

Gestão Social da Previdência Social Brasileira como Política Pública de Desenvolvimento Socioeconômico

The Social Management of the Social Security in Brazil as a Public Policy of Social and Economic Development

Lara Lúcia da Silva ¹

Thiago de Melo Teixeira da Costa ²

Edson Arlindo Silva ³

RESUMO

Os sistemas previdenciários objetivam contribuir com recursos financeiros a classe trabalhadora formal e informal quando são afastados do mercado de trabalho. Previdência Social é uma importante área de políticas públicas e dos gastos sociais brasileiros, abrangendo a participação de um grande número de famílias e impactando toda a sociedade nos níveis econômico, político e social. Este trabalho teve por objetivo analisar a Previdência Social Brasileira, enquanto provedora de benefícios e instrumento de distribuição de renda e apresenta-la como espaço de discussão e de formulação de políticas públicas no contexto da gestão social. O estudo partiu de discussões pontuais sobre o surgimento do Estado do Bem-Estar Social e da Previdência Social brasileira, passando pela sua formação, definição e objetivos do sistema previdenciário no Brasil. Em seguida evidencia-se a importância da Previdência Social como política pública de desenvolvimento social e econômico no Brasil. Para isso, foi feito um estudo exploratório, com o objetivo de levantar linhas de reflexão sobre os fatores que permeiam as políticas previdenciárias e o seu papel na consolidação do campo da gestão social. Verificou-se que a Previdência Social brasileira é um instrumento de política pública de Estado, caracterizada como redistributiva, isto é, voltada para a proteção social e distribuição de renda, fundamental para o desenvolvimento socioeconômico do país, mas que necessita de maior participação da sociedade no processo de formulação das políticas. Uma reforma política pode ser o primeiro passo em prol da causa da previdência social e de uma maior aproximação entre sociedade e a gestão pública.

Palavras-chave: Previdência Social; Políticas Públicas; Gestão Social.

ABSTRACT

The Pension systems aim to contribute with financial resources to formal and informal working classes when they are out of the labor market. Social Security is an important area of public policy and social expenses of Brazil, including the participation of a large number of families and impacting all levels of society in economic, politic and social areas. The objective of this study was to analyze the Social Security in Brazil as a provider of benefits and as a tool of income distribution, and to present this public organization as a space for discussion and formulation of public policies in the context of social management. The study begins with a discussion of the emergence of the Welfare State and the Brazilian Social Security, its formation, structure and objectives. Then, the types of public policies and the process of policy formulation will be discussed, analyzing the cycle of public policy within the context of the Social Security in Brazil. Then, the study shows the importance of Social Security as a public policy of social and economic development in Brazil. For this, the methodological process used

¹ Bacharel em Secretariado Executivo pela Universidade Federal de Viçosa (UFV, 2012) e cursando mestrado em Administração com ênfase em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa (UFV 2012-2014), desenvolvendo pesquisas na área da Previdência Social. E-mail: laralucia15@hotmail.com.

² Graduado em Administração pela Universidade Federal de Viçosa, mestrado e doutorado em Economia Aplicada pela mesma universidade e professor no departamento de administração e contabilidade. E-mail: thiagocosta@ufv.br.

³ Professor do Departamento de Administração e Contabilidade vinculado ao Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal de Viçosa. Leciona em cursos de graduação e pós-graduação em administração. E-mail: edsonsilva@ufv.br.

was an exploratory study with the aim of raising lines of reflection about the welfare policies and their role in building the field of social management. The study showed that the Social Security is an instrument of public policy focused on social protection and income distribution, as well as on the social and economic development of the country, but it's still necessary a greater involvement of society in the process of policy formulation. A Political reform can be the first step in the cause of social security and a closer approach between society and the public management.

Keywords: Social Security; Public policies; Social Management.

1. INTRODUÇÃO

As políticas sociais brasileiras desenvolveram-se por um período marcado por 80 anos, abrangendo uma espécie de padrão de proteção social que só foi reconfigurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe novos moldes para o programa e uma nova forma de pensá-lo.

De maneira geral, os sistemas previdenciários objetivam contribuir com recursos financeiros a classe trabalhadora formal e informal quando são afastados – de forma provisória ou permanente – do mercado de trabalho. No contexto brasileiro, o seguro social, propriamente dito, que favorecia apenas uma pequena parcela da população, surgiu no final do século XX, onde os trabalhadores de uma empresa, sem a participação direta do poder público, criaram fundos de auxílios mútuos, com o intuito de garantir sua própria subsistência quando estivesse impossibilitado de exercer qualquer atividade laboral (BATICH, 2004).

Esse programa de proteção social, denominado Previdência Social, apoiou-se, então, no princípio político alemão, definido pela expressão *Sozialstaat* (Estado Social), baseado em contribuições prévias, tendo acesso a ela apenas o trabalhador que contribui mensalmente.

Mais tarde, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema de proteção social por meio dos sistemas previdenciários se torna marca característica de um Estado do Bem-Estar Social, fundado por meio de uma forte intervenção estatal, com ações voltadas para a redução da desigualdade social, diminuição do desemprego, dentre outras ações do Estado. Ademais, a proteção social fornece bases para afirmar que definitivamente houve a intenção de se implantar no Brasil uma política *Welfare State*, ou do “Estado do Bem-Estar Social”.

Para Draibe (2003), o termo proteção social se refere à proteção contra riscos sociais, como perda previsível de renda do trabalho, ter emprego decente, educar o filhos, viver nas grandes cidades, alimentar-se, dentre outros direitos básicos de qualquer cidadão. A autora afirma ainda que o conceito de sistema de proteção social em sentido mais abrangente possui um significado similar ao do Estado do Bem Estar Social que se fundamenta em um compromisso do Estado na política de construção dos direitos dos cidadãos, com o objetivo de promover o crescimento econômico e a segurança social. É comum a utilização do termo *Welfare State* que se refere às políticas sociais que se fundamentam na ampla intervenção estatal (BOSCHETTI, 2003), com o objetivo de garantir “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um padrão de vida com qualidade (GOMES, 2006). Todos esses conceitos abrangem a seguridade social que, no caso brasileiro, é composto pela saúde, assistência social e previdência social, mas não se restringem a ele.

A Previdência Social é um instrumento do Estado se relacionar com os beneficiários deste sistema, assistindo-os com recursos financeiros oriundos de três partes (tripartite): Trabalhadores, Empregadores e Governo. A partir dessa informação, levanta-se então a questão que, muitas vezes é sobrepujada pelos autores, de que se a Previdência Social, na sua atual conjuntura, pode ser ou não considerada como um instrumento de política pública. Para isso, faz-se necessário analisá-la enquanto sendo um mecanismo criado pelo governo como forma de proteção social para a população e também como fator de desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. Nesta mesma perspectiva, torna-se importante também analisar a política previdenciária à luz de dois aspectos importantes do estudo da gestão social: a participação da população e a cidadania deliberativa no processo de formulação das políticas previdenciárias.

A partir do histórico previdenciário a ser apresentado, o trabalho pretende analisar o sistema previdenciário brasileiro enquanto espaço de geração de políticas públicas, tendo em vista que este sistema foi criado pelo governo para a distribuição de renda, além de ser considerado como um fator de

desenvolvimento socioeconômico, como se evidenciará ao longo deste estudo. Porém, antes de analisar a Previdência Social Brasileira na sua atual conjuntura, pretendeu-se uma explicação sobre o surgimento da Previdência Social, seus objetivos, bem como o conceito de políticas públicas e de gestão social e seus princípios norteadores.

2. O SURGIMENTO DO ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL (WELFARE STATE)

O *Welfare State* ou Estado do Bem-Estar Social surgiu inicialmente nos países europeus em virtude do desenvolvimento dos modelos capitalistas após a Revolução Industrial, com a expansão do assalariamento em todas as esferas da atividade humana, além do movimento em prol da criação de um Estado⁴ mais democrático.

A expressão “*Welfare State*” surge e se difunde pelo mundo inteiro a partir de sua utilização na Inglaterra na década de 1940, representando uma configuração específica das políticas sociais. O surgimento da política do *Welfare State* pode ser considerado como uma transformação do Estado a partir das suas estruturas, funções e legitimidade, e uma resposta à demanda por serviços de segurança no campo social e econômico, conforme afirma Esping-Andersen (1995).

No entanto, a política do Estado do Bem-Estar Social atinge seu ápice apenas no período pós Segunda Guerra Mundial, significando, em um contexto de recuperação e de desenvolvimento socioeconômico, uma proposta institucional de um Estado capaz de promover e financiar programas e planos de ações destinados a atender os interesses sociais coletivos de uma sociedade em reconstrução. A partir da década de 1950, o Estado do Bem-Estar Social, pode ser considerado como uma concepção mais avançada e solidificada dos chamados serviços sociais promovidos, pioneiramente, na Alemanha de Bismarck no século XIX, durante o período de intenso desenvolvimento econômico, onde as classes trabalhadoras emergiam, juntamente com as propostas socialistas que prometiam melhores condições de vida (GOMES, 2006).

O surgimento do *Welfare State* no Brasil, para Favoni (2001), embora apresente a mesma trajetória dos países desenvolvidos, obedece a algumas peculiaridades, como a influencia no modelo de seguridade social brasileiro que engloba três áreas sociais: saúde, previdência e assistência social. No entanto, o Estado provedor do Bem Estar Social se torna incipiente, dando margens a um processo de transição para um Novo Estado que propõe novamente a análise das políticas sociais como um problema de eficácia gerencial das políticas públicas. Assim, mais tarde, na década de 1990, com o surgimento das ideias neoliberais, então consolidadas por Fernando Collor (1990-1992) no Brasil, contribui para concretizar o cenário político mundial de enaltecimento do privado e descrédito do público.

3. A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

3.1. Surgimento da Previdência Social Brasileira

Desde os tempos mais remotos das civilizações, a preocupação com o bem-estar social, mesmo que de forma primitiva e informal, já se fazia presente nos círculos sociais. A Inglaterra, no século XVII, foi

⁴ A definição de Estado é muitas vezes confundida com o conceito de governo. Para Rocha (2009) o Estado é toda a sociedade política, que inclui o governo. O Estado possui as funções executiva, legislativa e judiciária. O governo é composto pelo grupo político que está no comando de um Estado. “O governo, dentro da função executiva, se ocupa em gerir os interesses sociais e econômicos da sociedade, e de acordo com sua orientação ideológica, estabelece níveis maiores ou menores de intervenção. Assim, governo também não se confunde com o poder executivo, este é composto pelo governo, responsável pela direção política do Estado, e pela administração, como conjunto técnico e burocrático que auxilia o governo e faz funcionar a máquina pública.” (ROCHA, 2009, p.140).

considerada pioneira nos planos de seguridade social ao instituir seguros populares destinados à classe trabalhadora, sendo que a primeira que se tem notícia é denominada Lei dos Pobres Londrina de 1601, que instituiu contribuição obrigatória e a nomeação de cidadãos para recolher fundos destinados aos mais necessitados.

Mais tarde, em 1883, na Alemanha de Otto Von Bismarck, criou-se uma instituição de seguros sociais de caráter obrigatório e geral. O sucesso do plano instaurado por Otto Von Bismarck na Alemanha fez com que essa tendência se espalhasse pelos países europeus e, décadas mais tarde, acabou influenciando as políticas de seguridade social brasileiras.

Foi nas primeiras décadas do século XX que o seguro social começou a ganhar destaque no contexto brasileiro, quando os empregados de uma empresa, sem a participação do poder público, instituíram fundos de auxílio mútuo, para garantirem os meios de sobrevivência quando não fosse possível se manter mais no trabalho por motivos alheios à vontade do trabalhador. Porém, foi no ano de 1923 que ocorreu o primeiro ato governamental de intervenção na área social, com a criação da Lei Eloy Chaves, instaurando a criação de uma Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os trabalhadores das ferrovias. Para Pereira Júnior (2005), a grande parte dos autores situa a Lei Eloy Chaves como sendo o marco inicial da história da Previdência Social em nosso país.

Como forma de intensificar a intervenção do Estado na seguridade social, o governo transformou as CAPs em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), aglutinando categorias profissionais de todo o país. A primeira instituição criada foi o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos – IAPM, e depois outras categorias começaram a ter seus próprios institutos. Em 1960, foi promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social – Lops, instituindo um sistema previdenciário único para todos os trabalhadores do setor privado, por meio da unificação da legislação que regia os IAPs. Em 1966, consolidou-se a unificação do sistema previdenciário, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, englobando todos os IAPs. A Figura 1 evidencia claramente a evolução histórica da criação da Previdência Social, que se iniciou com as CAPS em 1923 até a formação mais recente do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).



Figura 1: Evolução das instituições do seguro social brasileiro

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Oliveira e Teixeira (1989), 2012.

Mais tarde, tornou-se necessária a existência de um órgão específico e independente para administrar a Previdência Social, então vinculada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Vendo esta necessidade, o governo criou, em 1974 o Ministério da Previdência e Assistência Social.

Em 1988 foi promulgada a Constituição Brasileira, onde se introduziu o conceito de seguridade social na ordem jurídica nacional, incluindo em sua estrutura as políticas de saúde, assistência e previdência social. Além disso, com a nova Constituição o trabalhador rural passou a ter os mesmos direitos que o trabalhador urbano na previdência social. Marques (1997) retrata bem esse novo contexto quando afirma que “a Constituição vem garantir a ampliação da cobertura da proteção social para segmentos até então desprotegidos” (MARQUES, 1997, p. 157).

A difusão das ideias liberais na Europa e nos Estados Unidos a partir de 1990 e, aderida pelo ex-presidente da República do Brasil Fernando Collor, trouxe consequências graves para o contexto socioeconômico do país, principalmente em relação à Seguridade Social. A indústria nacional começou a entrar em crise, acarretando redução de postos de trabalhos, agravando o problema do desemprego, que já apresentava dificuldades desde as mecanização e inovação tecnológica da década de 80. Todos esses componentes afetaram a arrecadação da previdência. A partir de então, o sistema previdenciário brasileiro tem sofrido constantes reformas, como a de 1998, 2003 e 2005 com o intuito de equilibrar a balança entre benefícios e contribuições, diminuir as políticas benevolentes instauradas com a Constituição de 1988 e minimizar as desigualdades de benefícios existentes entre os servidores públicos e privados.

3.2. O conceito e o objetivo da Previdência Social

A Previdência Social pode ser considerada como sendo uma importante área de políticas públicas e dos gastos sociais brasileiros, abrangendo a participação de um grande número de famílias, influenciando a sociedade nos níveis econômico e social.

Para que se possa entender o funcionamento da previdência social brasileira é preciso, antes de tudo, entender o seu surgimento, bem como a sua definição e o seu principal objetivo. Antes de tudo, é preciso saber diferenciar “benefícios previdenciários” de “benefícios assistenciais”. Para Betussi & Tejada (2003), os benefícios previdenciários destinam-se a pagamentos dos segurados e seu dependentes quando estes perdem a capacidade de trabalhar, enquanto que os benefícios assistenciais são desvinculados de qualquer tipo de contribuição, destinados, portanto, a atender cidadãos carentes.

A partir dessa diferenciação já é possível definir um conceito para a previdência social como sendo um plano de pagamento em dinheiro ou serviços prestados aos indivíduos ou seus dependentes, em virtude da perda da capacidade de trabalho, baseado em contribuições prévias. Além disso, além de ter o caráter de seguro social, a previdência social brasileira desempenha um papel importante enquanto mecanismo de distribuição de renda (DIAMOND, 1977, MOURA, TAFNER E JESUS FILHO, 2007, REIS, 2012). E, para se analisar os sistemas previdenciários públicos, cuja função básica consiste em funcionar como um seguro social faz-se necessário entender os motivos que justificam sua existência. A primeira é a ocorrência de falhas de mercado, que prejudicariam a acumulação de ativos, e a segunda, é a possibilidade de os indivíduos pouparem, pois sabem que sociedade lhes proporcionará meios mínimos de sobrevivência durante a velhice (DIAMOND, 1977).

Já em relação ao objetivo da Previdência Social este consiste na assistência com recursos financeiros à população adulta quando afastada do mercado de trabalho, por motivos como doença, invalidez e idade avançada. Dessa forma, a Previdência Social, mesmo sendo admissível algum nível de redistributividade, não deixa de se caracterizar como seguro, mesmo que de forma restrita, uma vez que é baseada em contribuições prévias (OLIVEIRA, 1992).

4. POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO SOCIAL

A expressão “políticas públicas” assume um vasto campo de abrangência. Além de questões políticas, envolve também questões relacionadas ao interesse público, gestão daquilo que é público, ou seja, todas as políticas e ações realizadas pelo Estado para satisfazer os interesses gerais da coletividade através dos recursos públicos. Teixeira (2002, p.2) define melhor as políticas públicas, ao tratá-las como sendo “diretrizes e princípios norteadores de ação do poder público, regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”. São consideradas também políticas explicitadas que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos

públicos. Souza (2006) destaca que a área de políticas públicas teve quatro fundadores, sendo H. Laswell, H.Simon, C.Lindblom e D.Easton, sendo o pioneiro Laswell (1936) que introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública), como forma de conciliar o conhecimento científico com as práticas dos governos.

As políticas públicas traduzem, ao longo do seu processo de elaboração e implantação, as formas de exercício do poder político, abarcando a distribuição e a redistribuição do poder, os conflitos sociais nos processos de decisão e a repartição de custos e benefícios sociais. E, tanto o desenho das políticas públicas quanto as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, acabam influenciando o resultado dos conflitos inerentes às decisões sobre as próprias políticas públicas (SOUZA, 2006).

Nesta perspectiva, cabe diferenciar as “Políticas do Estado” das “Políticas Governamentais”. Segundo França (2010), as “Políticas de Estado” tratam das opções políticas relacionadas à estrutura do Estado, dispendo sobre as formas de organização e funcionamento do aparelho estatal, e as diretrizes que irão nortear a efetivação dos objetivos. Pode-se considerar então que, toda política pode ser vista como de Estado, quando esta visa estruturar o Estado para que este tenha condições para executar políticas de proteção e promoção das necessidades básicas dos cidadãos. Por sua vez, as “Políticas de Governo” podem ser entendidas em seu sentido estrito como políticas públicas, voltadas para resolver questões já definidas mediante a utilização de meios previamente estabelecidos, visando responder às demandas dos setores marginalizados e vulneráveis da sociedade.

Além desta distinção, existem ainda alguns tipos de políticas públicas que são separados por alguns critérios, definindo o seu tipo de atuação frente tanto a sua formulação quanto a sua implementação (TEIXEIRA, 2002):

Quanto à natureza ou grau da intervenção, as políticas públicas podem ser classificadas em:

- a) **estrutural** – são aquelas políticas que buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade etc.
- b) **conjuntural ou emergencial** – objetivam abrandar uma situação temporária, imediata.

Quanto à abrangência dos possíveis benefícios, se classificam em:

- a) **universais** – atendem a todos os cidadãos
- b) **segmentais** – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.)
- c) **fragmentadas** – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.

Já em relação aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais se dividem em:

- a) **distributivas** – visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo;
- b) **redistributivas** – visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando uma equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos;
- c) **regulatória** – visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo.

Por meio da implementação destes diferentes tipos de políticas públicas, o Estado passou a desempenhar uma função importante na sociedade, atuando como figura central no que tange à promoção do bem-estar social. No entanto, o Estado precisa desenvolver diversas ações em diferentes áreas, dentre elas a área

de seguridade social. Para tanto, ele necessita desenvolver algumas ações através das políticas públicas, onde o formulador deverá ser responsável por perceber e compreender as demandas surgidas na sociedade, selecionar as prioridades e, posteriormente, oferecer as devidas soluções.

O tema da gestão social tem sido alvo de constantes estudos, com o intuito de evidenciar a importância das questões sociais para o Estado, principalmente no que se refere à forma de formular e implementar as políticas públicas. Na concepção de Tenório (1998), trata-se da presença do Estado na atenção focalizada aos cidadãos por meio das políticas sociais. No entanto, ocorre que o tema da gestão social não pode ser reduzido à simples associação à gestão de políticas sociais, indo além ao discutir aspectos que possibilitam uma gestão democrática e participativa na formulação das políticas públicas (TENÓRIO, 2008). Assim, nota-se que:

Pensar em gestão social é pensar além da gestão de políticas públicas, mas sim estabelecer as articulações entre ações de intervenção e de transformação do campo social, que é uma noção mais ampla, e que não se restringe à esfera público-governamental, como vemos a exemplos das ações de responsabilidade social e do crescimento do terceiro setor (GOMES *et. al.*, 2008, p.59).

A gestão social surge, portanto, como uma forma alternativa de encarar a formulação das políticas públicas como um processo participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por diferentes atores sociais, sendo entendido como um espaço privilegiado de relações sociais no qual todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação (TENÓRIO, 2008).

Dessa forma, o conceito de gestão social assume diversas faces, mas todos orientados para a relação estabelecida entre Estado e sociedade civil, por meio, principalmente das políticas públicas. Tenório (1998) encara a gestão social como sendo processos sociais desenvolvidos pela ação gerencial articulada entre as necessidades administrativas e políticas impostas pela democracia e cidadania para aumentar a competência técnica e o poder político da população. Carvalho (1999) relaciona gestão social à gestão das ações públicas, concretizadas pelas necessidades e demandas da população, por meio de projetos, programas e políticas públicas, que assegurem respostas efetivas à realidade social. De maneira mais simplificada, mas não menos condizente com a proposta da área, Singer (1999) aponta que a gestão social diz respeito às ações e políticas que intervêm nas diferentes áreas da vida social para atender às necessidades do cidadão. Por sua vez, Dowbor (1999) e Fischer (2002b) já relacionam a gestão social com o desenvolvimento social, ao mostrarem que a gestão social se refere à transformação da sociedade, em que os meios econômicos são os meios para atingir o fim que consiste no bem estar social indicando, portanto, que a gestão social é o campo do desenvolvimento social enquanto processo que interfere na sociedade.

Na relação entre Estado e sociedade, a gestão social só logrará êxito no momento em que os governos institucionalizam a forma de conceber as políticas públicas deixando de encarar o cidadão como alvo, meta ou cliente de suas ações, mas sim como participante ativo no processo de elaboração das políticas públicas (TENÓRIO, 1998). É neste cenário que surgem dois temas importantes para a discussão da gestão social: participação e cidadania deliberativa.

A participação faz ou ao menos deveria fazer parte do cotidiano dos cidadãos, uma vez que a todo tempo atuam sob as relações sociais, sendo levados a participar de grupos e atividades na busca de objetivos (TENÓRIO E ROZENBERG, 1997). Na definição de Demo (1993, p.21), a participação:

É um processo de conquista, não somente na ótica da comunidade ou dos interessados, mas também do técnico, do professor, do pesquisador, do intelectual. (...) Se o processo de participação for coerente e consistente, atingirá tais privilégios, pelo menos no sentido de que a distância entre tais figuras e os pobres deverá diminuir (DEMO 1993, p. 21).

Já a cidadania deliberativa significa, nas palavras de Tenório (2005) apoiado principalmente nos estudos de Habermas (1997, 1998, 2004), que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, apoiados na inclusão, na igualdade participativa dos cidadãos da autonomia e do bem comum, todos orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Para o autor, a cidadania deliberativa liga os cidadãos em torno de um entendimento ético e comum, por meio de uma rede de debates e de negociações, a qual deve possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, éticas e morais.

Assim, a cidadania e a participação referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática de suas necessidades. A ligação entre a participação é requisito básico para a constituição de uma cidadania deliberativa, já que a participação tem uma estreita vinculação com o processo de descentralização, podendo contribuir para democratização do poder público e para o fortalecimento de uma cidadania ativa (TENÓRIO 2005).

Neste contexto, verifica-se que a prática da participação social na vida política e na formulação das políticas públicas que leva ao fortalecimento da cidadania deliberativa torna-se condição necessária para o desenvolvimento local que passa a ser orientado pela ação conjunta da sociedade e do Estado, implementado por um processo participativo e democrático para o alcance do bem estar social, econômico, cultural e político (MAIA, 2005).

5. A PREVIDÊNCIA SOCIAL: POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

5.1 A Previdência social como instrumento de Política Pública

Após o entendimento do conceito e dos objetivos do sistema previdenciário, torna-se possível enquadrar a Previdência Social como uma forma de política pública, em virtude de seus objetivos e da sua forma de atuação. Se o objeto primário da previdência consiste em assistir com recursos financeiros advindos da tanto dos trabalhadores, como do governo, a população adulta quando afastada do mercado de trabalho por motivos como alheios a sua vontade, ela deve ser enquadrada com uma política pública, já que além de envolver questões relacionadas com o interesse público abrange também aspectos da gestão do que é público, requisitos que, segundo Teixeira (2002), definem as características básicas das políticas públicas. Além disso, o fato da Previdência apresentar algumas regras e procedimentos que norteiam as relações entre poder público enquanto provedor do bem-estar social e a sociedade, enquanto beneficiária dessa proteção social, contribui ainda mais para classificá-la enquanto política pública.

Muitos autores são enfáticos ao caracterizar a Previdência enquanto política pública, já que ela representa uma relação entre o Estado e a população. França (2004), por exemplo, não deixa dúvidas que a Previdência Social é considerada uma política pública ao afirmar que, “ela faz parte de uma das poucas políticas públicas que funcionam no Brasil, reduzindo as desigualdades sociais e exercendo influência extraordinária na economia de um incontável número de municípios brasileiros” (FRANÇA, 2004, p. 13).

Mais recentemente, Reis (2012) coloca que os efeitos da Previdência Social brasileira sobre o bem-estar da população têm a caracterizado como uma importante política pública social, destacando os aspectos distributivos da Previdência Social brasileira e seus impactos sobre a redução da pobreza e da desigualdade na distribuição de renda. Nas palavras de Monnerat & Souza (2011), a relação entre

Previdência e políticas públicas também fica clara ao colocarem que em um ambiente problemático em termos de queda de crescimento econômico e desemprego, a Previdência Social deve ser encarada como política pública de renda, especialmente para a população e municípios mais vulneráveis.

As políticas públicas, de maneira geral, traduzem, ao longo do seu processo de elaboração e implantação, as formas de exercício do poder político, abarcando, dentre outros fatores, a repartição dos benefícios sociais, fator predominante na Previdência Social, já que esta garante ao trabalhador urbano e rural a possibilidade de contar com benefícios monetários quando incapacitados de continuar com a atividade laboral. São essas características que conferem à Previdência Social o caráter de política de Estado, já que objetiva estruturar o Estado para que este tenha condições suficientes para executar políticas de proteção e promoção das necessidades do cidadão (FRANÇA, 2004).

Além disso, de acordo com a classificação de políticas públicas de Teixeira (2002), percebe-se que, por todas as suas peculiaridades, objetivos e regras, a Previdência possui um caráter maior de política redistributiva, tendo em vista que o sistema previdenciário brasileiro é de repartição e, por isso, os recursos recolhidos dos contribuintes atuais cobrem os gastos com os aposentados de hoje. É bom lembrar que esse caráter redistributivo da política previdenciária é responsável, em grande parte, pelo agravamento da situação fiscal da Previdência Social nas últimas décadas. Os estudos de Moura, Tafner e Filho (2007) mostram que a Previdência Social brasileira, por ser um seguro social, constitui um mecanismo de redistribuição de renda no sentido regressivo, de modo que os que contribuem menos tendem a receber proporcionalmente menos benefícios. Além disso, os autores destacam que esse caráter redistributivo e de repartição apresenta um alto custo para a economia brasileira, agravando ainda mais o problema financeiro da Previdência Social brasileira.

5.2 Instrumentos de participação social e exercício da cidadania nas políticas previdenciárias

Uma das contribuições da gestão social têm sido o fomento e incentivo da participação de diferentes atores políticos da formação e institucionalização de uma rede de cidadãos que interfira no processo de elaboração e implementação no processo de políticas públicas. Principalmente a partir da Constituição de 1988, vários instrumentos têm sido criados para fortalecer a parceria entre sociedade e Estado nas ações públicas, como orçamentos participativos, conselhos gestores, audiências públicas, dentre outros, assegurando a participação de diversos atores sociais em todo o processo de concepção das políticas públicas. No entanto, pouco se tem discutido sobre a forma de participação da população nas políticas previdenciárias, sendo necessário entender como se dá a relação entre sociedade e Estado não apenas na concessão dos benefícios, mas também na formulação das políticas.

A Constituição Federal prevê em seu artigo 194 o princípio da participação da comunidade, dos trabalhadores, empresários e aposentados na gestão previdenciária. O trabalho de Delgado *et al* (2002) traz um estudo sobre o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), por meio de um levantamento da construção do Conselho, comparação das resoluções emitidas e uma entrevista com os integrantes e ex integrantes do CNPS, destacando que o conselho ainda é incipiente na construção de uma cogestão na área previdenciária.

Ao se verificar o processo de formulação das políticas previdenciárias, verifica-se que na fase de implementação há a atuação do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) criado em 1992 para facilitar o compartilhamento da gestão previdenciária entre governo, trabalhadores, empregadores e aposentados, sendo importante, principalmente, quando se considera a dimensão do sistema previdenciário público brasileiro e a grande massa de beneficiários que fazem parte do sistema. Para Silva, Jaccoud e Beghin (2005) os conselhos que contam com a participação da população são criados a partir das demandas de democratização da sociedade em virtude do processo decisório que permeia as

políticas sociais.

O CNPS é responsável, dentre outras funções por apresentar propostas para melhorar a gestão e as políticas previdenciárias. Dentre as atividades desenvolvidas pelo CNPS, destacam aprovação do Plano Nacional e a Proposta Orçamentária Anual, deliberação sobre normas ou diretrizes específicas, credenciamento de entidades, e critérios de atendimento, entre outros, controle da política, programas e projetos, articulação de consensos políticos e proposição de estratégias, diretrizes e normas. Além disso, este conselho é denominado como sendo de ampla gestão, ou seja, a partilha da gestão entre o Estado e sociedade é ampla e refere-se à organização e ao funcionamento de todos os recursos envolvidos na implementação da política social (SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2005). Apesar de ser um conselho recente, suas origens remontam da década de 1930, com as primeiras iniciativas previdenciárias, no caso as CAPs e os IAPs, em que a participação dos cidadãos era incentivada com os Conselhos Corporativos Tripartites (governo, trabalhadores e empresários).

No nível mais local, foram criados em 2003 os Conselhos de Previdência Social (CPS), que são unidades descentralizadas do CNPS e que são responsáveis por ampliar o diálogo entre o INSS e a sociedade, permitindo que as necessidades específicas de cada localidade, no que tange às questões do debate das políticas públicas e de legislação previdenciária, sejam atendidas de modo mais eficiente. (BRASIL, 2009). É neste espaço que ocorre o diálogo social, que tem como princípio o caráter democrático e descentralizado de administração (CF, art. 194). No entanto, muitas vezes, ocorre que, os conselhos ao invés de convergirem em torno de objetivos comuns, acabam criando conflitos e tensões internas que inviabilizam a institucionalização das decisões no processo (SILVA, JACCOUD, BEGHIN, 2005).

O modelo de participação dentro da Previdência assume um modelo *quadripartite*, com representantes do governo, dos empregadores, dos trabalhadores e também dos beneficiários (aposentados e pensionistas), indo de encontro à perspectiva de que a representação não se refere apenas aos beneficiários, mas ao conjunto de atores envolvidos na execução dessas políticas, como grupos profissionais, setores privados, especialistas, dentre outros, fazendo com que o conselho sirva não somente como um ator no campo das políticas sociais, mas também em arena onde atuam diferentes forças e interesses (THEODORO, 2002).

Por abranger este caráter mais consultivo e de diálogo entre sociedade e administração pública, o processo de implementação de políticas previdenciárias é baseado no modelo *bottom-up* (de Baixo para Cima), (REIS, 2010) onde os beneficiários participam por meio do contato com o INSS.

A Agenda Hemisférica do Trabalho Decente possui um capítulo inteiro sobre desenvolvimento do diálogo social, e que a Agenda Nacional do Trabalho Decente prevê o CNPS entre os instrumentos de diálogo social a serem fortalecidos. Assim, como o intuito atender às metas propostas da Agenda, o CNPS promoveu um ciclo de debates sobre expansão da cobertura. As entidades da sociedade civil organizada, com assento no conselho, expuseram suas respectivas visões e propostas, visando contribuir para a formulação de políticas públicas capazes de oferecer êxito, quanto à extensão de proteção, no campo da Previdência Social. (BRASIL, 2009). Essa característica é vital para a Previdência Social enquanto política pública, pois para Ney (2008), uma boa política pública deve promover e melhorar os níveis de cooperação entre os atores envolvidos e, com esse diálogo social a Previdência se consolida ainda mais como uma política pública de promoção do bem-estar da sociedade. Além disso, a participação social na formulação das políticas previdenciárias pode trazer maior transparência na decisão e maior visibilidade das ações, maior atenção às reais necessidades dos beneficiários e contribuintes, promovendo uma política eficaz, justa e igualitária, além de aumentar os direitos sociais e formar uma sociedade consciente e ativa na vida política do país.

Porém, o que se percebe é que apesar da inovação em criar os conselhos, o Brasil ainda não se constitui uma sociedade com uma cultura decisória voltada para o bem comum e, por isso, os interesses

particulares acabam se sobrepondo aos interesses coletivos, inviabilizando a gestão social (TENÓRIO, 2008). No contexto previdenciário, tal fato é perceptível quando se analisa o trabalho de Delgado *et al* (2002) que aponta limites para a consolidação do CNPS enquanto instrumento capaz de consolidar a participação social e promover uma cidadania deliberativa que promova o desenvolvimento por meio de grupos organizados que decidem sob aspectos concernentes ao seu bem estar, alcançados pela continuidade da renda através dos benefícios previdenciários. Para o autor, há uma insuficiência e inadequação política e administrativa para garantir o carácter democrático e descentralizado da administração previdenciária, não exercendo as funções diretivas na administração do sistema público da Previdência Social, bem como a falta de consenso em as partes estruturantes do modelo *quadrupartite*, levando ao conflito e à divergência de opiniões.

5.3 Previdência Social: mecanismo de proteção social e desenvolvimento econômico

As pesquisas sobre o bem-estar social tem caracterizado o sistema previdenciário brasileiro como sendo uma importante política pública social, destacando os seus aspectos redistributivos, mas também sob o ponto de vista dos seus impactos sobre a redução da pobreza e da desigualdade na distribuição de renda da população. Dentre os trabalhos que analisam o impacto social e econômico da previdência social no Brasil destacam-se os de Favoni (2001), França (2004) e Reis (2012). Tendo em vista que os sistemas de previdência social estão ligados à possibilidade de serem utilizados como mecanismo de distribuição de renda e de política de assistência social, esses diversos autores buscaram avaliar os efeitos dos benefícios da Previdência Social sobre fatores sociais, como a pobreza e econômicos, como a distribuição de renda.

Nesta mesma perspectiva, observa-se que o Estado passou a desempenhar uma função importante na sociedade atual, atuando como figura central no que tange à promoção do bem-estar social. No entanto, o Estado precisa desenvolver diversas ações em diferentes áreas, dentre elas a área de seguridade social. Para isso, ele necessita desenvolver algumas ações através das políticas públicas, percebendo e compreendendo as demandas surgidas na sociedade, selecionando as prioridades e, posteriormente, oferecendo as devidas soluções.

O sistema de proteção social projetado na Constituição de 1988 é característico de um Estado do Bem-Estar Social, fundado sobre as bases de uma forte intervenção estatal na busca do bem estar da sociedade. Assim, o sistema de proteção social fixado pela nova ordem é suficiente para afirmar que realmente houve a intenção de implantar no Brasil uma política *Welfare State*, definida como um Estado do Bem-Estar Social que, mesmo mantendo características de um sistema capitalista dominante, cede ao Estado às atividades relacionadas à obtenção condições sociais e econômicas.

A partir desse raciocínio, levanta-se então a questão, muitas vezes é sobrepajada pelos autores, de que se a Previdência Social, na sua atual conjuntura, pode ser ou não considerada como um instrumento de política pública. Para isso, faz-se necessário analisá-la enquanto sendo um mecanismo criado pelo governo como uma forma de proteção social para a população e também como fator de desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. Nesta mesma perspectiva, torna-se importante também analisar os seus impactos sobre a pobreza e sua importância para a população, principalmente, para os mais idosos.

Por meio dos benefícios previdenciários a função de solidariedade surge como forma de atender as necessidades básicas de mais de 20 milhões de brasileiros. Assim, apesar das condições da Previdência Social brasileira ainda possuir desafios a serem superados, devido ao envelhecimento da população, do déficit previdenciário, dentre outros fatores, existe outro lado do sistema, em que os rendimentos pagos são, muitas vezes, maiores do que os salários pagos aos trabalhadores, onde a soma desses benefícios

constitui um importante instrumento de desenvolvimento para os municípios brasileiros.

Um estudo realizado pela ANFIP (Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciária), nos anos de 1996 e 1997, verificou que em 3.154 cidades brasileiras, correspondendo a 57,3% do total, os pagamentos de benefícios previdenciários alcançou o valor do Fundo de Participações dos Municípios (FPM). De acordo com França (2004), responsável pela pesquisa, o estudo revelou que os benefícios da Previdência representaram 20,3% da renda das famílias nos municípios que possuem até 5.000 habitantes. O trabalho de Drumond, Reis e Oliveira (2012) e Reis (2012) mostram que, além do acréscimo na renda familiar e da maior facilidade no acesso a bens e serviços, os benefícios previdenciários contribuem para a melhoria da qualidade de vida da família e para o fortalecimento da economia local. Em estudos mais recentes do Ministério da Previdência Social, verificou-se que em 2012, a Previdência Social manteve o papel de importante distribuidor de renda no Brasil, sendo que em 3.996 (71% das cidades) municípios brasileiros, o pagamento de benefícios do RGPS ultrapassou os repasses do FPM.

Além da importância para o desenvolvimento socioeconômico dos municípios, a Previdência também é responsável por proporcionar independência e uma vida com mais qualidade aos idosos beneficiários. Os benefícios previdenciários favorecem, sobretudo, aquelas pessoas com mais de 55 anos. De acordo com Santos (2004), na maioria dos municípios brasileiros com IDH-M abaixo de 0,5, os idosos, na primeira quinzena de cada mês, integram a "elite" da população, porque o salário mínimo que recebem do INSS movimenta a economia desses municípios, que possuem como principal fonte de renda os benefícios previdenciários. Reis (2012), em seus estudos, identificou que a renda de aposentadorias e pensões possuem impactos positivos sobre a renda familiar, o acesso ao conhecimento e as condições de moradias, e, que os seus efeitos tendem a ser mais visíveis sobre as famílias com rendas mais baixas.

Ademais, a proteção social dos idosos, no Brasil, tem mostrado avanços expressivos ao longo do período que vai de 1992 a 2008, tendo passado de um patamar de 74% para 82% nesse período. (SANTOS, 2004). Esse aumento pode estar associado à instituição da categoria de Segurado Especial regulamentada em 1991, que possibilitou a expansão da cobertura previdenciária no meio rural. Além disso, esse comportamento positivo observado pode estar relacionado também ao aumento do número de beneficiários a partir da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, alterada pelo Estatuto do Idoso. O Estatuto, vigente desde janeiro de 2004, reduziu de 67 para 65 anos a idade mínima para acesso ao benefício assistencial.

A Previdência ainda tem um impacto muito grande na erradicação da pobreza e miséria extrema que assola o nosso país. Santos (2004) em seus estudos afirma que a Previdência Social vem cumprindo com a doutrina universal de solidariedade, transferindo renda para a população em condição de exclusão social. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2003 nos permitem estimar a quantidade de pessoas com renda domiciliar *per capita* abaixo de meio salário mínimo, conforme se inclui ou exclui a renda previdenciária. Esta é uma das formas de estimar o impacto que o pagamento de benefícios pela Previdência Social tem sobre a pobreza, em se adotando como determinante de condição de pobreza, a percepção de rendimentos abaixo do limite mencionado, de meio salário mínimo.

Outro aspecto importante a ser considerado, refere-se à criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) criado em 1971 e depois incorporado ao INSS, que estendeu a cobertura previdenciária ao trabalhador rural, antes tratado de forma desigual em relação ao trabalhador urbano. Apesar de essa cobertura ser frequentemente apontada como um fator de agravamento do déficit, por se tratar de concessão de benefícios que não tem como contrapartida a contribuição, pode ser considerado como um significativo avanço da seguridade social brasileira.

Segundo colocam Monnerat & Souza (2011), a incorporação dos trabalhadores rurais no rol da Previdência é visto como uma importante revolução que os benefícios fizeram na estrutura familiar da

população rural, pois é nela que mais cresce a participação do idoso na renda das famílias, fazendo com que essas mudanças constitucionais da previdência rural tem desempenhado um papel social na elevação da renda do campo. Assim, essas novas regras tiveram grande impacto social e econômico, proporcionando um aumento do grau de cobertura do sistema sobre os domicílios rurais e da participação da renda previdenciária na renda da família rural.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada buscou compreender a Previdência Social brasileira como instrumento de política pública, destacando a origem e evolução do Estado do Bem-Estar (*Welfare State*), pré-condição para a discussão sobre a Seguridade Social. Além disso, buscou-se entendimento sobre as peculiaridades da Previdência Social no Brasil, sua estrutura e conceito, para, posteriormente, entrar no mérito da Previdência enquanto política pública. A partir do histórico da Previdência Social, que muitas vezes se confunde com a história do *Welfare State* surgido na Inglaterra, é possível entendê-la melhor enquanto fonte de distribuição de renda para a população, conseqüentemente como geradora de desenvolvimento socioeconômico.

O novo formato gerado pela Constituição Federal de 1988 das políticas previdenciárias brasileiras tem-se mostrado um importante meio de transformação para a sociedade, em seu desenvolvimento tanto social quanto econômico, principalmente, quando se evidencia o real papel da Previdência Social brasileira, por meio de estudos que evidenciam claramente a influência dos benefícios como fonte de renda dos municípios e da população.

A partir dessas características é que se deu início ao debate da Previdência Social como instrumento de política pública. Diante dos objetivos da Previdência, bem como a sua formação, verificou-se que a Previdência Social pode ser vista como uma forma de política pública de Estado, já que ela foi criada pelo governo como um mecanismo de proteção social e distribuição de renda, além de ser considerada como um fator de desenvolvimento socioeconômico de muitos municípios brasileiros.

Em relação aos tipos de políticas públicas, verificou-se que a Previdência Social caracteriza-se majoritariamente por uma política pública redistributiva, tendo em vista que ela redistribui recursos entre os grupos sociais, a partir do seu sistema de repartição, onde os ativos custeiam a aposentadoria dos inativos.

Dessa forma, conceber a Previdência Social como política pública de Estado e redistributiva, significa que ela é considerada como um direito à cidadania, por prever, conforme já demonstrado, ações de combate à pobreza e promoção do bem-estar social, principalmente da população idosa, articulada às outras políticas, como a de desenvolvimento socioeconômico dos municípios, na medida em que se considera o impacto destes benefícios na renda da população. No entanto, quando se verifica a gestão social por meio da participação e da cidadania deliberativa dentro das políticas previdenciárias por meio do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), o que se verifica é um contexto marcado por incapacidades e insuficiências na participação e controle social das políticas previdenciárias inviabilizando o alcance de uma gestão social dentro da Previdência fundada nos valores, e na formação da democracia, e da cidadania e consolidação dos direitos humanos. Isso faz com que a almejada participação dos cidadãos historicamente excluídos dos processos de distribuição das riquezas e do poder fique mais no plano formal e conceitual do que prático, principalmente por entender que a gestão social encarada como forma de relação entre Estado e sociedade civil na construção das políticas e dos direitos, pode ser viabilizadora do desenvolvimento da sociedade em todas as esferas.

Apesar de a Previdência Social brasileira apresentar inúmeros desafios a serem superados, tais como

envelhecimento da população, déficit previdenciário, dentre outros fatores, não resta dúvidas de que ela é um instrumento de política pública, voltada para a proteção social e distribuição de renda, bem como para o desenvolvimento socioeconômico do país e que, se encarada como tal pelo Governo e administrada da forma adequada e contando com a apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática das políticas previdenciárias, pode trazer inúmeros benefícios aos Estados e municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

BATICH, Mariana. **Previdência do Trabalhador: uma trajetória inesperada.** SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, 18(3): 33-40, 2004

BETUSSI, L.A. TEJADA, César. A.O. **Conceito, Estrutura e Evolução da Previdência Social no Brasil.** Universidade de Passo Fundo. Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis. Texto para discussão nº 02/2003

BOSCHETTI, I. **Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira.** Psicologia & Sociedade; 15 (1): 57-96; jan./jun.2003.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Previdência Social: Reflexões e Desafios.** Brasília: MPS, 2009. 232 p. – (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30, 1. Ed.).

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **[RGPS: Benefícios pagos pela Previdência ultrapassam FPM em 71,8% dos municípios do Brasil](http://www.previdencia.gov.br/noticias/rgps-beneficios-pagos-pela-previdencia-ultrapassam-fpm-em-71,8%-%20dos-municipios-do-brasil).** 2014 Disponível em: < <http://www.previdencia.gov.br/noticias/rgps-beneficios-pagos-pela-previdencia-ultrapassam-fpm-em-718-dos-municipios-do-brasil/>> Acesso: 17 de março de 2014.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Alguns apontamentos para o debate.** In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). Gestão Social – uma questão em debate. São Paulo: Educ/IEE/PUCSP, 1999.p. 19-29.

DELGADO, Guilherme Costa; SCHWARZER, Helmut; QUERINO, Ana Carolina; LUCINI, Juana Andrada de. **A participação social na gestão pública: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social (1991/2000).** Brasília; IPEA; set. 2002. 38 p. (IPEA. Texto para Discussão, 909).

DEMO, Pedro. **Participação é uma conquista: noções da política social participativa.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993

DIAMOND, P. A..**A framework for social security analysis.**Journal of Public Economics, v. 8, n. 3, p. 275-298, 1977.

DOWBOR, Ladislau. **A gestão social em busca de paradigma.** In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). Gestão social – uma questão em debate. São Paulo: Educ/IEE/PUCSP, 1999.

DRAIBE, Sônia Míriam. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social.** Tempo soc. vol.15 no.2 São Paulo Nov. 2003.

DRUMOND, Alexandre Matos; REIS, Paulo Ricardo da Costa; OLIVEIRA, Marinalva de Jesus. **Situação Socioeconômica e Condições de Vida: Uma Análise das Famílias Beneficiadas pela Previdência Social em Pequenos Municípios de Minas Gerais em Encontro de Administração, Política e Governo.** ENAPG. Salvador – BA 2012.

ESPING-ANDERSEN, G., **O futuro do Welfare State na nova ordem mundial.** Revista de Cultura e Política. São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995.

- FAVONI, C. **A Previdência Social Brasileira como política pública de renda nos municípios de Londrina – (PR) – Universidade Estadual de Londrina, 2000.** Conjuntura Social jan-mar, 2001.
- FRANÇA, Á. S.. **Previdência Social e a Economia dos Municípios.** 5ª ed., Brasília: ANFIP, 2004. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-104850-324.pdf>. Acesso: 20 de junho de 2012.
- FRANÇA, G.A. **O poder judiciário e as políticas públicas previdenciárias** Dissertação de mestrado USP - Faculdade de Direito 2010
- FISCHER, Tânia. **Poderes locais, desenvolvimento e gestão : introdução a uma agenda.** In: (Org.). Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002b. p. 12-32.
- GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e welfarestate:** Estado e desenvolvimento social no Brasil. RAP Rio de Janeiro 40(2):21-36, Mar./Abr. 2006
- GOMES, G. da S.; OLIVEIRA, E. M. de; ANDREACI, C.; MORAES, N. R. de; ROZA, F. L. da; AMARAL, L. D. P. do; AMORIN, P. D. F.; MARTINELLI, E. L.; BOWERCK, D. A.; MOREIRA, S. R. da S.; SANTANA, L. G.; TORRES, L. V. N. **Residência Social & EaD: alternativas multireferenciais nos estágios de graduação na UNITINS.** In CANÇADO, A. C.; SILVA JR, J. T.; SCHOMMER, P. C., RIGO, A. S. Os desafios da formação em gestão social. Palmas-TO: Provisão, 2008b
- LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How.** Cleveland, Meridian Books. 1936
- MAIA, Marilene. **Gestão social: Reconhecendo e construindo referências.** Revista Virtual Textos & Contextos, nº 4, dez. 2005
- MARQUES, R.M. **A proteção social e o mundo do trabalho.** São Paulo: Bial, 1997.
- MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. **Da Seguridade Social à intersectorialidade:** reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. Katál, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011
- MOURA, R. L. de, P. TAFNER e FILHO, J. de Jesus (2007). **Testando a Propriedade Redistributiva do Sistema Previdenciário Brasileiro: Uma Abordagem Semi-Paramétrica.** In: Tafner, P. e F. Giambiagi (ed.), Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: Ipea, cap.10: 349-400.
- NEY, Amaral; **Políticas Públicas: conceitos e práticas** / supervisão por Brenner Lopes e Jefferson; coordenação de Ricardo Wahrendorf Caldas – Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008. 48 p.
- OLIVEIRA, Jaime A de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **(IM) Previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil.** 2. ed. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Abrasco, 1989. 360 p.
- OLIVEIRA, Francisco E. B. de. **Proposta de um referencial básico para a discussão da seguridade social.** Rio de Janeiro: IPEA, 1992.
- PEREIRA JÚNIOR, Aécio. **Evolução histórica da Previdência Social e os direitos fundamentais.** Jus Navigandi, Teresina, [ano 10, n. 707, 12jun.2005](http://jus.com.br/artigos/6881/evolucao-historica-da-previdencia-social-e-os-direitos-fundamentais). Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/6881/evolucao-historica-da-previdencia-social-e-os-direitos-fundamentais>>. Acesso em: 13 abr. 2012.
- REIS, Leonardo Silva. **Política Pública de Controle e Transparência:** Análise da Implementação do Sistema de Controle Interno no Município de Florianópolis Estratégias para sua Efetivação 2010. 33p. Relatório de Estágio Supervisionado- Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas/Escola Superior de Administração e Gerência, Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina, 2010.
- REIS, Paulo Ricardo da Costa, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2012. **Política pública de previdência social e o nível de bem-estar: impacto sobre as famílias e municípios de**

Minas Gerais. Orientadora: Suely de Fátima Ramos Silveira. Coorientadores: Luis Eduardo Afonso e Marcelo José Braga.

ROCHA, Manuel Ilson Cordeiro. **Estado e Governo: diferença conceitual e implicações práticas na pós modernidade.** Revista Uniara, n. 21/22, 2008/2009

SANTOS, Narcisa M. Gonçalves dos. **Um Estudo Prospectivo sobre a Previdência Social Brasileira** [Rio de Janeiro] 2004 XI, 229 p. 29,7 cm. (COPPE/UFRJ, D. Sc., Engenharia de Produção, 2004)

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias.** In: "Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo". Brasília: Ipea, 2005.

SINGER, P. **Alternativas da gestão social diante da crise do trabalho.** In RICO, E. de M.; RAICHELIS, R. (Org.) Gestão social: uma questão em debate. São Paulo: EDUC; IEE, 1999, 231p.

SOUZA, Celina **Políticas Públicas: Uma revisão de literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

TEIXEIRA, E.C.O **Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade** - AATR-BA-2002

TENÓRIO, F.G; ROZENBERG, Jacob E. **Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação.** In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: EBAP/ FGV, v.31, n. 4, p. 101-125, jul./ago./1997

TENÓRIO, F.G. **Gestão social: uma perspectiva conceitual.** Revista de Administração Pública. F.C. Rio de Janeiro 2():7-2. set./out. 1998

TENÓRIO, F.G. **(Re)Visitando o Conceito de Gestão Social.** Desenvolvimento em questão. Editora Unijuí • ano 3 • n. 5 • jan./jun. • 2005

_____; **A trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS).** In SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008c.

THEODORO, Mário. **Participação social em políticas públicas: os conselhos federais de política social – o caso Codefat.** Brasília: Ipea, 2002 (Texto para discussão, n. 931).