

# PODER EXECUTIVO E REFORMA DA PREVIDÊNCIA NA AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>

Vera Schattan P. Coelho

## RESUMO

O artigo analisa os processos de elaboração de projetos governamentais de reforma da previdência na Argentina, Uruguai e Brasil nos anos 1990, considerando em cada país as condições da conjuntura econômica e do sistema previdenciário, bem como as características do Poder Executivo. O objetivo da análise é investigar se é possível, em face dos constrangimentos impostos pelas duas primeiras condições, estabelecer uma relação entre a natureza — incremental, mista ou radical — desses projetos e a distribuição de poder entre os diversos atores estatais.

*Palavras-chave:* reforma previdenciária; Poder Executivo; América Latina.

## SUMMARY

The article discusses the conception of governmental reform projects for the Social Security in Argentina, Uruguay and Brazil in the 1990's, considered the conditions of each country's economic situation and the respective social security system, as well as the characteristics of the Executive branch. The aim is to inquire, in face of the constraints posed by the mentioned conditions, about the possibility of establishing a sort of connection between the nature of these projects — either incremental, mixed or radical — and the power sharing among the various State agents.

*Keywords:* Social Security reform; Executive branch; Latin America.

Na década de 1990, governos da América Latina implementaram reformas estruturais que, embora seguindo cursos diversos, privatizaram total ou parcialmente a previdência social. Ocorreram reformas *radicais*, como a mexicana, que promoveram a substituição integral do sistema de repartição pelo de capitalização<sup>2</sup>; *mistas*, como a argentina e a uruguaia, em que a partir de um sistema de pilares múltiplos se combinaram a repartição e a capitalização; e ainda *incrementais*, como a brasileira, que manteve o sistema de repartição existente. Mesmo as reformas mais moderadas implicaram a retração do sistema da seguridade social, que norteou a construção dos Estados de Bem-Estar Social com garantia universal de um mínimo de direitos de cidadania, como saúde, educação e assistência social.

Ao investigar por que governos democráticos implementaram reformas estruturais, os estudiosos identificaram variáveis associadas ao legado das políticas prévias (magnitude do déficit previdenciário, alcance e grau de maturidade do sistema de previdência, existência de um sistema de pensões ocupacionais, nível de poupança interna), às condições políticas (capacidade

(1) Este artigo apresenta resultados da pesquisa "O Poder Executivo e a previdência social na América Latina", realizada no Cebap com apoio da Fapesp. Agradeço a Ana Maria Mustapic e Carlos Filgueira a hospitalidade e as orientações para encaminhar a pesquisa na Argentina e no Uruguai, ao grupo de Política e Políticas Públicas do Cebap, a Sônia Draibe, Robert Kaufman e a Sergio Fausto o apoio e as sugestões.

(2) Em ambos os sistemas há correspondência entre contribuição e benefício, mas o de repartição propicia redistribuição de renda, como será detalhado togo adiante.

do Executivo de controlar o Legislativo, número de partidos no Congresso, grau de democracia, estratégias para apresentação e negociação do projeto do Executivo), à força dos atores sociais (movimento operário e associações de aposentados) e à atuação das agências multilaterais<sup>3</sup>. Essas linhas explicativas são coerentes com as das análises das reformas econômicas "pró-mercado" realizadas na região no início da década de 1990<sup>4</sup>, as quais destacaram o papel das diferentes coalizões sociais que apoiaram tais reformas<sup>5</sup>, a capacidade do presidente em alcançar a cooperação dos partidos políticos<sup>6</sup> e, ainda, certas capacidades técnicas no interior do Estado<sup>7</sup>.

Esses trabalhos conformaram um rico debate sobre a importância relativa dos aspectos sociais, políticos e econômicos na definição das reformas, mas em muitos casos a sua abrangência teórica e metodológica inibiu a percepção de fatores que, embora não suficientemente analisados na literatura, influenciaram de forma evidente o curso das reformas. Foi o que ocorreu com estudos que investigaram a influência das variáveis políticas, das relações Executivo—Legislativo, do grau de democracia<sup>8</sup> e do papel das agências multilaterais, mas não contemplaram devidamente o processo de formulação dos projetos no interior do próprio Poder Executivo. Nota-se por exemplo que a literatura atribuiu ao presidente da República, sem contar com as evidências necessárias, uma nítida preferência por projetos de natureza radical — até mesmo quando estes não chegaram a ser enviados ao Congresso, o que foi interpretado como consequência de resistências de atores sociais e políticos ou de constrangimentos ditados pela política econômica ou previdenciária<sup>9</sup>.

Com isso, passou praticamente despercebido o fato de que o Executivo não é um ator homogêneo encarnado no presidente. Ao contrário, as burocracias previdenciária e econômica, os políticos que ocupam postos de mando nas agências do Executivo e o presidente defendem projetos diferentes e lutam entre si para fazer prevalecer o que cada um reconhece como o projeto não só mais adequado econômica e politicamente, como também que lhe reservará o maior quinhão de poder político na gestão do novo sistema previdenciário. Essa dinâmica ficou clara na análise das reformas que ocorreram na Argentina, no Uruguai e no Brasil, onde os vários atores estatais dispunham de recursos muito diferentes para fazer valer suas preferências e influenciar a definição dos projetos enviados pelos Executivos aos Congressos. Tais preferências apareceram em estreita relação com as respectivas posições institucionais. A burocracia previdenciária defendeu recorrentemente reformas incrementais, o que significava manter o sistema de repartição, no qual os riscos são coletivamente compartilhados e pode-se proceder a algum grau de redistribuição de renda entre os aposentados dos vários estratos sociais. Já a burocracia econômica propugnou por reformas mistas e os técnicos oriundos do setor privado propuseram reformas radicais, ambos os casos implicando a introdução da capitalização, sistema que permite ao trabalhador fiscalizar o destino das contribuições, protege a previdência dos efeitos da transição demográfica e promove a poupança interna e, portanto, o crescimento econômico.

(3) Cf. James, Estelle e Brooks, Sarah. "A economia política da reforma estrutural do sistema previdenciário". In: MPAS. *A economia política da reforma da previdência*. Brasília, 2001 (col. Previdência Social, série Traduções, vol. 9); Madrid, Raúl. "The politics and economics of pension privatization in Latin America". *Latin American Research Review*, 37(2), 2001; Mesa-Lago, Carmelo e Muller, Katharina. "The politics of pension reform in Latin America". Pittsburgh, 2001 (mimeo); Graham, Carol e outros. *Improving the odds*. Washington DC: BID, 1999; Filgueira, Carlos e Filgueira, Fernando. *Taming market reforms*. Washington DC: BID, 1998 (Working Paper series); Muller, Katharina. *The political economy of pension reform in Central Eastern Europe*. Northampton (EUA): Edward Elgar, 2000.

(4) Tais reformas privilegiaram a liberalização das barreiras comerciais, a privatização das empresas estatais e a ampliação do papel do mercado no processo de regulação da economia. Cf. Haggard, Stephan e Kaufman, Robert. "Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado". *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), 35 (139), 1995; Iazetta, Osvaldo. *Las privatizaciones en Brasil y Argentina*. Rosario: Homo Sapiens, 1996; Kay, Stephan. *Globalization, politics, and social security reform*. Los Angeles, 1997 (mimeo); Corrales, Javier. "Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado?". *Desarrollo Económico*, 39(153), 1999.

(5) Kay (op. cit.) enfatizou a disputa entre os setores ligados ao "velho modelo econômico", tais como os sindicatos da indústria e do setor público, e aqueles ligados à "nova economia", como o setor de serviços e empresários ligados ao comércio internacional e ao sistema financeiro.

(6) Ao analisar as reformas na Venezuela, Corrales (op. cit.) mostrou que a crise não foi condição suficiente para a promoção de reformas, as quais só ocorreram quando o presidente obteve a cooperação do Congresso.

(7) Para Haggard e Kaufman (op. cit., p. 359), "países com maior capacidade tecnocrática e administrativa dispõem de maior gama de opções, já que podem combinar mais efetivamente a política de liberalização econômica com uma intervenção estatal de apoio e têm capacidade de explorar respostas mais heterodoxas".

(8) As relações Executivo-Legislativo foram analisadas em função do número de partidos presentes no Congresso (James e Brooks, op. cit.) e dos poderes legislativos do presidente (Figueiredo, Argelina C. e Limongi, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999), e o grau de democracia foi inferido a partir dos direitos políticos e das liberdades civis existentes em cada país (Mesa-Lago e Muller, op. cit.).

(9) Cf. Kay, op. cit.; Filgueira e Filgueira, op. cit.; Noya, Nelson e outros. *Efectos económicos y políticos de la reforma en la seguridad social en Uruguay*. Montevideo: Cinve, 1998; Busquets, José. *Análisis comparado de las reformas de la seguridad social en el Cono Sur y Bolivia*. Rio de Janeiro: tese de doutoramento, IUPERJ, 2001.

(10) Cf. Queisser, Monika. *Pension reform: lessons from Latin America*. Paris: OCDE, 1998; Fultz, Elaine e Ruc, Markus. "Pension reform in Central and Eastern Europe: emerging issues and patterns". *International Labour Review* (Genebra), 140(1), 2001; Brooks, Sarah. *Social protection and economic integration: the politics of pension reform in an era of capital mobility*. Durham: Duke University, 2000 (mimeo); Graham, op. cit.; Muller, op. cit.; Madrid, op. cit.; Mesa-Lago e Muller, op. cit.

(11) Moe, Terry M. "The positive theory of public bureaucracy". In: Mueller, Dennis C. *Perspective on public choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997; Ackerman, Bruce. "The new separation of powers". *Harvard Law Review*, 113(3), 2000.

(12) Situação que se agravaria no presidencialismo de coalizão (cf. Deheza, Grace I. *Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: America del Sur*. Florença: tese de doutoramento, Instituto Universitario Europeo, 1997; Amorim Neto, Otávio e Strom, Kaare. *Diverger revisited: presidential power in European parliamentary democracies*. Atlanta, 1999 (mimeo).

(13) Kingdom, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. Nova York: Harper Collins College Publishers, 1995.

(14) Sikkink, Kathryn. "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neo-institucionalista". *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), n° 128, 1993; Haggard e Kaufman, op. cit.; Iazzetta, op. cit.

Em suma, a literatura interpretou os diferentes cursos de reforma como um processo em que, dadas certas condições econômicas e políticas, o Executivo interagiu com o Legislativo e com a sociedade civil para definir uma reforma política e economicamente viável. Neste artigo argumento a importância dos processos que ocorreram no interior do Executivo — e antecederam boa parte daquelas interações — para a promoção ou contenção da privatização da previdência social nestes últimos anos.

## Relações de poder no interior do Executivo

Estudos sobre reformas previdenciárias realizadas nos últimos anos em mais de sessenta países identificaram um conjunto importante de variáveis que concorreram tanto para desencadear reformas estruturais em mais de vinte desses países como para definir o grau de privatização do novo sistema<sup>10</sup>. Procurarei mostrar aqui que a análise das relações de poder entre os diferentes atores estatais no interior do Executivo pode contribuir para ampliar a capacidade explicativa e mesmo prospectiva desses estudos. Mas como identificar tais relações de poder? Quais recursos institucionais representaram força política nos processos de reforma? Como comparar os papéis dos vários atores estatais nos diferentes países durante a elaboração do projeto do Executivo? Existem poucos estudos empíricos centrados nessas questões, o que dificulta a construção de modelos para elaborar hipóteses sobre a força política desses atores no âmbito do Executivo.

Moe e Ackerman sugerem que a estrutura institucional do Executivo reflete a cristalização de uma permanente disputa de poder entre burocratas e políticos<sup>11</sup>. Ao acirrar tal disputa, o sistema presidencialista estaria fadado a produzir uma excessiva politização no Poder Executivo<sup>12</sup>, a qual pode ser reconhecida, por exemplo, no grande número de cargos preenchidos por livre nomeação do presidente, bem como em mecanismos que lhe permitem rever em última instância as decisões dos ministérios. Essas práticas levariam a uma multiplicação de instâncias decisórias no interior do Executivo, o que acabaria por selar a sua fragmentação e baixa capacidade governativa. Kingdom, por sua vez, baseado em extensa pesquisa empírica nos Estados Unidos, sugeriu a existência de uma relação de complementaridade ou cooperação, e não de oposição, entre a Presidência e a burocracia: enquanto a primeira definiria a agenda, a segunda a especificaria, em um processo em que capacidade governativa e mudanças incrementais nas políticas públicas se reforçariam<sup>13</sup>. Ao destacar o papel das "capacidades institucionais" na construção de diferentes projetos de reforma, Sikkink, Haggard e Kaufman e Iazzetta parecem trabalhar com um modelo semelhante ao proposto por Kingdom<sup>14</sup>.

Vários países latino-americanos imprimiram desde a década de 1950 uma constante redefinição na orientação de suas políticas previdenciárias, ora pautadas pelo seguro social, ora pela seguridade social e, mais recente-

mente, pelo seguro individual. Tais mudanças ocorreram em um cenário em que a burocracia previdenciária sempre se manifestou favorável ao seguro social, enquanto a Presidência da República apresentou mudanças em suas preferências, associadas ao próprio perfil ideológico de cada presidente. Diante desse quadro, como distinguir as situações em que a política para a previdência mudou porque a burocracia previdenciária foi responsiva às demandas da Presidência daquelas em que a Presidência, ao enfrentar uma burocracia resistente, conseguiu fazer valer seu projeto graças à existência de uma burocracia fragmentada e em dissensão? Ou, ainda, como reconhecer as situações em que a política mudou porque novos grupos políticos passaram a controlar a política previdenciária? E qual terá sido o papel de cada ator nas reformas recentes? O presidente brasileiro teve preferências muito distintas daquelas dos presidentes da Argentina e do Uruguai? Enfim, que recursos de poder estão à disposição de cada um desses atores no interior do Executivo?

A literatura reconhece três fatores que podem alterar a distribuição de poder entre tais atores: o processo de nomeação, a estruturação do processo decisório e os mecanismos de coordenação. A fim de analisar o processo de reforma nos três países em estudo, a partir da combinação dessas variáveis construímos três situações típicas. Na primeira, a burocracia detém maior poder político no interior do Executivo. Isso ocorre em contextos de baixa politização, isto é, quando há poucos cargos disponíveis para livre nomeação e poucos quadros que exerçam funções similares. Em tal situação a burocracia não necessariamente deixa de ser responsiva à Presidência, mas dispõe de recursos que lhe permitem contemplar seus próprios interesses. Na segunda situação o poder se concentra entre os políticos que ocupam posições de mando nas agências do Executivo. Assim é quando o fato de o presidente nomear quadros de fora da burocracia para os altos escalões ministeriais não reverte necessariamente a seu favor. Nesse caso, servindo as nomeações para garantir a base de sustentação do governo no Congresso, há maior heterogeneidade partidária no interior do Executivo. Se no entanto essa alta politização for acompanhada da presença de mecanismos de coordenação e da existência de quadros com funções similares, configura-se uma terceira situação em que o presidente poderá controlar os demais atores estatais. Os mecanismos de coordenação levam à redução da autonomia das agências do Executivo, garantindo que as decisões dessas agências sejam revistas permanentemente pela Presidência, enquanto a duplicação de quadros permite ampliar as fontes de informação à disposição do presidente e, portanto, as chances de que possa identificar as alternativas que mais lhe convêm.

Definidas as condições que favorecem cada um dos atores estatais, tornou-se possível investigar empiricamente em que medida o teor dos projetos de reforma da previdência na Argentina, no Uruguai e no Brasil pode ser interpretado como o resultado da combinação entre os constrangimentos ou incentivos postos tanto pela conjuntura econômica e pelo sistema previdenciário quanto pela estrutura do Executivo. O estudo orientou-se pelas seguintes hipóteses: quanto maior o poder da burocracia previdenciária,

ria, maior a probabilidade de submeter-se um projeto de reforma incremental ao Congresso; as reformas mais radicais seriam propostas por técnicos vindos do setor privado sustentados com forte apoio do presidente, já que, ao contrário da burocracia previdenciária, não têm vínculos institucionais com as agências responsáveis pela gestão do sistema anterior, o que lhes propicia maior liberdade para defender alternativas que significam mudanças no *status quo* e possam lhes garantir um papel relevante na gestão do novo sistema; e entre esses dois grupos estariam os políticos com cargos de mando no interior do Executivo e a burocracia econômica: os primeiros, por estarem vinculados às suas bases eleitorais, dificilmente teriam incentivos para defender reformas radicais, enquanto a burocracia econômica tenderia, em razão das suas preocupações com o equilíbrio fiscal de médio e longo prazo, a defender reformas mistas moderadas.

### As reformas previdenciárias na Argentina, Uruguai e Brasil

Entre os países latino-americanos que até o início de 2001 converteram seu sistema previdenciário, total ou parcialmente, em sistemas de capitalização, Argentina e Uruguai (além de Costa Rica) promoveram as reformas menos radicais<sup>15</sup>, enquanto o Brasil viveu um longo processo de reforma que não levou a mudanças estruturais em seu sistema previdenciário<sup>16</sup>. As reformas brasileira, uruguaia e argentina, portanto, foram as que mais preservaram o seguro social, mas cada uma delas apresentou características diferentes: a argentina, mais radical entre as três, inaugurou um grande pilar privado<sup>17</sup>; a brasileira, incremental, manteve o sistema previdenciário obrigatório sob administração do setor público; e a uruguaia, em posição intermediária, preservou parcela significativa do sistema de repartição e introduziu a capitalização<sup>18</sup>. Embora essas reformas não correspondam inteiramente ao teor dos projetos enviados pelo Executivo ao Parlamento, foram-lhes bastante fiéis quanto ao seu desenho básico, se de repartição ou misto, de modo que parte importante das atuais diferenças entre os três sistemas reitera as diferenças que existiam originalmente entre os projetos.

A análise dos processos de elaboração desses projetos contemplou dois grupos de variáveis. No primeiro são examinados o sistema previdenciário preexistente e a conjuntura econômica no momento em que as reformas foram propostas pelo Executivo ao Congresso. Para entender o cálculo dos atores estatais na formulação dos projetos é preciso considerar que as reformas previdenciárias, ao contrário das privatizações, geram no curto prazo um expressivo déficit fiscal associado aos custos de transição, isto é, à dívida implícita herdada do sistema anterior<sup>19</sup>, e que as projeções sobre os custos de manter o sistema ou de introduzir mudanças estruturais, isto é, adotar em determinado grau um sistema de capitalização, baseiam-se em modelos em que o valor atribuído à variável "crescimento econômico" depende da expectativa dos agentes econômicos. Assim, sob conjuntura

(15) Esse rol de países inclui ainda Bolívia, Chile, Colômbia, El Salvador, México e Peru (cf. Brooks, op. cit.; Mesa-Lago, op. cit.).

(16) Cf. Coelho, Vera S. "A reforma da previdência e o jogo político no interior do Executivo". *Novos Estudos*, nº 55, 1999.

(17) Na Argentina, 21% dos segurados permaneceram no antigo sistema de repartição e 79% estão no novo sistema. Para esses últimos o pilar público ficou restrito à pensão universal básica.

(18) Segundo Luis Camacho, gerente da Assessoria Econômica e Atuarial do Banco de Previsión Social (BPS) — entrevistado pela autora em 05/04/2001 —, se todos os contribuintes uruguaios optassem pelo novo sistema o Banco passaria a administrar 25% do que constituía o sistema previdenciário público em 1995, já que o BPS segue gerindo em regime de repartição as contribuições e benefícios até o teto de US\$ 800. Tanto no Uruguai como na Argentina o sistema de capitalização conta com administradoras públicas.

(19) Esses custos representam os compromissos com aposentados e pensionistas, a perder por mais cinquenta anos, o reconhecimento da dívida dos trabalhadores ativos, que já haviam contribuído e adquirido direitos como futuros beneficiários, e os custos assistenciais associados ao pagamento de pensões mínimas para as camadas pobres da população.

econômica favorável as projeções trabalham com hipóteses mais otimistas, o que propicia a aceitação de novos riscos, bem como criam-se boas condições para que o país obtenha recursos a juros baixos para financiar os custos de transição, o que conta a favor de uma reforma estrutural. No segundo grupo de variáveis, por fim, figuram os aspectos do Poder Executivo associados à forma de organização do processo de decisão e à distribuição de poder entre os atores estatais.

### *Conjuntura econômica e sistema previdenciário*

A Argentina, o Uruguai e o Brasil fazem parte do grupo de países latino-americanos pioneiros na introdução da previdência social. Com isso, o sistema uruguaio alcançou a maturidade já na década de 1970 e os outros dois na década de 1980.

#### — Argentina

Em 1989, quando Carlos Menem assumiu o governo argentino, pelo Partido Justicialista, o país vivia uma difícil situação econômica. Naquele mesmo ano o secretário de Seguridade Social, Santiago de Estrada, lançou um documento intitulado "Bases para a reforma da previdência", em que propunha o redimensionamento dos benefícios sem alterar-se a estrutura básica do sistema de repartição. Essa proposta foi enviada no ano seguinte ao Congresso, mas não chegou a ser votada. Em 1990 foram pagos três milhões de benefícios previdenciários, cujo valor, que por lei deveria oscilar entre 70% e 82% do salário, ficou em torno de 50%, o que levou a uma piora sistemática nas condições de vida dos aposentados e à permanente ameaça de insolvência do sistema. A proporção de trabalhadores ativos para cada aposentado era de 1,52 e o déficit do sistema previdenciário girava em torno de 1% do PIB<sup>20</sup>. A situação exigia, portanto, cuidados especiais.

No começo de 1991, com a ascensão de Domingo Cavallo ao Ministério da Economia e o sucesso do Plano de Convertibilidade, o país conseguiu reverter o quadro de crise, estabilizando a economia e promovendo a entrada de capitais externos, que naquele momento estavam disponíveis graças a um ciclo de grande liquidez internacional<sup>21</sup>. O *boom* de consumo gerado por essa dinâmica favoreceu a aceitação das novas regras do jogo propostas por Cavallo, que incluíam privatizações, reforma previdenciária e liberalização do comércio internacional<sup>22</sup>. Desde o princípio Cavallo priorizou a reforma da previdência, logrando que um grupo de técnicos da sua confiança ocupasse a Secretaria de Seguridade Social, assumida por Walter Schulthess, especialista em seguridade ligado à Fundação Mediterrânea<sup>23</sup>, que já assessorara o Ministério da Economia na gestão Alfonsín (1984-89).

(20) Cf. Isuani, Ernesto e San Martín, Jorge. *La reforma previsional argentina — opciones y riesgos*. Buenos Aires: Miño e Dávila Eds., 1993.

(21) Veja-se a variação do PIB argentino, que após decrescer 6,2% em 1989 passou a crescer entre 1990 e 1994 a taxas anuais de 0,1%, 8,9%, 8,7%, 6,5% e 5,5% (cf. Acuña Carlos. *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1995).

(22) Cf. Torre, Juan C. e Gerschunoff, Pablo. *La economía política de las reformas institucionales en Argentina*. Washington DC: BID, 1999 (Working Paper R-349).

(23) Essa fundação, com sede em Córdoba, fazia trabalhos de consultoria e foi presidida até 1990 por Cavallo. Muitos dos técnicos que o assessoraram no governo foram aí recrutados.

(24) Cf. Alonso, Guillermo V. *política y seguridad social en la Argentina de los 90*. Buenos Aires: Niño y Dávila Eds./Flacso, 2000.

(25) Cf. Schulthess, Walter e Demarco, Gustavo. *Argentina: evolución del sistema nacional de previsión social y propuesta de reforma*. Santiago do Chile: Cepal/Pnud, 1993. Esses cálculos consideraram o valor estimado pelas normas legais e não o que efetivamente estava sendo pago.

A sua nomeação representou a opção política do presidente e do ministro por introduzir um sistema de capitalização individual, subordinando claramente a área de seguridade social às estratégias mais gerais da gestão macroeconômica<sup>24</sup>. Schulthess trouxe cerca de vinte técnicos para a Secretaria, mediante recursos do BID e Banco Mundial. Com isso, os "velhos" atores, que eram contra as reformas estruturais, praticamente desapareceram da cena. A nova equipe calculou que caso o sistema não fosse reformado o déficit acumulado do sistema de previdência social chegaria a representar em 2025 algo como três vezes a dívida externa da Argentina de 1991<sup>25</sup>.

Em junho de 1991 o Executivo enviou ao Parlamento um projeto de reforma que inovava ao propor um sistema misto, combinando o regime de repartição existente com um regime de capitalização — um desenho que viria a inspirar inúmeras outras reformas tanto na América Latina quanto na Europa Oriental. Em 1993, depois de uma longa negociação no Congresso, estabeleceram-se três alternativas aos trabalhadores argentinos: um sistema público de repartição, um sistema misto em que o componente de capitalização ficaria sob administração estatal — a Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), do Banco Nación — e um outro sistema misto em que o componente de capitalização seria administrado por AFJPs privadas, sociedades anônimas constituídas com esse único fim. A arrecadação das contribuições continuaria a cargo do Estado, que as encaminharia às administradoras, e haveria ainda uma Superintendência de AFJPs, sob a órbita do Ministério do Trabalho e Seguridade Social, que ficaria encarregada do controle do novo sistema. Parte dos custos de transição foi financiada com recursos advindos da privatização da empresa petrolífera YPF.

#### — Uruguai

Em 1989 houve um forte movimento de protesto dos aposentados uruguaios contra a deterioração de seus vencimentos, que culminou em um plebiscito e na subsequente mudança das regras constitucionais para o cálculo e reajuste dos benefícios. Durante o governo de Luis Lacalle (1990-94), do Partido Blanco (de orientação liberal), foram tomadas medidas que contribuíram para o aquecimento da economia, permitindo que o PIB chegasse a crescer 7,3% em 1994, mas o processo inflacionário e o déficit fiscal não foram sanados, tendo o déficit da previdência duplicado de 2,5% do PIB em 1991 para 5,2% em 1994<sup>26</sup>. Diante dessa situação, discutiu-se intensamente a reforma do sistema previdenciário e vários projetos foram enviados ao Congresso, mas não se chegou a aprovar nenhum deles. Esses projetos foram coordenados inicialmente pelo Banco de Previsión Social (BPS), instituição que administrava a previdência pública e defendia a preservação do sistema de repartição. A Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) — agência diretamente subordinada à Presidência da República e responsável pela coordenação de todos os ministérios — e o Ministério

(26) Cf. Filgueira e Filgueira, op. cit.; Saldain, Rodolfo. *Reforma jubilatoria*. Montevideu: Fundación de Cultura Universitaria, 1995. Como resultado das novas regras definidas a partir do plebiscito de 1989, o quociente da divisão do valor médio da aposentadoria pelo valor médio do salário de contribuição saltou de 0,582 em 1989 para 0,775 em 1991.

da Economia, que defendiam a adoção de um sistema misto, passaram a ganhar espaço na discussão da reforma, tendo recebido verbas do BID, sobretudo a partir de 1993, para aprofundar seus estudos e detalhar um projeto de reforma. Esses estudos mostraram que o custo de transição para um sistema de capitalização completo equivaleria a quase três vezes o PIB do país, que em 1994 era de US\$ 17,5 bilhões. Nesse ano a relação entre contribuintes e aposentados era de dois trabalhadores ativos para um aposentado.

Em 1994 Julio Sanguinetti foi eleito presidente pelo Partido Colorado, situado no centro no espectro político. Seu programa de governo defendia reformas estruturais e propunha um sistema de previdência com três pilares: um em regime de repartição (que hoje atende aqueles com vencimentos até US\$ 800), um segundo pilar de capitalização, obrigatório (vencimentos entre US\$ 800 e US\$ 1.500), e um terceiro, também de capitalização, opcional<sup>27</sup>. Antes mesmo da posse de Sanguinetti começaram as negociações para dar andamento à reforma da previdência.

Em 1995, empossado o presidente, a economia experimentou um período de desaceleração associado à crise mexicana, mas nesse mesmo ano começou a se recuperar. A crise não afetou o andamento da reforma, ademais facilitada pelo fato de o Executivo ter iniciativa privativa em matéria de seguridade e de sua aprovação no Congresso depender apenas de maioria simples. O projeto do Executivo foi negociado no Congresso por Ariel Davrieux, da OPP, que já tinha uma trajetória como técnico em governos anteriores, e pela ministra do Trabalho e Seguridade Social, Ana Lía Piñeyrua (Partido Blanco). Durante a sua tramitação fizeram-se algumas mudanças importantes no tocante às condições de acesso aos benefícios e às taxas de reposição do sistema, mas a natureza mista do sistema permaneceu intocada. A lei foi aprovada em setembro de 1995 e entrou em vigência em abril de 1996. Os custos iniciais de transição foram bancados por financiamentos do BID, de US\$ 150 milhões, e do Banco Mundial, de US\$ 100 milhões, ambos negociados pela OPP.

(27) Cf. Forteza, Alvaro (ed). *La reforma de la seguridad social en Uruguay: efectos macroeconómicos y mercados de capitales*. Montevideo: Universidad de la República, 2000.

— Brasil

Em 1994 o Plano Real conseguiu reverter o quadro inflacionário em que o Brasil estava mergulhado há vários anos, o que contribuiu para atrair investimentos externos. Em 1995, logo após a posse de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), o Plano sofreu um forte abalo em razão da crise mexicana, mas a partir de meados do ano a economia voltou a mostrar sinais positivos, que se mantiveram até 1997. O presidente nomeou o deputado federal Reinhold Stephanes (PFL), conhecedor da doutrina previdenciária, como titular do Ministério da Previdência e Assistência Social, ao qual está vinculado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), responsável pela administração do sistema de previdência do setor privado, que administra a conta de

quase 30 milhões de contribuintes e paga cerca de 18 milhões de benefícios. Os funcionários públicos federais contribuem para o Regime Jurídico Único (RJU), que distribui três milhões de benefícios. Em 1995, no início desse mandato, o governo federal gastava e arrecadava no sistema do INSS cerca de US\$ 32,6 bilhões, e no RJU gastava US\$ 15,6 bilhões mas arrecadava apenas US\$ 2,2 bilhões. O déficit desse último sistema era de 2,5% do PIB, enquanto o do primeiro não passava de 0,1% do PIB.

Proposta de emenda constitucional enviada ao Congresso logo nos primeiros meses do governo propunha ajustar o sistema de repartição em vigor, aproximando os dois regimes previdenciários, extinguindo os privilégios e recuperando o vínculo contributivo. Diante das resistências que esse projeto enfrentou na Câmara dos Deputados, o Ministério da Administração e Reforma do Estado e o do Planejamento e Orçamento procuraram modificá-lo, pondo toda a ênfase na reforma da previdência dos funcionários públicos, que era uma das principais fontes de déficit público. Esse projeto fracassou e no Senado voltou-se ao projeto original.

Em 1997, com o agravamento do déficit previdenciário e ainda durante a tramitação do projeto no Senado, a Presidência da República nomeou uma nova equipe para definir uma reforma estrutural (que ficaria conhecida como "Reforma 2"), liderada por André Lara Resende, um dos pais do Plano Real, a qual deveria trabalhar "insulada" da burocracia e diretamente subordinada ao presidente. Os custos de transição completa do sistema público de previdência para o de capitalização foram estimados em cerca de 200% do PIB pela Cepal, em 218% pelo IBGE/Ipea e em 250% pela FGV/RJ<sup>28</sup>. Em 1998, tais estimativas de custos e a ameaça de uma profunda crise econômica levaram o governo a abandonar a Reforma 2. A partir daí os técnicos do Ministério da Previdência e Assistência Social e do BNDES definiram um projeto que mantinha o sistema de repartição e procurava garantir algumas vantagens da capitalização. O processo de reforma terminou em 1998 com a aprovação de um texto que introduziu ajustes no sistema de repartição, permitindo controlar no curto prazo as tendências de déficit explosivo.

#### — Déficit previdenciário e custo de transição

Esse quadro geral mostra que os três países compartilhavam uma série de condições comuns. As respectivas conjunturas econômicas eram favoráveis no momento em que os Executivos enviaram aos Congressos os projetos que serviram de base para as reformas implementadas. Os três sistemas previdenciários eram maduros, os custos de transição eram altos, havia uma baixa relação entre o número de contribuintes e o de aposentados e nenhum dos países contava com sólidas instâncias de regulação e supervisão da previdência complementar<sup>29</sup>.

Nesse contexto, duas condições sucessivas parecem ter ditado diferenças de rumo no Brasil: até 1997 o Ministério da Previdência e Assistência

(28) O FMI calculou que em 2000 as despesas diretas para as pensões públicas, somadas ao custo do serviço da dívida incorrida para pagá-las, chegavam a quase 10% do PIB. Simulações feitas na mesma ocasião indicavam que, mantidas as condições de junho de 2000, os déficits do regime geral e do RJU aumentariam para R\$ 20 e R\$ 23 bilhões, respectivamente, em 2005, e para aproximadamente R\$ 40 bilhões cada qual em 2010 — cf. Banco Mundial, Unidade de Administração Brasil, Região da América Latina e Caribe. *Brasil: questões críticas da previdência social*. Brasília, 2000 (Relatório nº 19.641-BR). Assim, mesmo após a reforma de 1998, a situação dos dois sistemas requer atenção.

(29) Cf. Queisser, op. cit.; Noya, op. cit., Coelho, Vera S. *O Poder Executivo e a previdência social na América Latina* (relatório de pesquisa). São Paulo: Cebrap, 2001.

Social contara com disponibilidade de caixa, e em 1998, quando se evidenciou a deterioração da situação financeira da previdência, a situação econômica do país também piorou (em parte por causa da crise econômica russa), de modo que, ao contrário dos outros países, o Brasil não contou com recursos que lhe permitissem financiar a custos aceitáveis a transição para um regime previdenciário misto. Esses fatos sugerem que se deve reavaliar o papel da magnitude dos déficits previdenciários nos processos de reforma. Madrid conclui que "a análise estatística não sustenta a visão convencional segundo a qual os países latino-americanos privatizaram seus sistemas previdenciários em resposta aos problemas financeiros desses sistemas"<sup>30</sup> — conclusão que, se parece adequada quando se considera que o Uruguai tinha um déficit maior que o da Argentina e fez uma reforma menos radical, ou que o Brasil não fez uma reforma estrutural mesmo tendo apresentado um déficit expressivo a partir de 1998, perde força quando se pensa na situação brasileira em 1995, a qual não era tão diferente da situação dos outros dois países quando estes encaminham suas reformas, a não ser pelo fato de que o Brasil não estava enfrentando déficits previdenciários naquele momento. Ora, isso parece ter sido decisivo para definir o caráter incremental do projeto de reforma do governo brasileiro, já que o déficit impõe, como bem notaram Mesa-Lago e Muller<sup>31</sup>, a necessidade de recorrer a subsídios fiscais e liberação de recursos por parte da área econômica, o que significa trazer para a negociação um ator que via de regra defende a adoção de reformas estruturais. Assim, se o déficit previdenciário não representa uma condição suficiente para que venham a se promover reformas estruturais, como sugere Madrid, é plausível argumentar que quanto menor o déficit maior a possibilidade de a burocracia previdenciária seguir liderando a condução da política previdenciária e, portanto, maiores as chances de o governo enviar ao Congresso um projeto de reforma incremental.

(30) Madrid, op. cit., p. 23.

(31) Mesa-Lago e Muller, op. cit.

No que se refere ao papel dos custos de transição no processo de reforma, os casos aqui estudados corroboram as conclusões de Brooks, para quem esses custos oferecem "um mecanismo adicional pelo qual o processo de progressiva integração entre as economias nacionais encontra um limite à sua própria expansão, mitigando a possibilidade de um 'desmonte total' das políticas sociais"<sup>32</sup>. Afinal, quanto mais vulnerável a economia de um país, mais dificuldade ele terá para financiar seus custos de transição.

(32) Brooks, op. cit., p. 35.

### *Atores estatais e Poder Executivo*

A análise da conjuntura econômica e das condições do sistema previdenciário dos três países mostrou que a magnitude do déficit previdenciário e a capacidade de financiar os custos de transição influenciaram de forma decisiva o curso de suas reformas. No entanto, esses fatos não são suficientes para explicar, por exemplo, por que na Argentina, que apresentava um déficit previdenciário relativamente modesto, o governo optou por um projeto

bastante radical, ou então por que o governo brasileiro oscilou entre tantos projetos entre 1995 e 1998. Procuro mostrar a seguir que para entender esses movimentos é preciso investigar quem de fato liderou o processo de elaboração do projeto de reforma do Executivo e como o poder político esteve distribuído entre o presidente, os políticos dirigentes das agências estatais envolvidas com a reforma, os burocratas e os técnicos oriundos do setor privado.

### — O presidente

À diferença dos presidentes uruguaio e brasileiro, Menem presidia um governo de maioria unipartidária, o que lhe permitiu garantir maior homogeneidade partidária no interior do Executivo e constituir uma "burocracia paralela" no Ministério da Economia, liderada por Cavallo. A esse ministério subordinava-se, na prática, a Secretaria de Seguridade Social, por sua vez vinculada ao Ministério do Trabalho, que não estava politicamente autorizado a se opor a esse arranjo. Desta forma, o presidente argentino desfrutou de ampla liberdade para nomear no primeiro escalão de seu governo técnicos do setor privado que defendiam a necessidade de uma reforma estrutural.

Sanguinetti e FHC também gozaram de autonomia na definição dos nomes para liderar a reforma, mas tiveram de negociar seu conteúdo com um maior número de atores estatais. Sanguinetti delegou a Ariel Davrieux o comando da elaboração do projeto de reforma, nomeando-o para a OPP. Fatores decisivos para garantir o sucesso do processo de reforma foram a grande confiança depositada pelo presidente em Davrieux, o alinhamento entre este e o ministro da Economia, a capacidade política do presidente de alinhar também o Ministério do Trabalho e Seguridade Social, comandado por outro partido da coalizão política, bem como de marginalizar o BPS, que era favorável à manutenção do regime de repartição e havia participado ativamente das negociações durante o governo anterior.

Nesse contexto, uma comparação entre as atuações dos governos Lacalle e Sanguinetti na questão da previdência reforça a noção de que a fragmentação partidária tende a debilitar politicamente o Executivo<sup>33</sup>: muito embora ambos tenham sido governos de coalizão, a capacidade de Sanguinetti em coordenar os atores do Executivo garantiu o sucesso de uma reforma que o próprio Lacalle tentara debalde e repetidas vezes avançar. Isso não significa porém que não tenha havido negociação com os membros da coalizão; ao contrário, tal como no mandato anterior, o Partido Blanco defendeu o setor público e nessa segunda rodada conseguiu incluir iniciativas que asseguravam ao BPS um papel maior do que o previsto inicialmente no projeto de Davrieux, e ao final no processo o Banco ficou responsável pela arrecadação de todas as contribuições e pela organização de uma administradora de fundos com acionistas estatais<sup>34</sup>.

FHC entregou ao Ministério da Previdência e Assistência Social a condução da reforma, mas no interior do Executivo a discussão da questão

(33) Cf. González, Luiz E. *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: ICP/FCU, 1993; Chasquetti, Daniel e Moraes, Juan A. *Ciclos de gobierno y productividad política en el Uruguay*. Montevideo, 1997 (mimeo).

(34) Essa administradora deveria ter como acionistas o Banco República (que ficou com 51% das ações), por ser o principal banco do país, o BPS (que acabou ficando com 37%) enquanto ente administrador da seguridade social, e alguns outros bancos estatais (entre eles o Banco de Seguros do Estado, que ficou com 12%).

previdenciária foi travada entre atores com preferências políticas e posições institucionais muito diversas. Assim, o processo de elaboração e negociação do projeto de reforma envolveu, de forma mais ou menos intensa, além do MPAS, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, do PSDB), ao qual cabia equacionar o problema previdenciário dos funcionários públicos, os ministérios da área econômica, Fazenda (Pedro Malan) e Planejamento e Orçamento (José Serra, PSDB), e ainda o Gabinete da Casa Civil (Clóvis Carvalho). Nesse múltiplo arranjo pode-se supor divergência de interesses entre os membros da coalizão (PSDB e PFL), entre a área previdenciária (manter o sistema de repartição) e a área econômica (adotar um sistema misto) e ainda, no interior desta, entre "liberal-desenvolvimentistas" do Ministério do Planejamento e "fundamentalistas" do Ministério da Fazenda<sup>35</sup>.

(35) Cf. Sallum Jr., Brasília. "O Brasil sob Cardoso". *Tempo Social*, 11(2) 1999.

Para lidar com tal heterogeneidade de posições o governo FHC lançou mão de alguns mecanismos de coordenação: a Secretária Executiva dos Ministérios foi mantida, tal como no governo Collor, como cargo de confiança do presidente; subordinaram-se as assessorias parlamentares e jurídicas dos ministérios à Casa Civil; e criou-se uma Câmara de Política Econômica, que discutia semanalmente o encaminhamento das principais questões enfrentadas pelo governo. Esses mecanismos, combinados à eleição da estabilidade econômica como prioridade de governo, permitiram ao presidente contar com um critério único e objetivo para orientar suas escolhas nos diferentes momentos do processo de reforma: o impacto que os diferentes projetos teriam sobre as contas públicas.

#### — Os atores políticos

Na Argentina, o fato de o Executivo ter contado com maioria unipartidária no Congresso contribuiu para que ele definisse seu projeto de reforma como o mais radical dos três, na medida em que os atores políticos que ocuparam posições no governo ficaram politicamente subordinados ao projeto Menem/Cavallo, o qual contou, como vimos, com um grupo de técnicos que defendia justamente uma reforma radical.

No caso do Uruguai, o resultado eleitoral de 1994, em que o vitorioso Partido Colorado obteve apenas 24% das cadeiras do Congresso, parece ter sido decisivo para reforçar a coalizão com o Partido Blanco e levar adiante, ainda em 1995, a reforma da previdência social<sup>36</sup>. Todavia, se a coalizão deu suporte ao rápido andamento do projeto, também contribuiu para "suavizar" seu conteúdo ao obrigar Davrieux a negociar suas posições. Assim, os atores políticos tiveram papel central na negociação do projeto.

(36) Cf. Filgueira e Filgueira, op. cit.; Busquets, op. cit.

No Brasil, tanto o partido do presidente, o PSDB, quanto o PFL, que compunha a coalizão de governo, estiveram ativamente envolvidos na elaboração do projeto de reforma. O custo dessa composição, que ajudou a garantir a base de sustentação do governo do Congresso, foi o de uma

reforma mínima, já que a profusão de interesses implicou muitos pontos de veto<sup>37</sup>.

#### — As burocracias

A burocracia uruguaia era bastante frágil, seja por sua estrutura, seja em sua capacidade de produzir projetos. Cabe lembrar que durante o governo Lacalle os projetos que defenderam a manutenção do sistema de repartição foram formulados pelo BPS, e não pela Secretaria de Seguridade, que era, em princípio, a responsável pela política previdenciária. O BPS esteve longe no entanto de ter hegemonia dentro do Executivo: o Ministério da Economia fora inicialmente incumbido da formulação de um projeto de reforma, e em 1993 a OPP passou a contar com um programa próprio para estudar o sistema previdenciário e as alternativas de reforma. Os trabalhos desses vários grupos, somados aos das comissões técnicas e políticas organizadas pelo governo eleito em 1994, permitiram que o Executivo contasse com uma proposta já amadurecida antes mesmo de janeiro de 1995, o que contribuiu para agilizar o processo de reforma. O novo sistema garantiu novas e permanentes funções administrativas à OPP, ao Banco Central e ao BPS, que, embora alijado da negociação da reforma, teve seu lugar preservado no novo sistema, como já apontado.

Na administração Menem a burocracia previdenciária também apresentava fragilidade: a Secretaria de Seguridade dispunha de menos de cinquenta funcionários, e depois de Schulthess (1991-95) teve outros sete titulares até 2001. Não obstante, no governo anterior essa secretaria contava com uma burocracia capaz de produzir projetos de reforma conforme a sua posição institucional: um em 1984, baseado na lógica da seguridade social, e outros dois em 1986 e 1990, que propunham o ajuste do sistema de repartição em vigor. Com a reforma abriram-se novos espaços institucionais que passaram a ser ocupados por uma nova categoria profissional. Foram criadas as AFJPs, entre elas a estatal AFJP-Nación, e a Superintendência das AFJPs, ligada à Secretaria de Seguridade Social, que hoje conta com quase trezentos funcionários.

No Brasil, o fato de o Ministério da Previdência e Assistência Social contar com 1.500 funcionários é uma primeira indicação de que sua burocracia previdenciária era mais robusta que as dos outros dois países<sup>38</sup>. Além disso, a existência de um projeto de reforma já pronto, elaborado em 1994 para a revisão constitucional, e a disponibilidade de saldo em caixa foram decisivas para garantir o papel central que o MPAS assumiu no início do mandato de FHC, tanto na defesa do sistema de repartição quanto na condução da reforma.

No que se refere à burocracia econômica, os três países contavam com grupos institucionalizados que, embora ativos no debate sobre a necessidade de ajustar o sistema previdenciário, não chegaram a formular nenhum

(37) Cf. Immergut, Ellen. "As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11(30), São Paulo, 1996; Tsebelis, George. "Processo decisório em sistemas políticos. *Veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(34), 1997.

(38) O Instituto Nacional de Previdência Social, responsável pela administração do sistema previdenciário, conta com 41.626 funcionários.

projeto oficial de reforma. Na Argentina a burocracia econômica ficou subordinada à equipe de Cavallo. No Uruguai, em 1995, seu papel foi assessorar a equipe que trabalhava na redação do projeto, constituída basicamente por advogados. No Brasil, essa burocracia vetou alternativas que implicassem aumento do déficit público e garantiu a possibilidade constitucional de instituir-se um sistema de previdência complementar para os funcionários públicos.

## Conclusões

Procuramos mostrar que a natureza — incremental, mista ou radical — das reformas previdenciárias recentemente implementadas na Argentina, Uruguai e Brasil não pode ser explicada apenas como resultado das resistências que atores sociais e políticos ofereceram a projetos radicais, ou dos constrangimentos ditados pela política econômica ou previdenciária, tal como o fez boa parte da literatura sobre o tema. Argumentamos que há um jogo de poder sendo travado no interior do Poder Executivo pela liderança do processo de reforma, e que em cada país diferentes recursos de poder estiveram à disposição dos atores estatais.

As variáveis analisadas ao longo do artigo aparecem esquematizadas nos *Quadros 1* e *2* conforme sua potencial contribuição para desencadear uma reforma radical. Assim, quanto à Argentina, por exemplo, tanto a disponibilidade de crédito para financiar a transição quanto a fragilidade da burocracia previdenciária foram computadas como variáveis positivas, ou seja, como condições favoráveis à elaboração de projetos radicais. Esperava-se, desta forma, que o país que apresentasse mais condições positivas fosse aquele em que o Executivo tivesse enviado ao Congresso a proposta de reforma mais radical.

O *Quadro 1* mostra que nos três países a conjuntura econômica era favorável durante o processo de elaboração do projeto de reforma, e que Argentina e Uruguai encontraram formas de financiar ao menos parte dos altos custos de transição envolvidos na reforma do sistema. As condições em que se encontravam os três sistemas previdenciários também se assemelhavam: eram maduros e apresentavam baixa relação entre o número de contribuintes ativos e de beneficiários, mas o Uruguai registrava um déficit mais acentuado. Por fim, nenhum dos três países contava com um forte e bem regulado mercado privado de previdência complementar.

Segundo esse quadro, se o teor do projeto de reforma fosse determinado apenas pelas condições econômicas e previdenciárias o Uruguai deveria ter apresentado o projeto mais radical, mas ao considerarmos as características do Executivo encontramos uma outra situação. O *Quadro 2* indica que a burocracia previdenciária brasileira era mais forte que as dos outros dois países; que somente no Uruguai e no Brasil os políticos da coalizão governante detiveram cargos de mando no Executivo durante o processo de

elaboração do projeto de reforma; e que apenas no governo argentino havia um grupo de técnicos oriundos do setor privado. Ou seja, os diferentes atores estatais dispuseram em cada país de diferentes recursos para defender o projeto que cada um reconhecia como o mais adequado econômica e politicamente ou que lhe reservaria o maior quinhão de poder político na gestão do novo sistema previdenciário.

### Quadro 1

Propensão a reformas radicais segundo conjuntura econômica  
e sistema previdenciário  
Argentina, Uruguai e Brasil

Conjuntura econômica e sistema previdenciário	Argentina	Uruguai	Brasil
Comportamento da economia	+	+	+
Disponibilidade de crédito	+	+	-
Relação ativo/passivo no sistema previdenciário	-	-	-
Déficit previdenciário	-	+	-
Custo de transição	-	-	-
Previdência complementar e agências de regulação	-	-	-

### Quadro 2

Propensão a reformas radicais segundo poder dos atores estatais  
Argentina, Uruguai e Brasil

Atores estatais	Argentina	Uruguai	Brasil
Presidente	+	+	+
Políticos (coalizão)	+	-	-
Burocracia previdenciária	+	+	-
Técnicos oriundos do setor privado	+	-	-

Na Argentina, a ascensão daquele grupo de técnicos foi possibilitada pela combinação entre uma calamitosa situação econômica e as condições internas ao Executivo, em que a burocracia era frágil e os políticos perderam força graças à maioria unipartidária alcançada pelo presidente. A partir daí o projeto Menem/Cavallo avançou, Schulthess foi indicado para a Secretaria de Seguridade Social e elaborou-se uma proposta de reforma muito mais radical do que aquela que se poderia esperar fosse defendida quer pela burocracia previdenciária, quer pela burocracia econômica. Cabe ainda notar que o grupo responsável pela elaboração e negociação do projeto veio a ocupar a Superintendência das AFJPs, o que mostra que o processo de reforma da previdência desemboca não só em um novo sistema previdenciário.

rio, mas também na construção de novos espaços institucionais que garantem novos recursos de poder àqueles que os ocupam.

No Uruguai, Sanguinetti conseguiu tirar proveito do susto eleitoral de 1994, em que os partidos Colorado e Blanco se viram ameaçados pela coalizão de esquerda, para aplinar as diferenças entre eles e excluir do processo o BPS, que era contra a reforma. Embora o presidente já houvesse definido a opção por uma reforma mista em seu programa de governo, a forte presença dos atores políticos no processo de elaboração do projeto de reforma implicou muitas concessões, o que contribuiu para que fosse definido um projeto bastante moderado, pelo qual boa parte do sistema de repartição foi mantido e garantiu-se a existência de uma administradora pública. Ou seja, a força dos atores políticos no interior do Executivo contribuiu para promover uma reforma muito menos radical do que fariam supor a debilidade da sua burocracia previdenciária, a magnitude do déficit e mesmo as condições favoráveis para financiar seus custos de transição.

No Brasil, a força dos atores políticos e da burocracia previdenciária constituiu obstáculo concreto ao avanço de reformas radicais. Essa condição, somada à disponibilidade de saldo em caixa no Ministério da Previdência e Assistência Social em 1995, desarmou aqueles que viam a introdução do sistema de capitalização como a solução para o problema previdenciário brasileiro e municiou os que defendiam o sistema de repartição. Quando, em 1997, ficou claro que a previdência pública do setor privado já enfrentava déficits consideráveis, ampliou-se quase que automaticamente o espaço da área econômica na condução da reforma e passou-se a elaborar oficialmente dentro do Executivo uma alternativa de reforma que contemplava a introdução da capitalização. Nesse momento, em que a posição da burocracia previdenciária estava fragilizada e os atores da área econômica ganhavam espaço na condução da reforma, foi a própria conjuntura econômica desfavorável que inviabilizou o avanço da proposta, então em estudo, de introdução do sistema de capitalização.

A análise conjunta das variáveis esquematizadas nos dois quadros aponta o Executivo brasileiro como o que apresentava a menor propensão a encaminhar reformas radicais, seguido pelo Uruguai e pela Argentina, nessa ordem. Tais resultados são coerentes com a natureza dos projetos afinal apresentados, indicando que a partir das variáveis analisadas é possível construir uma explicação plausível sobre o papel da conjuntura econômica, das condições do sistema previdenciário e das relações de poder no Executivo no curso das reformas analisadas. Em sentido mais amplo, sugerem ainda que viabilizar um processo de mudança das políticas públicas significa alterar não só a balança de poder entre os atores sociais, mas também entre os atores estatais.

Recebido para publicação em  
20 de setembro de 2001.

Vera Schattan Coelho é doutora na área de Estado e Políticas Governamentais pela Unicamp e pesquisadora do Cebrap. Publicou nesta revista "A reforma da previdência e o jogo político no interior do Executivo" (nº 55).

---

Novos Estudos  
CEBRAP  
N.º 61, novembro 2001  
pp. 93-108

---