alvo e o número de benefícios. Além dos trabalhadores em regime de dependência no setor

⁷⁵ Leis 12.513/2015, 13.134/2015.

⁷⁶ Leis 8.540/1992, 13.202/2015.

⁷⁷ Ley 24.714/1996.

privado e os beneficiários do *SIJP*, foram incluídos os beneficiários da *Ley sobre Riesgos de Trabajo* e os beneficiários do seguro desemprego. Os benefícios familiares para trabalhadores do setor público, conforme Bertranou e Maurizio (2012) não compõem esse regime e variam entre os entes federativos.

O movimento de ampliação da proteção da família na Argentina permaneceu nas décadas seguintes: em 2009, o Executivo Federal criou a *Asignación Universal por Hijo - Protección Social (AUH-PS)* e, em 2011, a *Asignación por Embarazo - Protección Social*⁷⁸, contemplando a população não inserida ou com inserção precária no mercado de trabalho, nos mesmos termos da proteção oferecida até então aos trabalhadores segurados. Os segmentos então protegidos, conforme Maurizio e Vazquez (2014), são: os trabalhadores não cobertos pela seguridade, isto é, os informais e os domésticos com renda inferior ao salário mínimo, além dos desempregados que não têm acesso a seguro desemprego e os monotributaristas sociais, todos sem acesso a benefícios previdenciários de qualquer nível de governo.

A proteção da família da seguridade brasileira também foi ampliada de forma significativa nas últimas décadas, com a criação de programas de transferência de renda para famílias pobres e ampliação do público-alvo de benefícios existentes.

As modificações nessa proteção iniciaram-se em 1993, quando os auxílios natalidade e funeral passaram a compor os benefícios eventuais obrigatórios da política de assistência social, compondo, as garantias do que foi denominado, em 2005, Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Devem ser garantidos pelos governos municipais, que compartilham com os governos estaduais a responsabilidade por seu financiamento.

O Governo Fernando Henrique inovou ao estender, em 2002, o benefício maternidade às trabalhadoras rurais e às mães adotivas⁷⁹ e criar programas de transferência de renda, posteriormente unificados no Programa Bolsa Família (PBF). Este surgiu no primeiro Governo Lula⁸⁰, em 2004, a partir da unificação dos Programas Nacional de Renda Mínima (Bolsa Escola), Auxílio-Gás, criados em 2001, com o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, de 2003.

O PBF destina-se a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. É formado por benefício-básico e benefícios-variáveis, o que faz com que o valor varie conforme a configuração familiar. Ao longo de sua vigência, houve mudanças importantes: em 2007, surgiu o benefício-variável para jovens (de 16 e 17 anos), a ser pago a até dois jovens da mesma família; em 2011, o número de quotas de benefício-variável foi ampliado para cinco, destinando-se a criança, nutriz e gestante; em 2012, foi criada a modalidade superação da pobreza extrema para famílias com crianças de até seis anos; e, por fim, em 2014, foi permitida a concessão do benefício para superação da pobreza extrema a famílias com crianças e adolescentes até 15 anos. Além do atendimento aos limiares de renda, o pagamento

⁷⁸ Decretos 1.602/2009, 446/2011.

⁷⁹ Lei 8.861/1994, 10.421/2002.

⁸⁰ O programa foi criado pela MP 132/2003, convertida na Lei 10.836, e regulamentado pelo Decreto 5.209/2004.

depende do cumprimento de condicionalidades referidas ao cuidado de crianças e adolescentes, gestantes e nutrízes, nas áreas de educação e saúde⁸¹.

O PETI foi criado no Governo Fernando Henrique, em 1996, com o apoio OIT e Banco Mundial. Seu objetivo inicial foi combater o trabalho infantil em carvoarias da região de Três Lagoas (MS). Em 2000, o programa foi estendido a todas as regiões do país, e o público-alvo ampliado, incorporando, em 2001, os adolescentes com 15 anos que desenvolvessem atividades de extremo risco, incluindo exploração sexual. Os objetivos então definidos foram a promoção do acesso, permanência e desempenho na escola; a implantação de atividades complementares no contraturno escolar (Jornada Ampliada); o apoio e orientação das famílias e, por fim, a concessão de uma complementação mensal de renda, denominada Bolsa Cidadã. Em 2005, o PETI passou a integrar o PBF, sendo suas ações destinadas a crianças e adolescentes de até 16 anos em atividades laborais; o pagamento da Bolsa Cidadã mantém-se para os casos em que a renda familiar *per capita* ultrapassa o limite para o acesso à transferência de renda do PBF⁸².

Assim, apesar de todas as inovações, a proteção da família da seguridade brasileira ainda é mais restrita que a da Argentina, como mostra o Quadro 03.

QUADRO 03 – Benefícios da proteção da família da seguridade social da Argentina e do Brasil, por tipo (contributivo e não contributivo) (2016)

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

Fontes: Ministério Fazenda. AEPS, 2015; Resolução ANSES n° 299/16.

No Brasil, a proteção da família está constituída por quatro benefícios não contributivos para população de baixa renda e dois benefícios contributivos. Configuração mais residual e focalizada que a desenhada na seguridade social argentina, na qual há nove benefícios não contributivos para o

⁸¹ Alterações feitas pelas MP 411/2007, Lei 12.512/2011; Lei 12.722/2012; Decreto 8.232/2014.

⁸² Portarias MPAS 2.917/2000, SEAS/MPAS 458/2001, SENARC/SENAS MDS 666/2005.

trabalhador (financiados apenas para o empregador) e quatro não contributivos, destinados à população de renda baixa, financiados pelo Governo Nacional. Os primeiros são destinados aos trabalhadores em regime de dependência no setor privado, titulares da *Ley de Riesgos do Trabajo* e do *SIPA* e beneficiários do seguro desemprego Na modalidade não contributiva, destinada, conforme Bertranou e Maurizio (2012), a trabalhadores informais, pessoas sem seguro desemprego e benefício previdenciário e com renda menor que o salário mínimo, estão disponíveis quatro benefícios, nos mesmos valores dos ofertados aos trabalhadores.

Como visto, as ampliações verificadas nas proteções do trabalho e da família inscreveram-se em um contexto mais geral de ajustes na proteção previdenciária, necessária em virtude do aumento de seus custos, decorrentes de seu amadurecimento e do aumento da expectativa de vida da população.

No Brasil, as reformas restringiram-se à diminuição do valor dos benefícios e de sua vigência e à equiparação das regras de acesso e valores de benefícios nos esquemas destinados a trabalhadores dos setores público e privado. Apesar disso, algumas das reformas mais importantes do RPPS terão impacto apenas no longo prazo (em torno de 30 anos). Este é o caso, por exemplo, da limitação do valor máximo dos benefícios do RPPS ao estabelecido para o RGPS, que vale apenas para servidores nomeados a partir de 2012, data de implantação da previdência complementar.

Na configuração atual dos gastos da seguridade social argentina e brasileira, ficam evidentes a uniformidade da proteção previdenciária da Argentina e o dualismo e a segmentação que caracterizam a brasileira, como pode ser observado nos indicadores da Tabela 01.

TABELA 01 – Indicadores selecionados da seguridade social da Argentina e do Brasil

PODER/ÓRGÃO/PROGRAMA	DESPESAS ⁽¹⁾ (R\$1,00)	BENEFICIÁRIOS (N) ⁽²⁾	BENEFÍCIO MENSAL-R\$100 (MÉDIA)	% PIB
ARGENTINA				
PREVIDÊNCIA SOCIAL	199.830.900.000	5.845.019	2.849,00	11,35
ASIGNACIONES FAMILIARES	18.601.241.000	2.078.381	746,00	1,06
TOTAL	218.432.141			12,41
BRASIL				
Poder Legislativo	3.021.224.465	10.360	24.302,00	1,71
Poder Judiciário	6.844.019.002	26.617	21.427,47	
Poder Executivo	91.064.371.901	945.262	8.028,14	
<i>Militares</i>	<i>38.071.160.706</i>	299.044	10.609,13	
Ministério da Defesa	38.071.160.706			
<i>Civis</i>	<i>52.993.211.195</i>	646.218	6.833,76	
Ministério da Educação	11.652.080.791			
Ministério da Fazenda	9.012.003.637			
Ministério da Saúde	7.936.530.528			
Ministério Transportes	3.037.322.654			
Ministério da Justiça	2.887.588.395			
Outros	18.467.685.190			

PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO (LOAS - Programa 0089)	100.929.615.368	982.239	8.562,89	
Outras	41.215.771			
Fundo do Regime Geral de Previdência Social e INSS	405.809.898.936	30.549.726	1.107,00	6,87
PREVIDÊNCIA SOCIAL (LOAS - Programa 2061)	405.851.114.707			
BOLSA FAMÍLIA (Programa 2019)	26.787.453.516	13.936.791	160,00	0,45
TOTAL	533.568.183.591			9,04

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

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

Considerando gastos com a grande maioria dos benefícios que compõem a proteção previdenciária, do trabalho e da família da seguridade social⁸³, verifica-se, em primeiro lugar, que as despesas do Governo Nacional argentino, relativamente ao Produto Interno Bruto (PIB), foram maiores que as do Governo Federal brasileiro (12,41 e 9,04, respectivamente). O maior esforço da Argentina está provavelmente relacionado com o valor médio maior dos benefícios (se comparado aos do RGPS brasileiro), mesmo considerando que os valores argentinos podem estar sobre-estimados⁸⁴.

A diferença nos valores médios dos benefícios da Previdência Social argentina e dos benefícios do RGPS brasileiro, que cobre a grande massa de trabalhadores, evidenciam os problemas da proteção previdenciária brasileira. O dualismo fica evidente no valor médio dos benefícios destinados aos aposentados e pensionistas da União e aos beneficiários do RGPS (R\$8.562,89 e R\$1.107,00, respectivamente). A segmentação é alta entre os dois grupos. Entre os aposentados e pensionistas da União, os do Poder Legislativo são os mais privilegiados (R\$24.302,00), seguidos pelos do Judiciário (R\$21.427,47) e, com distância maior, pelos do Executivo (R\$8.028,14). Entre os do Executivo, há hierarquia também entre os militares das Forças Armadas (R\$10.609,13) e civis (R\$8.562,89). Entre os beneficiários do RGPS, a diferença a ser destacada é entre os segurados especiais e beneficiários do BPC, que têm seu benefício previdenciário limitado ao salário mínimo (R\$788,00, em dez./2015) e o trabalhador do setor privado, cujo benefício médio é R\$1.107,00.

⁸³ Os benefícios cujos gastos não compõem as rubricas aqui consideradas são, no caso da Argentina, os benefícios acidentários, que estão sob a gestão de seguradoras privada, e O seguro-desemprego, nos dois países.

⁸⁴ No caso da Previdência Social, não há informação disponível sobre a inclusão dos militares das Forças Armadas e das forças policiais e de segurança nos dados sobre gasto e beneficiários; no caso das *asignaciones*, está disponível o gasto total com todas as *asignaciones* contributivas e não contributivas, mas computados apenas os titulares das não contributivas por *hijo e hijo discapacitado*.

CONCLUSÃO

O dualismo e corporativismo da proteção previdenciária, instituídos desde suas origens, estão entre os fatores que explicam o atraso na universalização da seguridade brasileira em relação à argentina, na medida em que essa universalização faz-se apenas mediante a concessão de pensões e aposentadorias quase-contributivas e não-contributivas para segmentos de baixa renda e inserção irregular ou ausente no mercado de trabalho. Embora os benefícios quase-contributivos para esses segmentos tenham sido implantados nos dois países praticamente na mesma época (1967, na Argentina, e 1973, no Brasil), os não-contributivos surgiram na Argentina entre 1947 e 1948, quase cinco décadas antes de sua regulamentação no Brasil, em 1993. Em contrapartida, a previdência brasileira garantiu aposentadorias não contributivas a todo o funcionalismo público entre 1934 e 1993 (praticamente 60 anos de vigência), e pensões quase-contributivas à alta burocracia estatal e militar entre 1890 e 2012 (122 anos). Na Argentina, privilégios a servidores públicos e alguns segmentos sociais foram concedidos apenas na segunda metade do século XX, especificamente pela segunda ditadura militar (1976-1983) e Governo Menem (1989-1999), mas foram revogados logo no início dos anos 2000.

Os privilégios da proteção previdenciária brasileira têm sua origem nos governos autoritários da República Velha e de Getúlio Vargas, dependentes do apoio da alta burocracia estatal, e criaram clientelas que funcionaram como fortes atores de vetos às reformas uniformizadoras nas décadas seguintes, em especial a feita pela Constituição de 1988 e nas décadas de 1990 e 2000. Esses privilégios colocam-se, ainda, como obstáculos à sustentabilidade financeira da seguridade, pressionada, nas últimas três décadas, pelas iniciativas de universalização de suas garantias.

A seguridade social argentina não apresenta problemas semelhantes. Com suas bases lançadas por coalizões de esquerda que, legitimadas pelo jogo democrático, foram capazes de configurar um sistema praticamente uniforme na primeira metade do século XX, que se foi universalizando até o início do século XXI. A legitimidade desse formato fez com que os privilégios tivessem vida curta.

Referências

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

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

_____. MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL/SECRETARÍA DE SEGURIDAD SOCIAL. **Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS)**, 4º trimestre de 2015. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bess_4trim_2015.pdf> Acesso em: 03/04/2016.

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

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

BERTRANOU, Fabio; MAURIZIO, Roxana. Monetary transfers for children and adolescents in Argentina: characteristics and coverage of a “system” with three components. **Policy International**, nº 30, august 2012.

BEVERIDGE, William. **Report Social insurance and allied services**. London: H. M. Stationery Office, 1942.

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

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

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

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

LOUREIRO, Maria R. Mudanças na política de previdência social na Argentina, Brasil e Chile em contexto de democratização e inserção na economia global. T36º In: **Encontro anual da ANPOCS**, 2012.

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

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

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

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

_____. **Panorama da Aplicação da Convenção 102 da OIT, que trata das normas mínimas da Seguridade Social.** (s.d.). Disponível em:

<http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/gender/doc/livroboaspraticasrevis%C3%A3ofinal_996.pdf> Acesso em: 08 de dezembro de 2016.

PESSOLANI, Hector O. Sistema jubilatorio argentino. **Boletín de Lecturas Sociales y Económicas.** UCA. FCSE, ano 04, nº 17, s.d. Disponível em

<<http://200.16.86.50/digital/33/revistas/blse/pessolani1-1.pdf>> Acesso em: 16 de janeiro de 2017.

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

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

SILVA, Sidney J. Executivo, Legislativo e sindicatos na reforma previdenciária Argentina. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 49, nº 2, 2006, p. 345 a 377.

SKOCPOL, Theda. **Protecting soldiers and mothers:** The political origins of social policy in the United States. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Thelen; LONGSTRETH, Frank (Eds.). **Structuring Politics:** Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-32.

WEIR, Margareth; SKOCPOL, Theda. State structures and the possibilities for keynesian' responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bring the State back in.** Cambridge: Cambridge University Press, p. 143-144, 1999.