

RODRIGO DUGNANI

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA
SOB PRESSÃO NEOLIBERAL**

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

**PUC/SP
SÃO PAULO
2009**

RODRIGO DUGNANI

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA
SOB PRESSÃO NEOLIBERAL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção de título de MESTRE em Economia Política, sob orientação da Prof.^a Doutora Rosa Maria Marques.

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

PUC/SP

SÃO PAULO

2009

BANCA EXAMINADORA

Para Bruna,
mais que completar ou
somar, você é a minha vida.

Para todos que lutam por uma
verdadeira sociedade de
Bem-Estar Social universal.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Dorival e Benedita, que abdicaram de seus desejos individuais por um sonho muito maior, nossa família.

Aos meus irmãos, Júnior, Patrício, Sandro (em memória) e Michelle, por serem fundamentais pela existência da melhor família do mundo.

A todos aqueles que me apoiaram, que me ajudaram, que acreditaram em minha capacidade, que me orientaram, que me aguentaram nos meus momentos de concentração absoluta. Ou seja, todos aqueles a quem posso chamar de amigos.

À professora Rosa Maria Marques, por ter me incentivado a escolher o desafio da compreensão da verdadeira Economia Política.

*A consciência, portanto, é desde o
início um produto social e continuará
sendo, enquanto existirem homens*
Marx e Engels

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a influência do pensamento neoliberal na discussão e na aplicação de políticas na Previdência Social, sobretudo a brasileira. Com o fortalecimento do neoliberalismo, após os anos 1980, os sistemas de Seguridade Social que contam com a participação mais efetiva do Estado passam a ser alvo de questionamentos por parte dos neoliberais, estes interessados em promover a separação entre o econômico e o social, provocando desregulamentações públicas, enfatizando as desigualdades, questionando o conceito de universalidade e levando a uma forma despolitizada de abordagem da questão social. Esse processo acompanha a reestruturação dos mecanismos de acumulação do capitalismo mundializado, mediante a valorização do capital portador de juros em sua configuração fictícia, contaminando a percepção da Seguridade Social e pautando as reformas da Previdência, no Brasil e no Mundo. O que está em questão, nesse caso, é o controle dos elevados recursos financeiros oriundos dos fundos de pensão e dos fundos mútuos de aposentadoria. Na busca da potencialização dos lucros, os neoliberais pressionam para que haja promoção de mudanças que possam direcionar recursos adicionais para o mercado financeiro, mas que, em contrapartida, afetam negativamente os trabalhadores e a massa da população. No Brasil, o debate sobre a Previdência Social não é recente. Logo após a promulgação da Constituição de 1988, que significou grandes avanços em termos de Proteção Social, os discursos contrários aos benefícios implantados nos últimos tempos tornaram-se mais incisivos. Esses argumentos, que se fortaleceram principalmente nos mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, motivaram a aprovação de medidas que imprimiram mudanças significativas na Previdência Social brasileira. No entanto, os argumentos neoliberais sobre a Seguridade Social em geral, e a Previdência em particular, são questionáveis e devem ser objeto de críticas por todos os que defendem a necessidade de se ampliar o sistema de Proteção Social, de forma a torná-lo realmente justo e democrático.

PALAVRAS-CHAVE: Neoliberalismo, Previdência Social, Seguridade Social, Mundialização Financeira

ABSTRACT

This study aims to analyse the neoliberal thinking influence in the Social Welfare debate and its use in policies, especially in the Brazilian one. After years 1980, as Neoliberalism was becoming more powerful, the Social Security systems that count on the State effective participation started to be questioned by the neoliberal thinking believers, who were interested in separate the economic issues from social matters, this way, provoking public deregulations, emphasizing the inequalities, questioning the universality concept and leading to a depoliticized approach to the social matter. This process follows the reorganization of the accumulation mechanisms of the capitalism globalisation, by means of the valuation of the “interest-bearing capital”, in its fictitious configuration, influencing the perspective of the Social Security and the Social Welfare changes, in Brazil and Worldwide. That brings into question, who will take control of the raised financial resources from the “pension funds” and the “mutual funds”. In the search of the profits empowerment, the neoliberal ones pressure in order to promote changes, which can move the additional resources to the financial market, but, on the other hand, it is prejudicial to the workers and the mass of the population. In Brazil, the debate on the Social Welfare is not recent. Right after the 1988 Constitution promulgation, that meant great advances in terms of Social Protection, the contrary speeches to the benefits that had just been implanted were becoming more incisive. These reasoning, which gained force in the mandates of the former-president Fernando Henrique Cardoso and the president Luiz Inácio Lula Da Silva, had motivated the approval of policies that caused meaningful changes in the Brazilian Social Welfare. However, the neoliberal general reasoning about the Social Security, and the Social Welfare in particular, are questionable and must be object of criticism for everyone who defends the necessity of a Social Protection system extension, as a mean of making it really fair and democratic.

KEYWORDS: Neoliberalism, Social Welfare, Social Security, Financial Globalisation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1:	Evolução dos ativos das entidades fechadas de previdência privada no Brasil como proporção do PIB - 1985 a 2006	125
Gráfico 2:	Evolução do número de beneficiários das entidades fechadas de previdência complementar no Brasil - 1991 a 2006	126
Gráfico 3:	Brasil - Evolução do número de entidades fechadas de previdência complementar autorizadas - 1988 a 2006	127
Gráfico 4:	Evolução percentual da composição da carteira de investimentos das entidades fechadas de previdência complementar no Brasil - 1980 a 2006	128
Gráfico 5:	Brasil - Evolução dos investimentos das entidades abertas de previdência complementar como proporção do PIB - 1993 a 2006	130
Gráfico 6:	Distribuição do patrimônio das entidades abertas de previdência complementar segundo planos de previdência privada no Brasil - 2002 e 2006	132
Gráfico 7:	Distribuição dos participantes das entidades abertas de previdência complementar segundo planos de previdência privada - 2002 e 2006	133
Gráfico 8:	Estrutura etária da População em Idade Ativa (PIA) na população total no Brasil - 1980-2050	193
Gráfico 9:	Taxa de Crescimento anual da população com mais de 60 anos - 2001-2065	200
Gráfico 10:	Taxa de crescimento das despesas do RGPS - 2008-2050	201
Gráfico 11:	Evolução das despesas do RGPS com PIB de 3% ao ano - 2007-2051	202
Gráfico 12:	Evolução das despesas do RGPS com PIB de 4% ao ano - 2007-2051	203
Gráfico 13:	Brasil - Variação média anual de grupos demográficos - 1992 a 2001	213
Gráfico 14:	PEA, situação de ocupação e contribuição para a previdência para a população entre 16 e 64 anos de idade com 15 horas de atividade ou mais (%)	215
Gráfico 15:	Brasil - Saldo entre as ocupações criadas e destruídas entre 1989 e 2001 (em mil)	218

Gráfico 16:	Brasil - Taxa de variação média anual das ocupações entre 1989 e 2001 (em %)	218
Gráfico 17:	Brasil - Saldo das evoluções das ocupações com contribuição e não contribuição à previdência social entre 1989 e 2001 (em mil)	219
Gráfico 18:	Brasil - Taxa de contribuição à previdência social por tipo de ocupação em 2006 (%)	220
Gráfico 19:	Evolução da participação do rendimento do trabalho da renda nacional no Brasil em anos selecionados (em %)	224
Gráfico 20:	Distribuição dos assalariados do setor privado com carteira assinada e dos estatutários do setor público segundo tempo de permanência no emprego (em %) - Brasil – 2005	226
Gráfico 21:	Brasil - Saldo do desemprego por anos de instrução entre 1989 e 2001 (em mil)	229
Figura 1:	Seguridade Social e regimes de crescimento fordistas e pós-fordistas	76

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1:	Despesas com Seguridade Social (% do PIB)	86
Tabela 2:	Participação dos Fundos de Pensão no PIB em países Selecionados – 2001	126
Tabela 3:	Brasil - Participação dos ativos no patrimônio dos fundos de pensão fechados - 1991 a 2006	129
Tabela 4:	Financiamento dos gastos sociais públicos na União Européia e no Brasil em 2004 (%)	145
Tabela 5:	Gastos sociais em percentuais do PIB – 2006	183
Tabela 6:	Idade avançada - Gastos em percentuais do PIB – 2006	190
Tabela 7:	Previdência total - Gastos em percentuais do PIB – 2006	191
Tabela 8:	Distribuição percentual da população segundo grupos etários Brasil - 1980, 2000, 2010, 2020, 2030, 2050	193
Tabela 9:	Idade mínima, referência e média de saída da força de trabalho em países selecionados (anos) – 2004	194
Tabela 10:	Média anual de idade para concessão, manutenção e cessação de aposentadorias por tempo de contribuição no INSS segundo o sexo entre 1992 e 2005	197
Tabela 11:	Esperança de vida ao nascer e probabilidade de não atingir os 65 anos de idade em países selecionados em diferentes períodos	199
Tabela 12:	Despesas com pessoal municipal por faixa populacional	209
Tabela 13:	Proteção previdenciária para a população ocupada entre 16 e 59 anos – Brasil – 2006	216
Tabela 14:	Pessoas ocupadas, por posição na ocupação - 1995 e de 2001 a 2007	220
Tabela 15:	Evolução de indicadores do mercado de trabalho, nas regiões metropolitanas, diversos exercícios - em milhares	222
Tabela 16:	Mercado formal de trabalho. Contratações, demissões, saldo resultante de empregos e a relação entre contratações e demissões - 1995-2008	223

Tabela 17:	Saldo anual de contratações e demissões, em postos formais de emprego - por faixa salarial, em salários mínimos, e a participação das contratações com até dois salários mínimos frente ao total de admissões - 1995 a 2008	225
Tabela 18:	Remuneração média por posição na ocupação da população com 15 horas de atividade ou mais segundo a contribuição para a previdência em anos selecionados - R\$ de Maio de 2006	225
Tabela 19:	Resultado da Seguridade Social - 1995 a 1999 (em R\$ milhões dez/2008)	256
Tabela 20:	Resultado da Seguridade Social - 2000 a 2006 (em R\$ milhões dez/2008)	257
Tabela 21:	Receitas exclusivas do Orçamento da Seguridade Social em 2006	259
Tabela 22:	Despesas do Orçamento da Seguridade Social em 2006	260
Tabela 23:	Despesas constantes do Orçamento da Seguridade Social em 2006 que não envolvem programações da Seguridade	260
Tabela 24:	Resultado do Orçamento da Seguridade Social: receitas e despesas do RGPS – 2007 – 2008	262
Tabela 25:	Receitas de contribuições sociais arrecadadas em 2006 e os efeitos das desvinculações da DRU e de outros desvios	265
Tabela 26:	Receitas e Despesas da Seguridade Social - RGPS + RGPS - 2007 e 2008	270
Tabela 27:	Receitas, despesas e compensações pelas renúncias, dos subsistemas urbano, rural e do total do RGPS 2008 (em bilhões de R\$)	274
Tabela 28:	Crescimento real do PIB e os fatores determinantes para esse crescimento. 2003 a 2008	289
Quadro 1:	América Latina - Modelos de reformas de pensões e suas características, 2004	91
Quadro 2:	Regimes de previdência complementar - principais características	123
Quadro 3:	Critérios de acesso aos benefícios previdenciários no Brasil	187
Quadro 4:	Carência e Idade de acesso a aposentadorias em países Selecionados – 2006	196
Quadro 5:	Receitas, despesas e resultados da Seguridade Social da União	258

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAPP:	Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Privada
AEPS:	Anuário Estatístico da Previdência Social
AFRFB:	Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil
AI:	Autos de Infração
ANC:	Assembleia Nacional Constituinte
ANEFAC:	Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade
ANFIP:	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
BID:	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES:	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC:	Benefício de Progressão Continuada
CAGED:	Cadastro Geral de Emprego e Desemprego
CAP:	Caixa de Aposentadorias e Pensões
CEAS:	Certificado de Assistência Social
CEPAL:	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGPC:	Conselho de Gestão da Previdência Complementar
CLT:	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN:	Conselho Monetário Nacional
CNAS:	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSP:	Conselho Nacional de Seguros Privados
COFINS:	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COPES:	Cobertura Previdenciária Estimada
CPMF:	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL:	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CUT:	Central Única dos Trabalhadores
DIEESE:	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos
DRU:	Desvinculação das Receitas da União
EC:	Emenda Constitucional
ESP:	Estatuto do Servidor Público
FAPI:	Fundo de Aposentadoria Programada Individual
FAT:	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBCF:	Formação Bruta de Capital Fixo
FEF:	Fundo de Estabilização Fiscal
FENAPREV:	Federação Nacional de Previdência Privada
FGTS:	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC:	Fernando Henrique Cardoso
FINSOCIAL:	Fundo de Investimento Social
FMI:	Fundo Monetário Internacional
FPAS:	Fundo de Previdência e Assistência Social
FPM:	Fundo de Participação dos Municípios
FSE:	Fundo Social de Emergência
FUNDAF:	Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização
FUNCEF:	Fundo de Pensão da Caixa Econômica Federal
GT-RPS:	Grupo de Trabalho para a Reformulação da Previdência Social
IAP:	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IAPAS:	Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social
IBGE:	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M:	Índice Municipal de Desenvolvimento Humano

IFD:	Informação Fiscal de Débito
INAMPS:	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPC:	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPS:	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS:	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPCA:	Índices de Preços do Consumidor Amplo
IPEA:	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDC:	Lançamento de Débitos Confessados
LOAS:	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS:	Lei Orgânica da Previdência Social
MP:	Medida Provisória
MPAS:	Ministério da Previdência Social
NFLD:	Notificação Fiscal de Lançamento de Débito
OCDE:	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU:	Orçamento Geral da União
OIT:	Organização Internacional do Trabalho
OMS:	Organização Mundial da Saúde
OSS:	Orçamento da Seguridade Social
PAC:	Plano de Aceleração do Crescimento
PASEP:	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEA:	População Economicamente Ativa
PEC:	Proposta de Emenda Constitucional
PETROS:	Fundo de Pensão da Petrobrás
PGBL:	Plano Gerador de Benefícios Livres
PIA:	População em Idade Ativa

PIB:	Produto Interno Bruto
PIS:	Programa de Integração Social
PNAD:	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD:	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PREVI:	Fundo de Pensão do Banco do Brasil
RAF:	Resultado da Ação Fiscal
RAIS:	Relação Anula de Informações Sociais
RFP:	Receita Federal do Brasil
RGPS:	Regime Geral da Previdência Social
RMV:	Renda Mensal Vitalícia
RPPS:	Regime Próprio de Previdência dos Servidores
SIAF:	Sistema Integrado de Administração Financeira
SM:	Salário Mínimo
SINPAS:	Sistema Nacional de Previdência Social
SPC:	Secretaria de Previdência Complementar
SPETR:	Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
STF:	Supremo Tribunal Federal
SUS:	Sistema Único de Saúde
SUSEP:	Superintendência de Seguros Privados
UME:	União Monetária Européia
VGBL:	Plano Vida Gerador de Benefícios Livres

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	21
 1. OS FUNDAMENTOS DO PENSAMENTO (NEO)LIBERAL	
1.1 A ASCENSÃO DO PENSAMENTO NEOLIBERAL	27
1.2 OS PRECEITOS (NEO)LIBERAIS	32
1.2.1 Liberdade econômica e a liberdade política: livre concorrência versus planificação	34
1.2.2 Funções do governo	36
1.2.3 O controle do dinheiro, a importância dos preços e a inflação	38
1.2.4 Política fiscal	40
1.2.5 Finanças internacionais e problemas de mercado	41
1.2.6 Monopólios	42
1.2.7 Sindicatos e o desemprego	44
1.2.8 Educação	45
1.2.9 Desigualdade social, distribuição de renda e pobreza	46
1.2.10 Programas sociais	
1.3 A PREVIDÊNCIA NA VISÃO NEOLIBERAL	51
1.4 DA TEORIA À PRÁTICA: A IMPLANTAÇÃO DAS IDEIAS NEOLIBERAIS	53
1.5 O CONSENSO DE WASHINGTON PARA A AMÉRICA LATINA	57
 2. A CONSTRUÇÃO E A CRISE DA SEGURIDADE SOCIAL	
2.1 A CONSTRUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL	67
2.2 A CRISE DA SEGURIDADE SOCIAL	75

2.3	OS AJUSTES PARCIAIS DA SEGURIDADE SOCIAL	84
3.	A MUNDIALIZAÇÃO FINANCEIRA E A PREVIDÊNCIA SOCIAL	
3.1	A MUNDIALIZAÇÃO FINANCEIRA NA PERSPECTIVA DA ECONOMIA POLÍTICA	93
3.1.1	A abordagem marxista do capital portador de juros e do capital fictício	95
3.1.2	O processo recente de mundialização financeira	99
3.1.3	A repetição das etapas das crises financeiras	104
3.1.4	Alguns efeitos da liberalização financeira	107
3.1.5	A urgência de regulação financeira	110
3.2	O PAPEL DOS FUNDOS DE PENSÃO E DOS FUNDOS MÚTUOS NO PROCESSO DE MUNDIALIZAÇÃO FINANCEIRA	114
3.3	A AÇÃO DOS FUNDOS DE PENSÃO E DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR ABERTA NO BRASIL	121
3.3.1	As entidades fechadas de previdência privada complementar	123
3.3.2	As entidades abertas de previdência privada complementar	130
3.4	A ALIANÇA ENTRE AS IDEIAS NEOLIBERAIS E OS INTERESSES FINANCEIROS NA REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	134
4.	A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA E A QUESTÃO PREVIDENCIÁRIA	
4.1	ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL	137
4.1.1	Os primeiros passos para a construção da Seguridade Social no Brasil	138
4.1.2	A Seguridade Social no Brasil durante o Regime Militar	139

4.1.3	A Seguridade Social na passagem da Ditadura Militar para a Nova República	140
4.2	O ESTABELECIMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	141
4.3	A CRISE DA SEGURIDADE SOCIAL E DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA	148
4.3.1	Os descumprimentos constitucionais da Seguridade Social e da Previdência no governo Sarney	151
4.3.2	A Seguridade Social e o sistema previdenciário desfigurados no governo Collor	152
4.4	AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	154
4.4.1	A reforma da Previdência Social no governo FHC	155
4.4.2	A reforma da Previdência no governo Lula	161
4.5	O DIAGNÓSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NA PERSPECTIVA NEOLIBERAL	165
4.5.1	O questionamento neoliberal dos princípios da Previdência Social inscritos na Constituição de 1988	165
4.5.2	Os supostos desequilíbrios financeiros da Previdência Social brasileira	170
4.5.3	A maturidade do sistema: redução da relação entre o número de contribuintes e de beneficiários	172
4.5.4	A Crise econômica e os trabalhadores informais	173
4.5.5	O envelhecimento da população e as aposentadorias precoces	174
4.5.6	Os problemas gerenciais da Previdência Social	178
4.5.7	O efeito dos reajustes do salário mínimo nas despesas previdenciárias e assistencialistas	179
4.5.8	A reforma da Previdência como caminho para o crescimento econômico	181

4.6	CRÍTICA À ABORDAGEM NEOLIBERAL SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL	182
4.6.1	O Brasil não é um dos campeões em gastos sociais	183
4.6.2	O envelhecimento da população não é o problema da Previdência Social brasileira	186
4.6.3	Aumentos reais do salário mínimo não prejudicam a Previdência Social	209
4.6.4	Os problemas no mercado de trabalho prejudicam a Previdência Social	214
4.6.5	A Previdência Social não privilegia as mulheres	231
4.6.6	A falácia sobre a desoneração das contribuições previdenciárias empresariais sobre a folha salarial	233
4.6.7	A importância da universalidade dos direitos previdenciários	239
4.6.8	Os benefícios dos “ricos” são tão baixos quanto os dos pobres	241
4.6.9	O servidor público não é o inimigo público nº 1	243
4.6.10	A Previdência reduzida a seguro	248
4.6.11	A importância da fiscalização para a Seguridade Social e a Previdência	250
4.6.12	Déficit da Previdência X Superávit da Seguridade Social	252
4.6.13	A Previdência Social não retarda o crescimento econômico do Brasil	278
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	291
	REFERÊNCIAS	298

APRESENTAÇÃO

“Bem-vindos a bordo”. Com essa “saudação”, Milton Friedman concluiu a apresentação de sua principal obra, “Capitalismo e Liberdade”, e encerrou sua participação no simpósio “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, promovido pelos editores da revista *Commentary*, em 1978. Nesse período, o “avião” da economia mundial começava sua “viagem” sob a tutela dos neoliberais e sob a dominância do capital portador de juros (CHESNAIS, 2006). O que faltou na “saudação” de Friedman foi um alerta aos “passageiros” para que “apertassem os cintos”, pois o “vôo” seria longo e cheio de problemas. Após três décadas de hegemonia do pensamento neoliberal, dessa “viagem” marcada por muitos momentos de “turbulência”¹, a sociedade mundial que “embarcou” nesse “avião desgovernado” está diante de um ponto de inflexão. Com a atual crise econômica mundial, muitos governos deveriam repensar as suas posições em relação a esse capitalismo desregulamentado, pois diante do “incêndio em pleno vôo”, o Estado, mais do que nunca, precisa assumir o “comando” desse “avião desorientado” pelas ideias neoliberais².

Mesmo que os governos das principais economias do mundo consigam controlar a atual crise e voltem a regular mais rigor as práticas de mercado – tarefa incerta e nada fácil de ser cumprida em função dos interesses em jogo –, o fato é que esse capitalismo mundializado, engendrado nos últimos 30 anos, sob influência das ideias neoliberais, provocou danos inquestionáveis. Nesse contexto, a classe trabalhadora é a mais afetada. Atônitos e de mãos atadas, os trabalhadores observam seus direitos duramente conquistados serem sistematicamente questionados e suprimidos pelos defensores do livre mercado. Para justificar esse processo, os neoliberais alegam a necessidade de promover a modernização da economia que permita deixá-la mais competitiva diante das novas condições de concorrência em âmbito mundial.

¹ Segundo Lordon (2007), o histórico de desempenho da liberalização financeira não é nada positivo. Desde que ela se impôs, tem sido difícil passar mais de três anos seguidos sem um incidente de envergadura. Entre os momentos de crise mais aguda da fase de capitalismo desregulamentado, destacam-se os seguintes anos: 1987, quebra dos mercados de ações; 1990, quebra dos *junk bonds* (“títulos podres”) e crise das *savings and loans* (instituições financeiras de poupança e empréstimos) norte-americanas; 1994, crise de debêntures norte-americanas; 1997, primeira fase da crise financeira internacional (Tailândia, Coréia do Sul, Hong Kong); 1998, segunda fase (Rússia, Brasil); 2000-2003, estouro da bolha da Internet. Finalmente, os problemas do mercado imobiliário dos EUA, que provocaram a explosão de mais uma bolha especulativa, a do *subprime*, deu início à atual crise mundial, considerada a pior delas desde a crise de 1929.

² Começar este trabalho com a analogia entre um “avião desgovernado” e a economia mundial sob tutela da dominância neoliberal foi a maneira de mostrar uma das práticas metodológicas mais utilizadas por parte dos teóricos liberais: o uso excessivo de analogias como ferramenta retórica.

Para agravar a situação do trabalhador, em pleno século XXI, os sistemas de Seguridade Social³, de uma forma geral, são precários, incompletos, injustos e distantes das camadas mais vulneráveis da população. E não para por aí. Os modelos de Proteção Social, configurados no pós-Segunda Guerra Mundial, mesmo sendo insuficientes para a classe trabalhadora, ainda sofrem pressões das forças de mercado, “que visam, única e exclusivamente, enfraquecer o Estado de Bem-Estar Social e transformar tudo o que for possível em mercadoria” (DUGNANI, 2008, p. 92).

No Brasil, essas pressões também são intensas, visto que há tempos os teóricos neoliberais vêm defendendo a reestruturação da Seguridade Social⁴ do país, a partir de mudanças contundentes, principalmente na Previdência Social.

Tendo em vista essas considerações iniciais, este trabalho tem como objetivo geral analisar a influência do pensamento neoliberal na discussão e na aplicação de políticas na Previdência Social, sobretudo a brasileira.

É importante enfatizar que qualquer sistema de Proteção Social que tenha uma participação mais efetiva do Estado está em crise, pois, atualmente, a tendência em se querer impor a separação entre o econômico e o social provoca desregulamentações públicas, enfatiza as desigualdades, questiona a ideia de universalidade e leva a uma forma despolitizada de abordagem da questão social

Esse processo acompanha a reestruturação dos mecanismos de acumulação do capitalismo mundializado que visa, entre tantas coisas, a destruição de direitos trabalhistas e sociais legais e a deterioração das políticas de Proteção Social. Na busca da potencialização dos lucros, os agentes neoliberais pressionam para que haja promoção de mudanças que possam direcionar recursos adicionais para o mercado financeiro, mas que, em contrapartida, afetam negativamente os trabalhadores e a massa da população.

³ Os sistemas de Seguridade Social são bastante distintos entre os países, sendo estruturados e nomeados de forma variada. As denominações mais conhecidas são Estado Social (também denominado de Estado de Bem-Estar Social ou, em inglês, *Welfare State*), Seguro Social, Política Social ou Estado Providência. Entretanto, segundo Boschetti (2003), as confusões conceituais em relação aos termos utilizados para denominar Seguridade Social podem levar a confundir e limitar sua compreensão, provocando uma discussão simplista sobre os sistemas de Proteção Social, levando à elaboração de argumentos meramente contábeis em se tratando da necessidade de reformas de seus programas, desconsiderando assim seu sentido e importância como sistema de Proteção Social. No caso da literatura brasileira, segundo Boschetti, o conceito de Seguridade Social se confunde com Seguro Social, *Welfare State*, Estado de Bem-Estar Social ou Estado Providência. São utilizados como sinônimos e muitas vezes não são problematizados. Com isso ignora-se o fato de que as terminologias surgem em países diferentes, com significados distintos, pois são impregnados de historicidade e especificidades. Embora ciente deste problema acerca de questões conceituais relacionadas à Seguridade Social, este trabalho não pretende ir além deste ponto nesta questão, por não se tratar, neste caso, de uma abordagem essencial para o entendimento daquilo que será discutido ao longo dos demais capítulos. Assim sendo, apesar da relevância dessa questão, os diversos conceitos relacionados à Seguridade Social serão utilizados como sinônimos ao longo do texto.

⁴ No Brasil, a Seguridade é composta pela Saúde, Previdência e Assistência Social, mais o seguro desemprego.

É neste ambiente de capitalismo cada vez mais desregulamentado e sedento por acumulação que se desenvolvem as discussões acerca da Seguridade Social. O centro da discussão no Brasil, e no mundo todo, é a ideia de ajuste fiscal, uma vez que o Estado torna-se incapaz de impulsionar o crescimento econômico e a retomada do pleno emprego em função da destruição dos seus mecanismos de intervenção. A sociedade está diante de uma contra-reforma do Estado, que implica um profundo retrocesso social, sendo a reforma da Previdência apenas mais um instrumento a colocar os trabalhadores como financiadores do capital.

O debate sobre a Previdência Social no Brasil não é recente. Entretanto, logo após a promulgação da Constituição de 1988, que significou grandes avanços em termos de Proteção Social, os discursos contrários aos benefícios implantados nos últimos tempos tornaram-se mais incisivos.

Ao longo desses vinte anos que se seguiram à promulgação da Carta Constituinte de 1988, batizada de Constituição Cidadã⁵, por promover inúmeros benefícios sociais, os argumentos contra a Previdência, proferidos pelos defensores do livre mercado desregulamentado, sempre estiveram em destaque, ora mais ou menos enfáticos.

Esses argumentos, que se fortaleceram principalmente nos mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, motivaram a aprovação de medidas que imprimiram mudanças significativas na Previdência Social brasileira.

Neste segundo mandato do governo Lula, as pressões pela manutenção da agenda reformista do sistema previdenciário continuam intensas. Ao final do processo eleitoral de 2006, que o reelegeu presidente, foi retomada a discussão sobre a necessidade de aceleração do crescimento da economia brasileira. De acordo com o pensamento neoliberal, isso se tornaria possível apenas mediante um forte ajuste fiscal, possibilitando a economia de recursos que seriam destinados aos investimentos necessários para o Brasil voltar a crescer de forma contínua e expressiva. Essa ideia atinge, em cheio, um tema espinhoso do ponto de vista político-econômico: a Previdência Social. Este é um dos assuntos mais discutidos em relação à política econômica do Governo Federal. A abordagem desse tema normalmente é vinculada à questão de ajuste fiscal da esfera pública, sendo automaticamente associada à suposta necessidade de reforma do sistema previdenciário, uma vez que o total arrecadado pela Previdência Social seria menor que os seus gastos. Há uma opinião geral de que o

⁵ Ulisses Guimarães no discurso da promulgação da Constituição de 1988 assim se refere a ela.

“déficit”⁶ previdenciário é um dos maiores problemas a ser enfrentado, a fim de que o Governo Federal alcance um eficiente ajuste fiscal e, conseqüentemente, consiga promover um robusto crescimento econômico.

No entanto, essa posição é hegemônica, mas não consensual. Algumas análises apontam que o crescimento econômico sustentável promoveria um ajuste fiscal devido a melhoria na arrecadação de tributos e contribuições. Dessa forma, conseqüentemente, mais recursos poderiam ser destinados à Seguridade Social e, automaticamente, à Previdência Social. Esse processo seria desencadeado pela alteração da política monetária, com vista a redução dos juros atualmente praticados, no intuito de promover um crescimento econômico mais acentuado, pois assim seriam minimizados os gastos com os pagamentos da dívida pública, possibilitando a economia de recursos que seriam destinados aos investimentos necessários para a retomada do crescimento do país, o que incrementaria a base de arrecadação do governo e, automaticamente, proporcionaria o ajuste fiscal.

A hipótese levantada nesta pesquisa é a de que a Previdência Social está sob forte pressão do pensamento neoliberal, interessado em se apropriar de mais recursos para o mercado financeiro e enaltecer a atuação da iniciativa privada para assumir maior controle de setores relacionados à Seguridade Social, principalmente da Previdência. Ou seja, destruir o Estado Social para a implantação de um estado mínimo, abrindo campo de acumulação para o capital em geral e, especialmente, o portador de juros, via fundos de pensão e previdência complementar privada.

Para a comprovação desta hipótese, este trabalho realiza uma ampla revisão bibliográfica abordando a evolução do pensamento neoliberal e as suas ações práticas; a formação do Estado Social pós-2ª Guerra Mundial e a penetração das ideias neoliberais na discussão sobre a Proteção Social; a influência da financeirização da economia na Previdência Social do Brasil e no Mundo e os interesses de mercado na poupança acumulada nos fundos de pensão; e a formação e configuração da Seguridade Social no Brasil com, destaque para o debate sobre a reforma da Previdência Social.

O primeiro capítulo deste trabalho – “Os fundamentos do pensamento (neo)liberal” – analisa a evolução das principais ideias políticas, econômicas e sociais do pensamento neoliberal, mostrando como esse movimento se fortalece a partir dos anos 1980 mediante a

⁶ A questão do “déficit” da Previdência Social brasileira é bastante discutível e será amplamente analisada neste trabalho. Nesta pesquisa, o termo “déficit” é apresentado entre aspas ou precedido pela palavra “suposto”, pois a Previdência Social brasileira não pode ser analisada à parte da Seguridade Social, que é superavitária. De acordo com o texto constitucional de 1988, em seus artigos 194 e 195, a Previdência Social faz parte do conjunto da Seguridade Social, sendo que esta possui receita global e não prevê vinculação de fontes de sua receita às despesas previdenciárias.

promoção de um discurso de redução do Estado Social, com bastante ênfase na Previdência Social. Esse capítulo é de grande importância, pois dá subsídios teóricos para se entender perfeitamente a gênese do discurso acerca da redução da ação do Estado nas políticas sociais.

O segundo capítulo deste trabalho – “A construção e a crise da Seguridade Social” – aborda a construção do Estado Social como mecanismo de desenvolvimento econômico e social após a Segunda Guerra Mundial, além do papel desempenhado pela Previdência nesse contexto. Em seguida, é analisada a visão neoliberal sobre a Seguridade Social – que acredita na redução da participação do Estado como inevitável para o desenvolvimento social e econômico – e busca-se a compreensão da crise do Estado Social a partir do fortalecimento da agenda neoliberal na década de 1980, fundamentalmente na América Latina, em função das novas dinâmicas da economia mundial. A partir de então, os modelos neoliberais enfraquecem o poder do Estado Social promovendo a redução dos direitos trabalhistas conquistados anteriormente.

A influência do processo de mundialização financeira na Previdência Social é o enfoque do terceiro capítulo – “A mundialização financeira e a Previdência Social”. Nesse sentido, é destacado o processo recente de mundialização financeira – na perspectiva da verdadeira Economia Política – mediante a valorização do capital portador de juros em sua configuração fictícia, além da forma como o discurso neoliberal contamina a percepção da Seguridade Social e pauta as reformas da Previdência, no Brasil e no Mundo, no intuito de favorecer o processo de acumulação capitalista por meio das aplicações financeiras. O que está em jogo, nesse caso, é o controle dos elevados recursos financeiros oriundos dos fundos de pensão e dos fundos mútuos de aposentadoria.

A análise feita no quarto capítulo – “A Seguridade Social brasileira e a questão previdenciária” – mostra o processo de construção da Seguridade no Brasil, dando ênfase para a formação da Previdência; enfoca como as reformas do sistema previdenciário nos governos FHC e Lula contribuíram para enfraquecer a noção de Estado Social oficializada a partir da Constituição de 1988; e apresenta os argumentos e contra-argumentos neoliberais para a reforma de Previdência. Na primeira parte deste capítulo, são analisados os avanços da Seguridade Social no Brasil ao longo do século XX. Em seguida, são apresentadas as principais características desse sistema, implantadas pela Constituição de 1988. A terceira parte aborda a forma como essas determinações constitucionais foram desrespeitadas desde a promulgação da Carta Constitucional. Depois é a vez da abordagem sobre as reformas previdenciárias promovidas nos governos FHC e Lula. Na quinta parte são analisados os ataques de cunho neoliberal ao sistema de Proteção Social, com ênfase na exigência de

reformas da Previdência. Finalmente, na sexta parte deste capítulo, são apresentadas as principais críticas sobre a suposta necessidade de reformas da Previdência.

Por último, em “Considerações Finais”, a fim de se obter uma visão holística do processo aqui analisado, as ideias presentes ao longo de todo o trabalho são definitivamente amarradas para se justificar a necessidade de se lutar pela ampliação de um sistema de Seguridade Social realmente justo e democrático, mediante o desmascaramento dos reais interesses do capital.

1. OS FUNDAMENTOS DO PENSAMENTO (NEO)LIBERAL

1.1 A ASCENSÃO DO PENSAMENTO NEOLIBERAL

O fortalecimento da visão economicista de que o indivíduo racional e maximizador da utilidade deve ser libertado de todas as amarras que o impeçam de colocar em ação suas forças criativas marca o momento em que o pensamento neoliberal começa a pôr em prática, a partir dos anos 1970, o discurso de que qualquer intervenção do Estado em nome do bem-estar coletivo está fadada ao fracasso. Na visão de Boyer (1999, p. 3), “a hipótese de expectativas racionais renovou os argumentos da escola clássica em favor do laissez-faire”.

Se no início o pensamento neoliberal era defendido por uma pequena minoria, conforme admite o próprio Milton Friedman (1978, p. 5), trinta anos depois essa visão passou a ser dominante, embasando grande parte das teorias econômicas produzidas na atualidade. Ainda em 1982, quando escreveu um novo prefácio para sua obra “Capitalismo e Liberdade”, Friedman alertava àqueles que compartilhavam suas visões que era necessário “manter em aberto as opções, até as circunstâncias tornarem necessária a mudança” (FRIEDMAN, 1988, p.7). E que mudanças seriam essas? A implementação de uma agenda neoliberal, o que ocorreu com força total principalmente a partir dos anos 1980. “Esta, creio eu, é a nossa função fundamental: desenvolver alternativas para os programas existentes, conservá-las vivas e disponíveis, até que o politicamente impossível se torne politicamente inevitável” (FRIEDMAN, 1988, p. 7).

Antes dessas mudanças, o sistema capitalista passou por uma fase em que os Estados tiveram maior capacidade de intervenção; essencialmente a partir da Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1970. É exatamente esse Estado regulador o alvo do ataque neoliberal. Essa ingerência do Estado na economia aumentou devido à descrença de que o capitalismo por si só, baseado nas leis de mercado, fosse capaz de promover o bem-estar econômico. Para Friedman, muitos estariam iludidos com o controle eficiente do Estado, empolgados com o recente estabelecimento do socialismo russo. “A conversão dos intelectuais foi alcançada por uma comparação entre o estado de coisas presente na ocasião, com todas as suas injustiças e defeitos, e o estado de coisas hipotético – o que deveria ser. O real foi comparado com o ideal” (FRIEDMAN, 1988, p.177).

As condições começaram a mudar após algumas décadas de experiência de intervenção governamental. Friedman acreditava que “a diferença entre a operação real do mercado e sua operação ideal – embora realmente grande – não é nada em comparação com a

diferença entre os efeitos reais da intervenção do governo e os efeitos pretendidos” (FRIEDMAN, 1988, p.178). Na lógica desse pensamento, um balanço da ação intervencionista do Estado mostrava um resultado muito negativo, pois a maior parte dos empreendimentos realizados pelo governo não teria alcançado os objetivos previstos. “Fomos capazes de suportar e superar tais medidas unicamente devido à extraordinária fecundidade do mercado. A mão invisível fez muito mais pelo progresso do que a mão visível pelo retrocesso” (FRIEDMAN, 1988, p.180).

A posição de Friedman é defendida obviamente por todos os neoliberais que acreditam que a “economia dita de comando ou dirigida ou, simplesmente, intervencionista causa muito mais estragos do que supõem os filósofos da totalidade e da teleologia da história humana” (BICHIR, 1991, p. 10).

Cabe ressaltar que o neoliberalismo é fruto das sementes filosóficas e econômicas do programa liberal, lançadas ainda no século XVIII, principalmente na Inglaterra e nos Estados Unidos. Conforme Ludwig von Mises⁷ relata (1991, p. 13), as políticas liberais defendidas nos trabalhos de importantes economistas como Adam Smith, John Stuart Mill, David Ricardo e Jean-Baptiste Say nunca foram aplicadas em sua totalidade. Mesmo que de forma limitada, Mises indica que o período liberal do século XIX foi capaz de produzir um desenvolvimento econômico extraordinário devido à liberação do poder produtivo do homem, possibilitando que cada habitante passasse a viver melhor do que nos séculos anteriores.

Não obstante, alguém estará coberto de razão se chamar nossa era de Idade do Capitalismo, porque tudo o que se criou de riqueza em nosso tempo, pode-se dizer, tem sua origem em instituições capitalistas. Graças àquelas ideias liberais, que ainda permanecem vivas em nossa sociedade, e ao que nelas ainda sobrevive do sistema capitalista, a grande massa de nossos contemporâneos pode gozar de um padrão de vida bem acima do que, há poucas gerações, era possível somente aos ricos e aos detentores de privilégios especiais (MISES, 1991, p. 20).

Na visão de Mises, os países que mais abraçaram as diretrizes liberais foram aqueles onde a pirâmide social se compunha, essencialmente, não daqueles que nasceram em famílias ricas, mas daqueles que teriam saído da pobreza por seus próprios meios. “As barreiras que,

⁷ Nascido em 1881, em Lemberg, no então Império Austro-Húngaro, Ludwig von Mises formou-se em Direito e Economia pela Universidade de Viena e liderou por décadas o que se convencionou chamar a “Escola Austríaca”. Autor de vasta obra econômica, Mises lançou sementes neoliberais em todo mundo, influenciando inúmeros pensadores, entre eles Friedrich August Von Hayek, vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 1974 e um de seus mais importantes seguidores.

em outros tempos, separavam senhores e servos haviam caído. Agora, havia apenas cidadãos com direitos iguais” (MISES, 1991, p. 14).

Apesar de toda essa suposta fecundidade apontada por Mises, no próprio século XIX surgiram os primeiros opositores ao liberalismo, que tiveram êxito em anular grande parte do que havia sido obtido pelos liberais. Essas críticas apontavam para o fato de que o sistema capitalista coloca os interesses das classes abastadas acima dos interesses de outras classes. “Tais críticos são tão injustos quanto ignorantes. Por escolher esse modo de ataque, demonstram ser bem conscientes (...) da fraqueza de sua própria defesa. Aproveitam-se de armas venenosas, porque, de outro modo, não teriam possibilidade de sucesso” (MISES, 1991, p. 18-19).

Segundo Mises, enquanto os demagogos são louvados por recomendar medidas sem levar em conta o mal que provocam, um liberal é censurado como inimigo do povo por aconselhar a que não se tomem determinadas medidas populares, que possam trazer consequências negativas.

Sem dúvida, na retórica costumeira aos demagogos, tais fatos são representados de modo bastante diferente. Ao escutá-los, alguém poderia pensar que todo o progresso das técnicas de produção reverte em benefício exclusivo de uns poucos favorecidos, enquanto as massas cada vez mais se afundam na miséria. Entretanto, é necessário apenas um momento de reflexão para compreender que os frutos de todas as inovações tecnológicas e industriais concorreram para ampliar a satisfação das carências das grandes massas (MISES, 1991, p. 20).

Um liberal considera tal ação racional se distinguindo de uma ação irracional pelo fato de envolver sacrifícios provisórios. “Tais sacrifícios são apenas aparentes, uma vez que são contrabalanceados pelos resultados favoráveis que surgem mais tarde” (MISES, 1991, p. 18-19).

Essa posição de Mises converge com a opinião de Friederich August von Hayek⁸ (1990, p. 61), segundo qual o “movimento favorável à planificação é um movimento contrário à concorrência, uma (...) bandeira sob a qual se uniram os velhos inimigos do mercado livre”.

Dentro da visão neoliberal é consenso de que o mercado livre tem sido o fator mais importante na redução das restrições impostas historicamente à sociedade. Para Friedman, o capitalismo pode contribuir para acabar com a discriminação, pois o “mercado livre separa a eficiência econômica de outras características irrelevantes” (FRIEDMAN, 1988, p. 100), entre

⁸ O economista austríaco, naturalizado inglês, Friederich August von Hayek, nascido em 1899, foi um dos principais representante da corrente neoliberal.

elas as questões de raça, religião e sociais, devido ao fato de que há uma substituição dos acordos em termos de *status* pelos acordos em termos de contratos. “Um homem de negócios (...) que expresse (...) preferências não relacionadas com a eficiência produtiva, acabará por ficar em posição de desvantagem” (FRIEDMAN, 1988, p. 100). Convicto de que o mecanismo econômico pode combater qualquer tipo de discriminação, Friedman se posiciona de forma contrária à existência de comissões para estudar e combater práticas discriminatórias na contratação de serviços por motivos de raça, cor ou religião, pois isso constituiria clara interferência na liberdade individual de estabelecer contratos de trabalho com quem quer que seja, pois tais intervenções do Estado reduziriam a liberdade e limitariam a cooperação voluntária. “Queremos um mercado livre de ideias – de modo que as ideias tenham a oportunidade de conquistar a maioria ou a aceitação quase unânime, mesmo se forem sustentadas inicialmente por poucos” (FRIEDMAN, 1988, p. 104).

Uma das formas utilizadas por Friedman para justificar a suposta vantagem da economia de mercado era apelar constantemente para o princípio da liberdade. Isso ocorria até mesmo quando ele "desqualificava" essa economia de mercado. Para Friedman, apenas o capitalismo pode proporcionar a verdadeira liberdade ao homem.

O fato de não serem válidos esses argumentos contra a chamada ética capitalista não significa, necessariamente, que a ética capitalista seja aceitável. É difícil para mim justificar tanto a sua aceitação quanto a sua rejeição ou justificar qualquer princípio alternativo. Prefiro adotar o ponto de vista de que não pode, em si próprio ou por si próprio, ser considerado um princípio ético e que deve ser considerado como instrumento ou corolário de outro princípio, como por exemplo, a liberdade (FRIEDMAN, 1988, p. 148).

O avanço do pensamento liberal foi, de certa forma, contido a partir da Segunda Guerra Mundial. No entanto, indubitavelmente, a semente liberal sobreviveu aos ataques de seus opositores e, a partir dos anos de 1970, fez frutificar o neoliberalismo, doutrina responsável por grandes e ruidosas mudanças na sociedade.

Segundo Perry Anderson (1995), o neoliberalismo começa a se desenvolver no fim da Segunda Guerra Mundial, principalmente na porção capitalista da Europa e na América Anglo-Saxônica, tendo como texto de origem o livro “O caminho da servidão”, lançado em 1944, por Friedrich August von Hayek. “Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política” (ANDERSON, 1995, p. 9).

Para o descontentamento de Hayek, logo após a Segunda Guerra Mundial, as bases do Estado de Bem-Estar foram se constituindo e se ampliando por toda a Europa e em outros países. Diante de tal fato, Hayek e outros teóricos defensores dos ideais do liberalismo econômico, entre eles Milton Friedman e Ludwig Von Mises, se reuniram na Suíça e fundaram a Sociedade de Mont Pèlerin, com o objetivo principal de atacar o Estado de Bem-Estar europeu e o *New Deal* dos Estados Unidos. Anderson (1995, p. 10) descreve essa associação como “uma espécie de franco-maçonaria neoliberal, altamente dedicada e organizada, com reuniões internacionais a cada dois anos”.

No início, os neoliberais não obtiveram muito êxito. O capitalismo pós-Segunda Guerra Mundial, principalmente entre os anos de 1950 e 1960, apresentou uma expansão econômica sem precedentes, fase essa denominada, de uma maneira geral, como a “idade de ouro”. Por esta razão, a mensagem neoliberal contra a regulação do mercado por parte do Estado parecia exagerada.

Porém, quando a economia capitalista entrou em um período mais árido, a partir de meados dos anos 1970, em uma longa fase de baixo crescimento econômico com elevados índices de inflação, o pensamento neoliberal encontrou excelentes condições de amadurecimento e convencimento. Dessa forma, os argumentos contra a regulação social passaram a ter maior repercussão.

Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo Estado de Bem-Estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. Desafiando o consenso oficial da época, eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo (ANDERSON, 1995, p. 10).

Os neoliberais apontavam que a crise tinha sido provocada pelo poder excessivo dos sindicatos dos trabalhadores, que corroe o processo de acumulação capitalista mediante pressões por aumentos salariais e dos gastos sociais do Estado, responsáveis, essencialmente, pela redução drástica dos lucros empresariais e pelo aumento exagerado da inflação. Dessa forma, as posições neoliberais sobre o capitalismo e a crise passaram a ser mais escutadas e o amargo receituário neoliberal começou a ser aplicado. A proposta era:

(...) manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da

taxa "natural" de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas (ANDERSON, 1995, p. 11).

Foi com essa insistência anti-intervencionista do Estado que a “onda” neoliberal “inundou” a mente de muitos políticos e intelectuais, provocando uma verdadeira reviravolta nas ideias keynesianas predominantes após a Segunda Guerra Mundial, fazendo com que o Estado regulador se enfraquecesse consideravelmente.

1.2 OS PRECEITOS (NEO)LIBERAIS

O real entendimento do pensamento neoliberal e a capacidade de percebê-lo no debate econômico exige o conhecimento mais detalhado de seus principais preceitos. No entanto, a identificação de suas proposições não são sempre facilmente identificáveis. O neoliberalismo não constitui efetivamente um corpo teórico próprio, original e coerente. Trata-se de um conjunto de ideias composto por proposições práticas. Já no plano conceitual reproduz um conjunto heterogêneo de conceitos e argumentos, “reinventado o liberalismo, mas introduzindo formulações e propostas muito próximas do conservadorismo político e de uma sorte de darwinismo social” (DRAIBE, 1993, p. 86). Assim sendo, os princípios dos assim denominados neoliberais se resumiriam às afirmações genéricas no que diz respeito à liberdade do indivíduo sobre o coletivo, na primazia do mercado sobre o Estado e sobre um estado mínimo entendido como aquele que não intervém no livre jogo dos agentes econômicos.

Segundo Draibe, o neoliberalismo com que convivemos dificilmente se encarna em obras de intelectuais de reconhecida competência, sendo até agora pouco sistematizado, com algumas exceções que podem ser encontradas no campo da economia. “É antes um discurso em um conjunto de regras práticas de ação (ou de recomendações), particularmente referidas a governos e a reformas do Estado e das suas políticas” (DRAIBE, 1993, p. 88).

Diante de tais considerações, e ciente de tais dificuldades, os preceitos neoliberais aqui listados e rapidamente apresentados têm como objetivo fornecer algumas informações que são importantes para se perceber a maneira como o discurso neoliberal atua, principalmente no que diz respeito à Proteção Social, elemento essencial de análise deste trabalho.

Nesse sentido, a presente abordagem baseou-se em três autores considerados elementares no pensamento neoliberal: Mises, Hayek e Friedman, sendo a obra deste último,

“Capitalismo e Liberdade”, a principal fonte das informações aqui apresentadas. “Milton Friedman expõe com clareza o núcleo da argumentação que vem sendo repetida. (...) ‘Capitalismo e Liberdade’ parte da tese de que a liberdade individual é a finalidade das organizações sociais” (DRAIBE, 1993, p. 90).

Para o início da análise, o trecho a seguir resume, de forma bastante elucidativa, a visão geral defendida pelos teóricos liberais.

O liberalismo é uma doutrina inteiramente voltada para a conduta dos homens neste mundo. Em última análise, a nada visa senão ao progresso do bem-estar material exterior do homem e não se refere às necessidades interiores, espirituais e metafísicas. Não promete a felicidade e contentamento aos homens, mas, tão-somente, a maior satisfação possível de todos os desejos suscitados pelas coisas e pelo mundo exterior (MISES, 1991, p. 15).

As palavras de Mises se completam com a ideia de individualismo defendida por Hayek, segundo a qual uma pessoa deve seguir seus próprios valores e preferências, sendo que seus objetivos soberanos devem governar suas ideias, não devendo o indivíduo sujeitar-se aos ditames alheios. Para amenizar suas posições, Hayek (1990, p. 76) justifica que tal doutrina não pressupõe que o homem seja egoísta ou deva sê-lo. “Parte apenas do fato incontestável de que os limites dos nossos poderes de imaginação nos impedem de incluir em nossa escala de valores mais que uma parcela das necessidades da sociedade inteira”.

A tese do individualismo como essência da filosofia liberal também é abordada por Friedman, crêdulo de que a dignidade do indivíduo é decorrente de sua liberdade de pôr em prática suas capacidades e buscar oportunidades, respeitando apenas a liberdade de outros indivíduos fazerem o mesmo. “Este ponto de vista implica a crença da igualdade dos homens num sentido; e sua desigualdade noutra” (FRIEDMAN, 1988, p. 175).

O liberal distingue a igualdade de direitos e igualdade de oportunidades, de um lado, e igualdade material ou igualdade de rendas, de outro. Acredita ser possível obter certa igualdade material da sociedade livre, embora considere isso um produto secundário, não uma justificativa principal.

O liberal acolherá, de bom grado, medidas que promovam tanto a liberdade quanto a igualdade como, por exemplo, os meios para eliminar o poder monopolista e desenvolver as operações do mercado. Considerará a caridade privada destinada a ajudar os menos afortunados como um exemplo do uso apropriado da liberdade. E pode aprovar a ação estatal para mitigar a pobreza como um modo mais efetivo pelo qual o grosso da população pode realizar um objetivo comum. Dará sua provação, contudo, com certo desgosto, pois

estará substituindo a ação voluntária pela ação compulsória (FRIEDMAN, 1988, p. 175).

1.2.1 Liberdade econômica e a liberdade política: livre concorrência versus planificação

Um dos principais preceitos da doutrina liberal é o emprego mais efetivo das forças da concorrência como um meio de coordenar os esforços humanos. Essa posição baseia-se na convicção de que a verdadeira concorrência é a melhor forma de orientar os esforços individuais. Para tanto, é de fundamental importância que haja uma estrutura legal de normas que possibilitem o funcionamento benéfico da concorrência. A existência do mercado livre não eliminaria a necessidade de um governo, pois a obrigação de organizar a normatização, por as regras em vigor e arbitrá-las seria do governo. “O que o mercado faz é reduzir sensivelmente o número de questões que devem ser decididas por meios políticos” (FRIEDMAN, 1988, p. 23).

A concepção de Hayek segue a mesma linha de raciocínio de que o controle e o planejamento dentro da democracia só devem ocorrer em áreas em que haja realmente consenso, sendo assim, o verdadeiro mérito do pensamento liberal teria sido a redução das questões que exijam o apoio consensual dentro da sociedade, pois “quanto menor o número de questões sobre as quais será necessária a concordância, tanto maior a probabilidade de obter concordâncias e manter a sociedade livre” (FRIEDMAN, 1988, p. 30).

Essa argumentação decorreria do fato de que a ideia de unanimidade ou de concordância geral sempre acaba por trazer descontentamentos. Mediante a ação no mercado, cada indivíduo se satisfaria dentro das suas próprias decisões, restringindo o máximo possível as questões que seriam decididas por uma maioria.

Os neoliberais apontam que o requisito básico de uma sociedade capitalista competitiva é a manutenção da lei e da ordem para evitar a coerção física de um indivíduo por outro e para reforçar contratos voluntariamente estabelecidos, dando assim base ao conceito de privado. Além de enfatizar o papel do capitalismo competitivo como o organizador da maior parte da atividade econômica por meio da empresa privada operando num mercado livre, os neoliberais preocupam-se também com o papel que o governo deve desempenhar numa sociedade dedicada à liberdade.

Segundo Hayek, o liberalismo econômico é contrário à substituição da concorrência por métodos menos eficazes de coordenação dos esforços individuais. A concorrência seria um método superior, pois é capaz de ajustar as atividades sem a intervenção coercitiva ou

arbitrária das autoridades, oferecendo aos indivíduos a oportunidade de decidir sobre atuar ou não em determinadas ocupações mediante os riscos e recompensas inerentes a cada uma das atividades. Assim sendo, Hayek (1990, p. 62) enfatiza que a “planificação e concorrência só podem ser combinadas quando se planeja visando a concorrência, mas nunca contra ela”. E complementa afirmando que todo plano econômico “deve basear-se numa concepção unitária” (HAYEK, 1990, p. 80).

A crítica liberal sobre a planificação do Estado é contundente. Hayek, por exemplo, é enfático em associar o planejamento governamental à ausência da liberdade e da democracia.

Muitos dizem, no momento, que a democracia não tolerará o “capitalismo”. Se na acepção dessas pessoas “capitalismo” significa um sistema de concorrência baseado no direito de dispor livremente da propriedade privada, é muito mais importante compreender que só no âmbito de tal sistema a democracia se torna possível. No momento em que for dominada por uma doutrina coletivista, a democracia destruirá a si mesma, inevitavelmente (HAYEK, 1990, p. 83).

No entanto, apesar das loas à democracia, Hayek se posiciona de forma dúbia em relação à sociedade democrática.

Tampouco devemos esquecer que muitas vezes houve mais liberdade cultural e espiritual sob regimes autocráticos do que em certas democracias – e é concebível que, sob o governo de uma maioria muito homogênea e ortodoxa, o regime democrático possa ser tão opressor quanto a pior das ditaduras. Não querendo dizer, contudo, que a ditadura leva inevitavelmente à abolição da liberdade, e sim que a planificação conduz à ditadura porque esta é o instrumento mais eficaz de coerção e de imposição de ideias, sendo, pois, essencial para que o planejamento em larga escala se torne possível. O conflito entre planificação e democracia decorre simplesmente do fato de que esta constitui um obstáculo à supressão da liberdade exigida pelo dirigismo econômico. Mas, ainda que a democracia deixe de ser uma garantia da liberdade individual, mesmo assim ela pode subsistir de algum modo num regime totalitário. Guardando embora a forma democrática, uma verdadeira “ditadura do proletariado” que dirigisse de maneira centralizada o sistema econômico, provavelmente destruiria a liberdade pessoal de modo tão definitivo quanto qualquer autocracia (HAYEK, 1990, p. 84).

Segundo Hayek, muitos planejadores afirmam que a gestão autoritária se aplicaria apenas às questões econômicas, sendo possível manter a democracia política. No entanto, para esse autor, essa seria uma ideia infundada que leva a sociedade a menosprezar a ameaça à liberdade ao acreditar que existem objetivos puramente econômicos, distintos dos outros objetivos. “Se lutamos pelo dinheiro, é porque ele nos permite escolher de forma mais ampla como melhor desfrutar os resultados de nossos esforços. (...) Seria muito mais certo dizer que

o dinheiro é um dos maiores instrumentos de liberdade já inventado pelo homem” (HAYEK, 1990, p. 99).

Além de compartilhar essa mesma posição, Friedman enfatiza ainda não acreditar em um socialismo democrático, que possa promover uma organização econômica com forte ação do Estado e, ao mesmo tempo, garantir a liberdade individual por meio de uma determinada organização política. Uma associação perfeita entre liberdade econômica e liberdade política só seria possível no capitalismo de mercado, “isto é, o capitalismo competitivo, também promove a liberdade política porque separa o poder econômico do poder político e, desse modo, permite que um controle o outro” (FRIEDMAN, 1988, p. 18).

A visão de um socialismo democrático apontada negativamente por Friedman encontra um paralelo com a posição de Mises sobre a terceira via. Para este neoliberal, a ideia de que existe um terceiro sistema entre o socialismo e o capitalismo, “o qual sendo equidistante do socialismo e do capitalismo conservaria as vantagens e evitaria as desvantagens de um e de outro, é puro contra-senso” (MISES, 1991, p. 69).

Os intelectuais neoliberais acreditam que o movimento em direção ao controle centralizado da atividade econômica se constituiria no “Caminho da servidão”, conforme enfatiza Hayek em obra homônima. “Ter as nossas atividades econômicas controladas significa ser controlados sempre” (HAYEK, 1991, p. 100).

1.2.2 Funções do governo

Poucas são as áreas em que Friedman aponta como sendo impossíveis de serem geridas mediante a ação do mercado. Portanto, a ação do Estado deveria concentrar-se em proteger a liberdade contra os inimigos externos e contra os próprios compatriotas; preservar a lei e a ordem; reforçar os contratos privados voluntariamente estabelecidos; promover mercados competitivos; definir o significado de direitos de propriedade, a sua interpretação e a sua execução; e fornecer uma estrutura monetária. “O liberal consistente não é um anarquista” (FRIEDMAN, 1988, p. 39). Essas funções do Estado são consensuais entre os neoliberais, conforme é possível perceber em Hayek.

O funcionamento da concorrência não apenas requer a organização adequada de certas instituições como a moeda, os mercados e os canais de informação – algumas das quais nunca poderão ser convenientemente geridas pela iniciativa privada – mas depende sobretudo da existência de um sistema legal apropriado, estruturado de modo a manter a concorrência e a permitir

que ela produza os resultados mais benéficos possíveis (HAYEK, 1990, p. 59).

A distribuição do poder do Estado é outra preocupação abordada por Friedman. Ele destaca a necessidade de descentralização do poder nas esferas municipal, estadual e federal, sempre com preferência do exercício do poder por parte do Estado no âmbito municipal, ou seja, da forma menos centralizada possível.

Friedman lista ainda algumas atividades nas quais não deveriam ser toleradas a ação do Estado: garantia de preços mínimos dos gêneros agrícolas; tarifas e restrições sobre importações e exportações; controle da produção; controle de preços em geral, de salários e de taxas; regulação das atividades industriais; de transportes e financeiras; controle dos meios de comunicação; controle mediante licenciamentos de empreendimentos, ocupações ou profissões; gerenciamento de programas de construção de habitações; serviço militar obrigatório; gerenciamento de parques nacionais; controle do transporte de correspondências; cobrança e gerenciamento público de estradas; e programas sociais públicos de seguros que envolvem a velhice e a aposentadoria. Apesar da dimensão considerável de atividades “proibidas” para o Estado, para esse neoliberal, essa “lista está longe de ser completa” (FRIEDMAN, 1988, p. 40).

Hayek justifica a importância da limitação como necessária para que o indivíduo possa prever a ação do Estado e utilizar esse conhecimento para a elaboração de seus planos particulares ou ainda certificar-se se o Estado pode ou não frustrar os esforços individuais.

Uma das práticas mais intoleráveis para os neoliberais é a ação do Estado como empresário, ou seja, proprietário e gestor de empresas públicas mediante os métodos do sistema de mercado nas suas práticas administrativas. A justificativa para tal intolerância é explicada pelo argumento de que na maior parte das vezes os resultados das empresas públicas são deficitários, obrigando o governo a criar mecanismos para financiar tal déficit. Para reforçar seu argumento junto à sociedade, os neoliberais apelam para a velha tática da fobia dos impostos (DUGNANI, 2008).

E se os contribuintes se dispuserem a pagar impostos mais elevados para permitir ao governo administrar uma empresa deficitária – isto é, administrar com menos eficiência do que faria uma instituição privada –, ou seja, se o público tolerar esse prejuízo, então obviamente a empresa se manterá em atividade (MISES, 1991, p. 62).

O intervencionismo é apontado como um fracasso do governo em proteger o funcionamento harmonioso da economia de mercado e em várias outras práticas de mercado, tais como os preços, os padrões salariais, as taxas de juros e de lucro.

1.2.3 O controle do dinheiro, a importância dos preços e a inflação

Uma das justificativas keynesianas para a intervenção do governo em assuntos econômicos é a busca pelo pleno emprego e crescimento econômico, pois a economia de livre empresa seria instável (KEYNES, 1985). Para Friedman, a intervenção é equivocada, pois o desemprego e o baixo crescimento econômico seriam causados pela incompetência do governo e não pela instabilidade inerente à economia capitalista. Isso decorreria do fato do Estado impor pesadas tarifas e outras restrições para o comércio internacional; taxar excessivamente de forma pesada, complexa e injusta; regular exageradamente através de comissões; fixar salários e preços; e outras medidas que seriam responsáveis por fazer os indivíduos usarem de forma inconveniente e inadequadamente os recursos, além de distorcer o "investimento" das novas poupanças. "Na verdade, precisamos urgentemente, para a estabilidade e o crescimento econômico, de uma redução na intervenção do governo – e não da sua expansão" (FRIEDMAN, 1988, p. 41-42).

Apesar de pregar a redução da intervenção do Estado, Friedman aponta que haveria um importante papel da política monetária do governo para a manutenção da estabilidade econômica. No entanto, esta ação também deveria ser exercida dentro de certos limites.

O problema consiste em estabelecer organizações institucionais que permitam ao governo exercer a responsabilidade pelo dinheiro, limitando ao mesmo tempo o poder assim dado ao governo e evitando que este poder seja usado de modo a levar ao enfraquecimento (...) de (...) uma sociedade livre (FRIEDMAN, 1988, p. 43).

Em 1962, ano em que "Capitalismo e Liberdade" foi originalmente publicado, Friedman não apoiava a ideia de um banco central independente. Para o autor, seria inaceitável "o estabelecimento de poderes amplos para um grupo de técnicos, reunidos num banco central 'independente' ou em outra qualquer organização burocrática" (FRIEDMAN, 1988, p. 42). Naquela época, tal independência não parecia ser solução satisfatória, pois quando "Capitalismo e Liberdade" foi escrito, havia, entre os economistas e governantes, o predomínio da ideia de um Estado interventor, com bancos centrais compostos por pessoas que acreditavam em governos mais atuantes. "Qualquer sistema que dê tanto poder a um

grupo de homens cujos erros – compreensíveis ou não – podem ter efeitos tão severos e amplos é um mau sistema" (FRIEDMAN, 1988, p. 51-52). De acordo com a posição de Friedman, caso chegasse ao poder um governante de posições liberais, este deveria ter condições de agir sobre um banco central composto por homens intervencionistas, obrigando-os a adotar medidas condizentes com a livre ação do mercado.

Atualmente, uma das convicções neoliberais é a de que qualquer banco central deve ser independente para fixar e atingir suas metas a partir da política monetária. Essa posição pode ser aparentemente contraditória em relação às convicções de Friedman, mas os tempos mudaram. Hoje vivemos sob hegemonia das ideias neoliberais e os responsáveis pelas políticas monetárias, em grande parte dos países, seguem a cartilha do livre mercado. Sendo assim, não haveria motivo para não aceitar a independência dos bancos centrais. Pelo contrário, um banco central independente, composto por defensores do estado mínimo, pode proteger a política monetária de um governante intervencionista. Em suma, se os homens dos bancos centrais são de linha keynesiana, devem ser controlados e não independentes; mas se os senhores dos bancos centrais são apoiadores da mão invisível, não há porque controlá-los, por isso podem ser independentes.

No que diz respeito a discussão sobre os preços, os teóricos liberais acreditam ser necessário que os agentes do mercado tenham liberdade para vender e comprar a qualquer preço e que haja liberdade para produzir, vender e comprar qualquer coisa que possa ser produzida e vendida. Assim sendo, a tentativa de controlar os preços ou as quantidades das mercadorias impediria que a concorrência coordenasse adequadamente as atividades.

O consumidor é protegido da coerção do vendedor devido à presença de outros vendedores com quem pode negociar. O vendedor é protegido da coerção do consumidor devido à existência de outros consumidores a quem pode vender. O empregado é protegido da coerção do empregador devido aos outros empregadores para quem pode trabalhar, e assim por diante. E o mercado faz isto, impessoalmente, e sem nenhuma autoridade centralizada (FRIEDMAN, 1998, p. 23).

Apesar dos neoliberais pregarem um sistema de preço livre, isso não significa um sistema em que os preços flutuam violentamente para cima e para baixo, mas sim que as forças que “os determinam sejam suficientemente estáveis de modo que os preços mudem dentro de limites moderados” (FRIEDMAN, 1988, p. 67).

Para Mises, grande parte do mundo vê a causa da inflação como um aumento dos preços e não como aumento da quantidade de dinheiro. Este autor acredita que o problema

num sistema inflacionário estaria relacionado ao fato de que é muito simples para os políticos ordenar ao órgão governamental encarregado da impressão do papel-moeda a emissão de dinheiro para seus projetos. “Sob condições inflacionárias, o povo se habitua a considerar o governo uma instituição que tem recursos ilimitados à sua disposição” (MISES, 1991, p. 80). Para um neoliberal, trata-se de uma política adotada por pessoas para o combate ao desemprego, mas “que, a não ser em curtíssimo prazo, a inflação não cura o desemprego” (MISES, 1991, p. 84). Além da prática da emissão de papel-moeda, outro mecanismo possível de financiamento do Estado pode ser promovido via emissão de títulos públicos. De qualquer maneira, do ponto de vista neoliberal, independentemente da forma de financiamento do Estado, a ação intervencionista e excessiva do governo eleva as despesas do setor público, provocando, inevitavelmente, inflação acima daquela que seria gerada em uma situação de Estado limitado em suas ações.

1.2.4 Política fiscal

Numa perspectiva keynesiana, a principal justificativa para a expansão da atividade do governo em nível federal é a necessidade de investimentos governamentais para eliminar o desemprego (KEYNES, 1985). Na visão neoliberal de Friedman, tal mecanismo transformou-se no responsável pelo aumento constante das despesas governamentais.

Mais recentemente a ênfase deslocou-se da necessidade de 'dar a partida' e evitar a 'estagnação' para a necessidade de manter o equilíbrio. Afirma-se que, quando os investimentos privados declinam por qualquer razão, os investimentos do governo devem aumentar para manter estáveis os investimentos totais; por outro lado, quando os investimentos privados aumentam, os do governo devem baixar. Infelizmente, o sistema não funciona (FRIEDMAN, 1988, p. 73-74).

Esse mecanismo, denominado de política anti-cíclica, é inviável na concepção de Friedman, pois em qualquer retração o governo começa a pôr em prática programas públicos de investimentos que, normalmente, só começam a funcionar após a crise passar, exacerbando a expansão posterior em vez de mitigar a retração. Na visão neoliberal, para agravar a situação, a velocidade de aprovação dos programas não se repete no momento de extingui-los, pois argumenta-se que os cortes dos programas podem prejudicar a expansão econômica. Friedman aponta que o principal problema nesse processo não é nem a incapacidade de romper com a retração, nem a introdução de uma inclinação inflacionária na política

governamental; mas sim o estímulo à expansão continua das atividades governamentais, impedido uma redução da carga dos impostos. "Se se deseja fazer alguma coisa, as taxas podem ser baixadas em períodos de retração, e aumentadas em períodos de expansão" (FRIEDMAN, 1988, p. 75).

Segundo Friedman, a política fiscal deveria ser planejada a partir daquilo que a comunidade gostaria de fazer por meio do governo, sendo que os impostos deveriam ser planejados para garantir renda suficiente para cobrir suas despesas programadas e evitar mudanças equivocadas nas despesas ou taxas governamentais.

1.2.5 Finanças internacionais e problemas de mercado

Entre os assuntos de maior relevância debatidos pelos teóricos neoliberais está o que diz respeito à internacionalização das finanças e do comércio, que, segundo Friedman (1988, p. 57) trata-se de tema que "não pode se negligenciado por um liberal" (FRIEDMAN, 1988, p. 57).

A esse respeito, Friedman aponta que há poucas interferências tão capazes de se desenvolverem tanto e de se tornarem tão destrutivas para a economia livre quanto a interferência com o comércio internacional, além de ser preocupante o fato de o governo obter apoio nesse tema por parte de pessoas que, em outras ocasiões, se mostrariam apreensivas com a interferência do Estado nos assuntos econômicos.

Já há bastante experiência para que possamos concluir que a maneira mais efetiva de converter uma economia de mercado numa sociedade de economia autoritária consiste em começar a impor controles diretos sobre o câmbio. Esse primeiro passo leva imediatamente ao racionamento das importações, ao controle da produção doméstica que utiliza produtos importados ou que produz substitutos para as importações – e assim por diante numa espiral sem fim (FRIEDMAN, 1988, p. 57-58).

Para Friedman, a melhor solução de mercado e comércio livres seria um sistema de taxas de câmbio livremente flutuantes, determinadas no mercado por transações privadas sem a intervenção governamental. Nessa perspectiva, caso isso não ocorresse, fracassaria a expansão da área do mercado livre com as imposições de controles diretos cada vez mais amplos sobre o mercado e isso seria "claramente o pior sob quase todos os pontos de vista e certamente o mais destrutivo para uma sociedade livre" (FRIEDMAN, 1988, p. 65).

Na época em que "Capitalismo e Liberdade" foi escrito, a ideia de taxas de câmbio livremente flutuantes só contava com o apoio de um número pequeno de liberais, sendo que a maior parte deles composto por economistas profissionais, ligados ao mercado financeiro. Até mesmo liberais que rejeitavam a intervenção governamental e a fixação de preços pelo governo em quase todas as outras áreas combatiam o mecanismo de câmbio flutuante. A explicação para tal, segundo Friedman, era a "tirania do *status quo*" (FRIEDMAN, 1988, p. 67). Quem diria que após algumas décadas a "tirania do *status quo*" seria promovida justamente pelos neoliberais, que passaram a aceitar e impor o mecanismo de câmbio flutuante.

Por essa abordagem de Friedman, atualmente predominante na visão neoliberal, com políticas econômicas e condições básicas estáveis, as taxas cambiais estariam livres para variar, mas de forma estável. Embora a instabilidade das taxas de câmbio seja um sintoma da instabilidade da estrutura econômica, a "eliminação de tais sintomas pelo congelamento administrativo das taxas cambiais não corrige nenhuma das dificuldades subjacentes e só torna o ajustamento a elas ainda mais penoso" (FRIEDMAN, 1988, p. 68).

1.2.6 Monopólios

Segundo o pensamento liberal, um dos grandes problemas a serem enfrentados dentro do capitalismo competitivo é o monopólio, pois a concentração de mercado inibiria a liberdade efetiva, retirando dos indivíduos as alternativas com relação a uma determinada troca.

Mas até nesse ponto os neoliberais culpam a ação do Estado. Para Friedman, o monopólio origina-se de apoio de governo ou de acordos conspiratórios e caberia ao Estado estimular a aplicação efetiva de regras anti-monopolistas. Para Mises (1991, p. 115), os monopólios não se originariam "de qualquer tendência evolucionista natural, da parte do sistema econômico em que agem livremente, mas são produtos de políticas econômicas antiliberais." Isso decorreria do fato de que os sistemas tarifários dividiram o mercado mundial em estreitos mercados nacionais.

Não se trata só de enorme exagero, mas de incompreensão dos fatos, dizer-se, como hoje se diz, que a formação de monopólios tenha eliminado o pré-requisito essencial da realização do ideal liberal de uma sociedade capitalista. (...) No livre desenvolvimento da economia, (...) não há tendência à exclusão da concorrência. De modo algum se justifica mais a objeção comumente levantada contra o liberalismo que dá conta de que não mais

prevalecem as condições de concorrência, tais como existiam à época em que se desenvolveram a economia clássica e as ideias liberais. Umas poucas exigências liberais (isto é, livre comércio entre as nações e dentro delas) precisam ser cumpridas para que se restabeleçam tais condições (MISES, 1991, p. 117).

Ao contrário do que prega o pensamento liberal, mesmo com o cumprimento parcial das exigências indicadas por Mises – que levaram a um grau de mundialização da economia jamais visto na atualidade, com empresas transnacionais e o capital financeiro atuando em todos os continentes – a monopolização se ampliou, num processo enfatizado por Karl Marx desde o século XIX.

A necessidade de mercados cada vez mais extensos para seus produtos impele a burguesia para todo o globo terrestre. Ela deve estabelecer-se em toda a parte. Através da exploração do mercado mundial, a burguesia deu um caráter cosmopolita à produção e ao consumo de todos os países. (...) As antigas indústrias nacionais foram destruídas e continuam a ser destruídas a cada dia. São suplantadas por novas indústrias, cuja introdução se torna uma questão de vida ou morte para todas as nações civilizadas – indústrias que não mais empregam matérias-primas locais, mas matérias-primas provenientes das mais remotas regiões, e cujos produtos são consumidos não somente no próprio país, mas em todas as partes do mundo. Em lugar das velhas necessidades, satisfeitas pela produção nacional, surgem novas, que para serem satisfeitas exigem os produtos das terras e dos climas mais distantes. Em lugar da antiga auto-suficiência e do antigo isolamento local e nacional, desenvolve-se em todas as direções um intercâmbio universal, uma universal interdependência das nações (MARX e ENGELS, 2000, p. 49).

Friedman aponta que um monopólio pode surgir por questões técnicas como produto natural das forças competitivas do mercado. Nesse caso, três caminhos poderiam ser adotados: a formação de monopólio privado, do monopólio público ou a regulação pública. Nesse ponto, Friedman mostra mais uma vez a sua posição neoliberal ao apoiar o monopólio privado como o menor dos males. Sua justificativa relaciona-se ao fato de que a velocidade de mudanças da sociedade é tão acelerada que “naturalmente” surgiriam novas condições técnicas que, em breve, imprimiriam alterações nas situações desse monopólio privado, o que não ocorreria tão facilmente em casos de monopólio público ou regulação pública. A grande desvantagem tanto na regulamentação governamental quanto da operação governamental do monopólio se daria pela dificuldade de sua revogação. "Como consequência, estou inclinado a crer que o menor dos males é o monopólio privado não regulamentado" (FRIEDMAN, 1988, p. 116).

De acordo com Friedman, a política governamental deve buscar a eliminação das medidas que apoiam diretamente o monopólio, com a aplicação de leis convenientes às empresas. Nesse momento, Friedman, como bom liberal, aproveita o espaço para atacar a política tributária. Para o autor, a melhor forma de reduzir o poder do monopólio seria uma extensa reforma das leis tributárias, essencialmente com a eliminação de impostos sobre pessoas jurídicas. “Poucas medidas contribuiriam mais para revigorar o mercado de capitais, para estimular as empresas e para promover a competição efetiva” (FRIDMAN, 1988, p. 120).

1.2.7 Sindicatos e o desemprego

Desde o início da organização dos trabalhadores mediante a formação de sindicatos, os teóricos do pensamento liberal tendem a condenar as práticas sindicais levantando a mais variada gama de argumentos para convencer a sociedade da inadequada ação dessas organizações. “É sabido o poder que, hoje, tem um sindicato. Assiste-lhe o direito – praticamente o privilégio – do recurso à violência” (MISES, 1991, p. 81). Entre os argumentos mais utilizados, destaca-se aquele que tenta impingir a culpa da elevação dos níveis de desemprego aos direitos trabalhistas conquistados, muitos deles em função da ação sindical.

Essas entidades determinam os salários bem como as greves que os devem impor, da mesma maneira que o governo poderia decretar um salário mínimo. (...) Quero apenas deixar claro que a política sindical consiste em elevar os padrões salariais acima do nível que estes alcançariam num mercado desobstruído. Em consequência disso, uma parte considerável da população potencialmente ativa só pode ser empregada por pessoas físicas ou por industriais que tenham condições de suportar prejuízos. (...) A fixação de padrões salariais superiores aos que se estabeleceriam num mercado desimpedido redundaria inevitavelmente no desemprego de parcela ponderável da população ativa (MISES, 1991, p. 81).

Friedman também destaca o papel dos sindicatos no estabelecimento dos níveis de grande número de salários, que seriam diferentes se fossem estabelecidos apenas pelo mercado. “Seria um erro subestimar sua importância – como também o seria se os superestimássemos” (FRIEDMAN, 1988, p. 112). Porém, para convencer a sociedade dos malefícios das práticas sindicais, além de enfatizar o aumento do desemprego, Friedman busca jogar trabalhadores de categorias diferentes uns contra os outros.

Se um sindicato eleva os salários de determinada profissão ou indústria, torna o volume de empregos disponíveis nessa profissão ou indústria menor do que seria em outras circunstâncias (...). O resultado será um número maior de pessoas procurando emprego em outras áreas, o que baixa os salários nas áreas mais procuradas. Como os sindicatos têm mais poder com relação aos grupos que receberiam de qualquer forma salários altos, seus efeitos tem sido o de levar trabalhadores que recebem bons salários a receber salários ainda melhores – às custas dos trabalhadores de salários mais baixos. Os sindicatos, portanto, não só prejudicaram o público em geral e os trabalhadores como um todo por distorcerem a utilização de trabalho, mas também tornaram os salários da classe trabalhadora mais desiguais por reduzirem as oportunidades disponíveis aos trabalhadores menos categorizados (FRIEDMAN, 1988, p. 113).

1.2.8 Educação

Apesar dos neoliberais enfatizarem a importância da educação como mecanismo de desenvolvimento da capacidade técnica de um país, proporcionando, dessa forma, maiores condições de competição dentro da economia de mercado, normalmente eles apontam também para a necessidade da redução do peso do Estado nesse setor.

Segundo Friedman, a responsabilidade do governo em termos de educação deve ser reduzida ao mínimo, assim, o custo financeiro da educação deveria ser arcado pelas famílias. Os casos extremos da incapacidade da família em arcar com tais custos deveriam ser resolvidos por meio de subsídios aos mais necessitados. Isso eliminaria a máquina governamental necessária para recolher os impostos e reduziria a probabilidade de que o governo administrasse escolas. No decorrer do tempo, com a melhoria da educação a partir da ação da iniciativa privada nesse setor, “aumentaria a probabilidade de que o componente de subsídio nas despesas para a instrução declinasse à medida que a necessidade de tal subsídio diminuísse com o aumento geral do nível de vida” (FRIEDMAN, 1988, p. 82).

Dentro dessa linha de pensamento, impor os custos aos pais ainda seria positivo devido ao fato de que haveria uma tendência a igualar o custo social e privado de ter filhos, promovendo melhor distribuição das famílias por tamanho.

(...) uma explicação para o coeficiente de natalidade mais baixo apresentado pelos grupos sócio-econômicos mais altos em comparação com os apresentados pelos grupos mais baixos pode ser o fato de que filhos são mais dispendiosos para os primeiros do que para os segundos, em grande parte devido ao padrão alto de instrução que mantém por cujos custos se responsabilizam (FRIEDMAN, 1988, p. 83).

Friedman acreditava que se os investimentos em instrução fossem postos à disposição dos pais para que tivessem a liberdade de escolher a instituição para seus filhos, ampla variedade de escolas surgiria para satisfazer a demanda. A vantagem dessa prática seria a de permitir o surgimento de uma sadia competição entre escolas. "Evitaria que os pais ficassem frustrados com os impostos para a instrução (...) sobretudo no caso dos que não têm filhos (...) e não pretendem tê-los" (FRIEDMAN, 1988, p. 88-89). O papel do governo seria exigir um mínimo de instrução e garantir que as escolas mantivessem padrões mínimos, tais como a inclusão de um conteúdo mínimo comum em seus programas.

No caso do ensino superior, na cabeça de um neoliberal, qualquer subvenção do governo deve ser passada aos indivíduos, para ser utilizada em instituições de sua própria escolha. No caso das universidades públicas, estas “deveriam cobrar anuidades que cobrissem os custos educacionais, competindo, assim, em nível de igualdade com as escolas não subvencionadas pelo governo” (FRIEDMAN, 1988, p. 92).

Até mesmo no caso do argumento de que as escolas públicas seriam necessárias à educação como uma força unificadora, pois as escolas privadas tendem a exacerbar as diferenças de classe, os neoliberais possuem contra-argumentos. Para Friedman, o problema da segregação social se dá pelo fato de que “a estratificação das áreas residenciais restringe efetivamente a integração das crianças de ambientes diferentes” (FRIEDMAN, 1988, p. 86). Nesse ponto, os defensores de uma sociedade mais integrada – via ação do Estado – enfatizam que além da expansão dos serviços públicos de qualidade, é necessário promover uma reorganização do espaço urbano que possa promover maior convergência entre os diversos estratos sociais⁹ (CARLOS, 1999).

1.2.9 Desigualdade social, distribuição de renda e pobreza

Como liberal convicto, Friedman combate intensamente os sentimentos coletivistas do século XX, a crença de igualdade de renda e a disposição do Estado em promovê-la. “A distribuição de renda é uma das áreas em que o governo tem causado maior número de males” (FRIEDMAN, 1988, p. 158). Ele questiona esses sentimentos do ponto de vista ético, pois não crê que haja justificativa para a intervenção do Estado na busca dessa igualdade; e questiona do ponto de vista científico, pois não vê bons resultados nas medidas tomadas para esse fim.

⁹ Tais políticas urbanas poderiam reduzir o processo de formação de periferias empobrecidas verificadas principalmente nas cidades dos países subdesenvolvidos.

Na opinião de Hayek, o Estado de Direito deve garantir a igualdade dos indivíduos perante a lei e que essa igualdade legal é incompatível com qualquer atividade do governo que vise a uma igualdade material entre os indivíduos. “É inegável que o Estado de Direito produz desigualdade econômica – tudo o que se pode afirmar em seu favor é que essa desigualdade não é criada intencionalmente” (HAYEK, 1990, p. 91).

Para Friedman (1988, p. 145), o único princípio ético válido na sociedade de mercado para a questão da distribuição de renda seria “a cada um de acordo com o que ele e seus instrumentos de trabalho produzem”. O uso dessa frase é uma adaptação da visão de Marx que afirma que de “cada qual, segundo sua capacidade; a cada qual, segundo suas necessidades” (MARX, 1975a, p. 233).

Friedman acreditava que o princípio defendido por ele depende da ação do Estado, que deve garantir os direitos de propriedade. A esse respeito, Hayek se posiciona de forma veemente em relação ao direito de propriedade, que jamais pode ser visto como um privilégio “só porque alguns conseguem adquiri-la e outros não” (HAYEK, 1990, p. 92).

Em relação a renda, Friedman aponta que o pagamento de acordo com a produção é uma questão de verdadeira igualdade de tratamento.

Um homem pode preferir um emprego rotineiro que lhe deixe bastante tempo livre para espalhar ao sol, e um outro preferir um emprego de maior responsabilidade com salário mais alto. Se os dois recebessem a mesma quantia em dinheiro no fim do mês, suas rendas, num sentido mais fundamental, seriam desiguais (FRIEDMAN, 1988, p. 146).

Outra crítica neoliberal diz respeito à prática de elevação da tributação como meio de redistribuição de renda. Para Friedman, trata-se de uma injustiça para aqueles que escolheram caminhos mais árduos ou mais arriscados.

Sobre a questão das heranças, envolvendo a tributação ou a eliminação de tal direito, Friedman considera insustentável os argumentos que pregam a necessidade de “distinguir entre a desigualdade em termos de dotação pessoal e em termos de propriedade, e entre desigualdades que se originam de riqueza adquirida” (FRIEDMAN, 1988, p. 147). Para ele “parece ilógico dizer que um homem tem direito ao que adquiriu com suas capacidades naturais ou ao produto da riqueza que acumulou, mas não tem direito de legar coisa alguma a seus filhos” (FRIEDMAN, 1988, p. 148). Friedman argumenta que a maior parte das diferenças de *status* ou posição ou riqueza dificilmente poderia ser considerada como resultado da sorte. “O homem trabalhador e econômico é qualificado de 'merecedor',

entretanto ele deve suas qualidades em grande parte aos genes que teve a felicidade (ou infelicidade) de herdar" (FRIEDMAN, 1988, 149).

Na visão neoliberal de Friedman, a grande contribuição do capitalismo não foi o acúmulo de propriedade, foi ter dado oportunidade a homens e mulheres de estenderem, desenvolverem e aperfeiçoarem suas capacidades. “No entanto, os inimigos do capitalismo gostam muito de acusá-lo de materialista, e seus amigos, muito frequentemente, se desculpam pelo materialismo do capitalismo” (FRIEDMAN, 1988, p. 152).

Friedman não esconde o fato de que em um sistema capitalista envolvendo pagamento de acordo com o produto existe desigualdade na renda e na riqueza. Mas, para ele, esse fato é mal interpretado pelos críticos da economia de mercado, pois estes consideram que o capitalismo e a livre empresa produzem desigualdade maior do que sistemas alternativos. “Tal interpretação é errônea” (FRIEDMAN, 1988, p. 151). Na visão dos capitalistas liberais a economia de mercado, a longo prazo, leva ao desenvolvimento e à redução das desigualdades.

A característica principal do progresso e do desenvolvimento durante o século passado foi permitir às massas libertarem-se de trabalhos estafantes e utilizarem produtos e serviços que eram antes privilégios das classes altas – sem ter, de maneira alguma, expandido os produtos e serviços disponíveis para os ricos. Sem citar a medicina, os avanços da tecnologia permitiram em grande parte que vasta parcela do povo tivesse acesso a artigos até então disponíveis, sob uma forma ou outra, aos verdadeiros ricos. Água e esgoto, aquecimento central, automóveis, televisão, rádio – para citar apenas exemplos – fornecem às massas aquilo que os ricos sempre puderam desfrutar por meio da utilização de criados, artistas etc (FRIEDMAN, 1988, p. 152).

Apesar de enfatizar um extraordinário crescimento econômico dos países ocidentais nos últimos dois séculos e uma suposta distribuição dos benefícios da empresa privada como responsáveis pela redução da pobreza, Friedman reconhece ainda que, mesmo em sociedades desenvolvidas, a pobreza continua existindo. Para combater tal problema, Friedman enfatiza a importância da caridade. Entretanto, ele não a vê como ato suficientemente capaz de resolver a pobreza. Por isso, seria necessária a ação do Estado para aliviar a miséria. Assim sendo, os programas do Estado deveriam ser estabelecidos para ajudar as pessoas como indivíduos e “não como membros de uma certa ocupação ou de um certo grupo de idade ou de um certo grupo de nível de salário ou de organizações trabalhistas ou industriais” (FRIEDMAN, 1988, p. 172).

Para a redução da desigualdade social, muitos neoliberais, incluindo Friedman, apelam para uma visão neomalthusiana, acreditando que a diminuição do número de filhos por família

é o melhor caminho para a elevação da renda. Na visão neoliberal, essa solução seria mais eficiente do que a tributação da herança e o imposto de renda. Friedman aponta que os dois mecanismos de distribuição de renda utilizados pelo Estado, o imposto de renda e o imposto sobre herança, tiveram um efeito relativamente pequeno em cumprir tal tarefa. O autor acredita que os impostos são muito altos e muito graduados, desestimulando radicalmente a produtividade e o consumo da sociedade. Friedman trata tal prática como “um caso claro de coerção, em que se tira de uns para dar a outros, e assim se entra em conflito frontal com a liberdade individual” (FRIEDMAN, 1988, p.156).

Uma das sugestões de Friedman para o combate à pobreza é a adoção do imposto de renda negativo e da renda mínima¹⁰. De acordo com esse mecanismo, se um indivíduo recebesse uma renda abaixo de um determinado valor de isenção mais a dedução, teria que “pagar” um imposto negativo, isto é, receber subsídio. E caso o indivíduo não tenha nenhum provento, receberia um valor específico, podendo inclusive aumentá-lo caso tivesse algumas deduções, por exemplo, uma despesa médica. “As vantagens de tal prática são claras. O programa está especificamente dirigido para o problema da pobreza. Fornece uma ajuda sob a forma mais útil para o indivíduo, isto é, dinheiro” (FRIEDMAN, 1988, p.172). Apesar de Friedman apontar que essa medida reduziria o incentivo para que os beneficiários se ajudem a si próprios, ela não eliminaria totalmente esse incentivo. Entretanto, Friedman aponta que o fator mais importante dessa medida seria a eliminação do atual conjunto desordenado de medidas destinadas a redução e eliminação da pobreza, diminuindo a carga administrativa de tais medidas. “Alguns cálculos breves sugerem também que este sistema seria bem menos caro, em termos de dinheiro – para não falar do grau de intervenção governamental envolvido –, com a atual coleção de medidas para ajudar os pobres” (FRIEDMAN, 1988, p.173). De acordo com Friedman, a principal desvantagem do imposto de renda negativo decorreria do fato de que o sistema seria subvencionado por impostos pagos por alguns em benefício de outros.

1.2.10 Programas sociais

No que diz respeito aos programas sociais públicos, a abordagem neoliberal segue a mesma linha de pensamento em relação às outras áreas abordadas anteriormente. Ou seja,

¹⁰ É importante não confundir a proposta de renda mínima de Friedman, de caráter focalizado aos pobres, com qualquer outra proposta de renda mínima. O senador Suplicy (2006), por exemplo, defende a adoção de uma renda básica cidadã universal, em que todos os indivíduos teriam direito a um montante em dinheiro definido pela sociedade, independentemente do valor de seus proventos.

acredita na menor participação possível do Estado. Friedman aponta que a participação excessiva do Estado em setores como habitação, salário mínimo, subsídios agrícolas, assistência médica, programas especiais de ajuda, entre outros, surgiu com os sentimentos humanitários e igualitários do pós-Segunda Guerra Mundial. “O mais importante conjunto de medidas nesta área está constituído pelo que se chamou impropriamente de seguro social” (FRIEDMAN, 1988, p. 159).

Em relação à habitação, Friedman acredita que muitos dos projetos de habitação têm um viés paternalista. Assim sendo, caso os fundos públicos sejam usados para ajudar os pobres, eles devem ser distribuídos em forma de dinheiro, em vez de uma casa. Dessa forma, as pessoas poderiam gastar o recurso em habitação como bem desejassem. “Os programas de habitação não podem, portanto, ser justificados em termos (...) de ajuda às famílias pobres. (...) O liberal está inclinado a rejeitar este argumento para o caso de adultos responsáveis” (FRIEDMAN, 1988, p. 160).

No que diz respeito a intervenção do Estado em relação à renda, Friedman aponta que as leis de salários mínimos, que são propostas com a finalidade de reduzir a pobreza, têm efeito contrário ao esperado. Nesse sentido, o Estado pode até legislar um nível de salário mínimo, mas, dificilmente, pode fazer com que os empregadores contratem por esse mínimo aqueles que estavam empregados anteriormente com salários mais baixos.

O efeito do salário mínimo é, portanto, o de tornar o desemprego maior do que seria em outras circunstâncias. Até onde baixos níveis de salários são de fato sinal de pobreza, as pessoas que ficam desempregadas são precisamente aquelas que menos podem perder a renda que recebiam até então (FRIEDMAN, 1988, p. 162).

No que concerne às políticas de subsídio aos agricultores, principalmente relacionadas aos preços de produtos agrícolas, tal apoio, segundo Friedman, decorre ou por motivos políticos (em função do número de eleitores nas zonas rurais) ou pela crença de que os agricultores têm rendas baixas. Entretanto, para Friedman, essa prática penaliza o consumidor que paga pelos subsídios e pelo preço alto das mercadorias produzidas, faz com que os agricultores fiquem mais no campo do que naturalmente ficariam e é obstáculo para a política exterior, pois impõem cotas aos produtores de fora do país.

A posição de Friedman em relação à saúde, obviamente com ênfase na medicina privada e na redução da participação e planejamento estatal, começa com a ideia de que a prática médica deveria ser livre de qualquer tipo de restrição, a não ser a responsabilidade legal e financeira de qualquer dano infligido a outros por fraude ou negligência. Para

Friedman, caso esse pensamento fosse aplicado em termos reais, a prática em equipe médica, juntamente com os hospitais, teria crescido consideravelmente. Dessa forma, em alguns casos, haveria pagamento prévio mediante os seguros de saúde, em outros os honorários seriam separados por prática médica. Essas grandes empresas médicas seriam as intermediárias entre o paciente e o médico. “Dotadas de vida longa, (tais empresas) teriam grande interesse em estabelecer boa reputação de segurança e qualidade” (FRIEDMAN, 1988, p. 142).

1.3 A PREVIDÊNCIA NA VISÃO NEOLIBERAL

Entre todos os programas sociais arranjados pelo Estado, a Previdência é o mais atacado pelos representantes do pensamento neoliberal. Os planos de aposentadoria públicos são questionados veementemente por esse grupo, pois normalmente são compostos por recursos de uma poupança compulsória feita mediante descontos de uma parcela dos salários, o que seria, segundo as posições liberais, um ataque à liberdade do indivíduo. “O cidadão (...) que é obrigado por lei a reservar cerca de dez por cento de sua renda à compra de um determinado contrato de aposentadoria (...) está sendo privado de uma parte correspondente de sua liberdade pessoal” (FRIEDMAN, 1988, p. 17).

Os questionamentos de Friedman envolvem três aspectos: a ideia de redistribuição de renda; a estatização do sistema previdenciário; e, principalmente, a obrigatoriedade de participar de um sistema de aposentadorias.

Em relação ao argumento de redistribuição de renda, Friedman não vê justiça no fato de pessoas que entram mais velhas no programa, e portanto contribuem por menos tempo, recebam valores similares aos que entram ainda jovens no sistema e que contribuem por mais tempo. Para ele, esse tipo de redistribuição de renda é incompatível com a auto-sustentabilidade do programa a longo prazo, o que exigiria a subvenção futura do Estado.

Friedman também é um grande crítico ao processo de estatização do sistema previdenciário. Para ele, mesmo que fosse obrigatória a adesão a um programa de previdência – o que já seria uma afronta à liberdade do indivíduo – não deveria ocorrer a vinculação dessa adesão aos sistemas exclusivamente governamentais. Nesse sentido, Friedman questiona o porquê de não se permitir aos indivíduos comprar suas anuidades de empresas privadas. Com isso, a liberdade individual para escolher estimularia a competição das empresas privadas, que levaria ao aprimoramento dos tipos de contrato disponíveis, proporcionando maior satisfação aos clientes. Em termos políticos, a vantagem dos planos privados seria a de evitar a expansão

da atividade governamental e da ameaça indireta à liberdade individual que tais expansões representam.

(...) os argumentos contra a nacionalização do processo de venda das anuidades são bastantes fortes, não só em termos dos princípios liberais, mas também em termos dos valores expressos pelos proponentes das medidas em questão. Se realmente acreditam que o governo está em condições de oferecer tais serviços em nível superior em comparação com o mercado, deveriam ser favoráveis à participação de empresas privadas em competição com as do Estado. Se estiverem certos, as empresas do governo progredirão. Se estiverem errados, o bem-estar do povo será mais bem atendido pelo fato de existir a alternativa privada. Somente o socialismo doutrinário ou que acredita no poder centralizado como tal pode, até onde me cabe julgar, tomar partido da nacionalização de tais empreendimentos (FRIEDMAN, 1988, p. 167).

Para finalizar sua argumentação, Friedman questiona a obrigação da compra de anuidades para a proteção à velhice, o que para ele é o ponto central da discussão sobre a previdência. “Uma justificação possível para essa obrigatoriedade é de fundo paternalista” (FRIEDMAN, 1988, p. 167). Esse autor acredita que as pessoas poderiam fazer individualmente, caso quisessem, o que são obrigadas a fazer em grupo. No entanto, para Friedman, o Estado as julga incapazes e imprevidentes para tal.

Esta posição é lógica. Um paternalista convicto que a defende não pode ser dissuadido dela pela demonstração de que comete um erro de lógica. Ele está em posição contrária em termos de princípios; não se trata de um companheiro bem intencionado que toma o caminho errado. Ele acredita basicamente em ditadura – benevolente e talvez até mesmo majoritária –, mas ditadura do mesmo modo. (...) Aqueles, dentre nós, que acreditam em liberdade devem crer também na liberdade dos indivíduos de cometer seus próprios erros (FRIEDMAN, 1988, p. 167).

Nesse ponto, Friedman, mais uma vez, faz uso da retórica dos “defensores” da liberdade capitalista contra os “ditadores” do Estado. Ou seja, qualquer cidadão que acredite no Estado como elemento essencial para a busca de uma sociedade mais justa e igualitária é simplesmente taxado de ditador por Friedman¹¹.

Como neoliberal convicto, Friedman defende sua ideia de liberdade independente das consequências que seus atos possam causar ao próprio indivíduo.

¹¹ Curioso raciocínio para um acadêmico que contribuiu ativamente para o governo de Augusto Pinochet, ex-ditador chileno, uma dos mais violentos, aliás, de toda a História recente.

Se um homem prefere, conscientemente, viver o dia de hoje, usar seus recursos para se divertir, escolhendo deliberadamente uma velhice de privações, com que direito podemos impedi-lo de agir assim? Podemos argumentar com ele, tentar persuadi-lo de que está errado. Mas podemos usar a coerção para impedi-lo de fazer o que deseja fazer? (FRIEDMAN, 1988, p. 167-168).

No entanto, caberá a esse Estado “paternalista” os devidos cuidados desse indivíduo caso ele não tenha meios de sobrevivência na velhice. Friedman não acredita que esse cidadão deveria ser simplesmente ignorado pela sociedade e pelo Estado que o representa, pois considera ser impossível negar ajuda a um idoso em dificuldades, porém, isso deveria ser feito mediante caridade privada ou pública. No entanto, independentemente da forma como essa caridade ocorre, Friedman considera que esse idoso seria um peso para a sociedade.

Para Friedman, obrigar um indivíduo a comprar uma anuidade até pareceria justificável não pelo seu próprio bem, mas pelo bem da sociedade. Entretanto, o autor afirma que o peso desse argumento dependeria de outros fatos.

Se 90% da população se tornasse um problema social na idade de 65 anos na ausência da compra compulsória das anuidades, o argumento teria muito peso. Se somente 1% tornasse, não teria nenhum. Por que restringir a liberdade de 99% a fim de evitar os custos que seriam impostos pelos que compõem o restante 1%? (FRIEDMAN, 1988, p. 168).

Friedman conclui sua análise sobre previdência afirmando que a compra compulsória de anuidade impõe pesados custos para a obtenção de pequenos ganhos, privando o indivíduo de parte considerável de sua renda, obrigando-o a usá-la na compra de uma anuidade de aposentadoria, muitas vezes numa agência do governo. Isso teria como resultado a limitação da competição na venda das anuidades e no desenvolvimento de planos de aposentadoria. Como resultado, teria se criado uma “extensa burocracia, que mostra tendência a se expandir e a invadir outras áreas de nossa vida privada. E tudo isso para evitar que algumas poucas pessoas pudessem tornar-se um problema social” (FRIEDMAN, 1988, p.169).

1.4 DA TEORIA À PRÁTICA: A IMPLANTAÇÃO DAS IDEIAS NEOLIBERAIS

Dos primeiros escritos inaugurais do pensamento neoliberal ao fortalecimento e implementação de medidas liberalizantes passaram-se mais de três décadas. Antes disso, no período compreendido entre os anos de 1940 e 1970, a maioria dos governos da Organização

Européia para o Comércio e Desenvolvimento (OCDE) aplicava mecanismos keynesianos à economia.

No entanto, ao final da década de 1970, em 1979 para ser mais preciso, a eleição de Margareth Thatcher, na Inglaterra, marca o início da adoção de práticas do pensamento neoliberal. Segundo Anderson (1995), esse país vivenciou a mais ampla experiência neoliberal entre os países de capitalismo avançado na Europa, com a adoção de um amplo programa de privatização, contração de emissão de dinheiro, elevação das taxas de juros, redução de impostos sobre altos rendimentos e liberalização dos fluxos financeiros. O resultado de tais medidas foi a elevação dos níveis de desemprego e corte de muitos dos gastos sociais.

A partir de então, nos anos 1980, diversos países de economia capitalista avançada e de periferia deram início à adoção de forma mais ou menos intensa ao receituário neoliberal, mediante a eleição de governos de direita. No caso dos EUA, com o governo Reagan, eleito em 1980, houve redução dos impostos em favor dos ricos e elevação das taxas de juros para debelar a inflação.

Apesar de todo o alarde promovido em relação à redução do peso do Estado, nos países citados como exemplo de liberalização as estatísticas claramente indicam que as despesas do setor público cresceram de maneira sistemática no final do século XX. “Cresceriam na Inglaterra de Mrs. Thatcher e nos EUA de Ronald Reagan, os paladinos da redução do tamanho do Estado” (Batista, 1994). Nos últimos 20 anos, nos países industrializados de economia de mercado em seu conjunto, esses gastos se elevariam de 31% para 40%, atingindo na Europa ocidental a média de 45%, mais que o dobro dos gastos registrados na América Latina.

De acordo com Anderson, no resto do continente europeu os governos de direita deste período praticaram, em geral, um neoliberalismo mais restrito que as potências anglo-saxônicas, mantendo a ênfase na disciplina orçamentária e nas reformas fiscais, porém com menores cortes de gastos sociais. Assim aconteceu com o governo Kohl, na Alemanha, eleito em 1982; o governo Schluter, eleito em 1983, na Dinamarca, entre outros. “Os anos 80 viram o triunfo mais ou menos incontestado da ideologia neoliberal nesta região do capitalismo avançado” (ANDERSON, 1995, p. 12).

Na década de 1980, apesar da eleição de alguns governantes de esquerda em países de tradição mais conservadora do sul da Europa – por exemplo na França, Grécia, Portugal, Espanha e Itália, que tentaram realizar uma política de deflação e redistribuição, de pleno emprego e de proteção social – o projeto de esquerda desses países fracassou, sendo forçados

pelos mercados financeiros internacionais a “reorientar-se para fazer uma política muito próxima à ortodoxia neoliberal, com prioridade para a estabilidade monetária, a contenção do orçamento, concessões fiscais aos detentores de capital e abandono do pleno emprego” (ANDERSON, 1995, p. 13). Ainda em relação ao mundo desenvolvido, também a Austrália e a Nova Zelândia adotaram programas neoliberais durante os anos 1980.

O que demonstravam estas experiências era a hegemonia alcançada pelo neoliberalismo como ideologia. No início, somente governos explicitamente de direita radical se atreveram a pôr em prática políticas neoliberais; depois, qualquer governo, inclusive os que se autoproclamavam e se acreditavam de esquerda, podia rivalizar com eles em zelo neoliberal. O neoliberalismo havia começado tomando a social-democracia como sua inimiga central, em países de capitalismo avançado, provocando uma hostilidade recíproca por parte da social-democracia. Depois, os governos social-democratas se mostraram os mais resolutos em aplicar políticas neoliberais. Nem todas as social-democracias, bem entendido. Ao final dos anos 80, a Suécia e a Áustria ainda resistiam à onda neoliberal da Europa. E, fora do continente europeu, o Japão também continuava isento de qualquer pressão ou tentação neoliberal. Mas, nos demais países da OCDE, as idéias da Sociedade de Mont Pèlerin haviam triunfado plenamente (ANDERSON, 1995, p. 14).

Apesar da adoção das práticas neoliberais verificadas em diversos países capitalistas avançados nos anos 1980, o peso do Estado de Bem-Estar não diminuiu muito, mesmo com todas as medidas tomadas para conter os gastos sociais. Segundo Anderson, duas razões explicam este paradoxo: o aumento dos gastos sociais com o desemprego e o aumento demográfico dos aposentados na população, que custaram bilhões ao Estado.

De acordo com Anderson, quando no início dos anos 1990 os países capitalistas avançados entraram em uma nova fase de recessão, com a dívida pública dos Estados atingindo patamares elevadíssimos, era de se esperar uma forte reação contra o neoliberalismo, no entanto, isso não aconteceu. Pelo contrário, foram inúmeros os exemplos de países em que partidos de posicionamento neoliberal se fortaleceram ou conquistaram o poder. Na Inglaterra ele se fortaleceu; na Suécia a social-democracia foi derrotada por uma frente unida de direita em 1991; na França, o partido socialista saiu bastante desgastado das eleições de 1993; na Itália, Berlusconi chegou ao poder à frente de uma coalizão que tinha entre seus integrantes um partido de linhagem facista.

Mas, para além desses êxitos eleitorais, o projeto neoliberal continua a demonstrar uma vitalidade impressionante. Seu dinamismo não está ainda esgotado, como se pode ver na nova onda de privatizações em países até recentemente bastante resistentes a elas, como Alemanha, Áustria e Itália. A hegemonia neoliberal se expressa igualmente no comportamento de partidos

e governos que formalmente se definem como seus opositores. A primeira prioridade do presidente Clinton, nos Estados Unidos, foi reduzir o déficit orçamentário, e a segunda foi adotar uma legislação draconiana e regressiva contra a delinquência, lema principal também da nova liderança trabalhista na Inglaterra. O temário político segue sendo ditado pelos parâmetros do neoliberalismo, mesmo quando seu momento de atuação econômica parece amplamente estéril ou desastroso (ANDERSON, 1995, p. 17).

Até mesmo ex-países socialistas da Europa oriental, por exemplo a Polônia, Rússia e República Tcheca, adotaram um capitalismo de viés neoliberal, com privatizações e desmontagem de serviços públicos muito mais amplas do que haviam sido feitas nos países desenvolvidos da porção ocidental, promovendo o “empobrecimento da maior parte da população – muito mais brutais do que tínhamos visto nos países do Ocidente” (ANDERSON, 1995, p. 18).

A América Latina também não escapou ilesa da expansão das ideias e práticas neoliberais.

(...) genealogicamente este continente foi testemunha da primeira experiência neoliberal sistemática do mundo. Refiro-me, bem entendido, ao Chile sob a ditadura de Pinochet. Aquele regime tem a honra de ter sido o verdadeiro pioneiro do ciclo neoliberal da história contemporânea. O Chile de Pinochet começou seus programas de maneira dura: desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização de bens públicos. Tudo isso foi começado no Chile, quase um decênio antes de Thatcher, na Inglaterra. No Chile, naturalmente, a inspiração teórica da experiência pinochetista era mais norte-americana do que austríaca. Friedman, e não Hayek, como era de se esperar nas Américas (ANDERSON, 1995, p. 19).

Na perspectiva de Anderson, o Chile foi a experiência-piloto para o novo neoliberalismo dos países avançados do Ocidente e do Oriente pós-soviético. “Friedman e Hayek podiam olhar com admiração a experiência chilena, sem nenhuma inconsistência intelectual ou compromisso de seus princípios” (ANDERSON, 1995, p.20). Isso se explica pelo fato da economia chilena ter crescido a um ritmo bastante rápido sob o regime de Pinochet, diferentemente das economias de capitalismo avançado sob os regimes neoliberais dos anos 1980¹².

¹² No entanto, esse “êxito” neoliberal chileno, que serviu de exemplo a todos os grandes defensores do ideário neoliberal do mundo, e fundamentalmente da América Latina, atualmente demonstra problemas, principalmente no seu sistema de Seguridade Social, que foi praticamente desmontado durante a ditadura Pinochet. Recentemente, a coalizão de esquerda no governo daquele país precisou promover mudanças reestruturantes da Proteção Social, fundamentalmente nos mecanismos de Previdência Social, dada a grande quantidade de inativos sem nenhuma cobertura em termos de aposentadoria.

Embora se reconheça no Consenso de Washington a democracia e a economia de mercado como objetivos que se complementam – e se reforçam, nele mal se esconde a clara preferência do segundo sobre o primeiro objetivo. Ou seja, revela-se implicitamente a inclinação a subordinar, se necessário, o político ao econômico (BATISTA, 1994).

Além do Chile, a Bolívia também adotou medidas neoliberais ainda durante a década de 1980¹³. As demais experiências neoliberais implantadas na América Latina começaram a ser executadas no fim dos anos 1980: no México, em 1988; na Argentina e na Venezuela, em 1989; e no Peru, em 1990.

Em sua análise sobre o avanço do neoliberalismo entre os anos 1980 e meados dos anos 1990, Anderson o considera um fracasso econômico, pois não conseguiu revitalizar o capitalismo avançado. Do ponto de vista social, esse autor considera que o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Porém, no que diz respeito aos seus aspectos políticos e ideológicos, Anderson (1995, p. 23) aponta que o “neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples ideia de que não há alternativas para os seus princípios”.

1.5 O CONSENSO DE WASHINGTON PARA A AMÉRICA LATINA

Em novembro de 1989, o encontro *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, convocado pelo *Institute for International Economics*, reuniu em Washington, capital dos Estados Unidos, funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais (FMI, Banco Mundial e BID), todos especializados em assuntos latino-americanos, com o objetivo de se estabelecer uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Das conclusões dessa reunião surgiu a denominação “Consenso de Washington”.

Essa reunião, que avaliou positivamente as reformas iniciadas ou realizadas em muitos países da América Latina, ratificou a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha insistentemente recomendando.

Segundo Naim (2000), essa “receita”, denominada Consenso de Washington, responsável por forte influência nas reformas econômicas de muitos países, era composta por recomendações elaboradas por Jonh Williamson e direcionadas aos países que almejavam

¹³ Atualmente, a Bolívia, assim como o Chile, possui um governo de esquerda que busca desmontar os mecanismos neoliberais adotados nas últimas duas décadas.

encontrar o caminho para o desenvolvimento. Este consenso, na forma pela qual foi expresso por John Williamson, em um *paper* de 1989, consistia de uma série de princípios que pregavam o ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado.

De acordo com Bresser Pereira (2003), o Segundo Consenso de Washington¹⁴ foi aceito de forma acrítica pela maioria dos países em desenvolvimento já altamente endividados, inclusive o Brasil. “Resistência às reformas eram rotuladas de populismo” (NAIM, 2000, p. 3).

A estratégia do Segundo Consenso de Washington, segundo Bresser Pereira, se revelou uma estratégia de subdesenvolvimento ao afirmar que esses países poderiam desenvolver-se com poupança externa, endividando-se ainda mais. Para o autor, essa ideia tornou-se “de tal forma dominante nos anos 1990 que merece ser chamada de Segundo Consenso de Washington” (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 4).

O Segundo Consenso de Washington é a dimensão verdadeiramente internacional do primeiro. Ao invés de dizer o que os países em desenvolvimento deveriam fazer para ajustar ou estabilizar suas economias, veio dizer o que devem fazer para crescer, para se desenvolver. A receita era simples: bastaria completar o ajuste fiscal e empreender as reformas neoliberais, e, em função deste bom comportamento, usar a poupança externa em um quadro de total abertura financeira (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 16).

No entanto, Bresser Pereira enfatiza que esse segundo consenso teria efeitos mais devastadores sobre os países em desenvolvimento altamente endividados, inclusive o Brasil, quando comparado ao primeiro consenso.

Em sua análise, Batista (1994) explica que o ideário neoliberal já havia se apresentado de forma global pela entidade patrocinadora da reunião de Washington, o *Institute for International Economics*, numa publicação intitulada *Towards Economic Growth in Latin America*.

Não se tratou, no Consenso de Washington, de formulações novas, mas simplesmente de registrar, com aprovação, o grau de efetivação das políticas já recomendadas, em diferentes momentos, por diferentes agências. Um

¹⁴ Bresser-Pereira (2003) utiliza o termo Consenso de Washington para as diretrizes americanas em relação aos países altamente endividados nos anos 1980, medidas essas incluídas no *paper* elaborado por John Williamson, em 1989, em que ele expressa os princípios de ajuste fiscal e as reformas voltadas para o mercado. O Segundo Consenso de Washington, analisado por Bresser, diz respeito a ideia de que países endividados poderiam desenvolver-se recorrendo à poupança externa. Apesar da separação de conceitos, a liberdade financeira do Segundo Consenso de Washington, que Bresser Pereira analisa, nada mais é que uma consequência das propostas no Consenso de Washington.

consenso que se estendeu, naturalmente, à conveniência de se prosseguir, sem esmorecimento, no caminho aberto (BATISTA, 1994).

Na verdade, desde o início do governo Reagan, nos Estados Unidos, a mensagem neoliberal já vinha sendo transmitida, vigorosamente, por meio de agências internacionais e do governo norte-americano, sendo tratada como sinal de modernidade e aceita por grande parcela das elites políticas, empresariais e intelectuais da América Latina.

Tudo se passaria, portanto, como se as classes dirigentes latino-americanas se houvessem dado conta, espontaneamente, de que a gravíssima crise econômica que enfrentavam não tinha raízes externas – a alta dos preços do petróleo, a alta das taxas internacionais de juros, a deterioração dos termos de intercâmbio – e se devia apenas a fatores internos, às equivocadas políticas nacionalistas que adotavam e às formas autoritárias de governo que praticavam. Assim, a solução residiria em reformas neoliberais apresentadas como propostas modernizadoras, contra o anacronismo de nossas estruturas econômicas e políticas (BATISTA, 1994).

Dessa forma, surge com vigor a tese da falência do Estado – visto como incapaz de formular política macroeconômica – e a conveniência de se transferir essa responsabilidade a organismos internacionais, tidos como agentes independentes e desinteressados. “Passou-se simplesmente a admitir como premissa que o Estado não estaria mais em condições de exercer um atributo essencial da soberania, o de fazer política monetária e fiscal” (BATISTA, 1994).

O marketing das idéias neoliberais foi tão bem feito que, além de sua identificação com a modernidade, permitiria incluir no Consenso de Washington com toda naturalidade, a afirmativa de que as reformas realizadas na América Latina se devem apenas à visão, à iniciativa e à coragem dos seus novos líderes (BATISTA, 1994).

Segundo Batista, a pronta aceitação do diagnóstico e da proposta neoliberal, dentro de uma visão economicista dos problemas latino-americanos, se deve pelos seguintes fatores: 1) a existência de um grande número de economistas e cientistas políticos formados em universidades norte-americanas de visão clássica e monetarista dos problemas econômicos; 2) a ação promocional de fundações estrangeiras e de organismos internacionais, que financiam e organizam publicações e seminários que monopolizam o debate acadêmico no continente; 3) as vantagens que setores empresariais esperavam retirar das sugestões específicas da proposta neoliberal na área da reforma tributária; e 4) a pressão da imprensa, que por meio de editoriais

ou de articulistas, criticando todos aqueles que não aceitam a suposta modernização pelo mercado, qualificando-os automaticamente como retrógrados, anacrônicos ou "dinossauros".¹⁵

De acordo com Naim (2000), a capacidade de influência do Consenso de Washington, ao final dos anos 1980, pode ser explicada: 1) pelo enfraquecimento do socialismo em todo o planeta; 2) por ter sido formulado no país supostamente vitorioso da Guerra Fria, os EUA; 3) por ter sido utilizado pelo FMI e Banco Mundial como condicionante de acesso aos seus empréstimos; 4) pela necessidade de as administrações pró-mercado minimizarem os custos e maximizarem os benefícios das reformas econômicas que estavam sendo implementadas; e 5) pela falta de alternativas apresentadas por uma oposição muitas vezes desacreditada.

Os latino-americanos parecem comportar-se como países derrotados. Reagem defensivamente, com complexo de culpa, como se estivessem saindo de uma longa noite de totalitarismo político e econômico, como se houvessem sido eles, juntamente com os países da Europa oriental, vencidos também na guerra fria. Resignados e acomodados, sem nenhuma vontade perceptível de se afirmar como verdadeiras nações (BATISTA, 1994).

Além do colapso do comunismo na Europa central e a desintegração da União Soviética, facilitaram a disseminação das propostas do Consenso de Washington a adesão do socialismo espanhol e francês ao discurso neoliberal e a desmoralização do modelo de desenvolvimento inspirado pela Cepal – montado na América Latina sobre a base de capitais privados nacionais e estrangeiros e de uma participação ativa do Estado, como regulador e até empresário.

Com a queda do Muro de Berlim, fez-se leitura simplificada do significado do fim da guerra fria, constatando-se precipitadamente a emergência de nova ordem internacional, uma definitiva *Pax Americana*, à qual seria inevitável ajustar-se. Aceita-se a proclamação do fim da História, com a vitória da economia de mercado e da democracia (BATISTA, 1994).

O Consenso de Washington enfatizava a importância dos seguintes pontos: 1) necessidade de disciplina fiscal e priorização dos gastos públicos para conter a inflação e as fugas de capital; 2) reforma tributária para reduzir a carga de impostos e ampliar a base de arrecadação; 3) liberalização financeira para a facilitação da distribuição dos recursos em âmbito mundial; 4) taxas de juros domésticas reais e positivas, determinadas pelo mercado financeiro, que desfavoreçam fugas de capital e aumentem a poupança local; 5) adoção de

¹⁵ A esse respeito consultar a análise de Dugnani (2008) sobre a ação da imprensa influenciada por posições neoliberais.

taxas de câmbio competitivas que favoreçam as exportações, tornando-as mais baratas no exterior; 6) abertura comercial via redução de tarifas alfandegárias; 7) incentivo aos investimentos estrangeiros com o objetivo de introduzir capital e tecnologia nos países; 8) programas de privatização de estatais numa perspectiva de que as indústrias privadas operam com mais eficiência; 9) desregulação da economia para evitar corrupção; e 10) garantia dos direitos de propriedade, inclusive intelectual, como mecanismo de incentivo à poupança e acúmulo de riqueza.

As propostas do Consenso de Washington nas 10 áreas a que se dedicou convergem para dois objetivos básicos: por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado autoregulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas (BATISTA, 1994).

Sobre os pontos levantados pelo Consenso de Washington, Batista faz importantes considerações. No que diz respeito à soberania absoluta do mercado, o autor considera que o modelo propalado pelo Consenso de Washington trata-se de uma receita de regressão a um padrão econômico pré-industrial que nem sequer é pensada pelos países desenvolvidos. Uma receita há muito tempo superada e que pouco tem a ver com os modelos modernos de livre empresa que se praticam, ainda que de formas bem diferenciadas, nos países centrais. Dessa forma, nas economias mistas de mercado o Estado, quando não atua diretamente como empresário, exerce plenamente suas funções de regulador da atividade econômica e adota o pleno emprego como objetivo prioritário de política.

Sobre ajuste fiscal, Batista aponta que não se deve em nome de um falso conceito de responsabilidade fiscal, buscar um equilíbrio de receitas e despesas que inviabilize o desempenho do Estado de suas funções essenciais de incentivador do desenvolvimento, de promotor do pleno emprego e da justiça social.

A respeito da questão tributária, Batista afirma que o Consenso de Washington é declaradamente conservador no terreno tributário, posicionando-se contra a utilização da política tributária como instrumento de política econômica ou social, se opondo à elevação da carga tributária como forma de equilibrar as contas públicas, recomendando que a carga tributária seja distribuída sobre uma base mais ampla e que, para isso, seja menos progressivo o imposto de renda e maior a contribuição dos impostos indiretos, para cobrir as despesas mínimas de um Estado reduzido a sua expressão elementar. “Trata-se de proposta que acentua ainda mais o grande peso que já tinham na América Latina os impostos indiretos e que tende a

contribuir para o agravamento da perversa estrutura da distribuição da renda na região” (BATISTA, 1994).

Para Batista, o processo de privatização pensado no âmbito do Consenso de Washington, em nome da eficiência da gestão privada dos negócios, acaba sendo promovida em função de objetivos fiscais de curto prazo, fruto da necessidade de assegurar aos Tesouros recursos essenciais ao equilíbrio das contas governamentais, sem necessidade de aumentar impostos.

Na realidade, do ponto de vista da retomada do desenvolvimento, mais válido seria canalizar os recursos do setor privado para os novos investimentos. A privatização se presta diretamente ao propósito de enfraquecimento do Estado, quando se aplica aos monopólios em áreas estratégicas da economia, através dos quais o governo não apenas assegura o suprimento de insumos básicos como energia e telecomunicações, mas também faz política industrial, por intermédio das compras governamentais. A crítica a pouca eficiência dos monopólios estatais não leva em consideração que a gestão dessas empresas foi sacrificada, em grande parte, pela contenção dos preços públicos em função de um equivocado combate à inflação que se acabou refletindo no desequilíbrio do próprio orçamento do governo. É bem possível que na luta contra as grandes empresas estatais que atuam na área de monopólio possa também estar em jogo, na múltipla motivação neoliberal, um propósito de desarticulação da máquina estatal na área da administração indireta, ainda preservada da desmontagem que já se operou na administração pública direta (BATISTA, 1994).

Na questão da abertura das importações, os neoliberais apontam a ineficiência do protecionismo, afetando os interesses do consumidor nacional e comprometendo as chances de uma inserção competitiva na economia mundial. Porém, Batista alerta que essa argumentação não leva em conta o caráter oligopolista do comércio internacional e desconsidera-se também o risco da desindustrialização e do desemprego provocados por essa abertura.

Ao apresentar suas propostas de "abertura pela abertura" como um fim em si mesmo, o Consenso de Washington não menciona o que de fato se pratica no Primeiro Mundo que nos aponta como modelo. Não esclarece que, ali, a abertura dos mercados se fez com a observância de três princípios básicos: 1. obtenção de contrapartidas equivalentes dos parceiros comerciais; 2. admissão de cláusulas de salvaguarda contra a concorrência desleal ou capaz de desorganizar mercados; e 3. gradualidade na redução das barreiras tarifárias (...) (BATISTA, 1994).

Para Batista, a posição do Consenso de Washington sobre abertura comercial leva em conta que os países latino-americanos teriam condições de competir na exportação de

produtos primários, de acordo com uma vocação natural e/ou em produtos manufaturados sobre a base de mão-de-obra não qualificada de baixos salários. No entanto, Batista aponta que isso perpetuaria vantagens comparativas baseadas numa situação socialmente injusta e economicamente retrógrada.

No que diz respeito à propriedade intelectual, Batista afirma que a distância entre o discurso e ação dos neoliberais é flagrante, pois os países plenamente industrializados exigem um nível de proteção à propriedade industrial tão elevado que significa a instituição em favor dos patenteados de um verdadeiro monopólio inibidor de inversões no exterior e de transferência de tecnologia.

Parecem desejar principalmente a liberdade de acesso a nosso mercado interno a fim de dele participar inclusive de forma especulativa, sem necessariamente contribuir para a expansão econômica e para a geração de empregos. Preservando, o mais possível, o respectivo nível de emprego (BATISTA, 1994).

Sobre investimentos estrangeiros, o Consenso de Washington acredita que a América Latina tem a obrigação de aceitar o capital estrangeiro sempre que este desejar investir na região, alegando que o investimento direto estrangeiro é um importante instrumento não só de complementação da poupança nacional, mas também de transferência de tecnologia. No entanto, Batista explica que os países credores insistem em obter proteção adicional a patentes que podem criar situações de monopólio desestimuladoras de investimentos que transfiram tecnologia, pois os países desenvolvidos preferem exportar bens e não tecnologia ou capitais que proporcionem a outros países a capacidade de produzi-los. Além disso, os países de origem do capital estrangeiro ainda colocam inúmeras restrições ao capital de outros países.

Nos Estados Unidos, por exemplo, além de áreas reservadas exclusivamente a nacionais - radiodifusão, televisão, transporte aeronáutico e marítimo etc. - considera-se necessário o controle do investimento direto estrangeiro na medida em que o mesmo é visto como uma forma de endividamento inferior à tomada de empréstimos. Entre outras razões, porque consideram que os investimentos diretos representam uma *liability*, por prazo indefinido, sobre o balanço de pagamentos, seja pela remessa de dividendos seja pelo impacto que costumam ter as importações que fazem os investidores estrangeiros do seu país de origem ou ainda pela preferência que possam dar à matriz ou a outras subsidiárias em fornecimentos a terceiros mercados. Reconhece acertadamente o governo norte-americano que investimentos estrangeiros diretos envolvem transferência para o exterior de decisões empresariais que podem ter reflexos importantes para a economia e para os interesses estratégicos dos Estados Unidos (BATISTA, 1994).

A esse respeito, Bresser Pereira (2003) aponta que os defensores da liberalização financeira partem do pressuposto neoclássico de que toda liberalização é benéfica e tão necessária para o desenvolvimento quanto a liberalização comercial.

Para Bresser Pereira, a estratégia de desenvolvimento econômico do Segundo Consenso de Washington se resume ao financiamento dos países sem recursos via poupança externa, se possível com investimentos diretos, mediante ajustes fiscais e reformas gerais desses países.

Bresser Pereira desmonta tal argumentação ao apontar que: 1) países como o Brasil e México têm recursos para se desenvolver, pois já realizaram sua acumulação primitiva e sua revolução capitalista, de forma que já dispõe de um Estado e de uma classe de empresários capazes de canalizar, através do sistema financeiro, poupanças para o investimento; 2) não é sensato promover reformas sem critérios, de cunho puramente neoliberal, como, por exemplo, privatizar monopólios naturais, empresas que se beneficiem de altas rendas ricardianas devido a um problema de monopólio natural (o caso, por exemplo, das usinas hidrelétricas) ou ainda a Previdência básica, que é obrigação de um Estado democrático porque corresponde a um direito social; e 3) o financiamento via poupança externa é perigosa, pois se o investimento vier para financiar consumo, já que a alta taxa de juros desestimula o investimento real do próprio investidor estrangeiro ou do capitalista nacional que vende sua empresa, esse financiamento apenas agrava a situação do país.

Da mesma forma que muitas das reformas que os países ricos aconselharam aos em desenvolvimento, como as reformas privatizando a Previdência básica, não foram por eles próprios adotadas, também no caso do financiamento dos seus investimentos eles não seguem os conselhos insistentemente dados aos países intermediários. É a velha história – “faça o que eu digo, não o que eu faço” – que se repete. Os países ricos sabem que a poupança externa que vem com os financiamentos e investimentos diretos sai na forma de consumo na medida em que a taxa de câmbio é artificialmente apreciada. Sabem também quais são as suas restrições de solvência (BRESSER-PEREIRA, 2003, p.19).

Independentemente de todos os problemas relacionados à receita neoliberal, muitos países em desenvolvimento, altamente endividados, adotaram de forma pouco criteriosa os ditames do Consenso de Washington. Desesperados por uma folga de suas obrigações financeiras externas, adotaram inúmeras reformas econômicas sugeridas. “Logo, no entanto, tornou-se evidente que a magia da macroeconomia ortodoxa tinha limites” (NAIM, 2000, p. 4).

O que o Consenso de Washington deixou de oferecer foi um conjunto de políticas capaz de possibilitar às economias recém abertas lidarem melhor com as consequências da globalização, principalmente na esfera financeira. Apesar dos anos 90 serem lembrados pelo grande número de países que passaram por reformas de mercado, também serão lembrados pelas periódicas crises financeiras que abalaram estes mesmos países e que atravessaram fronteiras rápida e inesperadamente (NAIM, 2000, p. 5).

Em relação aos problemas sociais, Batista aponta que o Consenso de Washington não tratou de questões como educação, saúde, distribuição da renda e eliminação da pobreza, pois acreditava que as reformas sociais, assim como as políticas, seriam vistas como decorrência natural da liberalização econômica, emergindo exclusivamente do livre jogo das forças da oferta e da procura num mercado inteiramente auto-regulável. Dentro de uma “visão social neoliberal”, embasada pelo Consenso de Washington, Batista explica que o máximo aceitável em relação ao setor público é a descentralização dos recursos para o nível municipal – para superar as burocracias nacionais – e pela mobilização das organizações não-governamentais, “sabidamente estrangeiras em sua maioria” (BATISTA, 2004).

Apresentado como fórmula de modernização, o modelo de economia de mercado preconizado no Consenso de Washington constitui, na realidade, uma receita de regressão a um padrão econômico pré-industrial caracterizado por empresas de pequeno porte e fornecedoras de produtos mais ou menos homogêneos. O modelo é o proposto por Adam Smith e referendado com ligeiros retoques por David Ricardo faz dois séculos. Algo que a Inglaterra, pioneira da Revolução Industrial, pregaria para uso das demais nações, mas que ela mesma não seguiria à risca. No Consenso de Washington prega-se também uma economia de mercado que os próprios Estados Unidos tampouco praticaram ou praticam, além de ignorar completamente versões mais sofisticadas de capitalismo desenvolvidas na Europa continental e no Japão (BATISTA, 1994).

Para Batista, o Consenso de Washington se mostra inadequado ao diagnosticar e prescrever as mesmas soluções aos problemas de todos os países latino-americanos, independentemente das diferenças de tamanho e de estágio de desenvolvimento. Batista conclui que a América Latina transformou-se em um laboratório no qual economistas descompromissados com a realidade política, econômica e social colocam em prática, em nome de uma pretensa modernidade, teorias e doutrinas perigosas, que nem mesmo foram inspiradas em países desenvolvidos.

Os anos 90 começaram com uma expectativa geral de que alcançar sólidos fundamentos macroeconômicos que fossem voltados para o mercado era a chave para a prosperidade que sempre escapou aos países pobres. A década

terminou com a compreensão, frustrante e realista, de que uma sólida macroeconomia não é um objetivo, mas sim uma pré-condição. Ficou mais claro, também, que a receita para a prosperidade tem muitos ingredientes e que suas exatas quantidades, misturas e modo de preparo não são bem conhecidos. Além disso, também redescobrimos que alcançar a prosperidade é muito mais difícil e leva muito mais tempo do que se podia facilmente acreditar durante os poucos anos triunfais que se seguiram à queda do Muro de Berlim, ao "Fim da História", e ao movimento mundial em direção a economias de mercado mais livres (NAIM, 2000, p. 7).

2. A CONSTRUÇÃO E A CRISE DA SEGURIDADE SOCIAL

2.1 A CONSTRUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL

De forma ampla e relativamente consensual, a Seguridade Social – conhecida também, de forma generalizada, como Estado do Bem-Estar Social – define-se, de modo geral, pela responsabilidade do Estado pelo bem-estar dos seus membros. “Trata-se de manter um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos, como questão de direito social, por intermédio de um conjunto de serviços oferecidos pelo Estado, em dinheiro ou em espécie” (SILVA, 2004a, p. 56).

O Estado de Bem-Estar Social é uma visão sócio-econômica baseada na acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais, com o objetivo de proporcionar aos seus cidadãos padrões de vida mínimos, desenvolver a produção de bens e serviços sociais, controlar o ciclo econômico e ajustar o total da produção, considerando os custos e as rendas sociais. Assim sendo, cabe ao Estado a aplicação de uma progressiva política fiscal que possibilite a execução de programas de moradia, saúde, educação, previdência social, seguro-desemprego e, principalmente, garantir uma política de pleno emprego. Trata-se de uma economia estruturada pela ação do poder público.

A construção da Seguridade Social teve início após os acontecimentos desastrosos da primeira metade do século XX, entre eles as duas guerras mundiais, além da crise de 1929. Naquele momento, alguns países passaram a desenvolver um projeto de construção do Estado Social com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico com maior justiça social.

De acordo com Lavinas e Cavalcanti (2007), em 1941, o governo britânico organizou um comitê chefiado por William Beveridge que tinha como objetivo diagnosticar os problemas do sistema de Seguridade Social inglês. O *Committee on Social Insurance and Allied Services* tinha que avaliar a situação social das famílias frente à proteção oferecida pelo sistema vigente e a identificação de sobreposições entre os diferentes tipos de benefícios e atores responsáveis pela sua administração, pois havia um conjunto esparso e desarticulado de políticas e benefícios que deixava a desejar no atendimento às famílias em suas necessidades específicas. Além disso, o financiamento das políticas, embora já demonstrasse diversificação de fontes, precisava de um arranjo integrado e coerente.

Dessa forma, no fim do ano de 1942, em plena Segunda Guerra Mundial, foi divulgado o *Social Insurance and Allied Services* ou Relatório Beveridge. Esse documento foi responsável por grandes mudanças na estruturação e conformação dos sistemas de Proteção

Social dos países da Europa e, posteriormente, influenciou também a construção destes sistemas em outros continentes. O Relatório Beveridge incluía uma proposta de plano de Seguridade Social, o *Beveridge Plan*, que traduzia uma visão sobre o sistema de Proteção Social integrada e universal, centrada na concepção de libertação da necessidade. O esquema de proteção proposto no relatório visava o combate a doença, a ignorância, a miséria e a desocupação.

A partir do relatório, inicialmente foi promovida uma reorganização administrativa, com a criação de um Ministério da Seguridade Social, no intuito de unificar a administração dos benefícios a fim de se racionalizar a gestão dos serviços.

Outro ponto importante de se enfatizar é a implantação de um conceito de Seguro Social segundo o qual o princípio contributivo de caráter compulsório, como nos modelos de seguridade bismarckianos, seria mesclado ao modelo de compartilhamento de riscos (*pooling risks*). Dessa forma, a lógica do seguro voluntário, isto é, de ajuste estrito entre prêmios e riscos individuais foi substituído pelo modelo de solidariedade. Essa modificação foi importante, pois esquemas de seguro voluntário individual, organizados por categoria econômica ou sócio-ocupacional, mostravam-se menos eficientes, tendo em vista o desemprego em massa de longo prazo.

O novo conceito de Seguridade Social, implantado a partir do Relatório Beveridge, possibilitou ainda a integração da assistência social e dos serviços nacionais de saúde. Essa integração visava tornar a Seguridade Social acessível a qualquer cidadão, independente de sua condição social específica ou de sua capacidade contributiva.

A abordagem universal do sistema de proteção social seria uma das características mais marcantes do sistema proposto no relatório, visto que implicava em um enfoque preventivo em relação à situação social dos cidadãos, em contraste com a abordagem puramente atuarial que atuava somente sobre as conseqüências da perda temporária de capacidade de auferir rendimentos. Ademais, o conceito de necessidade deveria orientar as políticas de assistência e deveria responder a fatores técnicos relativos às condições mínimas de vida digna (LAVINAS e CAVALCANTI, 2007, p. 256).

Além de apresentar um orçamento próprio, com receitas e despesas específicas, o novo plano de Seguridade Social proposto pelo Relatório Beveridge previa ainda a extensão, consolidação e reestruturação de seguros já existentes, bem como na proposição de novos benefícios. Entre os benefícios previstos destacavam-se o seguro desemprego, o auxílio às famílias, o auxílio em caso de acidentes de trabalho, o auxílio funeral, o auxílio maternidade,

o abono por casamento, benefícios para esposas abandonadas, assistência às donas de casa enfermas e auxílio-capacitação para os que trabalhavam por conta própria (trabalhadores autônomos). “A diversidade de tipos de benefícios é consistente com o princípio de classificação, onde diferentes tipos de necessidades devem ser atendidas por diferentes modalidades de benefícios” (LAVINAS e CAVALCANTI, 2007, p. 256).

Lavinas e Cavalcanti destacam que o relatório apresentava três elementos fundamentais para a elaboração do plano para a Seguridade Social: 1) a criação de um auxílio às crianças até 15 anos de idade ou até 16, se engajadas em atividade de ensino integral; 2) um sistema integrado de saúde e 3) a manutenção do pleno emprego.

A preocupação com a assistência às crianças se relacionava essencialmente aos diagnósticos que embasaram o Relatório e que davam conta de que, entre as principais causas da pobreza, estava a extensão das famílias. A pobreza das grandes famílias não poderia ser enfrentada por um sistema de seguro privado, daí a necessidade de se estabelecer um patamar de subsistência para os benefícios, pelo conceito de “necessidades humanas”. O tratamento médico e de reabilitação com todos os seus requisitos deveria ser assegurado por meio de um sistema universal administrado pelo Estado, de forma separada do pagamento de benefícios em dinheiro, e deveria ser financiado basicamente por tributos. A manutenção do pleno emprego, embora ocupasse algum destaque no Relatório, era vista até então mais como condição para o bom funcionamento do sistema de seguridade do que propriamente como objeto próprio de propostas de política (LAVINAS e CAVALCANTI, 2007, p. 257).

Essa concepção de Estado Social que se espalhou pela Europa no pós-Segunda Guerra foi sendo alcançado graças ao rápido crescimento econômico de alguns países, possibilitando a construção ampla de direitos civis e, pela primeira vez, a realização efetiva de direitos sociais básicos. “Os grandes aportes da visão beveridgiana revolucionária da proteção social e (...) universalizar acessos e direitos tornou-se a peça-mestre do sistema de inclusão e promoção da cidadania vigente nas democracias européias” (LAVINAS e CAVALCANTI, 2007, p. 254).

Nas duas décadas seguintes ao fim da Segunda Guerra Mundial, os governos de países da OCDE, responsáveis pela ampliação exponencial da produção mundial e do comércio internacional de produtos industrializados, seguiram uma política baseada na estabilidade interna e na construção de um amplo sistema de Segurança Social. Na figura de democracias de massa de Estados Sociais, a formação econômica altamente produtiva do capitalismo foi parcialmente sujeitada pela primeira vez ao modo social e mais ou menos harmonizada com a

auto-compreensão normativa de Estados constitucionais democráticos. Esse período é celebrado pela História Econômica como a “Era de Ouro”.

A integração entre um esquema de planejamento social centrado num sistema de seguridade social, com forte caráter redistributivo, e uma política econômica, monetária e fiscal, voltada para a expansão da atividade econômica e manutenção do pleno emprego seria a base fundamental que sustentaria o período de expansão do capitalismo europeu ocidental e a universalização dos sistemas de proteção social no continente (LAVINAS e CAVALCANTI, 2007, p. 258).

Na Europa pós-Segunda Guerra, políticos de todos os matizes deixaram-se guiar na construção do Estado Social por fazer uma leitura democrática desse processo. “Foi na dialética da igualdade jurídica e da desigualdade de fato que se fundamentou a tarefa do Estado Social de atuar no sentido de garantir as condições de vida que tornam possível um uso igualitário dos direitos civis divididos de modo igual” (HABERMAS, 2001). Ao reduzir intensamente a pobreza, o desemprego e a dependência completa do salário, o Estado Social dos países desenvolvidos pôde aumentar as capacidades políticas e reduzir as divisões sociais que são barreiras para a unidade política dos trabalhadores. “O *Welfare State* é em si uma fonte de poder vital” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 95). Segundo Boschetti (2003), a Seguridade Social, ao superar a lógica liberal de seguros mercantis, possui a potencialidade de transmutar-se em propriedade social e constituir-se em um dos principais mecanismos de promoção da igualdade e da cidadania.

Esping-Andersen (1991) analisou a formação dos vários regimes de *Welfare State* desenvolvidos em âmbito mundial, envolvendo combinações qualitativamente diferentes entre Estado, mercado e família. Dessa forma, agrupou esses regimes em três tipos.

No *Welfare State* liberal, predomina a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais e planos de Previdência Social modestos. Nesse modelo, os benefícios são restritos por se acreditar que estes podem desestimular a opção pelo trabalho. Esse sistema atinge uma clientela de baixa renda, em geral trabalhadores ou dependentes do Estado, encorajando o mercado passivamente – ao garantir apenas o mínimo – e ativamente – ao subsidiar esquemas privados de previdência. Os exemplos marcantes desse tipo de Proteção Social verificam-se em países anglo-saxões, tais como o Reino Unido, os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia.

A consequência é que esse tipo de regime minimiza os efeitos da desmercadorização, contém efetivamente o domínio dos direitos sociais e

edifica uma ordem de estratificação que é uma mistura de igualdade relativa da pobreza entre os beneficiários do Estado, serviços diferenciados pelo mercado entre as maiorias e um dualismo político de classe entre ambas as camadas sociais (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108).

O segundo tipo de regime, denominado de corporativista conservador, agrupa nações como a Áustria, França, Alemanha e Itália. Nesse modelo, a presença estatal foi ampliada e a “obsessão liberal com a mercadorização e a eficiência do mercado nunca foi marcante e, por isso, a concessão de direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controvertida” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 95). Dessa forma, o mercado enquanto provedor de benefícios sociais desempenha um papel secundário. “De outra parte, a ênfase estatal na manutenção das diferenças de status significa que seu impacto em termos de redistribuição é desprezível” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109).

Mas os regimes corporativistas também são moldados de forma típica pela igreja e por isso comprometidos com a preservação da família tradicional. A previdência social exclui tipicamente as esposas que não trabalham fora, e os benefícios destinados à família encorajam a maternidade. Creches e outros serviços semelhantes prestados à família são claramente subdesenvolvidos; o princípio de “subsidiaridade” serve para enfatizar que o Estado só interfere quando a capacidade da família servir a seus membros se exaure (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109).

O terceiro tipo de *Welfare State*, denominado de social-democrata, adotado por uma minoria de países – essencialmente os escandinavos – parte do princípio do universalismo e desmercadorização dos direitos sociais. Nesse regime, se busca a igualdade com os melhores padrões de qualidade e não uma igualdade das necessidades mínimas. Nele, todas as camadas sociais são incorporadas a um sistema universal. “Esse modelo exclui o mercado e, em consequência, constrói uma solidariedade essencialmente universal em favor do *Welfare State*. Todos se beneficiam; todos são dependentes; e supostamente todos se sentirão obrigados a pagar” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 110). Nesse modelo, não se espera a exaustão da capacidade de ajuda familiar por se tratar de um sistema que capacita a independência individual.

O resultado é um *Welfare State* que garante transferências diretamente aos filhos e assume responsabilidade direta pelo cuidado com as crianças, os velhos e os desvalidos. Por conseguinte, assume uma pesada carga de serviço social, não só para atender as necessidades familiares, mas também para permitir às mulheres escolherem o trabalho em vez das prendas domésticas (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 110).

De acordo com Esping-Andersen, a característica mais notável desse último modelo é a fusão entre serviço social e trabalho, pois além deste, nenhum dos outros dois tipos de regime adotaram o pleno emprego como parte integral de sua prática de Bem-Estar Social. Dessa forma, o modelo escandinavo está comprometido com o pleno emprego por depender dele para a sua concretização, afinal, o elevado custo de manutenção desse sistema de Bem-Estar solidário, universalista e desmercadorizante exige minimizar os problemas sociais e maximizar os rendimentos, essenciais para o seu financiamento.

Os processos políticos e econômicos responsáveis pela origem e desenvolvimento do *Welfare State*, independentemente de seu modelo, é analisado em Marques (1997). De forma resumida, a autora explicita os fatores responsáveis pelo desenvolvimento do Estado Social a depender do autor em questão. Haroldo Wilensky, Richard Titmuss e Thomas H. Marshall analisam o *Welfare State* a partir das necessidades oriundas das mudanças provocadas pela industrialização nas sociedades. Para James O'Connor e Claus Offe, o *Welfare State* é uma resposta às demandas de acumulação e legitimação do sistema capitalista. O *Welfare State* é visto como resultado da ampliação progressiva de direitos civis, políticos e sociais para autores como Pierre Rosanvallon e, novamente, Thomas Marshall. Para Ian Gough e Gosta Esping-Andersen, o *Welfare State* é resultado de acordo entre o capital e o trabalho organizado. Finalmente, o *Welfare State* é visto como resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas para autores como Hugk Hecló, Theda Skoepol, Ann Shola Orloff e Margareth Weir. De acordo com Marques, todos esses fatores acima citados nem sempre são considerados igualmente importantes para os diversos analistas do desenvolvimento do *Welfare State*. E mesmo dentro de um dos fatores indicados anteriormente, existem análises distintas sobre como teria ocorrido o desenvolvimento do Estado Social.

Wilensky, representante da linha de pensamento que enfatiza as mudanças provocadas pela industrialização, destaca a alteração da vida familiar ditando novos papéis aos seus integrantes e diminuindo a sua capacidade de determinar a reprodução da força de trabalho. Dessa forma, os programas sociais passaram a ser construídos para a promoção da coesão e integração social. O financiamento desses programas sociais só foi possível com a produção de excedentes gerados e acumulados no processo de industrialização. Ainda dentro da visão acerca das mudanças promovidas pela industrialização, o eixo de análise de Titmuss indica que a sociedade teria construído um Estado Social que responderia às novas necessidades daí decorrentes, relacionadas a um homem mais dependente de uma Proteção Social estruturada em função de uma vida mais individualizada e especializada. Por fim, existem ainda análises

que atribuem o desenvolvimento do *Welfare State* a partir da evolução lógica e natural da própria ordem social decorrente da industrialização, destacando-se, nesse caso, os trabalhos de Marshall. Ou seja, passado o período inicial da industrialização e instalado o novo modo de vida a ela associados, as linhas de força do sistema social teriam se tornado independentes, de forma que esse sistema se ampliaria e se consolidaria, animado por sua própria dinâmica.

Para aqueles que compreendem o *Welfare State* como uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista, caso de O'Connor e Offe, o investimento e o consumo sociais seriam destinados a aumentar a produtividade do trabalho e a rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho. Além disso, as despesas sociais buscariam legitimar o sistema mediante a redução dos efeitos negativos da acumulação. O *Welfare State* cumpriria assim a função de corrigir e compensar distorções dentro do processo de acumulação capitalista no plano social. Seria a contrapartida fundamental para o funcionamento do sistema capitalista.

Já para a visão de *Welfare State* que compreende ser ele o resultado da ampliação progressiva de direitos civis, políticos e sociais, defendida por Marshall e Rosanvallon, o Estado Social estaria dentro do âmbito de desenvolvimento do conceito de cidadania mediante o prolongamento dos direitos civis, sendo os programas sociais de responsabilidade do Estado o corolário desse processo.

Para a visão de que o *Welfare State* seria o resultado de acordo entre o capital e o trabalho organizado, representada por Gough e Esping-Andersen, os programas sociais seriam destinados à reprodução da força de trabalho e da população, contribuindo para a manutenção do processo de acumulação do capital, de forma legítima. Mas isso não teria ocorrido de forma automática. Para Gough, esse processo decorreu da pressão exercida pelas classes sociais subordinadas e outros grupos organizados. Assim, o desenvolvimento do *Welfare State* pode ser visto como expressão do acordo realizado entre capital e trabalho a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Esping-Andersen (1991), analisa as diferenças existentes entre os sistemas de proteção através do peso social ativo que os trabalhadores assumem em cada sociedade, sendo que as lideranças de peso entendem a importância da implantação de programas sociais para desmercantilizar parte do custo de reprodução da força de trabalho.

Por último, há uma linha de análise que acredita na formação do *Welfare State* como o resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas. Segundo Heclo, Skoepol, Orloff e Weir, o surgimento do Estado Social estaria relacionado à capacidade e à estrutura do Estado. Assim sendo, para a configuração do *Welfare State*, não haveria variáveis externas ao Estado.

Segundo Marques, todas essas teorias existentes são insuficientes para explicar o *Welfare State*, pois tendem a eleger apenas uma variável independente como única explicativa do fenômeno.

No meu ponto de vista, uma variável pode, na melhor das hipóteses, assumir principalidade. Considero um equívoco atribuir importância aos fatores econômicos ou aos fatores políticos alternadamente. Dessa maneira é abandonada a perspectiva de analisar como esses fatos interagem entre si, perdendo-se parte da riqueza do processo de construção dos sistemas de proteção social (MARQUES, 1997, p.33).

Nesse sentido, Marques defende que o atual sistema de Proteção Social é mais do que um produto da industrialização. Considera a autora que ele é resultado do embate entre os trabalhadores e o padrão de acumulação taylorista/fordista, sendo funcional para esse padrão capitalista, mas isso não permite afirmar que ele foi criado para servir aos seus interesses.

Assim, embora defendendo que os sistemas de proteção tenham contribuído, e muito, para viabilizar a acumulação fordista – tanto do ponto de vista do consumo, como na “domesticação” da classe trabalhadora –, seu desenvolvimento não foi pensado para tanto. Os que apenas compreendem o “*Welfare State*” como um instrumento de dominação e legitimação da classe dominante estão, no meu entender, confundindo a essência do Estado capitalista com as formas assumidas, por ele, no processo histórico de sua formação (MARQUES, 1997, p. 34).

Sendo assim, apesar de o *Welfare State* ser funcional para a acumulação capitalista, é fundamental encará-lo como resultado de uma série de conquistas dos trabalhadores e não como um plano de sucesso da classe dominante.

De acordo com Bruno (2007), as instituições da Seguridade Social são componentes fundamentais da relação salarial, atenuando os efeitos adversos e os fatores de instabilidade inerentes à acumulação de capital.

A proteção social é um valor extrínseco à lógica da acumulação capitalista cujos objetivos não são sociais *ex ante*. Conforme os ensinamentos da Economia Política, a produção em sociedades que se organizam sob o capitalismo tem por objetivo prioritário a apropriação dos valores de troca através dos valores de uso ofertados nos diversos mercados. A acumulação capitalista não está voltada para a satisfação das necessidades sociais, pois somente a demanda efetiva, ou os gastos concretos dos indivíduos, são considerados por este tipo de economia e é neste sentido que a relação mercantil tende a perpetuar o fenômeno da exclusão social. Neste contexto, os papéis do Estado, incluindo as instituições de proteção social, são compromissos sociais fundamentais à regulação do sistema sócioeconômico,

uma vez que este não encontra suas condições de estabilidade macroeconômica e de coesão social unicamente com base na lógica mercantil e em propriedades derivadas dos comportamentos otimizadores individuais (BRUNO, 2007, p. 109).

Portanto, um sistema de Seguridade Social restrito e com benefícios não universais tende a promover tanto dinâmicas medíocres de crescimento econômico quanto o aprofundamento das desigualdades sociais. De acordo com Bruno, as análises dos países da OCDE mostram que os sistemas de Seguridade Social foram fundamentais à alta performance econômica do pós-Segunda Guerra.

A lição teoricamente pertinente é que as proposições de reformas e a análise das configurações atuais dos sistemas de seguridade social necessitam também de uma abordagem macroeconômica e não apenas contábil ou atuarial. Devem ser considerados os seus impactos sobre a dinâmica da acumulação de capital que está na base do processo de geração de emprego e de renda (BRUNO, 2007, p. 109).

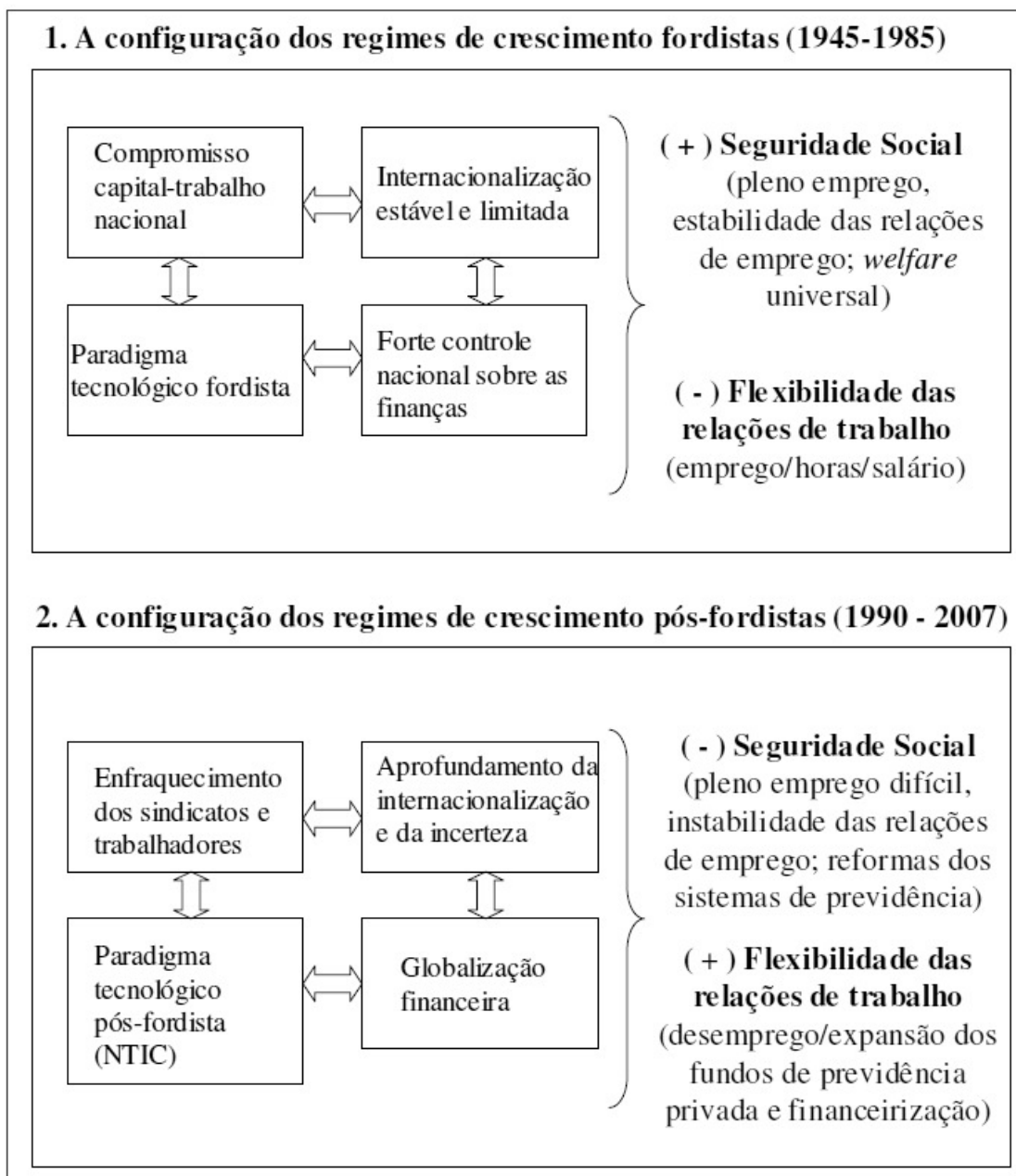
Bruno adverte ainda que o referencial teórico tradicional, de origem neoclássica e walrasiana, não é adequado para a análise da Seguridade Social, pois nos quadros desta axiomática, os sistemas de Proteção Social sempre introduziriam fatores que afastam as economias de um equilíbrio ótimo-paretiano.

2.2 A CRISE DA SEGURIDADE SOCIAL

O capitalismo contemporâneo passa por profundas transformações sociais, que se manifestam no mundo do trabalho. Essas transformações têm início com a desaceleração do crescimento econômico que havia ocorrido no período entre 1950 e 1970. Após três décadas excepcionais, em que o capitalismo se expandiu em ritmo acelerado e com pleno emprego nos países desenvolvidos, a economia passa a apresentar taxas de crescimento medíocres e taxas de desemprego extremamente elevadas. É nesse cenário que se impôs o neoliberalismo.

O Estado Social começa a ser questionado a partir da metade dos anos 1970 e, principalmente, nos anos 1980. A economia capitalista, que segue sua própria lógica, não pôde corresponder a todas essas premissas exigentes do Estado Social. “Os mercados são surdos para as informações cuja linguagem não seja a dos preços.” (HABERMAS, 2001). É nesse contexto que as ideias neoliberais se tornaram predominantes e começaram a tentar corroer a estrutura do Estado Social (figura 1).

Figura 1: Seguridade Social e regimes de crescimento fordistas e pós-fordistas



Fonte: Boyer (2000) apud Bruno (2007, p. 110)

Nota: NTIC = novas tecnologias da informação e da comunicação

O esquema apresentado por Bruno (2007), baseado em Robert Boyer, compara a organização econômica fordista e pós-fordista e a maneira como a Seguridade Social se estabelece mediante essa organização. O esquema é auto-conclusivo. No período de predominância do regime de acumulação fordista, os sistemas de Seguridade Social foram montados e aplicados nos países da OCDE e em alguns outros países do mundo, baseados na busca do pleno emprego e na universalização dos mecanismos de Proteção Social públicos. Porém, atualmente, na dominância do processo de acumulação pós-fordista, ocorre o

enfraquecimento da Seguridade Social decorrente da intensificação dos processos de desestabilização das relações de trabalho, que provoca a desestruturação da Proteção Social pública e a implementação de uma lógica de privatização dos serviços sociais em um ambiente de financeirização mundial.

O Estado Social buscou assumir uma figura institucional segundo a qual uma sociedade justa, composta democraticamente, pode atuar reflexivamente sobre si de modo amplo. Hoje, esse processo é posto em questão pela ideia de mundialização, associado a retomada do discurso liberal, com todas as suas nuances sociais, políticas e, principalmente, econômicas. O Estado Social expandiu-se em diversos países até os anos 1980. Mas, desde então, em todos os países da OCDE houve diminuição do valor dos benefícios e dos reembolsos, ao mesmo tempo em que foi dificultado o acesso aos direitos concedidos pela Segurança Social e aumentou a pressão sobre os desempregados (HABERMAS, 2001).

Essa tendência se acentua a partir da segunda metade da década de 1980, principalmente depois dos acontecimentos geopolíticos ocorridos entre os anos 1989 e 1991, relacionados ao quase desaparecimento do sistema socialista, (queda do muro de Berlim, reunificação da Alemanha e fragmentação da ex-URSS). Assim sendo, o mundo viu reflorescer com grande força a visão sócio-econômica liberal, agora denominada de neoliberalismo.

Os neoliberais passam a ver o Estado Social como um empecilho às dinâmicas do livre mercado. Segundo Habermas, a deterioração social é um efeito da política neoliberal e das transformações estruturais por ela promovida.

Os novos paradigmas da economia mundial, nascidos a partir dos anos 1980, em meio a diversas crises políticas e econômicas, marcam o ponto de partida da ascensão da nova direita como força político-ideológica. Para Laurell (1995), o discurso oportunista dos neoliberais propõe uma explicação para a redução do ritmo de crescimento econômico e oferece uma proposta para sair dela. Sua explicação parte do postulado de que o mercado é o melhor mecanismo regulador dos recursos econômicos e da satisfação das necessidades dos indivíduos, onde se conclui que todos os processos que apresentam obstáculos, controlam ou suprimem o livre jogo das forças de mercado terão efeitos negativos sobre a economia, o bem-estar e a liberdade dos indivíduos.

Esses processos, então negativos, derivariam do intervencionismo estatal, expresso na política econômica keynesiana e nas instituições de bem-estar. O intervencionismo teria aumentado como resultado da democracia representativa eleitoral e pelo peso das corporações, principalmente os sindicatos. Segundo a nova direita, isso demandou interesses

impossíveis de serem cumpridos, e tendiam a incrementar a intervenção estatal e a restringir o livre mercado e a iniciativa individual.

O pensamento neoliberal sustenta ainda que o intervencionismo estatal é antieconômico e antiprodutivo, não só por provocar a crise fiscal do Estado e a revolta dos contribuintes, mas sobretudo porque desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar. Além disso, esse intervencionismo seria ineficaz por que tende ao monopólio econômico estatal sob a tutela de interesses particulares de grupos organizados, em vez de responder às demandas dos consumidores espalhados pelo mercado. Também seria ineficiente por não conseguir eliminar a pobreza, mas piorá-la, tornando os pobres dependentes do paternalismo estatal.

Para os neoliberais, a solução seria a reconstituição do mercado, a competição e o individualismo, eliminando a intervenção do Estado tanto na economia como nas funções de planejamento, através da privatização, da desregulamentação das atividades econômicas e da redução das funções relacionadas ao bem-estar social.

Entretanto, apesar de todo esse antiestatismo, os neoliberais querem um Estado que seja capaz de garantir um marco legal adequado para se criarem as condições propícias à expansão do mercado. Ou seja, desejam um Estado que esteja de acordo com seus interesses particulares.

No campo específico do bem-estar social, os neoliberais sustentam que ele pertence ao âmbito privado e que o Estado só deve intervir para garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que a iniciativa privada não pode ou não quer produzir. Rechaça o conceito dos direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los via a ação estatal. O neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais.

De fato, para Friedman e seus seguidores, é o próprio Estado de bem-estar social – o sistema de políticas sociais – o responsável por muitos ou quase todos os males que nos afligem e que têm que ver com a crise econômica e o papel do Estado. Com efeito, para estes liberais o financiamento do gasto público em programas sociais trouxe as seguintes perversões: a ampliação do déficit público, a inflação, a redução da poupança privada, o desestímulo ao trabalho e à concorrência, com a conseguinte diminuição da produtividade, e até mesmo a destruição da família, o desestímulo aos estudos, a formação de “gângues” e a criminalização da sociedade. Portanto, além da ortodoxia em matéria de política econômica (com a devida contenção do crédito, a retomada do equilíbrio orçamentário, a diminuição dos tributos e das regulamentações sobre as empresas), a proposta liberal significa o corte no gasto social e a desativação dos programas sociais públicos (DRAIBE, 1993, p. 90).

As estratégias concretas idealizadas pelos governos neoliberais para reduzir a ação estatal no terreno do bem-estar social são: a privatização do financiamento e da produção dos serviços; os cortes dos gastos sociais; a eliminação dos programas e a redução dos benefícios; a canalização dos gastos para os grupos carentes; e a descentralização em nível local (LAURELL, 1995).

A crítica neoliberal ao Estado de Bem-Estar Social é centrada em oposição àqueles elementos da política social que implicam desmercantilização, solidariedade social e coletivismo. Essa crítica condena os direitos sociais, o universalismo, a dissociação entre benefícios e contribuição trabalhista, além da administração e produção pública de serviços. Ou seja, os neoliberais criticam os elementos que caracterizam, sobretudo, o Estado de Bem-Estar Social democrata (LAURELL, 1995).

Segundo Laurell, o projeto neoliberal tenta impor um novo padrão de acumulação, uma nova etapa de expansão capitalista, um novo ciclo de concentração de capital. Esse projeto traz consigo o enfraquecimento das classes trabalhadoras e, com isso, das suas reivindicações. Acrescenta-se aí, o objetivo econômico de destruir as instituições públicas, para estender os investimentos privados a todas as atividades econômicas rentáveis. A desconstrução do Estado Social é a consequência imediata de uma política econômica voltada para a oferta, que visa a desregulamentação dos mercados, a redução das subvenções e a melhoria das condições de investimentos, o que inclui uma política monetária e fiscal antiinflacionária, bem como a diminuição de impostos diretos, a privatização de empresas estatais e procedimentos semelhantes.

Entretanto, o resultado de tais políticas é desastroso. São indubitáveis os indicadores de aumento da pobreza e da insegurança social devido ao crescimento das disparidades salariais, e também inegáveis as tendências de desintegração social (HABERMAS, 2001).

Para os neoliberais, no âmbito de uma economia mundializada, os Estados nacionais só podem melhorar suas posições mediante a limitação da ação estatal. Segundo Habermas, a mundialização da economia destrói uma constelação histórica que havia provisoriamente permitido o compromisso do Estado Social. Dessa forma, a combinação bem sucedida do Estado Administrativo, Fiscal, Nacional e Social, está ameaçada na medida em que o processo de mundialização foge às intervenções de um Estado Regulador. Habermas aponta que na visão neoliberal a palavra de ordem hoje é “estado enxuto” e dentro da lógica econômica vigente, o capital “grita em coro” pela redução dos tributos, alegando que apenas um mercado competitivo sobrevive à batalha econômica global. Nesse contexto, em nome da mundialização econômica, setores pressionam pela redução dos impostos, o que provoca uma

regressão dos investimentos sociais e um aumento do rigor no que tange às condições de acesso ao sistema de Segurança Social. Sob a pressão de mercados mundializados, os governos nacionais perdem cada vez mais a capacidade de influenciar no circuito econômico mais amplo.

Muitas mudanças estão em curso dentro do Estado Social. Embora não tenha sido totalmente desmantelado, há sinais de que está sendo reestruturado. Cortes têm ocorrido em diversos programas, os quais fazem parte da história de muitos países. As implicações sociais negativas desse processo são agravadas pelos efeitos da política econômica sobre o emprego, os salários e a distribuição de renda, provocando um aumento da pobreza relativa e absoluta e da exclusão social. Segundo Habermas, não se deve fechar os olhos diante dos custos da “transformação” ou dissolução do Estado Social, pois isso significaria uma monetarização irresponsável do mundo e da vida.

De acordo com Marques (1997), o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social esteve intimamente ligado ao período no qual o quase pleno emprego foi uma realidade em vários países desenvolvidos, quando os trabalhadores tinham força para aumentar suas conquistas. Mesmo que parte destas conquistas ainda vigore no mundo do trabalho, o enfraquecimento dos sindicatos e dos partidos da classe trabalhadora já ameaça os direitos historicamente adquiridos. Além disso, Marques aponta que a manutenção de um desemprego elevado, a exclusão social e o aumento do número de aposentados em função da elevação da expectativa de vida têm provocando a elevação da demanda pelos serviços de Proteção Social. Se nos anos dourados a Seguridade Social era financiada pelo crescimento da receita fiscal dos Estados, recentemente, o limitado crescimento econômico comprometeu as receitas fiscais que sustentavam a Proteção Social de diversas nações.

Para enfrentar esses novos desafios da concorrência capitalista mundializada, a principal opção adotada pelos modelos neoliberais passou a ser a redução dos direitos trabalhistas historicamente conquistados, opção essa que encontra pouca resistência por parte dos sindicatos de trabalhadores, enfraquecidos em termos de classe.

(...) a situação atual do mundo do trabalho é decorrente da desfavorável relação de forças em que se encontram os trabalhadores e, também, das condições surgidas pelo fim da onda larga de expansão capitalista nos anos 70. Nesse sentido, as tentativas de destruição dos sistemas de proteção e o clamor pelo estabelecimento de novas relações de trabalho devem ser compreendidos como tentativas do capital recompor sua lucratividade diante do quadro adverso da crise (MARQUES, 1997, p. 13).

Nesse contexto de enfraquecimento das visões construídas nos anos seguintes ao pós-Segunda Guerra, torna-se necessário analisar os impactos das mudanças ocorridas no mundo do trabalho em relação aos programas sociais.

Para entender esse processo, é preciso analisar as raízes da crise do regime de acumulação fordista e entender como o capital, através do processo de acumulação flexível, procura recompor suas bases ideais de lucratividade. Também se faz necessário analisar os impactos dessa crise e das mudanças no mundo do trabalho nos programas de Proteção Social, além das iniciativas realizadas por diferentes governos no sentido de conter as despesas e melhorar a situação financeira dos sistemas de Seguridade. Os programas de Proteção Social apresentam dificuldades causadas pelo aumento do número de segurados, pelo arrefecimento econômico que conteve a arrecadação e pela manutenção de elevados índices de desemprego que provocam a redução do número de contribuintes em relação ao número de segurados.

Ao longo dos últimos trinta anos, as condições de vida da classe trabalhadora foram se deteriorando. Isso ocorre ao mesmo tempo em que se amplificam os questionamentos em relação às linhas de ação do regime de acumulação fordista e se restabelecem os princípios básicos do capitalismo concorrencial.

Entre os principais fatores responsáveis por essas mudanças, destacam-se o arrefecimento do intenso crescimento da economia visto após a Segunda Guerra Mundial, a introdução de novas tecnologias e formas de organização do trabalho e da produção nos processos produtivos e a mudança de ambiente político provocada pela derrocada das economias planificadas (MARQUES, 1997).

Marques e Mendes (2001) afirmam haver pensadores que apontam a criação e aplicação de novas tecnologias, principalmente às com base técnica na microeletrônica, o motivo exclusivo das economias não estarem criando os postos de trabalho necessários para atender à oferta de trabalho. Esses analistas consideram que a produtividade inerente ao uso das novas tecnologias é tão elevada que mesmo a forte redução da taxa de crescimento populacional, observada nas últimas décadas, não tem sido capaz de atenuar o impacto negativo sobre o mercado de trabalho. No entanto, esse tipo de abordagem é contestado, pois apesar da adoção das novas tecnologias, o aumento da produtividade observada nas economias desenvolvidas ocorre a níveis muito mais baixos do que aqueles do período de auge da acumulação fordista.

A generalização do que é observado em uma determinada planta ou setor de atividade é um dos erros metodológicos mais comuns e mais antigos no

campo da economia, principalmente entre aqueles que perseguem o pensamento neoclássico. Os ganhos de produtividade indubitáveis das novas tecnologias não se constituem gerais exatamente porque sua introdução no aparelho produtivo acontece em uma situação de retração da demanda, servindo muito mais para reduzir o custo das empresas que lutam por se manter no mercado, do que para ampliar sua participação. (...) Dessa forma, o principal elemento inibidor da demanda por trabalho fica por conta do fraco desempenho das economias desenvolvidas (...) (MARQUES e MENDES, 2001, p. 168).

Os indícios do esgotamento do ciclo de crescimento do pós-Segunda Guerra começam a se apresentar no final da década de 1960. Eles se manifestaram de várias maneiras, sendo possível destacar, por exemplo, os questionamentos dos trabalhadores em relação a organização do trabalho fordista no que diz respeito a salários e condições de trabalho. “No momento em que os trabalhadores começam a impedir a intensificação dos métodos de trabalho, a organização fordista perdeu a capacidade de se manter como veículo da acumulação do capital” (MARQUES, 1997, p.53).

Quando a taxa de lucro começa a cair, a crise se estabelece. A origem desse processo está no fato do regime fordista, como técnica de organização e controle dos trabalhadores, não ser mais eficiente para o livre desenvolvimento das forças de acumulação capitalista, além do fato de a concorrência entre capitalistas se acirrar de forma intensa, fazendo com que as empresas busquem formas de reduzir custos e, ao mesmo tempo, aumentar a produtividade. A partir daí, se acelera a difusão de novas tecnologias e formas de organização da produção e do trabalho.

(...) a adoção de novas tecnologias no aparelho produtivo, especialmente as com a base técnica na microeletrônica, a reestruturação econômica que acompanha essa modernização e as mudanças no campo da organização da produção aceleram, em relação ao passado, a economia de utilização de trabalho assalariado. Nesse sentido, parte do elevado nível de desemprego com que convive a maioria das economias desenvolvidas caracteriza-se como tecnológico (MARQUES, 1997, p. 60).

A partir dos anos 1980, ocorreu uma mudança significativa na estrutura de emprego e da capacidade de se gerar trabalho. Isso fica evidenciado pelo número considerável de pessoas que não encontram ocupação regular, muito diferente das três décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial. Segundo Marques, trata-se de um desemprego que não cederá após essa fase de reestruturação, nesse período de adequação das empresas frente às novas formas de produção. Os empregos gerados associados a essas novas tecnologias não compensarão as

dispensas provocadas pelos ganhos de produtividade, que passam a ser apropriados apenas pelos capitalistas.

Essa nova configuração resultou em um baixo padrão de acumulação (enquanto norma), na manutenção de elevadas taxas de desemprego, na redução dos salários, precarização das relações de trabalho (aumento da intensidade do trabalho, contrato por prazo determinado, ausência de direitos trabalhistas e sociais, trabalho noturno, trabalho em fim de semana, entre outros), e transferência de plantas para os países da Europa do Leste, anteriormente sob a influência da antiga URSS, e mesmo para a China e outras nações onde o custo da força de trabalho é irrisório. Então, o capitalismo hoje se apresenta como um regime de baixa acumulação (em outras palavras, de baixas taxas de investimento e de crescimento) e elevado nível de lucro (MARQUES, 2009).

Estamos diante do mercado de trabalho flexível. Os ganhos de produtividade provocam o desemprego e a flexibilidade do equipamento e da organização da produção, que permitem às empresas responderem rapidamente às alterações de demanda, suscita o surgimento de um contingente de trabalhadores que são expulsos das empresas. Ao mesmo tempo, a tão defendida flexibilidade da força de trabalho pressupõe direitos flexíveis para os trabalhadores.

No lugar de ser uma exigência das novas tecnologias, a estratégia colocada em prática pelas empresas, em relação à força de trabalho, visa a garantir a obtenção da mais alta taxa de lucro possível num ambiente de mercado incerto e de acirrada competição. A chamada flexibilização nada mais é do que uma forma de promover a redução significativa do custo fixo com a mão-de-obra. É claro que para isso, as empresas precisam levar uma luta sem quartel contra os direitos trabalhistas e sociais. O irônico disso tudo é que o avanço da desregulamentação do mercado de trabalho significa, apesar de todas as resistências, que a classe trabalhadora se encontra acuada, em posição totalmente diferente daquela que a levou ao questionamento dos princípios da organização fordista (MARQUES, 1997, p. 69).

Segundo Marques, o que se presencia em relação ao mercado de trabalho na atualidade é a manutenção de taxas de desemprego extremamente elevadas e a utilização crescente do trabalho temporário e a tempo parcial. Está ocorrendo o abandono da partilha da produtividade mediante ruptura da relação estabelecida entre capital e trabalho no pós-Segunda Guerra. Dessa maneira, a segurança advinda do pleno emprego, dos sistemas de Proteção Social e dos acordos coletivos de trabalho passa a ser substituída pela flexibilização do trabalho, deteriorando-se os salários e fazendo do emprego um direito de poucos.

Do ponto de vista socioeconômico, a “nova economia” tem um enorme potencial de aumento da produtividade, mas elimina postos de trabalho, particularmente nas faixas de baixa qualificação, reforçando as desigualdades de renda, especialmente após o desmonte parcial dos sistemas de proteção social erigidos no período pós-guerra (SILVA, 2004a, p. 42).

Os sistemas de Proteção Social dos países desenvolvidos já mostravam alguma fragilidade em relação ao seu financiamento mesmo antes das mudanças mais significativas que ocorreram no mercado de trabalho. Isso decorria do aumento das despesas na esfera da saúde e aposentadoria e da queda do número de contribuintes em relação aos segurados em função do envelhecimento da população e da maturidade dos sistemas. Na nova realidade do mundo do trabalho, os sistemas de Proteção Social sofrem pressão por mudanças devido a redução da capacidade de financiamento (relacionado à redução do número de contribuintes em função do aumento do desemprego), dos novos gastos provocados pelo aumento do pagamento de benefícios associados ao seguro-desemprego e a outros programas sociais relacionados à pobreza. Devido à crise fiscal verificada em muitos países e a resistência à elevação da carga tributária, o aumento da participação do Estado no financiamento dos sistemas de Proteção não teve continuidade. Isso obrigou diversos países a adotarem medidas como a da redução dos benefícios para aposentados e dos indivíduos que recebem o seguro-desemprego, principalmente pelo fato das aposentadorias – em função do envelhecimento da população e da maturidade do sistema – e o seguro-desemprego – devido o aumento de desempregados dentro da lógica da flexibilização do mercado – serem dois setores da Seguridade Social com grande peso nas contas dos sistemas sociais.

2.3 OS AJUSTES PARCIAIS DA SEGURIDADE SOCIAL

Na Europa e América Latina, principalmente a partir da década de 1980, cresceu a polêmica em torno da suposta necessidade de reforma de seus sistemas de Seguridade Social. Para os defensores do estado mínimo, a crise fiscal vivenciada por diversos países é o argumento suficientemente forte para justificar a redução das despesas do Estado, sendo a Previdência Social o alvo favorito dos neoliberais, interessados na ampliação dos sistemas de previdência por meio da modalidade de capitalização e na disseminação de fundos de pensão privados e públicos que possam gerar um volume de capital a serviço do mercado financeiro (CHESNAIS, 2005 e 2006).

(...) desde que o mundo capitalista foi surpreendido pelos primeiros indícios de que algo não ia bem no círculo virtuoso do padrão de acumulação fordista, (...) os governantes e especialistas de diferentes matizes advogam o fim dos sistemas de proteção social construídos e desenvolvidos no período do pós-guerra. Durante esse tempo, contudo, apesar de o pensamento liberal ter obtido importantes vitórias, essas basicamente resultaram nas reformas ocorridas na América Latina, pois, no centro do *Welfare State*, os avanços não chegaram a descaracterizar as estruturas existentes (MARQUES e MENDES, 2001, p. 165).

Por trás dessa preocupação relativa aos sistemas de Proteção Social, destacava-se a manutenção das altas taxas de desemprego nos países capitalistas avançados, o que comprometia a arrecadação das receitas de contribuição de empregados. Além disso, muitos regimes de Previdência começaram a apresentar problemas contábeis em relação ao total arrecadado junto aos contribuintes e o saldo gasto com os beneficiários, isso tudo em função da nova situação do mercado de trabalho e pela tendência ao envelhecimento da população, sendo essa última já verificada antes mesmo dessa crise surgir. A situação financeira dos sistemas de proteção, conseqüentemente da Previdência Social, se agrava também em decorrência de uma tendência ao aumento de gastos com a saúde desde os anos 1960.

Não há como negar que os fatores que animaram os primeiros diagnósticos com relação à necessidade de reformas radicais não só se mantêm presentes como fortalecidos: elevadas taxas de desemprego; crescimento medíocre das economias; e envelhecimento da população. A esses fatores se deve acrescentar o objetivo estratégico de combate ao déficit público, definido pela União Monetária Européia (UME), através do Pacto de Estabilidade e Crescimento, como necessariamente inferior a 3% do PIB, e, no caso do Brasil, definido pelo Fundo Monetário Internacional. Nas duas situações, a busca do equilíbrio fiscal ou de superávit significa a inviabilidade da utilização da política fiscal como instrumento da sustentação da demanda (MARQUES e MENDES, 2001, p. 165).

Para manter o equilíbrio financeiro, muitos desses países mais avançados adotaram alguns procedimentos a partir dos anos 1980. Entre eles destacam-se o aumento das contribuições sociais; maior participação dos usuários nas despesas com assistência médica; incentivo à complementação das aposentadorias através de entidades privadas e a redução das diferenças em termos de valores das aposentadorias, com reajustes maiores para as de menor valor frente àquelas de níveis mais elevados. Concomitantemente às mudanças apontadas, foram implantadas políticas que garantissem mínimos de renda e foram promovidos aumentos da participação do Estado no financiamento da Proteção Social.

Na década seguinte, nos anos 1990, novas medidas foram tomadas, tais como o aumento da idade para a concessão da aposentadoria e tratamento igual para os gêneros

(homens e mulheres) em alguns países. Mesmo assim, nos países europeus de forte tradição sindical, a Proteção Social pública, universal e sob regime de repartição continuou sendo o principal sistema de apoio existente.

Na realidade, as dificuldades nos países centrais foram respondidas com o aporte de mais recursos para a Seguridade Social, a fim de se fazer frente às conseqüências da redução intensa do ritmo de crescimento verificada nesses países (tabela 1).

Tabela 1: Despesas com Seguridade Social (% do PIB)

Países	1960	1970	1980	1990	1995**
EUA	7,3	10,4	12,0	14,5	-
CEE	4,1	5,7	10,5	11,5	28,5
Alemanha	18,1	19,5	25,4	24,0*	29,0
Reino Unido	10,2	13,2	16,4	20,3*	27,5
França	13,2	16,7	23,5	26,6	30,0
Grécia	7,0	9,0	11,0	20,6	21,0
Suécia	10,8	16,7	32,4	33,9	35,5

Fontes: OCDE, **Eurostat apud Marques e Mendes (2001, p. 170)

(*) Refere-se à média de 1988-89

O fato de essas demandas terem resposta é indicativo não só do quanto os países europeus estão impregnados dos princípios que impulsionam a construção do *Welfare State*, como também de serem sociedades democráticas, em que a pressão e resistência dos interessados na manutenção dos sistemas de proteção social são ouvidas e consideradas (MARQUES e MENDES, 2001, p. 170).

Marques e Mendes explicam que as mudanças na Proteção Social verificadas a partir dos anos 1980, nos países desenvolvidos, foram bastante pontuais, baseadas na elevação da participação dos usuários e dos contribuintes e na atuação sobre as condições de oferta e demanda dos benefícios e serviços concedidos pela Seguridade Social. Porém, as propostas de reformulação completa da Proteção Social não foram efetivadas em nenhum país central.

Nos países desenvolvidos, no campo previdenciário, além da ampliação das contribuições, principalmente de trabalhadores, verificou-se a redução dos valores dos

benefícios¹⁶ e o aumento das dificuldades ao acesso a aposentadoria para indivíduos com menos de 65 anos.

Na América Latina, as experiências neoliberais em relação à Seguridade Social foram mais intensas. Nos países latino-americanos, a Proteção Social sempre foi precária, sendo incapaz de atingir o conjunto total da população e, muitas vezes, não constituindo um sistema unificado e sim formado por diversos regimes de base corporativa.

Conforme relata Andrade (2007), mesmo em um ambiente de pressões sobre os sistemas de bem-estar dos países centrais, na década de 1980 ocorreu o aperfeiçoamento dos mecanismos públicos de Seguridade Social de alguns países latino-americanos. Porém, logo em seguida, esses mesmos mecanismos começaram a ser criticados pela lógica neoliberal na década de 1990. Esses questionamentos decorriam da ideia de que a Proteção Social pública deveria ser reduzida (principalmente nos sistemas previdenciários), para fazer frente ao desemprego em expansão e pelo envelhecimento da população.

As mudanças que passaram a ser promovidas nos sistemas de Seguridade Social da América Latina nos anos 1990, ironicamente logo após a consolidação desses mesmos mecanismos de Proteção Social em muitos países da região, foram baseadas na reforma chilena, maior experiência neoliberal de desestruturação desses mecanismos, ainda no início da década de 1980.

A partir de 1981, o Chile capitaneou uma das reformas mais radicais na história dos estados de bem-estar social em todo o mundo. Fundamentalmente, a reforma chilena caracterizou-se por um reposicionamento do Estado no chamado “núcleo pesado” da seguridade social, constituído das aposentadorias e pensões. O sistema público, majoritariamente baseado no sistema de repartição, foi substituído por um sistema privado, administrado por sociedades anônimas de finalidade exclusiva e baseado na capitalização privada e individual. Ou seja, o regime de benefícios previdenciários de seguro social foi substituído por um sistema de poupança obrigatória, administrado por organismos privados (as AFP), passando a ser papel do Estado prover um benefício assistencial mínimo aos idosos, condicionado a um atestado de pobreza (ANDRADE, 2007, p. 124).

Em suma, os problemas estruturais dos sistemas de proteção da maioria dos países da América Latina; o fraco crescimento econômico, principalmente a partir dos anos 1980, agravado pelas elevadas dívidas externas; a motivação gerada pela reforma da Seguridade

¹⁶ Mediante a não reposição integral da inflação passada; alteração da relação entre o benefício dos inativos e os salários dos trabalhadores ativos; ampliação do número de anos considerados para fazer o cálculo da aposentadoria e descontos dos benefícios solicitados com antecedência; e a redução do teto máximo do benefício.

Social chilena; e as pressões de diversas instituições internacionais que abraçaram acriticamente o ideário neoliberal, entre eles o FMI e o Banco Mundial; levaram diversos governos da América Latina a promover mudanças intensas em seus sistemas de Proteção Social. É interessante ressaltar que as medidas recomendadas pelos organismos internacionais como o FMI somente foram implantadas por países de menor desenvolvimento e jamais foram adotadas por nenhum país desenvolvido.

Para se ter uma ideia, depois que o Chile, em 1982, privatizou a previdência social, outros sete países do continente – Bolívia, El Salvador, México, Peru, Colômbia, Argentina e Uruguai – introduziram reformas no sentido da privatização e da capitalização, ainda que seguindo modelos gerais diversos e com importantes diferenças na sua implantação. Esses países seguiram as recomendações do Banco Mundial, expressas em especial no documento “Envelhecer sem crise” (MARQUES, BATICH, MENDES, 2003, p. 113).

De acordo com Marques e Euzéby (2005), a proposta do Banco Mundial defende que a ação do Estado no campo da aposentadoria deve ser restrito, garantindo modestos valores preferencialmente a pessoas de baixa renda, mediante teste de meios.

Andrade (2007, p. 125) aponta que o Banco Mundial procurou demonstrar que os sistemas públicos de benefícios fracassaram, tanto do ponto de vista social como econômico. Assim sendo, passaram a recomendar o chamado “modelo de três pilares”. O primeiro pilar prevê um sistema previdenciário obrigatório, social-redistributivo, público, com benefício básico. O segundo, incentiva a formação de poupança individual, organizada na forma de fundos privados (fechados ou abertos) de capitalização, relacionando benefícios às contribuições, por meio de planos de contribuição definida, para desincentivar a evasão e impedir as transferências intergeracionais dos trabalhadores jovens para os de idade avançada. O terceiro pilar seria constituído de poupança privada individual.

Dessa maneira, o sistema de aposentadorias vislumbrado pelo Banco Mundial prevê a existência de benefícios direcionados à população de baixa renda e de benefícios oriundos de um regime complementar obrigatório privado. Por trás dessa concepção, existe a ideia de que um sistema de pensões capitalizado eleva a poupança nacional, o que estimularia o investimento produtivo e o crescimento econômico. O segundo fundamento é pensar que a concorrência do mercado determinará maior eficácia na gestão (MARQUES e EUZÉBY, 2005).

Como visto, antes mesmo da publicação do Banco Mundial, de 1994, o Chile adotou um modelo previdenciário dentro dessa concepção. Esse país acabou se transformando num

exemplo neoliberal de aplicação de um sistema “racional” de pensões. Porém, segundo Marques e Euzéby, após tantos anos do início da implantação da reforma chilena, já é possível fazer um balanço da aplicação dessa experiência. Segundo esses autores, o Chile enfrenta uma situação de desamparo, sendo crescente a quantidade de aposentados que, no momento da aposentadoria, não acumularam fundos suficientes, via setor privado, para uma aposentadoria adequada, sendo necessário o apoio do Estado a esses indivíduos. “Essa situação caracteriza aquilo que se chama verdadeiramente de privatização financiada pelo Estado” (MARQUES e EUZÉBY, 2005).

Queiramos ou não, o caráter da reforma implementada no Chile, viabilizada, evidentemente, pela outorga de um regime autoritário, conformou-se enquanto marco diferencial a permear o debate sobre as reformas dos sistemas de seguridade em todo o continente. Seja na sua aceção teórico-conceitual, seja no tratamento paradigmático passado a outros países através de organismos nacionais e internacionais (ANDRADE, 2007, p.125).

Após o Chile, em 1982, diversos países latino-americanos reformaram seus sistemas de aposentadoria, seguindo mais ou menos as orientações neoliberais, tutelados pelo Banco Mundial, entre eles: Peru (1992), Colômbia (1993), Argentina (1994), Uruguai (1996), El Salvador (1997), México (1997), Bolívia (1998), Costa Rica (2000), Nicarágua (2000), Equador (2001) e República Dominicana (2003). “Apesar das reformas (...) terem-se estendido a 11 dos 18 países da América do Sul e Central, no Brasil, um dos sistemas previdenciários mais antigos e de maior cobertura social da região, seu avanço encontra barreiras” (ANDRADE, 2007, p.126).

Marques e Euzéby destacam que, inicialmente, os regimes reformados obtiveram sucesso significativo sob o ponto de vista do volume de ativos administrados pelas caixas de aposentadoria privada e do rendimento bruto. Porém, as reformas não possibilitaram a redução da pobreza entre as pessoas idosas e o número de contribuintes continua extremamente baixo. “Em outras palavras, as reformas não atingiram os objetivos sociais declarados pelo Banco Mundial, mas possibilitaram o desenvolvimento de novo campo de acumulação na América Latina e originaram reformas no setor financeiro” (MARQUES e EUZÉBY, 2005).

Destaque-se que o próprio Banco Mundial, em seu relatório *"La promesa de seguridad de los ingresos en la vejez en América Latina"*, disponibilizado em 2004, concluiu que as reformas empreendidas não foram bem-sucedidas no que se refere à ampliação da cobertura, isto é, no propósito da universalização. Além disso, entre outros aspectos, sugere que os governos

prestem mais atenção para assegurar que os planos de pensão privados "ofereçam aos trabalhadores filiados e a suas famílias a melhor cobertura possível a preços competitivos". Na linguagem muitas vezes cifrada dessa instituição, isso significa o reconhecimento de que o nível de cobertura não é o mais adequado (MARQUES e EUZÉBY, 2005).

A esse respeito, Uthoff (2006) afirma ser necessário reduzir a influência das instituições internacionais em relação às pressões que esses organismos exercem a fim de se promover certos tipos de reforma que visam reduzir ou até eliminar os elementos de solidariedade. Para tanto, é vital o resgate do papel do Estado na Proteção Social.

Aliás, em seu estudo, Uthoff também promove uma análise sobre as reformas de caráter neoliberal dos sistemas de pensão da América Latina, examinando as implicações dessas mudanças. Em seu trabalho, Uthoff questiona a validade de tais reformas, destacando seus principais resultados. Esse autor aponta que os sistemas de pensões e suas reformas na América Latina desconsideraram o componente solidário e distributivo que poderia gerar um sistema adequado de pensões a pessoas pobres na velhice.

Se ha centrado en cambio en el componente contributivo, al cual además se le ha exigido que cumpla funciones económicas, como las de contribuir a la solvencia del sector público, generar ahorro financiero y ayudar al desarrollo del mercado de capitales, y también ser de bajo costo para mejorar la competitividad de la mano de obra (Uthoff, 2006, p. 20).

Assim como Marques e Euzéby (2005), Uthoff (2006, p. 21) esclarece que as reformas previdenciárias dos países latino-americanos se inspiraram “*en el modelo neoliberal de pensiones desarrollado bajo el régimen militar en Chile*”, que intencionavam estabelecer uma estreita conexão entre o esforço individual e o benefício, transformando as contribuições individuais em contas para a aposentadoria, administradas por Fundos de Pensão, diferentemente do contrato entre gerações, pelo qual os aportes dos trabalhadores na ativa financiam os benefícios dos inativos.

El modelo neoliberal se impulsa un contrato individual en el que la pensión del trabajador es financiada por el fondo que este es capaz de acumular mediante la suma de sus aportes debidamente capitalizados; en este caso, es el propio trabajador quien asume los riesgos del cambio demográfico, que se traduce en mayores esperanzas de vida a la edad de retiro, así como los riesgos financieros de la capitalización a lo largo de su vida (Uthoff, 2006, p. 21).

Segundo Uthoff, vários países da América Latina optaram por introduzir reformas que promoveram um forte vínculo entre as contribuições e os benefícios, incorporando de forma plena ou parcial o modelo de capitalização individual como critério de financiamento das aposentadorias.

Entre as reformas estruturais, Uthoff destaca os modelos substitutivos – aplicados no Chile, Bolívia, El Salvador, México e República Dominicana – em que os antigos sistemas públicos de repartição foram completamente substituídos pelos de capitalização individual; os modelos mistos – aplicado na Argentina, Equador, Uruguai e Costa Rica – em que o sistema público de repartição foi complementado por um componente de capitalização em contas individuais; e os modelos paralelos – aplicado no Brasil por reformas paramétricas – pelo qual se estabelece uma regra de capitalização, que transforma o sistema de repartição em um de contribuições definidas (quadro 1).

Quadro 1: América Latina – Modelos de reformas de pensões e suas características, 2004

Modelo, país y fecha de inicio de la reforma	Sistema	Cotización	Prestación	Régimen financiero	Administración
Con reformas estructurales					
<i>Modelo sustitutivo</i> Chile: mayo 1981 Bolivia: mayo 1997 México: septiembre 1997 El Salvador: mayo 1998 R. Dominicana: 2003-2006	Privado	Definida	No definida	CPI ^a	Privada ^b
<i>Modelo paralelo</i> Perú: junio 1993 Colombia: abril 1994	Público o privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto CPI	Pública Privada
<i>Modelo mixto</i> Argentina: julio 1994 Uruguay: abril 1996 Costa Rica: mayo 2001 Ecuador: 2004	Público y privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto CPI	Pública Múltiple ^c
Con reformas paramétricas o sin reforma					
Brasil (Régimen General de Previsión Social privado)	Público	Definida	No definida	Reparto o CPC ^b	Pública
Brasil (resto) ^d Cuba Guatemala Haití Honduras Nicaragua: 2004 Panamá Paraguay Venezuela (R.B.) ^d	Público	No definida	Definida	Reparto o CPC	Pública

Fonte: Mesa-Lago (2004) apud Uthoff (2006)

a. Capitalização plena e individual (CPI)

b. Capitalização parcial coletiva (CPC)

c. Privada, pública ou mista

d. Reformas paramétricas recentemente implantadas no processo

A experiência histórica tem comprovado que os argumentos de Friedman não se mostraram muito sábios. O modelo previdenciário chileno, imposto por Pinochet, assessorado pelo mesmo Friedman, tem se mostrado um completo fracasso. Naquele país, o número de idosos desprovidos de qualquer renda tem aumentado, exigindo ações do Estado e motivando discussões a respeito de mudanças que serão implantadas inevitavelmente. Para Boyer (1999, p. 8) “não há, sem dúvida, um melhor exemplo dos limites do ‘só mercado’ que a trajetória chilena”. Após este país adotar, em 1973, uma estratégia muito marcada em favor de uma lógica de mercado, ocorreu a destruição da maior parte das intervenções públicas colocadas em prática anteriormente pelo governo socialista de Salvador Allende.

Para Uthoff, dentro de uma perspectiva de Proteção Social, os resultados de tais reformas deixam muito a desejar em toda a América Latina. “*Ante todo, la cobertura de los sistemas contributivos continúa baja y sensible al mercado de trabajo, no solo en el sistema privado sino también en los sistemas que combinan cotizantes activos (de capitalización y de reparto)*” (Uthoff, 2006, p. 24).

Matijascic, Ribeiro e Kay (2007b, p. 284) apontam ainda que “no Chile, considerada a reforma estrutural melhor sucedida, 60% dos trabalhadores não conseguem fazer jus nem a um piso de benefícios”.

Entre os riscos apontados por Uthoff em relação às mudanças dos sistemas previdenciários, relacionados ao processo de criação de fundos de pensão como forma de acumulação de capital, está o fato de que as “*rentabilidades de los fondos de pensiones están sujetas a riesgos financieros propios de los mercados de capitales*” (Uthoff, 2006, p. 30). Assim sendo, a combinação entre o efeito volátil do mercado financeiro e as altas comissões cobradas pelos administradores dos fundos de pensão pode representar uma baixa rentabilidade dos recursos de um trabalhador ativo podendo se traduzir em “*una situación explosiva para el financiamiento de garantías de pensiones mínimas y asistenciales, si una gran mayoría de afiliados no dispone de fondos para financiarse su pensión*” (Uthoff, 2006, p. 31-32).

3. A MUNDIALIZAÇÃO FINANCEIRA E A PREVIDÊNCIA SOCIAL

3.1 A MUNDIALIZAÇÃO FINANCEIRA NA PERSPECTIVA DA ECONOMIA POLÍTICA¹⁷

O fortalecimento do neoliberalismo nos últimos 30 anos levou ao questionamento dos mecanismos de Seguridade Social em todo o planeta, em especial a Previdência Social, tendo como consequência o desmonte parcial da Proteção Social, essencialmente em países da América Latina. Nesse contexto, a aplicação das ações neoliberais se deu *pari passu* ao processo de mundialização financeira, afinal, um dos preceitos do pensamento neoliberal é a total liberdade de circulação do capital. É nessa inter-relação entre o neoliberalismo e a mundialização financeira que se desenvolvem os interesses do capital nos vultosos recursos originados na criação e desenvolvimento das diversas modalidades de fundos de pensão. A compreensão desse processo é essencial para entender os reais interesses do capital na desestruturação dos sistemas de Seguridade Social de uma forma geral e da Previdência Social pública em particular.

Segundo François Chesnais, responsável por inúmeros e excelentes trabalhos sobre o processo de mundialização financeira, a perspectiva de rendimentos infinitos esconde a grande contradição do capital. Por trás da ganância, da busca eterna do enriquecimento, se encontra a constante possibilidade de crise sistêmica inerente ao modo de produção capitalista.

A importância que o mercado financeiro adquiriu na economia capitalista nas últimas décadas só possui paralelo se comparada ao período pré-crise de 1929. Nos Estados Unidos, por exemplo, o setor financeiro saltou de 10% do total dos lucros corporativos em 1980 para 40% em 2006, apesar de gerar apenas 5% dos empregos. Entretanto, o “vácuo ideológico e o desequilíbrio de forças consequentes tornaram possível aquilo que era antes inconcebível: a absoluta hegemonia dos mercados financeiros e os excessos responsáveis pelo colapso atual” (RICUPERO, 2008). O resultado desse processo era perfeitamente previsível e inevitável: uma nova crise capitalista.

A crise financeira, que desta vez se manifestou na principal economia capitalista mundial, os EUA, mostra a real natureza do capital financeiro contemporâneo, incansável na busca de altas taxas de rentabilidade.

¹⁷ A primeira seção deste capítulo é apoiada em DUGNANI (2009).

A manifestação mais recente da crise financeira, com o colapso das aplicações em títulos *sub-prime* do mercado imobiliário norte americano, vem reforçar a necessidade do aprofundamento do estudo da esfera financeira da economia para a compreensão do capitalismo contemporâneo (MARQUES e NAKATANI, 2008).

Portanto, a análise do processo de mundialização financeira não pode se furtar do caráter político-ideológico necessário para a verdadeira compreensão da atual fase de desenvolvimento do processo de expansão capitalista. Essa percepção só é possível no âmbito da Economia Política. Pensando dessa forma, o objetivo máximo dessa ciência deve ser a compreensão da economia capitalista como um todo, como um sistema específico de forças produtivas e relações de produção entre as pessoas. Ou seja, o papel da Economia Política deve ser tratar as relações de produção específicas da economia capitalista, na medida em que interagem com as forças produtivas da sociedade. Apoiado na teoria do materialismo histórico de Marx e sua teoria econômica, a análise no âmbito da Economia Política cria condições para entender de forma sólida os problemas que envolvem as relações de produção, suas contradições e os sinais de crise.

A Economia política não é uma ciência das relações entre as coisas, como pensavam os economistas vulgares, nem das relações entre as pessoas e as coisas, como afirmou a teoria da utilidade marginal, mas das relações entre as pessoas no processo de produção (RUBIN, 1980, p. 15).

A Economia Política, assim sendo, deve tratar das relações de produção que se estabelecem entre pessoas no processo de produção, mas não do ponto de vista de seus métodos técnicos e instrumentos de trabalho. Na Economia Política, as condições técnicas não aparecem como condições para o processo de produção, mas apenas como pressupostos de determinadas formas econômico-sociais assumidas pelo processo de produção.

Sejamos justos: não existem, do lado do liberalismo, apenas macacos amestrados que passam os dias entoando incansavelmente os mantras do evangelho dos mercados. Na maioria dos casos, os seus apoiadores mais eficientes não são necessariamente os mais visíveis. Estes deixam ao entusiasmo um pouco tolo dos economistas de plantão a tarefa de transfigurar em “ciência natural dos mercados” (reputada por lidar apenas com “ofertas” e “demandas”, e, portanto, supostamente livre de toda ideologia e toda política) um processo de transformação do capitalismo que é só ideologia e só política! Este cinismo lúcido e atuante (que faz política intensamente, enquanto o economicismo teima na negação e vive repetindo que os mercados dizem respeito apenas à neutra “administração das coisas”) compreendeu muito bem que existe efetivamente uma economia política da “financeirização” (LORDON, 2008).

Tendo em vista essas considerações iniciais, torna-se inevitável abordar o processo de mundialização da finança capitalista numa perspectiva da Economia Política, tendo como referência algumas das categorias da análise marxista.

3.1.1 A abordagem marxista do capital portador de juros e do capital fictício

Tempos de instabilidade financeira aguda são propícios para reforçar a constatação de que a crise é um elemento inerente ao sistema capitalista. Portanto, recuperar a análise marxista sobre a financeirização econômica é um importante ponto de partida para a compreensão de mais este momento de incerteza vivido por esse modo de produção em decorrência do estouro da bolha do *subprime* do mercado imobiliário dos EUA.

Devido a mundialização econômica e as exigências de rentabilidade impostas pelo mercado financeiro, o capital afirma-se como um valor em processo voltado para sua auto-valorização e sua auto-reprodução (CHESNAIS, 2006). Esse status decorre da proeminência de uma forma de capital que se valoriza segundo o ciclo $D - D'$, se apropriando de um sobreproduto criado em condições sociais que não exclusivamente a da produção da mais-valia.

A origem deste período de crise do capitalismo está, mais uma vez, intimamente relacionada à extrapolação do capital fictício, este que pode ser representado por meio de títulos, ações e obrigações emitidos no momento dos empréstimos em dinheiro ao setor público ou privado. Os detentores desses papéis esperam, dessa maneira, que o seu capital emprestado obtenha um rendimento sob a forma de juros e dividendos. Esses papéis, inclusive, são utilizados em dezenas de operações¹⁸ que fazem a ficção se ampliar. A finança, vista dessa maneira, é a forma do capital portador de juros em situação de exterioridade em relação à produção, conforme evidenciado por Marx (1981). Entretanto, a falsa aparência de capital desses papéis, pois nem sempre têm base no sentido de produzir valor ou mais-valia, são evidenciadas em momentos de crise do sistema capitalista ao se deteriorarem numa velocidade acelerada. Quando isso ocorre, a face fictícia desse falso capital se escancara. Portanto, torna-se essencial a análise do capital portador de juros dentro do movimento contemporâneo da acumulação e da reprodução do capital, processo que estimula o caráter fictício desse capital e possibilita a compreensão definitiva do capitalismo enquanto modo de produção sujeito a crises sistêmicas.

¹⁸ Títulos, ações e obrigações, por exemplo, são contabilizados nos balanços de bancos, usados como meio de pagamentos em fusões de empresas e utilizados como garantia de empréstimos.

Pela análise de Marx, o capital portador de juros é aquele que busca sua valorização fora do processo de criação e apropriação da mais-valia na produção. Isso ocorre quando o possuidor de dinheiro opera a conversão do dinheiro em capital como prestamista e assume, dessa forma, a posição de capitalista passivo. Trata-se, segundo Marx, do capital emprestado que se conserva e cresce, voltando ao seu ponto de partida para poder recomeçar o mesmo processo. É a acumulação de capital-dinheiro propriamente dito em oposição à acumulação verdadeira de capital.

Este aparecimento do dinheiro “vadio”, sob uma forma maciça, pronto a ou desejoso de se valorizar sob a forma de empréstimo ou de aplicação em ações, vê o nascimento de uma tensão interna no movimento do capital que Marx pressentiu sem imaginar a amplitude que ela atingiria no século XX e hoje no século XXI (CHESNAIS, 2006).

Para Marx, o capital industrial é o único modo de existência do capital onde sua função não consiste somente em apropriação, mas igualmente em criação de mais-valia, de modo que se torna necessário que outras variedades de capital se subordinem a ele. Entretanto, Marx afirma que a forma de circulação $D - D'$, que possui o dinheiro real como ponto de partida e ponto de chegada, exprime de forma mais evidente a ideia de fazer dinheiro, a preocupação essencial do modo de produção capitalista. Dessa forma, o processo de produção, segundo Marx, aparece somente como um intermediário inevitável. Para Marx, o capital portador de juros, como expressão máxima do fetiche no capitalismo – dinheiro gerando dinheiro, sem que haja produção – é a forma mais acabada do capital. “Enfim, quanto mais a forma $D - D'$ torna-se predominante, mais o fetichismo, as representações fantasmagóricas das fontes da riqueza, se apossam da sociedade” (CHESNAIS, 2006).

Este crescimento tem como veículo os juros, que representam parte do lucro que o capitalista ativo deve pagar ao proprietário do capital. Como os juros são parte do lucro, a fonte da remuneração do dinheiro tornado capital é a mais-valia, o trabalho não-pago aos trabalhadores. Mas esse dinheiro, que adquire um novo valor de uso – que consiste no lucro que ele produz uma vez transformado em capital – o transforma em mercadoria particular, que não é vendida, mas emprestada. Dinheiro que busca se valorizar fora da produção, ou seja, como capital de empréstimo portador de juros. O dinheiro é cedido como capital, como uma mercadoria que possui o valor de uso de produzir mais-valia, lucro. Depois de um tempo ele deve retornar ao prestamista enquanto valor conservado e aumentado. Marx aponta que o capital portador de juros é o capital-propriedade frente ao capital-função.

Para Chesnais, a partir de sua análise de Marx, é no ciclo abreviado do capital¹⁹ que está a essência do fetichismo que assola o modo de produção capitalista, pois expressa a ideia de fazer dinheiro, o principal motor desse sistema.

Entendida a lógica do capital portador de juros, é possível inserir a análise do conceito de capital fictício, pois ele concretiza o fetichismo inerente ao capital portador de juros ou de aplicação financeira mais geral. O portador de títulos não enxerga que seu capital não passa de ficção dentro do processo de reprodução do capital produtivo.

Nas relações internas da classe capitalista, os prestamistas passam a se favorecer na medida em que se aumenta a importância das instituições financeiras enquanto centralizadoras e concentradoras de dinheiro que se valoriza pelo empréstimo ou compra de títulos, atenuando, dessa forma, a primazia do capital industrial. Os bancos, além de criar formas de capital fictício, possuem capital composto por títulos sobre uma produção futura que nada mais são que duplicatas fictícias de capital real. As finanças liberalizadas criam ativos financeiros (produtos financeiros) que possuem a falsa aparência de capital, pois são apenas pretensões sobre uma futura produção que só se efetivam através da apropriação da mais-valia em situações de estabilidade.

Chesnais aponta que os bancos criam meios de financiamento que desempenham o papel de capital sem o ser. Ao criar capital fictício permanentemente e possuir capital próprio amplamente composto de créditos e de títulos, os bancos tornam-se agentes elementares das crises financeiras. Marx chama esse processo de acumulação de capital-dinheiro propriamente dita em oposição à acumulação verdadeira de capital, fator elementar das explosões de crises financeiras. Para Marx, o desenvolvimento do capital portador de juros e o sistema de crédito fazem o capital se multiplicar graças às formas que um mesmo capital ou crédito aparece em diversas mãos. Mas trata-se apenas de capital-dinheiro fictício, uma riqueza meramente imaginária.

A natureza fictícia dos títulos, o caráter especulativo do mercado e a multiplicação de créditos decorrentes das transações interbancárias são fatores essenciais das crises do sistema de crédito, segundo Chesnais. Esse tipo de atividade financeira se beneficiou intensamente do processo de liberalização e de desregulamentação dos mercados. Por conseguinte, foram criadas as mais diversas condições de mobilidade dos fluxos financeiros necessários para a valorização do capital de empréstimos e de aplicação. Assim sendo, a fragilidade sistêmica

¹⁹ Dinheiro em massa transformado em capital de empréstimo, portador de juros, que descreve o movimento D – D’.

dos mercados é evidente diante da análise do capital fictício e tende a se intensificar dentro do quadro das finanças mundializadas.

A mundialização que promoveu a liberdade de circulação do capital financeiro acabou ainda por imprimir uma nova lógica ao capital industrial e comercial. A influência do capital portador de juros sobre o capital produtivo se evidencia pelo aumento de sua exigência na participação da mais-valia e na influência da sua lógica de rentabilidade de curto prazo nas empresas, porém, a perspectiva normal de rendimentos das empresas é de médio ou longo prazo. Dessa forma, as empresas começam a buscar maneiras de realizar seus rendimentos em menor tempo, exigindo que “produzam” pelo menos 15% de rentabilidade (PLIHON, 2005). Para tanto, as 500 maiores empresas recompuseram seu nível de rentabilidade mediante a aplicação no sistema financeiro de seus lucros não reinvestidos (CHESNAIS, 2006).

Além disso, a economia mundializada também permitiu maior mobilidade do capital industrial e comercial, potencializando a concorrência capitalista em âmbito planetário, fazendo do mundo um objeto de ação do sistema capitalista como um todo. Dessa forma, a disputa capitalista se acirrou colocando os trabalhadores em concorrência no plano mundial, levando ao aumento brutal da taxa de exploração, isto é, da mais-valia, possibilitando que as grandes empresas recompusessem seus ganhos perdidos em função da voracidade do capital portador de juros sobre seus lucros.

Uma dessas condições é o fato de que o aumento da punção sobre a mais valia, exigida pelo capital financeiro, leva o capital industrial e comercial a perseguir sem cessar a redução de seus custos, especialmente o da força de trabalho. Este é um dos motivos da China ser tão importante hoje no cenário internacional, pois o salário de um trabalhador chinês qualificado não tem paralelo no mundo. Mesmo que o mercado de trabalho nos países centrais não venha a se equiparar ao da China, é o mercado de trabalho chinês a referência. Por isso, o capital industrial e o comercial não têm nenhum interesse em um retorno ao período de um quase pleno emprego: é preciso manter um nível razoável de desempregados (exército industrial de reserva, na linguagem de Marx) para viabilizar a redução do custo com a mão de obra (MARQUES, MENDES e LEITE, 2008).

Marques e Nakatani (2008) enfatizam que o capital portador de juros não constitui um vilão, ao lado do qual coexistiriam o capital industrial e o comercial como expressão da face “boa” do capitalismo, pois as últimas décadas demonstraram que os diferentes segmentos do capital atuam em conjunto, mantendo alta rentabilidade a despeito do nível elevado de desemprego e do aumento da exploração dos trabalhadores. *“El elemento que organiza la*

producción capitalista es la ganancia, cuando disminuye la rentabilidad las empresas realizan ajustes que les llevan frecuentemente a recuperarla” (BAEZA, 2008).

3.1.2 O processo recente de mundialização financeira

Após a abordagem anterior das análises de conceitos marxista sobre as diferentes categorias do capital, em especial do capital portador de juros e do capital fictício, essenciais para entender a crise financeira como elemento inerente ao sistema de produção capitalista, torna-se possível avançar para a análise dos processos mais recentes de financeirização da economia e de seus elementos de instabilidade.

Durante um período de aproximadamente cinquenta anos, fundamentalmente durante os “30 anos gloriosos” da economia mundial, o capitalismo foi marcado pelo desaparecimento passageiro da dominação da finança no interior do capital como um todo. Nesse período, o capital financeiro esteve contido e a dominância era a do capital produtivo (industrial). Isso foi resultado de uma determinada configuração que passou pela específica correlação de forças entre o capital e o trabalho existente no período pós-Segunda Guerra, particularmente devido à ascensão da União Soviética; aos interesses americanos em rapidamente fazer a Europa retomar seus fluxos comerciais e financeiros; e ao reconhecimento de que a crise dos anos 1930 devia-se à liberdade do capital financeiro, sendo que uma das consequências da crise de 1929 e de seu prolongamento até a Segunda Guerra Mundial foi a desintegração do capital fictício.

Os entraves foram resultados das condições políticas e sociais do imediato pós Segunda Guerra mundial, quando os trabalhadores estavam na iniciativa da luta de classes e por isso puderam impor condições de remuneração, de emprego e de proteção social, mas também, dos controles que passaram a existir sobre o capital monetário, este entendido por muitos, inclusive por representantes da classe dominante, como o responsável pela crise que se instala a partir de 1929 (MARQUES e NAKATANI, 2008).

A partir dos anos 1970, a situação começou a se modificar progressivamente. A retomada de acumulação de capital-dinheiro (sedento de preservação e multiplicação), em função da acumulação efetuada na produção real e dos estoques de dinheiro de sistemas privados de pensões e de outras formas de poupança, reconstituiu o capital portador de juros. Dessa forma, a partir dos anos 1980, os Estados Unidos e a Inglaterra passaram a liderar o processo de desregulamentação monetária e financeira.

A mudança de poder que abriu o caminho à hegemonia financeira foi, nesse período, a "revolução" neoconservadora de Reagan e de Thatcher, consolidada por Clinton e pela "terceira via" de Blair. Sua ideologia era a mistura de globalização com liberalização. Globalização entendida como unificação em escala planetária dos mercados, sobretudo para as finanças. Liberalização no sentido de eliminar tudo que pudesse limitar as oportunidades de negócios. A fiscalização ficaria por conta da suposta capacidade auto-regulatória dos mercados (RICUPERO, 2008).

Os defensores do livre mercado perceberam que a economia teria novamente liberdade para desenvolver todo seu suposto potencial. Depois de mais de trinta anos, o capital portador de juros retornou com força total e se colocou no centro das relações sociais e econômicas do mundo contemporâneo. Esse processo culminou na mundialização financeira.

A ampliação do processo de desregulamentação pelos países industrializados, e por todos os mercados emergentes, e a interpenetração dos vários mercados nacionais, propiciada pela liberalização dos fluxos internacionais de capitais, levou ao processo de internacionalização financeira, o que ficou conhecido como globalização financeira (CARCANHOLO, 2000).

Chesnais (2005), que chama essas alterações do sistema financeiro internacional de mundialização financeira, destaca os principais acontecimentos que exacerbaram esse processo a partir de meados da década de 1960.

O processo se inicia ainda na fase de controle rigoroso do câmbio, antes da década de 1970, com o surgimento e o desenvolvimento do mercado de eurodólares na City, Londres, onde os lucros de multinacionais não reinvestidos começaram a buscar valorização como capital de empréstimo.

Já nos anos 1970, o colapso de Bretton Woods, marcado pelo fim do padrão ouro-dólar e do sistema de taxas de câmbios fixas, deixa o mercado cambial extremamente volátil, sendo o primeiro compartimento a entrar na mundialização financeira contemporânea, por meio dos mercados de derivativos sobre moedas com o objetivo de realizar cobertura cambial sobre a volatilidade das cotações, mecanismo que também se desenvolveu para as taxas de juros.

Depois de 1974, a City também passou a receber os petrodólares em busca de valorização. A maior parte desses recursos se transformou em empréstimos para países subdesenvolvidos, principalmente da América Latina. Neste período, começou a abertura de mercados para as firmas dos países capitalistas avançados que buscavam valorização através

das exportações ou pelo investimento direto, além da ampliação das relações entre credor e devedor, reacendendo os traços usurários do capital de empréstimos, com consequências dramáticas para os países periféricos, que se viram diante de dívidas impagáveis e crescentes, devido o aumento simultâneo das taxas de juros e da taxa de câmbio do dólar, a partir de 1975 e 1979, respectivamente (CHESNAIS, 2006).

“Mas foi nos países centrais que a dívida pública fez o capital portador de juros apresentar um crescimento quantitativo e qualitativo” (CHESNAIS, 2005, p. 40). Com as medidas de liberalização e de desregulamentação, entre 1979 e 1981, nasceu o sistema de finança mundializada vigente na atualidade. A primeira consequência foi a expansão muito rápida dos mercados de obrigações públicas e a difusão do financiamento dos déficits pela emissão de títulos negociáveis. Dessa forma, os mercados de obrigações liberalizados atenderam às necessidades de financiamento dos déficits orçamentários pela aplicação de bônus do Tesouro e outros compromissos da dívida pública, com pagamento de juros reais positivos ou, em momentos de juros muito baixos, garantindo a segurança das aplicações.

Esse período de liberalização de capitais e a securitização das dívidas públicas está relacionado à dificuldade de pagamento das obrigações dessas dívidas, o que levou à entrada em cena de aplicadores financeiros em títulos de dívidas emitidos pelos Tesouros dos países, colocando os governos dos Estados devedores sob ameaça de especulação financeira, fundamentalmente as nações periféricas.

Nos países da OCDE, como nos países periféricos, a dívida pública alimenta continuamente a acumulação financeira por intermédio das finanças públicas. A necessidade de recorrer ao financiamento mediante empréstimos torna-se permanente por causa da desoneração do capital e das rendas elevadas, a qual foi ainda facilitada pela mundialização financeira, pela impunidade da evasão e pela multiplicação dos paraísos fiscais. Deu-se um duplo presente às rendas elevadas: beneficiam-se da redução de impostos e emprestam a taxas elevadas (CHESNAIS, 2005, p. 41).

Aos poucos, os mercados financeiros e as instituições não-bancárias tornam-se instituições dominantes, e não exclusivamente os bancos, como na etapa anterior. Com isso, os bancos tiveram que compartilhar com os mercados de obrigações de títulos privados (fundos de pensão e de aplicação) a atividade de empréstimos. O crescimento da participação de fundos de pensão e fundos mútuos (fundos de aplicação financeiros coletivos) no mercado financeiro mundializado foram ainda amplamente responsáveis pelo processo de securitização dos títulos das dívidas públicas, possibilitando a explosão dos déficits orçamentários. Trata-se do que Marx já apontava como a soma das pequenas finanças que, em massa, são capazes de

agir com força financeira. Dessa forma, os investidores institucionais não-bancários retiraram dos bancos a primazia enquanto lugar de centralização financeira.

Mais uma vez, o exemplo é indicado pelas economias anglo-saxãs, que tiveram a “interessante” idéia de acabar de vez com os sistemas de aposentadoria por repartição, de modo a captarem enormes massas de poupança salarial, injetadas nos mercados por intermédio dos sistemas de aposentadoria privada (LORDON, 2008).

Dentro desse processo, as aposentadorias com prestações definidas foram maciçamente convertidas em fundos de previdência privada, onde são os assalariados que suportam os riscos das aplicações financeiras (CHESNAIS, 2007).

No que vem a ser um charme particular da “universalidade financeira”, são todos os assalariados que pagam o pato quando os mercados afundam. O fato de encontrar um substituto ao salário direto – cujo aumento todos entenderam agora que não está mais na ordem do dia – já caracteriza por si só uma manobra fraudulenta. Mas efetua-la expondo diretamente os assalariados às instabilidades do mercado financeiro, e ainda por cima tentando torná-los solidários daquilo que os escraviza, é algo muito sério.

(...) A meta de envolver os assalariados no mercado financeiro representa a sua estratégia – e ela é muito perigosa. Como melhor consagrar os mercados de capitais do que tornando os assalariados solidários? Afinal, reconstruir seus interesses por meio das finanças não equivale a reconstruir o salariato como apoio objetivo da “financiarização”?

(...) É evidente que essa “solidariedade” não passa de uma fraude: algumas migalhas de participação financeira contra uma servidão adquirida para a eternidade. Além disso, a servidão procede de mecanismos abstratos, remotos, e que sabem se fazer esquecer, ao passo que as migalhas, mesmo sendo migalhas, exercem um peso concreto que pode ser suficiente para deixar acreditar que “mexer com as finanças” equivale a “mexer com os interesses dos assalariados” (LORDON, 2008).

O passo seguinte do processo de mundialização das finanças ocorre com a abertura e desregulamentação dos mercados de ações, embora a interligação entre os mercados acionários seja menos extremada do que a dos mercados de câmbio e títulos (CHESNAIS, 1998, p. 29). Nesse momento, o movimento de baixa das taxas dos títulos públicos nos anos 1990, principalmente nos países centrais, incentivou a busca de valorização do capital de aplicação através dos mercados de ações e dos seus dividendos amplificados sob a forma de exploração do trabalho mediante a extração intensificada da mais-valia, oriundos da exploração dos assalariados em âmbito internacional e da flexibilização do trabalho. Essa fase foi marcada ainda pela maior incorporação dos mercados emergentes dentro da circulação internacional do capital; por choques financeiros e cambiais de maior intensidade; e pela

criação dos produtos financeiros derivativos capazes de provocar mais instabilidade financeira²⁰.

Chesnais aponta que o processo de financeirização da economia mundial acabou por se configurar mediante três elementos constitutivos: a desregulamentação ou liberalização monetária e financeira, a descompartimentalização dos mercados financeiros nacionais e a desintermediação (abertura) das operações de empréstimos a todo tipo de investidor institucional.

São os três “D” (...). A mundialização financeira remete tanto à “descompartimentalização” interna entre diferentes funções financeiras e diferentes tipos de mercados (de câmbio, de crédito, de ações e obrigações) quanto à interpenetração externa dos mercados monetários e financeiros nacionais e sua integração nos mercados mundializados. A descompartimentalização externa se apóia sucessivamente na liberalização de mercados de câmbio, na abertura do mercado de títulos públicos aos operadores estrangeiros e na abertura da Bolsa às empresas estrangeiras. A descompartimentalização interna abriu caminho para uma (des)especialização progressiva dos bancos em nome da concorrência e da liberdade de empreendimento. É o terceiro “D”, a “desintermediação”, que permite às instituições financeiras não bancárias ter acesso aos mercados como emprestadoras. Foram elas que tiveram um crescimento particularmente espetacular desde o início da desregulamentação financeira. Enfim, o movimento de liberalização e descompartimentalização foi igualmente marcado pela criação de numerosas formas novas de aplicação da liquidez financeira (o que se chama de novos produtos financeiros), à medida que a remoção das regulamentações e controles nacionais anteriores abriu caminho para as “inovações financeiras” (CHESNAIS, 2005, p. 46).

Como resultado de todo processo de mundialização do capital analisado até agora temos o reforço dos direitos da propriedade mediante a intensificação da exploração do trabalho e pela arrecadação rentista, praticamente livres de qualquer mecanismo de regulação.

Mediante o aqui exposto, é possível retomar algumas categorias de análise já expostas por Marx e que se intensificam na atualidade. Chesnais (2006) aponta que a acumulação de títulos que possuem o caráter de capital fictício, isto é, de pretensões em participar da partilha do valor e da mais-valia ainda não produzida, nutre o fetichismo do dinheiro no modo de produção capitalista, pautado no enriquecimento individual como objetivo último. Fazendo a análise sob esse viés, passa a ser inevitável concluir que a acumulação do capital fictício, que tem em seus títulos um objeto de transações em mercados descolados da produção, é responsável pela geração constante de crises financeiras. Trata-se de crises motivadas pela diferença entre o total de créditos sobre a produção e a capacidade real do capital investido na

²⁰ Inovações financeiras criadas pelos mercados, em função das desregulamentações financeiras, levaram a uma maior concorrência bancária, obrigando os agentes financeiros a adotar estratégias agressivas e de risco na composição de seus ativos mediante novas maneiras de captação de recursos.

produção em honrar essa dinâmica insustentável do mercado financeiro. Ou seja, a raiz das crises financeiras se encontra na propensão do capital regido pelo movimento $D - D'$ (CHESNAIS, 2005 e 2006). Isso confere ao capital fictício o agente responsável pela fragilidade financeira sistêmica, mediante a exposição ao risco dos bancos após a liberalização e desregulamentação financeira.

No caso do capital dinheiro, trata-se de a emergência de uma situação onde é o movimento próprio desta forma do capital que tende a imprimir sua marca sobre o conjunto das operações do capital, onde há então a afirmação pelo capital dinheiro de uma autonomia frente ao capital industrial como jamais vista antes: “autonomia” na qual os limites estão fixados, contudo, pela viabilidade de médio ou curto prazo de um regime de acumulação rentista (MARQUES e NAKATANI, 2008).

3.1.3 A repetição das etapas das crises financeiras

Uma análise histórica das crises financeiras vivenciadas pelo capitalismo nas últimas décadas e a comparação de seus elementos com a atual crise sistêmica decorrente do estouro da bolha do *subprime* nos Estados Unidos permite concluir que essas crises costumam seguir um mesmo padrão de desenvolvimento.

O capital – notadamente o financeiro – também parece condenado à perseverança no erro, à aberração recorrente e ao eterno retorno da crise financeira. Apesar de envolver novos “produtos”, a atual crise dos mercados de crédito permite entrever, uma vez mais, os ingredientes quimicamente puros do desastre. Também oferece, a quem quiser enxergar, uma oportunidade a mais para refletir sobre as “vantagens” da liberalização dos mercados de capitais (LORDON, 2007).

Ainda segundo Lordon, invariavelmente, o solavanco dos mercados atinge os bancos e, portanto, o crédito. Em seguida, a crise promove a redução dos investimentos, a desaceleração do crescimento e o desemprego.

A crise dos mercados de crédito que castiga a economia norte-americana oferece uma visão quase ideal das relações fatais da especulação desenfreada. Como em uma parada, desfilam novamente as toxinas gerais do mundo financeiro, sempre as mesmas e numa ordem absolutamente idêntica: 1. as tendências “*Ponzi*” da especulação; 2. a lassidão das avaliações de riscos na fase de alta do ciclo financeiro; 3. a vulnerabilidade estrutural a uma pequena mudança de ambiente e o efeito catalizador de um enfraquecimento pontual do sistema, que precipita a reviravolta; 4. a revisão instantânea das estimativas; 5. o contágio de outros setores do mercado; 6. o choque dos bancos excessivamente expostos; 7. a ameaça de um acidente

sistêmico, ou seja, de um colapso global, seguido de uma recessão generalizada por estrangulamento do crédito e um pedido de socorro aos bancos centrais feito por todos os fanáticos da livre iniciativa privada (LORDON, 2007).

Na análise de Lordon, tudo começa com às tendências “*Ponzi*”²¹ dos mercados, pois as bolhas especulativas apoiam-se numa hipótese de que novos investidores sempre entrarão na ciranda, para sustentar os ganhos dos que chegaram antes. Entretanto, existe um limite para esse processo. Quando esse limite é atingido, a bolha estoura e as consequências são sempre dramáticas.

Em seguida, com a lassidão nas avaliações de riscos, ocorre o “fantástico milagre da securitização em que empréstimos são fatiados em infinitos pedaços, para que os riscos de inadimplência sejam pulverizados até se tornarem irrisórios” (LORDON, 2007). Dessa forma, ocorre a fusão de certo número de créditos para se emitir títulos negociáveis. Essa operação, a securitização, possibilita que os títulos assim “fabricados” possam ser vendidos nos mercados em pequenos lotes. Dessa forma, os créditos duvidosos saem do balanço dos bancos. A linha de títulos derivada do grupo inicial de créditos é recortada em diferentes fatias de risco homogêneas, com mais ou menos riscos. As fatias de alto risco tornam-se atraentes, pois oferecerem maior retorno, ao menos pelo tempo em que o mercado “navega” em mar tranquilo. Como são inúmeros os portadores dos títulos, que além de tudo mudam de mãos a todo instante, ocorre uma extraordinária dispersão do risco global.

O passo seguinte da crise financeira ocorre com a transição da vulnerabilidade estrutural para a insolvência. As operações de securitização em cadeia provocam a ilusão de que não existem riscos, pois eles acabam se dispersando. Essa sensação leva a mais comportamentos de riscos, com a compra de títulos mais lucrativos, porém mais arriscados. Apesar dos riscos estarem diluídos, ocorre um crescimento totalmente descontrolado de seu volume global, levando a situação às zonas críticas. “A construção cresce como um enorme castelo de cartas. Em certo ponto, qualquer pequeno incidente é capaz de ameaçar todo o edifício” (LORDON, 2007).

No momento em que a “engenharia financeira” começa a apresentar aspectos de deterioração, ocorre uma corrida para a revisão imediata das avaliações de risco. É o indício do início da crise financeira. A verdade é que as agências de classificação de riscos são

²¹ Charles Ponzi foi um especulador dos anos 1920 que iludiu pessoas com promessas de rendimentos extraordinários. Na falta de qualquer ativo real capaz de cobrir os rendimentos anunciados, Ponzi oferecia a seus primeiros clientes o capital aportado pelos que vinham depois. A sustentabilidade do conjunto supunha, portanto, a manutenção infinita do fluxo de novos clientes.

impotentes, pois seu faturamento provém das instituições financeiras que emitiram incessantemente títulos a serem avaliados²².

As agências de *rating* nunca souberam ser independentes dos entusiasmos do mercado que deveriam moderar. Na maior parte do tempo, lhe serviram de coro. Quem está próximo ao meio financeiro e vive às suas custas, tem dificuldade de se mostrar independente, num momento em que todo mundo está enchendo os bolsos. Catastroficamente pró-cíclicas quando deveriam ser contra-cíclicas, as agências mantêm-se alheias durante a alta. Quando a reviravolta acontece, lançam-se, apavoradas, a fazer a revisão das avaliações anteriores, contribuindo para transformar o sobressalto em colapso (LORDON, 2007).

A etapa seguinte ocorre quando são levantadas suspeitas de contágio no setor financeiro. A descoberta de riscos num setor da economia desperta dúvidas sobre outros. Dessa maneira, ninguém mais confia na solidez de atividades contaminadas pela especulação. A partir daí, acontece um efeito em cadeia nos mercados mundializados.

O frágil equilíbrio dos produtos derivados resistia enquanto ninguém o provocava – ou seja, enquanto todos fingiam acreditar que o mercado tinha liquidez. Mas assim que um dos atores sofre perdas exageradas e considera a hipótese de sair do sistema, (...) o medo latente se cristaliza e todos os compradores desaparecem. Com a liquidez evaporada, os papéis, formalmente negociáveis, praticamente deixam de sê-lo. Torna-se quase impossível avaliá-los, já que seu preço pode virtualmente cair a zero (LORDON, 2007).

Com a crise instalada, os choques nos bancos são inevitáveis. “Expulso pela porta, o risco implícito nos empréstimos retornou pela janela. Para reequilibrar as contas, será preciso fechar as torneiras do crédito, atingindo trabalhadores e empresas não-financeirizadas” (LORDON, 2007). Ou seja, mais uma vez serão os agentes da economia real (assalariados e empresas não-financeirizadas), distantes da especulação, que pagarão a conta das estripulias financeiras.

O último capítulo desta história, muitas vezes repetida nos últimos tempos, ocorre quando o mercado financeiro pede socorro aos bancos centrais. “Quando a crise bate à porta, as finanças engolem o discurso privatista e aconchegam-se nas tetas do Estado. O prejuízo imposto às sociedades é idêntico ao resgate que se cobra de um sequestrado” (LORDON, 2007). Nessa etapa, os bancos centrais começam uma política de corte das taxas de juros para

²² Segundo Lordon (2008), 40% do rendimento de 2006 da Moody's foi conseguido com avaliações de produtos estruturados.

restaurar a liquidez geral. Nesse momento, não há outra escolha para os bancos centrais a não ser intervir, e maciçamente.

3.1.4 Alguns efeitos da liberalização financeira

Vários argumentos teóricos e ideológicos são apresentados para justificar a implementação de medidas de viés neoliberal mediante pressões políticas e institucionais que levaram os países a promover os processos de desregulamentação e liberalização dos fluxos de capital.

Segundo Carcanholo (2000), os ideólogos do neoliberalismo defendem a liberalização do mercado de capitais como: a) uma necessária forma de aperfeiçoamento da intermediação financeira global entre poupadores e investidores permitindo a canalização da poupança externa para os países com insuficiências de capital; b) uma forma de financiamento compensatório de choques externos levando à estabilização do gasto interno; c) um importante mecanismo para o aumento da eficiência do sistema financeiro internacional em função da concorrência entre os agentes econômicos nacionais e internacionais; d) uma forma de se aumentar a diversificação dos riscos por parte dos aplicadores internos e externos; e e) uma forma de reduzir a autonomia da política econômica dos países que implementarem a abertura externa à livre movimentação de capitais reduzindo os riscos de políticas econômicas inadequadas.

No entanto, apesar do discurso neoliberal sobre a liberalização financeira soar como a solução para a quebra de muitas das barreiras que impedem o pleno desenvolvimento do capitalismo, a realidade comprovou que nas últimas décadas a finança mundializada apenas fez com que os ciclos de crescimento econômico se abreviassem em função do surgimento de momentos de instabilidade graves e de crises sistêmicas cada vez mais agudas.

Entre os efeitos da liberalização financeira, inicialmente é preciso destacar que a ciência econômica vem trilhando um caminho que busca criar instrumentos cada vez mais avançados que potencializam a ideia de se fazer dinheiro mediante aplicações financeiras, mas que apenas exacerbaram o caráter fictício do capital. Trata-se de uma “engenharia” financeira ensinada e aperfeiçoada nas universidades e que passaram a dominar a consciência dos novos economistas.

As pesquisas teóricas dominantes, curiosamente, não se preocupam em tornar as nossas poupanças mais produtivas, mas em gerar instrumentos mais

avançados para se fazer dinheiro com aplicações financeiras. Assim, a área das finanças passou a ser analisada de forma isolada das suas consequências e utilidade econômica, e a especulação financeira adquiriu nas ciências econômicas um papel central (DOWBOR, 2007, p. 13-14).

Estes instrumentos foram potencializados com o avanço das tecnologias de informática e telecomunicações, com isso o dinheiro passou a ser uma notação eletrônica, transformando o mundo em “cassino global” a serviço da especulação financeira. Dessa forma, a economia transformou-se numa ciência que praticamente busca fornecer instrumentos que orientam os especuladores, deixando de se concentrar na construção de uma sociedade capaz de promover o desenvolvimento econômico e social. A atual fase de exacerbação da especulação financeira consiste em desenvolver mecanismos para a simples acumulação de riqueza sem precisar produzir a riqueza correspondente. Descobriu-se que se ganha mais jogando com o dinheiro alheio do que investindo em processos produtivos.

Em segundo lugar, o que se presencia na atual fase de financeirização da economia mundial é uma série de associações que apenas corroboram em ampliar e fortalecer a finança como o principal elemento da economia. Um bom exemplo dessa associação pode ser notado a partir do relatório do FMI²³ sobre os supostos benefícios gerados pela mundialização financeira ao canalizar fundos para os seus usos mais produtivos, podendo ajudar tanto os países desenvolvidos como os em via de desenvolvimento a atingir níveis mais elevados de vida. No entanto, a realidade mostra o contrário. A mundialização financeira descapitaliza o setor produtivo, o Estado, as comunidades e o consumidor. Os recursos vazam para os fins especulativos forçando as empresas a buscarem o autofinanciamento. Esse processo, na verdade, desestrutura a capacidade das poupanças de uns irrigarem os investimentos de outros. Foi apenas após sinais muito evidentes da esfera econômica que o FMI começou a ser minimamente moderado em suas expectativas em relação ao processo de mundialização financeira em curso. Isso pode ser verificado em relatório mais recente desse organismo econômico. Nele, o FMI aponta para a possibilidade da mundialização financeira estar criando mais movimentos procíclicos que no passado, podendo gerar uma catástrofe.²⁴

O mercado financeiro possui ainda outros grandes aliados, com destaque para as agências de avaliação de risco. A mundialização financeira é um processo tão incoerente do ponto de vista lógico, que acaba por provocar distorções completamente irracionais. Na atualidade, existe um oligopólio de três empresas mais “conceituadas” em fazer exame de

²³ *Finance & Development, IMF*, (2002, p. 13) apud Dowbor (2007).

²⁴ Raghuram Rajan, diretor do departamento de pesquisa do FMI, *Finance and Development, IMF* (2005, p. 54) apud Dowbor (2007).

riscos no mercado financeiro – *Moody's*, *Standard & Poor (S&P)* e *Fitch*. A irracionalidade está no fato de que essas agências de avaliação são pagas pelos que emitem títulos, e não por investidores que utilizarão as avaliações de risco. Na atual crise financeira, essas agências saíram completamente desmoralizadas, pois faziam excelentes avaliações de títulos públicos e privados que, na verdade, eram de extrema fragilidade. Dessa forma, surgiram questionamentos e exigências em relação à necessidade de se avaliar as agências de avaliação de riscos. “O resultado é que ‘a mais poderosa força nos mercados de capital está desprovida de qualquer regulação significativa’ (DOWBOR, 2007, p. 14-15).

Outra associação de caráter duvidoso na atual fase de financeirização mundial é a existente entre a mídia, as corporações e o mercado financeiro. A publicidade nos grandes veículos de comunicação é financiada essencialmente por grandes corporações e instituições financeiras, e constitui a base da sobrevivência econômica dos meios de informação de que dispomos. Por isso, a mídia tende a apresentar apenas imagens simpáticas de quem compra o seu espaço publicitário. Como esperar idoneidade na cobertura jornalística da imprensa se quem paga as despesas dos veículos de comunicação são os agentes econômicos mais poderosos do planeta?

Esta opacidade programada foi reforçada pelo mecanismo que sustenta a mídia no mundo. Hoje, a conta publicitária faz parte do preço que pagamos pelos produtos. Este imposto privado nos custa, na avaliação do PNUD de 1998, cerca de 430 bilhões de dólares, e na avaliação de Lawrence Lessig de 2001 cerca de 1 trilhão de dólares (DOWBOR, 2007, p. 23).

No entanto, um dos aspectos mais preocupantes na atual fase de mundialização das finanças é a associação cada vez mais comum entre o mundo do crime e o mercado financeiro. A cada dia, vemos mais práticas financeiras criminosas, promovidas por indivíduos que se escondem por trás da figura inexistente da pessoa jurídica. Enquanto uma pessoa física pode ser responsabilizada judicialmente pelos seus atos, isto não acontece com a pessoa jurídica, pois ela possui dinheiro, advogados, controle de mídia e poder. A pessoa física normalmente tem preocupações com a ética e com a lei; a corporação tem como obrigação apenas maximizar lucros, satisfazendo assim os seus acionistas, nem que isso signifique adotar práticas financeiras caracterizadas como quase permanente e intrinsecamente fraudulentas.

Essa lógica criminosa dentro do mercado financeiro promoveu uma explosão da dimensão ilegal das atividades corporativas na mesma velocidade que a mundialização financeira. Uma das facetas desse processo é a criação e desenvolvimento dos Paraísos

Fiscais. Estes desempenham o duplo papel de esconderijo legal para os capitais que procuram se subtrair às obrigações fiscais e sociais e de interface com a economia do crime. Jean de Maillard aponta que “esta mundialização da economia criminosa acompanha-se de uma criminalização da economia mundial, e as duas tendências tendem agora a uma lógica comum. A fusão entre a economia legal e a economia criminosa parece, portanto, atualmente realizada”²⁵ (DOWBOR, 2007, p. 25).

O terceiro efeito a se destacar em relação a financeirização da economia mundial e outros apelos da ideologia neoliberal é o enfraquecimento dos Estados Nacionais, que se vêem acuados devido a continua desregulamentação do capital. A sociedade está diante de limites das políticas institucionais que continuam sendo de âmbito nacional enquanto as dinâmicas financeiras já são mundiais. O Estado tradicional está ultrapassado por uma dinâmica que exige respostas rápidas a situações diversificadas e complexas. Para agravar a situação, o uso constante do Estado em função de interesses privados leva a um círculo vicioso que desarticula as atividades produtivas, privilegiando agentes econômicos cujas atividades estão centradas na especulação.

O dilema ao nível da nação fica bastante claro ao examinarmos as tentativas de se implantar no Brasil uma política de juros capaz de conter o consumo e a inflação: a elevação da taxa de juros, normalmente uma iniciativa soberana tomada pelo Banco Central, levou a partir de 1995 a um afluxo impressionante de capitais internacionais à procura de altas remunerações. Tratando-se de capital especulativo extremamente volátil, não reforça a capacidade de investimentos no país, e leva pelo contrário a uma drenagem sistemática de recursos nacionais pela alta remuneração conseguida, tornando a posição insustentável. Vemos aqui claramente os limites de políticas institucionais que continuam sendo de âmbito nacional quando as dinâmicas financeiras já são mundiais (DOWBOR, 2007, p. 18-19).

3.1.5 A urgência de regulação financeira

A sociedade está diante de uma nova correlação de forças que impulsionou a financeirização da economia do cenário local para o mundial. Dessa maneira, ela se vê diante de desafios novos dentro de uma nova realidade. Entre os desafios mais iminentes destaca-se a necessidade de se criar novas formas de regular o sistema financeiro internacional, pois a regulação como vem sendo exercida está amplamente ultrapassada. A organização do mercado financeiro, associado às corporações, instituições financeiras, mídia e o mundo do

²⁵ Jean de Maillard, citado acima, é um juiz francês que investiga os fluxos financeiros ilegais, e elaborou um interessante atlas do dinheiro: *Un Monde Sans Loi: la criminalité financière en images*, Ed. Stock, Paris, 1998. O livro é dedicado a 26 magistrados assassinados ao pesquisar este tipo de fluxos financeiros.

crime, que relembram a segundo plano os interesses da sociedade, exige, urgentemente, a criação de um sistema de regulação internacional que não poupe esforço de coordenação global a fim de se responder os interesses do desenvolvimento da sociedade de médio e longo prazo, nos planos econômico, social e ambiental.

Diante dessa realidade, muitos autores têm enfatizado a necessidade de se construir um sistema de regulação mais adequado para o mercado financeiro. A sociedade está diante de um processo onde “o dogma da liberalização se transforma num fim em si mesmo, e não num meio de se chegar a um sistema financeiro melhor” (STIGLITZ,1998, p.12). Os sistemas financeiros, entregues a si mesmos, não fazem um bom trabalho no desempenho daquilo que seriam suas funções. A questão-chave deveria ser a construção da estrutura regulatória que garanta um sistema financeiro efetivo.

(...) as políticas propostas pelo Consenso de Washington são bastante incompletas e algumas vezes equivocadas. Fazer os mercados funcionarem exige mais do que apenas uma inflação baixa, exige uma ordem financeira sólida, uma política de incentivo à competição e políticas que facilitem a transferência de tecnologia, e transparência, para citar alguns pontos fundamentais deixados de lado pelo Consenso de Washington (STIGLITZ,1998, p.3).

Se um bom sistema financeiro é o “cérebro” da economia capitalista, pois tem papel importante no recolhimento e na agregação de poupança de agentes que têm hoje recursos excedentes, que são distribuídos a outros (empresários) que podem fazer usos produtivos deles; um sistema financeiro que funciona mal, em contrapartida, trás uma série de problemas para a economia como um todo. Portanto, uma estrutura legal saudável, associada à regulamentação e à fiscalização, é necessária para amenizar problemas e para desenvolver boas condições para a economia como um todo.

Stiglitz acredita que a construção de sistemas financeiros sólidos vai além de simplesmente evitar crises econômicas ao manter a segurança e a solidez dos mercados e da nação, pois as regulamentações dos mercados financeiros bem-sucedidos servem ainda para proteger os consumidores e garantir que grupos pouco privilegiados tenham algum acesso ao capital.

Portanto, a regulamentação do mercado financeiro é essencial. Ela deve ser fundamentalmente política e a responsabilidade de sua gestão é necessariamente intergovernamental. Não existe nenhum outro meio de criar “uma estrutura ordenada das

taxas de câmbio, de um lado, e de regular a liquidez global em função da demanda de meios de pagamentos internacionais, do outro” (CHESNAIS, 2007).

Um balanço um pouco mais analítico das “realizações” das finanças desregulamentadas, nas quais os danos causados superam de maneira tão evidente os serviços prestados, deveria ao menos convencer da urgência de se quebrar algumas de suas engrenagens. Ao contrário do que dizem, não faltam ideias em relação a esta questão. A Taxa Tobin é uma delas. Sugerida em 1972 pelo Nobel de Economia James Tobin, consiste em uma taxação das transações monetárias internacionais de modo a desencorajar a especulação. Mas caiu prematuramente no esquecimento. Já o SLAM, um projeto para limitar a rentabilidade acionária máxima, e suprimir com isso os estímulos à exploração cada vez mais intensa dos assalariados, é outra dessas idéias. Uma política monetária desmembrada, que financie por meio de taxas de juros diferenciadas a economia produtiva e a economia especulativa, é uma terceira proposta. A exemplo do que foi feito nos Estados Unidos pelo *Glass Steagall Act*, a lei adotada em decorrência do desmoronamento dos anos 1930, por que não considerar a possibilidade de se estabelecer uma separação hermética entre os bancos comerciais e os bancos de investimento? O princípio da separação estanque tem como propriedade atenuar sensivelmente a transmissão dos desastres financeiros para a economia real, que se dá por intermédio do canal do crédito (LORDON, 2008).

Esta seção começou a partir de uma análise de François Chesnais e terminará com um questionamento realizado por esse mesmo autor. “Será necessário que o sistema capitalista mundial passe por uma crise enorme antes de serem recriados os fundamentos de uma regulação monetária e financeira?” (CHESNAIS, 2007).

Frédéric Lordon também faz questionamentos importantes sobre a atual configuração da crise financeira.

Quem ficaria espantado ao tudo isso acabar em catástrofe? Quem poderia se surpreender, quando o próprio objetivo da desregulamentação financeira é abolir todo entrave à ação dos investidores e devolver-lhes, sem a menor restrição, a mais viciadora das formas do lucro e o mais forte dos poderes: a rentabilidade financeira? (LORDON, 2008)

Pois a economia mundial novamente entrou em crise, aliás, a mais forte delas desde os anos 1930. A essência da atual crise não se diferencia em nada da crise da década de 1930 ou daquelas vivenciadas nas últimas décadas do século XX, afinal, a crise é inerente ao capitalismo. O modo de produção capitalista, mais uma vez movido pela ganância, permitiu a extrapolação do capital portador de juros, expressão máxima do fetiche do capitalismo – dinheiro gerando dinheiro, sem que haja produção – estimulando à criação de capital fictício,

ou seja, de um falso capital que não encontra uma contrapartida na produção. “Levou um longo tempo para se aceitar a idéia de que o mercado financeiro é sistematicamente muito volátil (...) quando as coisas estão indo bem, há uma forte tendência para supor que mercados financeiros podem tomar conta de si mesmos. Bem, eles não podem” (PAUL KRUGMAN apud ANFIP, 2009, p. 7).

O que se verifica de novo na atualidade é que a ocorrência de crises sistêmicas tem sido mais frequente, pois os ciclos de prosperidade se abreviaram. A explicação para tal fato se encontra no processo de mundialização financeira iniciada nos anos 1970, calcada em liberalização da circulação de capitais e desregulamentação dos mercados financeiros, expondo de forma escancarada a fragilidade do modo de produção capitalista.

Nem todas as negações do mundo impedirão que a crise atual apareça tal como é: uma experiência real, que demonstra a nocividade intrínseca de mercados e operadores de mercado livres de qualquer controle. Mas esta experiência não é a primeira do tipo. Quem não se lembra das cenas grandiloquentes de indelicadeza e fraude proporcionadas pelo *crash* das empresas de alta tecnologia, em 2000? Do apelo solene das autoridades financeiras à regulação, à transparência, à reintegração das transações que as empresas excluía de seus balanços? “Nunca mais”, juram toda vez os atores do mundo das finanças, antes de partirem para uma nova rodada. Mas os seus juramentos de bêbados; a idéia de que eles enriquecem de maneira solitária e fabulosa durante a bonança e põem a economia inteira em perigo quando suas imperícias vêm à tona, obrigando os poderes públicos a salvá-los da difícil situação na qual qualquer falido ordinário seria abandonado à sua própria sorte; tudo isso dá vontade de “virar a mesa”, o que parece ser a única solução para que esta seja verdadeiramente a “última rodada” (LORDON, 2008).

Apesar da força da crise financeira atual e os seus impactos inevitáveis sobre o processo de acumulação do capital, a sociedade ainda não está diante do fim do capitalismo. No entanto, este é o momento ideal para que “as forças progressistas de todo o mundo comecem a questionar decisivamente a viabilidade desta forma de organização, de produção, de distribuição e do padrão de consumo a que chegou o capitalismo contemporâneo” (MARQUES e NAKATANI, 2008). Somente uma nova correlação de forças políticas que devolva sentido à economia e a recoloca a serviço dos interesses da sociedade poderá alterar esse quadro de constantes recaídas do sistema capitalista.

3.2 O PAPEL DOS FUNDOS DE PENSÃO E DOS FUNDOS MÚTUOS NO PROCESSO DE MUNDIALIZAÇÃO FINANCEIRA

Após a análise anterior do processo de mundialização financeira, torna-se agora necessário compreender qual o papel dos fundos de pensão e dos fundos mútuos (*mutual funds*) nesse processo. Somente assim é possível compreender os interesses neoliberais no processo de redução dos sistemas de Seguridade Social de uma forma geral e particularmente da Previdência Social. Chesnais (2005, p. 36) afirma que os fundos de pensão “fizeram da centralização dos lucros não reinvestidos das empresas e das rendas não consumidas das famílias, especialmente os planos de previdência privados e a poupança salarial, o trampolim de uma acumulação financeira de grande dimensão”.

Segundo Sauviat (2005), os fundos de pensão e fundos mútuos constituem os dois componentes mais importantes e mais dinâmicos dos investidores institucionais. Isso se explica pelo tamanho e pela força financeira de ataque que esses fundos adquiriram ao centralizar a poupança coletiva e individual, transformando essa poupança em capital dinheiro concentrado, que se valoriza nos mercados.

Receptáculos privilegiados da poupança financeira dos assalariados das grandes empresas e das famílias afortunadas ao longo dos anos 80-90, num contexto de aumento crescente das desigualdades de renda, os fundos de pensão e os *mutual funds* surgiram como os principais atores dos mercados financeiros, transformando a amplitude, a estrutura e o funcionamento desses mercados (SAUVIAT, 2005, p. 109).

Dessa forma, os fundos de pensão e fundos mútuos além de se tornarem os principais emprestadores e acionistas de empresas, também passaram a financiar amplamente os Estados, aumentando seu poder de ingerência no âmbito público e privado, exercendo pressão nas políticas econômicas dos Estados e na gestão das empresas. Além disso, conforme explica Sauviat, esses fundos transformaram-se em novos vetores de mudança das relações capital-trabalho, fazendo pressão por novas normas nas empresas, exigindo maior rentabilidade para seus recursos, o que leva ao estabelecimento de novas formas de exploração do trabalho. O processo de liberalização do capital e a sua relação com o mercados financeiro implicou no surgimento progressivo do capital especulativo e a implantação de sua rentabilidade média (15%) como referência para o capital produtivo. Assim sendo, “é transposta para o chão da fábrica a exigência, pelos acionistas, de que cada setor, cada departamento ou cada filial tenha, no mínimo, o que pode ser obtido no mercado financeiro” (LEITE, 2009).

De acordo com Bruno (2007), a financeirização implica num novo regime de acumulação de capital no qual os processos de produção estão subordinados às exigências de rentabilidade elevada, sendo primordial o interesse dos acionistas e das classes rentistas. A financeirização “provoca a desestruturação das relações de emprego, porque o nível de ocupação e a taxa de salário são as variáveis básicas dos ajustes micro e macroeconômicos, como respostas às pressões dos mercados financeiros globalizados” (BRUNO, 2007, p. 113). Ainda de acordo com Bruno, este fenômeno afeta a gestão das firmas que buscam retornos financeiros mais elevados, reduzindo o grau de imobilização do capital, pois o regime de crescimento financeirizado tende a manter baixas as taxas de acumulação de capital fixo produtivo, reduzindo o ritmo de geração de postos de trabalho e de renda. Portanto, a poupança investida nas transferências de propriedade sobre os ativos já existentes é improdutiva, pois não é destinada ao financiamento dos investimentos produtivos. “Os capitais simplesmente mudam de mãos, sem que o estoque total de riqueza do país tenha efetivamente aumentado” (BRUNO, 2007, p. 115).

Os fundos de pensão têm origem em países anglo-saxões como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Austrália e também em vários países europeus, tais como Holanda e Suíça. Eles se formaram a partir da criação de caixas de aposentadoria mediante acumulação de recursos via regimes de previdência por capitalização, recursos esses de origem patronal e/ou salarial. Essas reservas acumuladas e valorizadas no mercado financeiro, *a priori*, devem ser utilizadas para pagar as aposentadorias dos assalariados. As preocupações mais evidentes sobre a gestão dos fundos de pensão decorrem da sua “necessidade de liquidez, sua tolerância ao risco e seu horizonte temporal de antecipação das perspectivas de rendimentos, ligados à sua fase de crescimento e à estrutura etária dos participantes” (SAUVIAT, 2005, p. 111).

Foram nos EUA, entre a 2ª Guerra Mundial e o início dos anos 1970, que os fundos de pensão surgiram, motivados por incentivos fiscais e pela pressão dos sindicatos, estes interessados em garantir níveis de pensões mais elevados aos trabalhadores. Inicialmente, num contexto de dinamismo do emprego industrial e expansão desses regimes durante o período fordista, esses fundos alimentaram o desenvolvimento de grandes poupanças financeiras. A partir dos anos 1980, com a elevação das taxas de juros, o surgimento de um regime de baixa inflação nos países centrais e o desenvolvimento das bolsas de valores, o poder financeiro dos fundos de pensão cresce consideravelmente, atuando no mercado de títulos da dívida pública e no mercado de ações, principalmente aliado ao processo de desregulamentação dos mercados de ativos e a liberalização dos mercados de capital em âmbito mundial, multiplicando, assim, as oportunidades de aplicação.

No entanto, ao longo da década de 1980, os EUA viram seus regimes de capitalização transformarem-se profundamente. Durante esse período, a reestruturação das empresas fez com que muitos empregadores fechassem seus regimes de benefícios definidos, seja para especular com seus excedentes e obter assim a liquidez necessária para as crescentes operações de fusões e aquisições, seja para transformá-los em planos de contribuições definidas, reduzindo assim o custo e a responsabilidade das empresas perante esses fundos. Assim sendo, transferiu-se dos empregadores aos assalariados o risco e o custo das aposentadorias, lançando base para a criação dos fundos mútuos.

Dessa forma, os regimes de benefícios definidos (os únicos verdadeiros regimes de previdência de empresas que garantem renda predeterminadas) recuaram fortemente em proveito dos planos de contribuições definidos (...), os quais, porém, dependem de outra lógica: é o assalariado que contribui (principalmente para uma conta individual) e suporta o risco financeiro; seu nível de pensão é determinado *in fine* pelo montante das contribuições e pelos resultados de suas aplicações nos mercados financeiros (SAUVIAT, 2005, p. 112).

Outra mudança no que diz respeito aos fundos de pensão norte-americanos foi a transferência da gestão dessas poupanças financeiras para administradores especializados (bancos, seguradoras e sociedades de investimentos diversas), com exceção dos fundos de pensão do setor público. “Quando a gestão dos ativos dos fundos de pensão é delegada a bancos ou a administradores de *mutual funds*, são os responsáveis pelo plano ou os assalariados que assumem o risco da aplicação, de acordo com a natureza dos regimes de previdência” (SAUVIAT, 2005, p. 113). Atualmente, um fundo mútuo normalmente é administrado por sociedades independentes, bastante comuns nos EUA, ou por filiais de bancos e companhias de seguros, como é frequente na Europa. Diferentemente dos fundos de pensão, esses fundos de investimento coletivo não possuem ativos próprios, mas apenas os administram em nome de seus clientes.

De acordo com Sauviat, a partir dos anos 1980, os fundos mútuos dos EUA e as sociedades de investimento em outros países, por meio dos planos de previdência, lançam as famílias de classe média ao mercado bursátil. A autora avalia que esse processo teve um grande suporte da mídia, uma vez que as sociedades de investimentos aparecem frequentemente nas publicidades de jornais e de canais de televisão. “A mídia contribui muito para tornar popular a atividade bursátil e, de certa maneira, quase natural na atividade humana cotidiana, tendo banalizado a compra de ações tal como a compra de qualquer bem de consumo” (SAUVIAT, 2005, p. 114).

Ao fim dos anos 1990, num ambiente de desregulamentação financeira das fronteiras domésticas, os fundos de pensão e os fundos mútuos, ao buscar maior diversificação de riscos, constituíram-se em uma força financeira considerável. A esfera de intervenção desses atores financeiros tornou-se mundial e é nessa escala que eles operam suas arbitragens entre rendimentos e risco. Nesse sentido, a intensa valorização da Bolsa na década de 1990 inchou de forma fictícia esses fundos, compostos por ações domésticas e internacionais, e também por ativos cada vez mais arriscados, principalmente ações não cotadas em bolsas, visto que o mercado bursátil oferecia oportunidades de ganhos crescentes. Até mesmo os grandes fundos de pensão do setor público, protegidos por regulamentos estatais, foram, aos poucos, autorizados a aumentar suas aplicações em ações.

Esses novos elementos de financeirização transformaram os fundos de pensão e os fundos mútuos nos principais responsáveis pelos movimentos diários dos preços das ações e contribuíram também para aumentar os volumes de títulos negociáveis, especialmente porque operam suas transações em blocos. Além disso, ocorreu uma redução do tempo médio de permanência das ações nas carteiras.

Os fundos de pensão, transferindo de maneira crescente a gestão de seus haveres para administradores especializados (sobretudo parte dos haveres em títulos estrangeiros), exercem sobre estes forte pressão para obter um retorno elevado do investimento. Isso porque esse retorno é contabilizado como renda nas contas financeiras da empresa responsável pelo fundo e infla artificialmente seus lucros (SAUVIAT, 2005, p. 116).

O resultado desse processo, segundo Sauviat, é a instabilidade crescente nos mercados financeiros, decorrente de transações e operações de aplicação cada vez mais arriscadas. Essa seria uma das explicações para as crises financeiras vivenciadas por países asiáticos e latino-americanos na década de 1990. Por causa da necessidade da diversificação de riscos, os fundos de pensão e os administradores dos fundos mútuos buscam, desde então, os países emergentes como alternativa para o aumento de suas rentabilidades. Porém, ao efetuar retiradas bruscas desses mercados, provocaram sucessivas crises financeiras nessas praças.

Essa diversificação de aplicações em diferentes mercados de ativos também levou empresas e Estados a recorrerem cada vez mais ao mercado financeiro. Dessa forma, a acumulação financeira produzida pela institucionalização da poupança levou ao crescimento da demanda de aplicação em ativos financeiros, especialmente ações, e à alta dos preços dos ativos, além, é claro, da volatilidade dos mercados.

A partir da crise de 2000²⁶, que levou à queda do valor das carteiras de ativos desses fundos, estes buscaram aplicações mais diversificadas, mais rentáveis e, portanto, mais arriscadas, como, por exemplo, os *hedge funds*, que exploram sistematicamente anomalias ou distorções temporárias dos preços dos ativos.

Segundo Sauviat, preocupados exclusivamente com a rentabilidade financeira, os fundos de pensão e os administradores dos fundos mútuos – que aliás são remunerados de acordo com seu desempenho à frente desses fundos – participam das aplicações financeiras operando num equilíbrio frágil entre rendimentos e riscos, motivados pelas antecipações de ganhos e pela realização de lucros financeiros dos capitais aplicados, em vez de serem investidores preocupados com a capacidade de gerar lucro durável às empresas nas quais aplicam seus capitais. Mesmo as empresas com bom desempenho nas bolsas podem ser desfalcadas das aplicações dos fundos de pensão e fundos mútuos caso elas não ofereçam boas perspectivas de excedente bursátil no curto prazo, pois esses fundos normalmente consideram os títulos adquiridos como ativos negociáveis, jamais como ativos imobilizados.

Sauviat explica que os fundos de pensão de benefícios definidos possuem a obrigação de pagar as aposentadorias a seus antigos assalariados, sendo obrigados a terem um pouco mais de prudência em relação às suas aplicações. Os administradores dos fundos mútuos, ao contrário, possuem responsabilidade bastante limitada com seus clientes. Estes sim, particulares que lhes confiam suas poupanças e assalariados titulares de planos individuais de aposentadorias, suportam os riscos das aplicações. Os administradores de fundos mútuos possuem uma carteira de clientes composta por capital variável, cujas cotas devem ser restituídas a qualquer demanda de aplicadores, tendo seus preços estabelecidos diariamente nas bolsas de valores. Além da necessidade de manter liquidez de parte de sua carteira, os fundos mútuos são avaliados e classificados periodicamente por consultorias²⁷. Assim sendo, um desempenho aquém do esperado pode provocar o esvaziamento dos fundos, constituindo-se em uma ameaça permanente para o administrador que, como já afirmado anteriormente, é remunerado de acordo com o volume de ativos desses fundos. Todas essas pressões incentivam os administradores a multiplicarem transações, buscando ampliar os desempenhos financeiros de seus fundos no âmbito mundial, provocando uma elevada rotatividade da carteira de títulos por eles negociadas. Os administradores de fundos mútuos adotam cada vez mais práticas dos *hedge funds*, “concorrendo com eles na busca e na exclusividade dos melhores administradores de carteira e tentando utilizar os mesmos instrumentos,

²⁶ Estouro da bolha da internet.

²⁷ De acordo com Sauviat (2005), a legitimidade das agências especializadas é contestável.

especialmente a venda a descoberto, a fim de se manterem competitivos num contexto bursátil deprimido” (SAUVIAT, 2005, p. 120).

Diante do fortalecimento mundial da lógica de aplicação dos fundos de pensão e dos fundos mútuos, em muitos países os investidores institucionais tornaram-se os principais acionistas das empresas. É o caso sobretudo das maiores empresas, que recorrem a poupança pública, tendo feito das ações um instrumento privilegiado tanto de suas aplicações domésticas como internacionais. Dessa forma, a concentração das ações nas mãos dessas instituições financeiras conferiu-lhes o poder de exigir das empresas níveis mais elevados de retorno de suas aplicações. Assim, afirmaram uma concepção mais financeira das empresas, com ativos divisíveis e líquidos, esperando para serem vendidos ou comprados de acordo com as oportunidades de rendimento financeiro. Para Sauviat (2005, p. 123), este “novo poder dos investidores institucionais manifesta-se pela ameaça permanente de retirada que eles fazem aos dirigentes da empresa e pela possibilidade que têm de se livrar de todo compromisso financeiro da noite para o dia”, afirmando os interesses dos acionistas acima de qualquer outro interesse.

No entanto, Sauviat aponta que apesar dos dirigentes de empresas precisarem se adaptar ao processo de financeirização aqui discutido, eles responderam bem às exigências crescentes de rentabilidade dos investidores institucionais, adotando políticas de crescimento externo capazes de oferecer excedentes esperados pelo mercado e apresentando resultados financeiros muitas vezes embasados em balanços contábeis inflados artificialmente, por meio da não contabilização como despesa do custo da emissão de *stock options*²⁸; pela prática de considerar a hipótese de rendimentos futuros, portanto fictícios, do desempenho dos fundos de pensão das empresas; e pela sobrevalorização dos ativos inscritos nos balanços das empresas logo após as operações de fusões-aquisições.

(...) alguns administradores mostraram sua capacidade de, com a cumplicidade de grandes bancos de investimento, maquiarem complacentemente as contas financeiras de sua empresa para sobrevalorizar os resultados financeiros, sem que os atores encarregados de os controlar tenham desempenhado seu papel de “cão de guarda”, e enganar assim seus acionistas, não importando quem fossem, com o objetivo exclusivo de maximizar sua remuneração de curto prazo mediante a valorização da ação do grupo. (...)

Assim, esses dirigentes, menos ligados a suas empresas que no passado e com maior mobilidade, tenderam, na urgência, a se comportar mais como mercenários ávidos para exercer seus *stock-options* ou a assegurar para si o

²⁸ Expressão que significa a possibilidade de funcionários terem parte de sua remuneração realizada pelo rendimento de ações da empresa na qual trabalham.

pagamento de confortáveis indenizações de saída ou de “para-quedas dourados” (*golden parachute*) do que a se comportar como chefes de empresa ciosos do crescimento de longo prazo de sua firma e dos interesses dos acionistas (SAUVIAT, 2005, p. 124-125).

De acordo com Sauviat, se os administradores de empresa se adaptaram bem ao novo poder acionário dos fundos de pensão e fundos mútuos, o mesmo não ocorreu com os assalariados. Diante da necessidade de maximização do valor acionário e da intensificação da concorrência entre as empresas em âmbito mundial, os assalariados se depararam com as políticas de redução de custos, com a reestruturação dos grupos em torno dos segmentos de atividades mais rentáveis, com os programas recorrentes de recompra de ações, entre outras medidas que colocam claramente os trabalhadores em situação ainda mais degradante, verificadas no aumento da desigualdade de renda entre trabalhadores de segmentos distintos²⁹, redução sistemática do poder de compra dos assalariados – principalmente aqueles de menor qualificação – e perda gradativa de direitos sociais. Nesse último caso, os empregadores criticam os custos derivados dos mecanismos de Proteção Social, acarretando, dessa forma, na implantação de direitos individuais em detrimento dos direitos adquiridos coletivamente. Para conseguir realizar esse procedimento, as empresas terceirizam algumas atividades para distanciar os trabalhadores da prática sindical e congelam ou fecham regimes tradicionais de aposentadoria de benefícios definidos para adotar planos de contribuição definida ou híbridos. Essas ações em conjunto possibilitam grandes economias nas empresas.

A satisfação das normas de rentabilidade financeira, imposta pelos mercados, e a mudança induzida na empresa acompanharam a degradação das condições de trabalho dos assalariados e o crescimento das desigualdades de renda. Essa situação se concretizou por uma instabilidade e uma crescente insegurança do emprego, sob a constante ameaça de deslocalização e da subcontratação, e também acarretou formas de controle e de intensificação do trabalho que tiveram como contraponto a precariedade, os baixos salários (exclusão), aumento dos acidentes de trabalho e de doenças profissionais para a grande massa de assalariados. Essa dupla tendência provocou, além disso, o aumento notável das diferenças de remuneração entre o mais baixo e o mais alto valor da hierarquia nas empresas (SAUVIAT, 2005, p. 127).

Nos Estados Unidos e Europa, a partir dos anos 1990, os sindicatos mudaram as estratégias de ação em função dessa nova realidade decorrente da mundialização financeira, buscando praticar o “direito acionário”, investindo no jogo da governança corporativa,

²⁹ Nos Estados Unidos, por exemplo, a diferença entre a remuneração média de um diretor-geral de uma grande empresa e a de um operário cresceu consideravelmente entre 1980 e 2000. De 1 para 41, essa diferença passou a ser de 1 para 531, respectivamente (SAUVIAT, 2005, p. 127).

mediante o uso de seus poderes acionários da melhor maneira possível. Porém, Sauviat aponta que o problema está no fato de o trabalhador continua à mercê do objetivo do acionista, pois as resoluções submetidas ao voto em nome dos sindicatos não se afastam do padrão acionário. Dessa forma, os sindicatos buscam desenvolver o diálogo com a comunidade financeira, da qual os administradores de fundos são um dos pivôs, sendo obrigados a ter um discurso cujo tom é mais de acionista do que de sindicalista. A autora interpreta essa prática como uma concessão excessiva da lógica sindical ao mercado financeiro, “pois reivindicar como acionista assalariado deixa forçosamente o sindicato numa posição esquizofrênica, que reflete a natureza antagônica das relações capital-trabalho” (SAUVIAT, 2005, p. 129).

Para a autora, os recursos dos fundos de pensão e os fundos mútuos – formados pela poupança-aposentadoria dos assalariados baseada em benefícios definidos, a poupança-aposentadoria dos assalariados em planos de contribuição definida e as poupanças das famílias – foram transformados em capital-dinheiro nas mãos de poderosas instituições financeiras. Dessa forma, tornaram-se um fator de instabilidade econômica, um instrumento de reestruturação das empresas segundo uma lógica mais financeira que industrial e um instrumento poderoso de disciplinamento do trabalhador assalariado.

Neste contexto, reconhece-se que os investidores institucionais estariam tentando administrar uma difícil síntese entre duas lógicas *a priori* antagônicas: a proteção social e as finanças. A primeira é baseada em uma concepção holística e em valores humanos de solidariedade. Mas a segunda permanece completamente voltada para os critérios de valorização econômico-financeira e na apropriação privada e individual da renda e da riqueza (BRUNO, 2007, p.115).

3.3 A AÇÃO DOS FUNDOS DE PENSÃO E DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR ABERTA NO BRASIL

Como já analisado anteriormente, o atual fase do capitalismo é marcada pela dominância do capital financeiro, ou seja, o capital portador de juros à espera de valorização em seu ciclo abreviado D – D’, estimulando o caráter fictício desse capital. Como não poderia deixar de acontecer num amplo processo de mundialização financeira, “o Brasil não ficou imune às forças que determinaram e movimentaram o novo mundo que se descortinou com a instalação dessa dominância” (MARQUES, 2009).

Apesar de suas limitações em relação à população total, os fundos de pensão e as entidades abertas de previdência complementar adaptaram-se aos

interesses do capital financeiro em seus diferentes momentos. Exemplos disso é o fato de os fundos abertos terem se transformado em meros ativos financeiros, e de os fundos fechados, a partir de meados de 1990, terem se orientado para o financiamento do setor público (MARQUES, 2009).

Entendida a lógica financeira por trás dos fundos de pensão e fundos mútuos em âmbito internacional, cabe agora analisar o que está por trás do crescimento da previdência complementar privada no Brasil, em suas duas modalidades possíveis: os fundos de aposentadoria de entidades abertas de previdência complementar e os fundos de pensão de entidades fechadas de previdência complementar, ligados principalmente às entidades do setor público.

Na previdência, as sucessivas reformas, a falta de estabilidade das regras, o discurso da falência, a instituição de teto para o valor dos benefícios previdenciários etc. (...) reservam uma parcela grande da sociedade brasileira para os fundos privados. Dados da Abrapp (Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Privada) e da Fenaprev (Federação Nacional de Previdência Privada e Vida) indicam que a captação desses produtos vem crescendo a mais de 20% ao ano há vários exercícios, chegando a 26,8% no comparativo entre o primeiro semestre de 2007 e igual período de 2006 (VAZ e MARTINS, 2007, p. 193).

Apesar das diferenças apresentadas entre essas modalidades de fundos de aposentadoria complementar (quadro 2), é inquestionável o fato de que seus recursos foram “adaptando-se aos interesses do capital financeiro em seus diferentes momentos” (LEITE, 2009).

Legalmente, essas duas entidades são diferentes: as primeiras são consideradas atividades comerciais e, por isso mesmo, são tratadas como entidades de natureza essencialmente financeira, sendo regulamentadas e fiscalizadas pelo Ministério da Fazenda (MF), por intermédio do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Susep. Já os fundos de pensão, por sua natureza social, são regulamentados e fiscalizados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), por meio do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC), responsável por sua normatização, e pela Secretaria de Previdência Complementar (SPC), a qual assume atuação fiscalizadora (LEITE, 2009).

Quadro 2: Regimes de previdência complementar - principais características

	Regimes de Previdência Complementar	
	Aberta	Fechada
Base Constitucional	Art. 202	Art. 202
Operado por:	Sociedades anônimas (fins lucrativos) (*)	Fundações privadas / sociedades civis (fins não lucrativos)
Natureza	Privada	Privada
Instituição	Contratual	Contratual
Filiação	Facultativa	Facultativa
Abrangência	cerca de 7.000.000 de planos individuais e 150.000 planos empresariais	1.780.000 participantes ativos 580.000 assistidos 4.200.000 beneficiários
Fiscalização	MF/SUSEP	MPS/SPC

Fonte: Paixão (2006) apud Leite (2009)

(*) - exceção: LC 109/01, art. 77, § 1º

3.3.1 As entidades fechadas de previdência privada complementar

No Brasil, os fundos de pensão são bastante restritos a poucas categorias de trabalhadores ligados principalmente a entidades do setor público. No entanto, o patrimônio desses fundos é elevado e tem crescido desde os anos 1980. Leite (2009) aponta que, em 2006, os quatro maiores fundos eram provenientes de empresas originárias do setor público; e entre as 20 maiores fundações, apenas três tinham origem em empresas do setor privado. Leite explica que esses fundos de pensão foram amplamente utilizados pelo governo federal em diversos momentos, tais como no processo de fortalecimento da Bolsa de Valores, quando a legislação impunha maior aquisição e manutenção de ações em seus portfólios; no financiamento do déficit público, mediante a compra de títulos do governo federal; e, no processo de privatização das empresas estatais mais importantes, quando sua participação foi muito ativa.

Em relação aos fundos de pensão de entidades fechadas é conhecido o fato de os sindicatos e as centrais sindicais serem favoráveis à expansão desses fundos complementares.

Os fundos de pensão fechados continuam se restringindo a categorias de trabalhadores ligados às autarquias, apesar de sindicatos e centrais sindicais defenderem sua criação no âmbito de categorias. Contudo, do ponto de vista do patrimônio, apresentaram rápido crescimento a partir dos anos 1980, e sempre foram utilizados como instrumento de aplicação de uma política ou interesses do governo (MARQUES, 2009).

Sobre essa questão, Marques e Mendes (2006) explicam, por exemplo, que a Central Única dos Trabalhadores (CUT) defende a muito tempo a criação de um sistema público previdenciário único, que englobe tanto os trabalhadores do setor privado como os servidores, além de ser favorável à complementação da aposentadoria mediante fundos de pensão organizados sob regime de capitalização. Quando Lula chegou à presidência, em 2003, além de defender a ideia de implantar um sistema previdenciário básico – universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado, de caráter contributivo, com valor do piso e do teto de benefícios de aposentadoria claramente definidos – também apoiava a possibilidade dos sindicatos organizarem fundos de pensão para seus sindicalizados. Inclusive, o próprio programa de governo defendia essa iniciativa, considerando que os fundos de pensão possam deflagrar um novo ciclo de crescimento da poupança previdenciária brasileira, considerada pequena, se levado em conta o potencial existente. Nesse sentido, a previdência complementar poderia ser exercida por meio de fundos de pensão patrocinados por empresas ou instituídos por sindicatos, voltada para aqueles trabalhadores que querem renda adicional além da garantida pelos regimes básicos, devendo ser entendida como poderoso instrumento de fortalecimento do mercado interno futuro e fonte de poupança de longo prazo para o desenvolvimento do país.

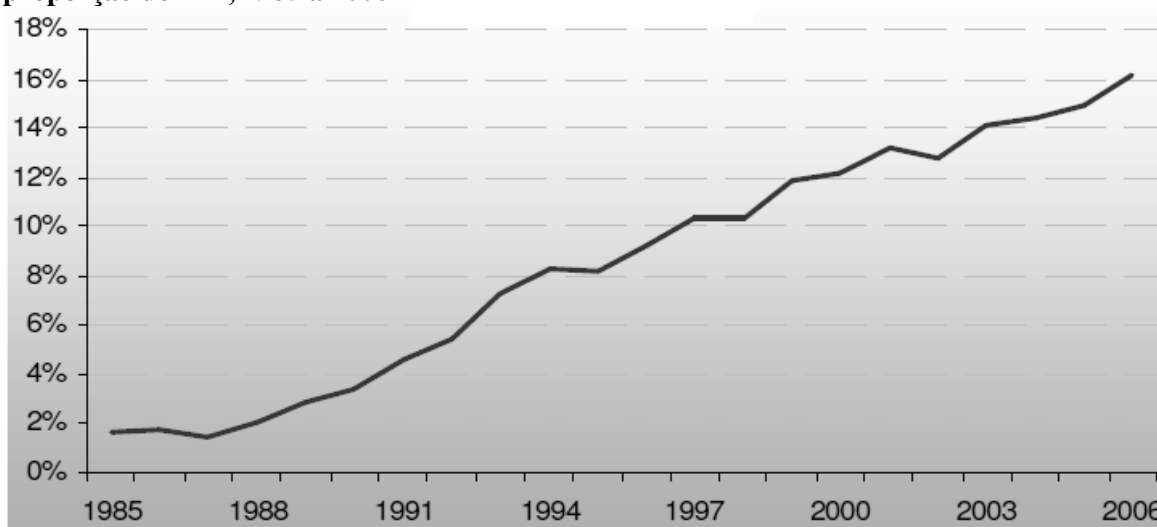
Sobre este (...) ponto, nenhuma palavra ou preocupação pelo fato de parte significativa dos valores de aposentadoria dos trabalhadores — sejam eles do setor privado ou servidores — ficar sujeita às incertezas do mercado financeiro, sem nenhuma garantia definida. Em outras palavras, significa dizer, tal como se define no campo previdenciário, que apenas a contribuição é definida, ficando o valor a ser recebido obra e graça dos humores do capital financeiro (MARQUES e MENDES, 2006, p. 64-65).

Como visto anteriormente em Sauviat (2005), muitos sindicatos acreditam que a ampliação dos fundos de pensão podem se transformar num instrumento de poder dos trabalhadores no atual cenário da mundialização financeira. Mas como apontam Marques e Mendes (2004) “é uma pena que (...) não considerem as experiências já realizadas na América Latina e a queda ocorrida nos fundos de pensão norte-americanos. Isso sem falar do que aconteceu com os funcionários da *Enron*, que viram sua poupança virar pó da noite para o dia”.

De acordo com Leite, nas últimas décadas, as entidades fechadas de previdência privada complementar apresentaram crescimento contínuo e significativo (gráfico 1). Em 1985, o ativo administrado por essas entidades alcançava apenas o equivalente a 1,6% do PIB,

já em 2006 esse percentual atingiu 16,1% do PIB, o equivalente a R\$ 374,7 bilhões (US\$ 175,3 bilhões). Isso deixa o Brasil entre os países com os maiores patrimônios previdenciários complementares no mundo. “Em termos internacionais, o patrimônio administrado pelos fundos brasileiros de pensão, apesar de responder por apenas 0,5% do total mundial, colocou o Brasil, em 2001, em 13º lugar” (LEITE, 2009).

Gráfico 1: Evolução dos ativos das entidades fechadas de previdência privada no Brasil como proporção do PIB, 1985 a 2006



Fonte: MPAS/SPC apud Leite (2009)

No entanto, Leite adverte que os três países com maiores patrimônios englobam quase 81% do total de recursos previdenciários privados fechados em todo o mundo (tabela 2).

Leite aponta que apesar do patrimônio dos fundos de pensão brasileiros estar entre os maiores do mundo, o número de participantes e beneficiários dos planos por eles administrados é restrito (gráfico 2). Em 1991, o número de contribuintes, dependentes e beneficiários atingia 5,9 milhões de pessoas, representando um volume de recursos administrados, per capita, de US\$ 2,7 mil. Em 2006, o número de participantes alcançou 6,7 milhões de pessoas, com recursos per capita equivalentes a US\$ 26,7 mil.

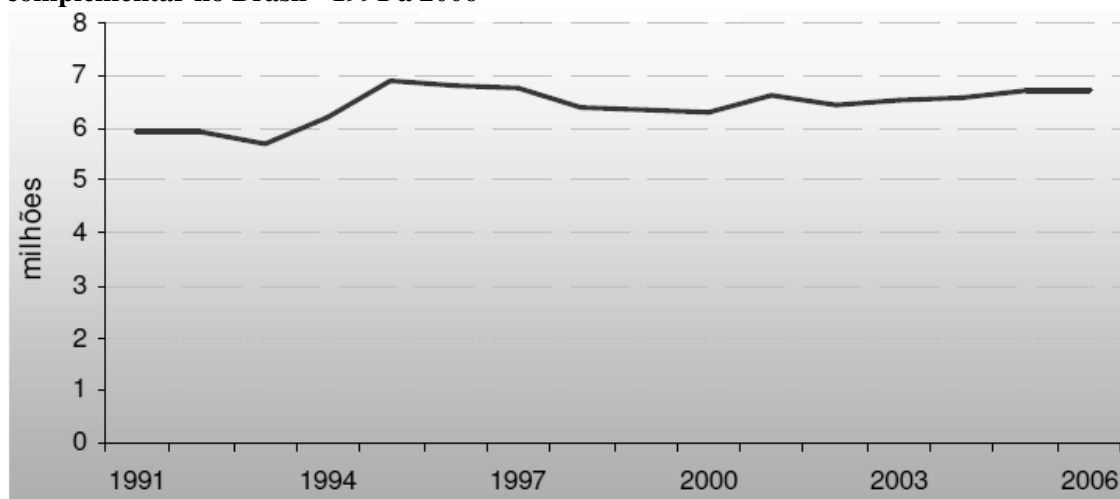
O baixo crescimento do número de participantes dos fundos de pensão, quando comparado à evolução do patrimônio supramencionado, deve-se ao processo de privatização pelo qual passou o setor produtivo estatal e ao fato de que o ajuste das contas públicas, especialmente após o acordo com o FMI em 1998, restringiu a contratação de novos funcionários para as empresas estatais. (LEITE, 2009).

Tabela 2: Participação dos Fundos de Pensão no PIB em países selecionados – 2001

PAIS	% PIB	% total
EUA	71	58,7
JAPÃO	46	15,6
REINO UNIDO	65	7,5
CANADA	63	3,5
HOLANDA	113	3,5
AUSTRÁLIA	68	2,0
SUECIA	107	1,8
SUIÇA	80	1,6
DINAMARCA	84	1,1
ALEMANHA	7	1,0
NORUEGA	70	0,9
HONG KONG	49	0,6
BRASIL	13	0,5
FRANÇA	4	0,4
CHILE	53	0,3
IRLANDA	34	0,3
ITALIA	3	0,2
FINLANDIA	20	0,2
ARGENTINA	7	0,2
MEXICO	3	0,1
MUNDO	37	100

Fonte: América Latina: FIAP; Europa e Estados Unidos: Pension & Investment; Canada e demais: Merryll Lynch informação de 2000; PIB: BID apud Leite (2009)

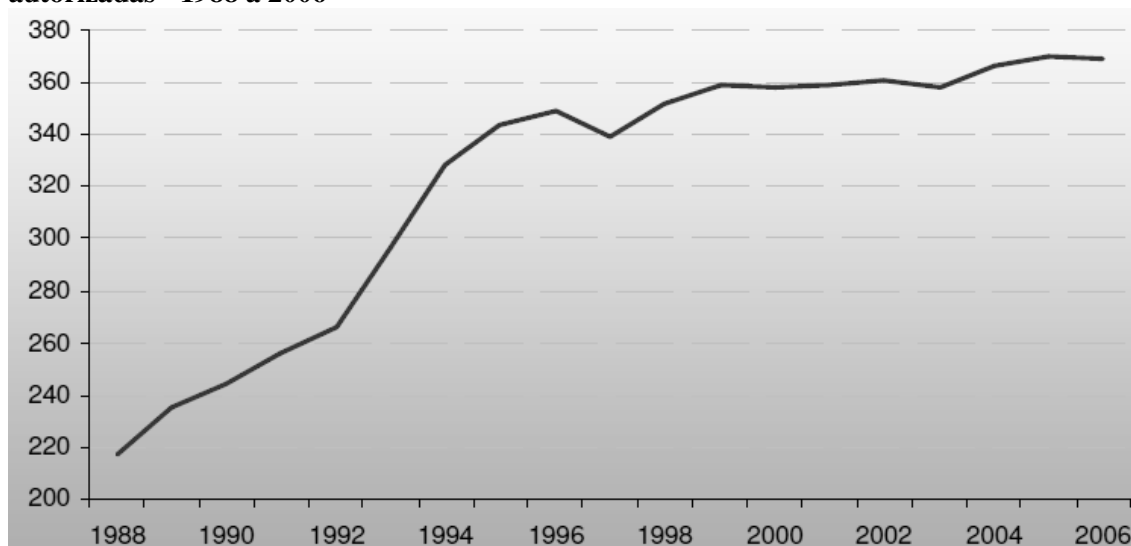
Gráfico 2: Evolução do número de beneficiários das entidades fechadas de previdência complementar no Brasil - 1991 a 2006



Fonte: MPAS/SPC apud Leite (2009)

Como consequência desse processo, Leite aponta que o número de entidades autorizadas a operar fundos de pensão cresceu pouco ao longo dos últimos anos, ficando estabilizado em torno de 360 a 370 entidades (gráfico 3).

Gráfico 3: Brasil - Evolução do número de entidades fechadas de previdência complementar autorizadas - 1988 a 2006



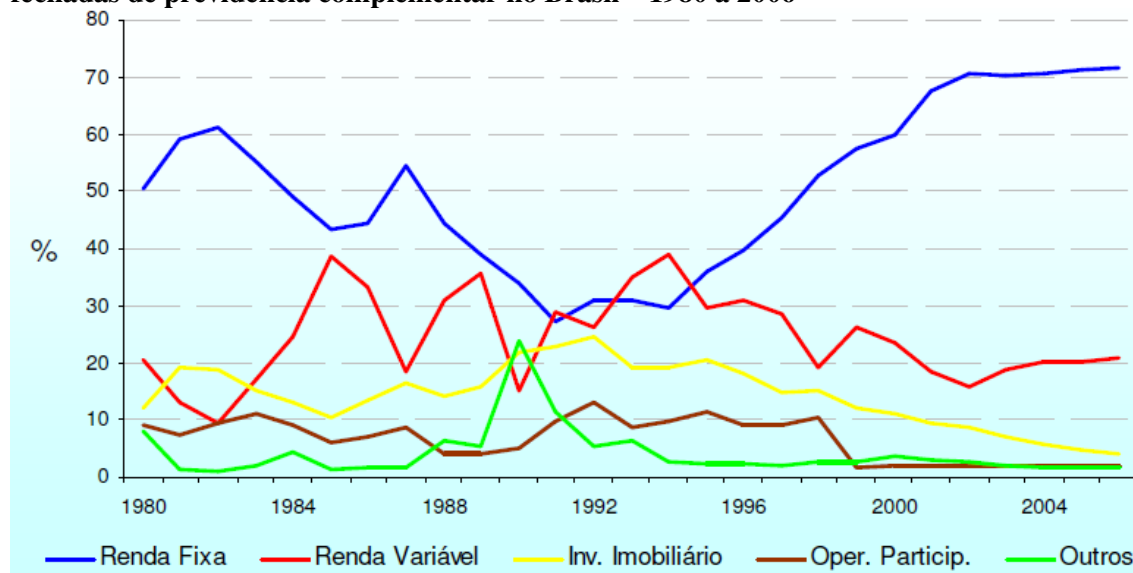
Fonte: MPAS/SPC apud Leite (2009)

De acordo com Leite, o mercado de fundos de pensão brasileiro é altamente concentrado. Em 2006, os quatro maiores fundos compostos por funcionários do Banco do Brasil (Previ), da Petrobrás (Petros), da Caixa Econômica Federal (Funcef) e das companhias paulistas de energia elétrica (Fundação Cesp) respondiam por quase 47% do total dos ativos; sendo que só a Previ, o maior fundo de pensão fechado, era responsável por mais de 28% do total de ativos administrados pelas entidades fechadas de previdência complementar no País.

Em sua análise, Leite explica ainda as mudanças na composição das aplicações das reservas garantidoras dos planos previdenciários das entidades fechadas de previdência complementar ao longo dos últimos anos. “As aplicações dos recursos dos fundos de pensão seguem normas legais que vêm sendo alteradas frequentemente de acordo com as transformações do setor financeiro e do mercado de capitais, bem como dos interesses governamentais” (LEITE, 2009). Para esse autor, em função da sua natureza previdenciária, as aplicações dos fundos de pensão deveriam priorizar a estabilidade e o controle de risco, sem ser necessária a preocupação com a liquidez imediata dos recursos. No entanto, o volume das aplicações de maior risco oscila ao longo do tempo conforme o momento econômico e a orientação governamental (gráfico 4). Leite aponta que até meados dos anos 1980, havia a intenção clara de se usar os recursos previdenciários dos fundos de pensão para assegurar a

estruturação de um mercado acionário no Brasil, porém, a partir de meados dos anos 1990, a orientação voltou-se para o financiamento do setor público, a fim de se garantir a demanda por títulos públicos, principalmente os de renda fixa em detrimento das aplicações em renda variável. “Em outras palavras, houve um aumento da participação do capital fictício no portfólio dos fundos de pensão” (LEITE, 2009). Além do governo, as instituições financeiras também encontram nos fundos de pensão um tomador significativo para seus próprios títulos. De acordo com Leite, em 2007, aproximadamente 14% do patrimônio dos fundos de investimento estavam aplicados em títulos privados. Já as operações de empréstimos diretos aos seus participantes e assistidos caíram drasticamente.

Gráfico 4: Evolução percentual da Composição da carteira de investimentos das entidades fechadas de previdência complementar no Brasil – 1980 a 2006



Fonte: ABRAPP (até 1991), SPC/MPS (após 1991) apud Leite (2009)

Marques, Mendes e Leite (2008) explicam que entre 1991 e 2006, os fundos de pensão fechados alteraram significativamente suas aplicações, mostrando que os ativos que poderiam ter uma relação com o chamado capital produtivo perderam importância, diferentemente daqueles facilmente negociáveis e de caráter especulativo (tabela 3).

Se nos anos 1970 e 1980 a regulamentação governamental sobre os fundos de pensão estabelecia limites mínimos para aplicações de seus elevados recursos, provenientes de poupança interna de longo prazo, para o desenvolvimento e fortalecimento do mercado de capitais, este caráter altera-se drasticamente nos anos subsequentes, quando se observam as poupanças acumuladas convergindo para aplicações financeiras de perfil de curto prazo (títulos públicos e bancários privados), sem ligação direta com o sistema produtivo (financiamento

de empresas patrocinadoras, debêntures, ações e ativos imobiliários), mas sim com a própria lógica da “financeirização” da economia observada em todo o mundo capitalista (MARQUES, MENDES e LEITE, 2008).

Tabela 3: Brasil – Participação dos ativos no patrimônio dos fundos de pensão fechados – 1991 a 2006

Anos	Títulos Públicos	Ações	Papéis Bancários ¹	Debêntures	Ativos Imobiliários ²	Operações Internas ³	Outros	Total
1991	7,4	28,8	14,1	5,7	22,9	9,8	11,3	100,0
1992	6,5	26,3	20,2	4,1	24,4	13,2	5,2	100,0
1993	4,0	34,8	24,3	2,5	19,1	8,9	6,4	100,0
1994	3,8	39,1	23,9	1,9	19,0	9,7	2,6	100,0
1995	4,4	29,5	26,4	5,2	20,7	11,3	2,5	100,0
1996	5,7	30,9	29,0	4,8	18,0	9,1	2,4	100,0
1997	3,7	28,5	37,6	3,9	14,9	9,2	2,2	100,0
1998	6,5	19,2	42,6	3,6	15,1	10,3	2,6	100,0
1999	6,3	26,3	48,5	2,5	12,1	1,6	2,6	100,0
2000	6,6	23,6	51,3	2,0	11,0	1,9	3,6	100,0
2001	11,3	18,5	54,0	2,1	9,3	1,9	2,9	100,0
2002	13,3	15,8	55,2	2,2	8,8	1,9	2,7	100,0
2003	12,7	19,0	55,8	1,7	6,9	1,9	2,1	100,0
2004	11,7	20,0	57,6	1,4	5,7	1,9	1,7	100,0
2005	12,1	20,3	58,0	1,2	4,8	1,9	1,6	100,0
2006	12,5	21,0	57,9	1,3	4,0	1,9	1,5	100,0

Fonte: ABRAPP – Consolidado estatístico (dados de 1996 a 2006). Pereira, F. et al (dados de 1991 a 1995) apud Marques, Mendes e Leite (2008)

1 – CDB e Fundos de Investimento

2 – Imóveis e financiamento imobiliários

3 – Empréstimos a participante e operações com as patrocinadoras

Segundo Leite, essas alterações mostram a mudança de postura do Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão responsável pela regulamentação do setor. Para o autor, o CMN se preocupava com o longo prazo e a segurança dos fundos de pensão, mas agora reproduz em sua orientação a lógica financeira.

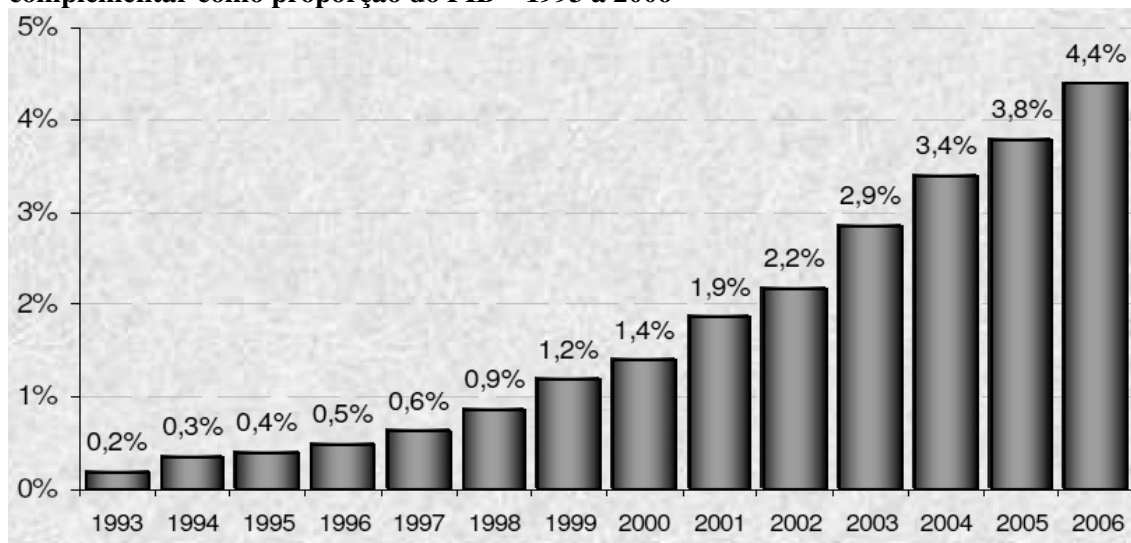
Assim, fica caracterizado o objetivo governamental de direcionar os fundos previdenciários para o financiamento do setor público, especialmente após 1994, e simultaneamente atender aos interesses do setor financeiro privado, haja vista a colocação, em 2006, de 12% do patrimônio das entidades fechadas de previdência complementar diretamente em títulos públicos e 58% em títulos privados e fundos de investimentos. Ocorre que a regulamentação dos fundos de investimento, ao exigir que parcela significativa do seu patrimônio tenha garantia de títulos públicos, assegura demanda cativa para novos lançamentos de títulos do governo, a tal ponto que, em 2006, 56% do patrimônio dos fundos de investimento estavam aplicados em títulos públicos. Essa preocupação em garantir mercado para os títulos públicos deve-se, evidentemente, à incapacidade do governo reduzir o patamar da dívida pública brasileira e à manutenção de elevadas taxas de juros no período (LEITE, 2009).

3.3.2 As entidades abertas de previdência privada complementar

Ao longo do tempo, os fundos abertos de previdência se transmutaram de regimes essencialmente previdenciários para se aproximarem do conceito de seguros privados, principalmente pelo fato de deixarem de ser regulamentados e fiscalizados pelo Ministério da Previdência, passando a ser tratados como entidades essencialmente financeiras, regulamentadas e fiscalizadas pelo Ministério da Fazenda (MF), por intermédio do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Superintendência de Seguros Privados (Susep).

Em relação aos sistemas abertos de previdência complementar, agora tratados como entidades financeiras, houve, nos últimos anos, um expressivo crescimento do patrimônio e da quantidade de segurados desses sistemas. Em meados dos anos 1990, os investimentos das entidades abertas de previdência complementar representavam menos de 0,5% do PIB. Em 2006, esse montante passou a corresponder a 4,4% (gráfico 5).

Gráfico 5: Brasil – Evolução dos investimentos das entidades abertas de previdência complementar como proporção do PIB – 1993 a 2006



Fonte: Fenaprevi apud Leite (2009)

No entanto, o patrimônio acumulado dos sistemas abertos de previdência complementar não se compara ao dos fundos de pensão. “Ademais, *vis-à-vis* a potencialidade esperada por aqueles que defendem a eliminação do atual sistema público de aposentadoria, esses resultados não são tão expressivos assim” (LEITE, 2009). Marques (2009) destaca que isso ocorreu indiferentemente da maciça propaganda permanente sobre as “vantagens” da previdência privada e do questionamento nos meios jornalísticos a respeito do sistema público

de aposentadoria em todos os meios de comunicação. Essa situação pode ser resultado de múltiplos fatores, mas dois deles podem ter pesado nesse desempenho: o fato de o executivo federal não ter conseguido fazer a reforma previdenciária que realmente desejava, transformando o regime de repartição em capitalização; e o baixo nível de renda da população brasileira.

Para isso certamente concorreu o fato de os regimes públicos de aposentadoria, dos trabalhadores do setor privado formal e do funcionalismo, continuarem a ser estruturados como antes, financiados por contribuições e regidos pelo sistema de repartição simples. Mas, para além desse aspecto, pesa o fato de a grande maioria dos brasileiros auferir renda muito baixa (MARQUES, 2009).

Matijascic, Ribeiro e Kay (2007) apontam ainda que o baixo número de empregados em empreendimentos privados de grande porte em relação ao contingente total de trabalhadores inibe o crescimento potencial dos fundos de pensão suplementares, dependentes da capacidade de organização das empresas e dos próprios trabalhadores. “Embora existam muitas alternativas para a adesão voluntária, a escassa disponibilidade de dinheiro, associada a um nível frágil de credibilidade das instituições também é um desafio para estimular o gasto social privado no Brasil” (MATIJASCIC, RIBEIRO E KAY, 2007a, p. 162).

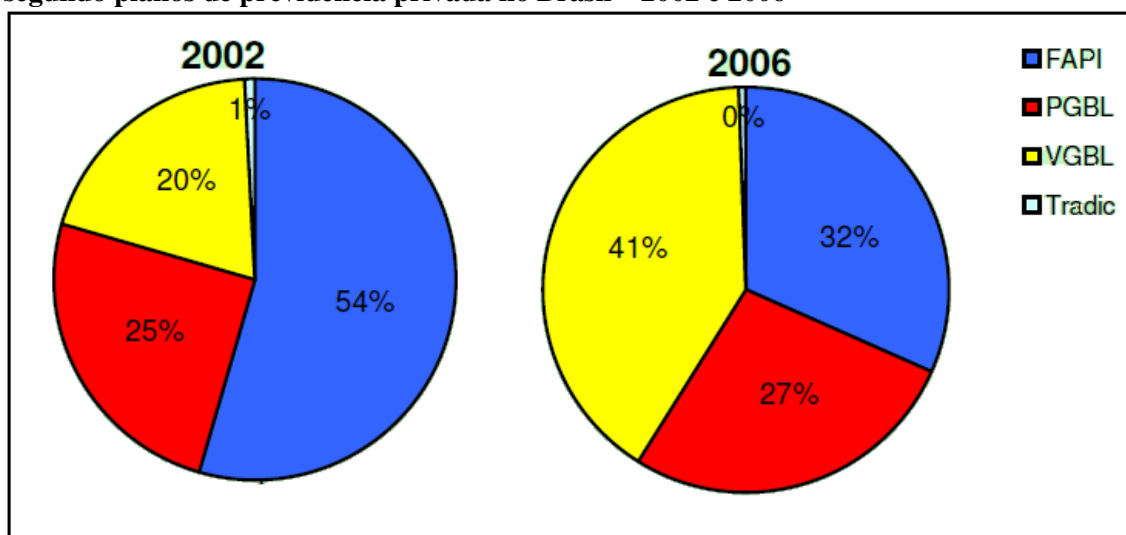
Apesar dos possíveis problemas que podem dificultar, no futuro, a elevação do número de participantes em entidades de previdência complementar aberta, entre 2002 e 2006 esse montante quase dobrou. Segundo Leite, em 2002 seu número de participantes era de aproximadamente 6,6 milhões; em 2006 esse número subiu para 11,6 milhões. Como o crescimento desses planos de previdência são relativamente recentes, o número de beneficiários não acompanhou o total de adesões. Em 2002, havia cerca de 220 mil beneficiários, número que se elevou para 262 mil em 2006. “Em outras palavras, observa-se que o crescimento anual de filiados é maior do que dos beneficiários, o que é próprio de um ‘sistema’ relativamente novo” (LEITE, 2009).

De acordo com Leite, na composição do patrimônio das entidades abertas de previdência complementar há grande concentração das atividades em poucas empresas. Em 2007, a Bradesco Vida e Previdência, o Itaú Vida e Previdência S.A. e Brasilprev Previdência Privada respondiam por 70% do mercado, sendo que a maior delas, a Bradesco Vida e Previdência, era responsável por mais de 40% do total. “Desde que a regulamentação permitiu que os bancos atuassem simultaneamente em todos os segmentos da intermediação financeira,

o que no Brasil foi chamado de ‘banco múltiplo’, a atividade de previdência privada aberta ficou restrita aos bancos” (LEITE, 2009).

Entre os planos de previdência complementar privada de entidades abertas, atualmente são oferecidas quatro modalidades: o Plano Gerador de Benefícios Livres (PGBL), o Plano Vida Gerador de Benefícios Livres (VGBL), o Fundo de Aposentadoria Programada Individual (FAPI) e o Plano Tradicional de Garantia Mínima. Segundo Leite, houve uma retração da participação dos planos previdenciários e aumento dos planos mais recentes como o PGBL e o VGBL, sendo estes financeiramente mais atraentes aos administradores das entidades de previdência privada aberta (gráfico 6).

Gráfico 6: Distribuição do patrimônio das entidades abertas de previdência complementar segundo planos de previdência privada no Brasil – 2002 e 2006



Fonte: Fenaprevi apud Leite (2009)

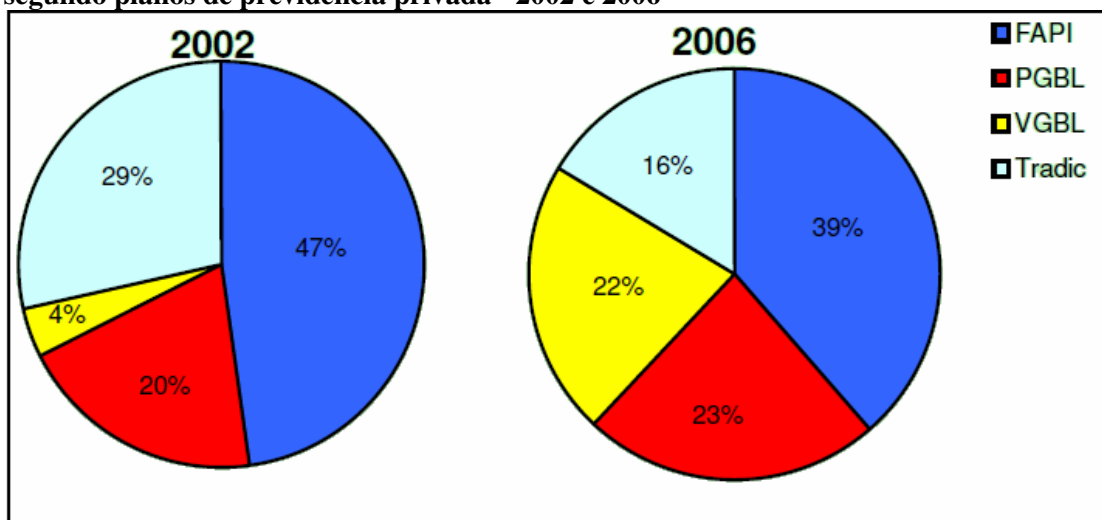
Assim sendo, do montante de R\$ 96,6 bilhões em reservas da previdência privada aberta, em 2006, R\$ 41,6 bilhões (40,7% do total) correspondiam aos planos VGBL; R\$ 28,5 bilhões (27,1%) compunham o PGBL; R\$ 25 bilhões (31,8%) referiam-se ao FAPI; e R\$ 2,1 bilhões (0,4%) correspondiam ao Plano Tradicional.

A evolução do patrimônio das entidades abertas de previdência complementar ressalta a grande retração dos planos tradicionais de previdência privada (historicamente administrados por entidades sem fins lucrativos), que, se até o final dos anos 1990 perfaziam a quase totalidade dos planos oferecidos pelas entidades abertas, passaram a representar 0,4% do patrimônio total administrado neste segmento em 2006. Em contrapartida, ocorre a grande expansão dos planos oferecidos pelas entidades financeiras com fins lucrativos, configurando a total financeirização do segmento. Esse comportamento pode ser constatado ao longo dos últimos anos. A título de

informação, observa-se que 71% das receitas auferidas pelas entidades abertas de previdência complementar em 2007 foram provenientes dos planos VGBL, 17% do PGBL, 12% do FAPI e ínfimos 0,01% dos planos tradicionais de previdência privada (LEITE, 2009).

Em relação ao número de participantes em 2006, o VGBL detinha 2,5 milhões (22%); o PGBL, 2,8 milhões (23%); operações tradicionais de seguradoras com fins lucrativos (FAPI), 4,5 milhões (39%); e planos tradicionais sem fins lucrativos, 1,9 milhão (16%) (gráfico 7).

Gráfico 7: Distribuição dos participantes das entidades abertas de previdência complementar segundo planos de previdência privada - 2002 e 2006



Fonte: Fenaprevi apud Leite (2009)

Segundo Leite, os planos tradicionais apresentaram retração contínua, por não serem praticamente oferecidos a novos participantes, reduzindo sua participação de 29% para 16% no período.

Considerando que a informação detalhada da composição das aplicações por modalidade não está disponível, supõe-se que o patrimônio dos planos tradicionais é constituído de aplicações conservadoras. Já as aplicações do patrimônio das demais modalidades, pelo contrário, são orientadas pela busca de alta rentabilidade, mesmo à custa de um maior risco. Esse tipo de postura decorre da alta concorrência que existe entre os administradores desses planos, o que não ocorre com os planos tradicionais. Isso reforça o caráter mais financeiro e securitário que previdenciário da atuação das entidades abertas de previdência complementar, deixando de atender a população de renda mais baixa para uma complementação das faixas de renda mais elevadas (LEITE, 2009).

Em relação à aplicação dos ativos no segmento da previdência complementar aberta, o mesmo comportamento é observado em comparação aos fundos de pensão fechados, ou seja, houve a redução constante da participação das aplicações das poupanças em modalidades mais tradicionais, como o financiamento de empresas patrocinadoras, debêntures, ações e ativos imobiliários, e substancial evolução das aplicações financeiras de perfil de curto prazo, tais como títulos públicos e bancários privados.

3.4 A ALIANÇA ENTRE AS IDEIAS NEOLIBERAIS E OS INTERESSES FINANCEIROS NA REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Há muito mais em jogo em relação ao aprimoramento dos fundos de pensão, abertos ou fechados, do que uma simples análise superficial é capaz de detectar. Na verdade, trata-se da comunhão entre a ideia neoliberal de uma previdência individual privada – em detrimento da Previdência Social pública e universalizada – e os interesses financeiros do capital, pronto para utilizar de forma mais acentuada os elevadíssimos recursos que podem ser gerados mediante a ampliação dos fundos de pensão no Brasil, a fim de se obter imensos lucros, fundamentalmente aqueles gerados pela negociação de títulos da dívida pública. Mas isso precisa ser mudado. “Afim, a Previdência é Social; não é uma forma de aplicação financeira” (SALM, 2007, p. 343).

O atual regime de crescimento financeirizado reproduz-se com base em uma elevadíssima carga financeira em juros sobre o PIB, além de promover, por sua natureza e lógica de valorização, a redução da participação dos sistemas públicos de previdência em prol dos fundos privados (BRUNO, 2007, p.120).

Nesse sentido, Khair (2007) explica que nos últimos doze anos, em média, por ano, as despesas com juros atingiram 8,0% do PIB e, com a Previdência Social dos trabalhadores do setor privado, o RGPS, 5,8%. Dessa forma, as despesas com juros beneficiaram cerca de 100 mil pessoas e as do RGPS 45 milhões, ou seja, as despesas para o setor público por beneficiário com os juros são 615 vezes maiores do que com o RGPS. Khair aponta ainda que “o problema fiscal não reside nem residirá nas despesas sociais, que beneficiam a maioria da população, mas nas elevadas taxas de juros, que não param de fazer crescer a dívida mobiliária do governo federal, beneficiando a minoria mais rica” (KHAIR, 2007, 228).

Vaz e Martins (2007, p. 205) completam esse raciocínio indicando que há “muitos interesses que demandam reservar esses recursos para enriquecer ainda mais os que se

beneficiam dos ganhos financeiros. Esse é o dilema a ser enfrentado: decidir para onde vai o dinheiro público, a que finalidade ele se destina, a quem serve”.

Para se ter uma idéia da força soberana do capital financeiro no Brasil, em 2008, foram gastos R\$ 162,0 bilhões, com o pagamento dos juros da dívida pública, o que significa 3,3 vezes o gasto do Ministério da Saúde com ações e serviços públicos de saúde, nesse mesmo ano. (MENDES e MARQUES, 2009, p. 2).

De acordo com Fagnani (2007), o que está por trás dessa discussão sobre os fundos de pensão e as pressões neoliberais por uma ampla reforma previdenciária são os interesses do setor financeiro na previdência complementar e a disputa por recursos públicos. “A previdência é o segundo maior item de gasto corrente. Daí a fome do mercado pela reforma e captura desses recursos” (FAGNANI, 2007, p. 13).

Marques, Mendes e Leite (2008) explicam que desde a promulgação da Constituição de 1988, quando importantes avanços foram introduzidos no campo previdenciário, não teve ano em que a Previdência Social não fosse objeto de intensas críticas, acompanhadas das mais diversas propostas, todas elas, de uma forma ou de outra, tentando criar espaço para o desenvolvimento dos fundos de pensão.

Para Silva (2004b), o que está em jogo por trás da discussão da reforma da Previdência é o embate entre os direitos da sociedade e os interesses do capital, que, em busca de uma idéia de "competitividade", prega um afrouxamento das políticas sociais, seguindo as recomendações das agências internacionais, como o FMI e Banco Mundial, que de forma geral criticam o caráter redistributivo das políticas sociais. Dessa forma, a polêmica em torno da reforma da Previdência revela uma tendência de preocupação simplesmente fiscal e financeira em detrimento da importância social do sistema previdenciário. Assim sendo, privilegia o capital e seus interesses mercadológicos em prejuízo do trabalhador, que a cada dia que passa vai sendo expropriado de seus direitos.

Se esse dispositivo não for alterado, em pouco tempo teremos implantado no Brasil, por vias transversas, uma velha proposta dos organismos internacionais, de restringir a Previdência Social a uma cesta básica com benefícios de até três salários mínimos, reservada toda a demanda por maiores benefícios aos regimes de capitalização privados, com tudo o que isto representa de risco para o participante, e de lucro para o mercado financeiro. (VAZ e MARTINS, 2007, p. 194)

Segundo Batich (2009), por trás dos questionamentos em relação ao sistema de Proteção Social instaurado no país com a Constituição Federal de 1988, desde o início da década de 1990, está a ideia neoliberal de se ampliar os fundos de pensão complementar privados, abertos ou fechados. “Para aqueles que não são brasileiros, pode ser difícil de entender como um país pôde, em 1988, criar todo um aparato para a instituição de uma proteção social mais universal e, dois anos depois, estar discutindo sua reforma” (BATICH, 2009). Para essa autora, a explicação para isso decorre do fato de que no início dos anos 1990 o mundo já estava sob a dominação do capital portador de juros e dirigindo-se rapidamente para a implementação de sua mundialização, assim sendo, o pensamento dominante no campo da política econômica e na maneira de ver o papel do Estado e do mercado pressionava o país a mudar, sendo que enquanto algumas das mudanças até ocorreram de maneira relativamente rápida, tal como a privatização da maioria das empresas estatais, outras ocorrem de maneira disfarçada, pois não têm o apoio irrestrito da população.

É por isso que as alterações são pontuais, embora importantes. No jargão popular e nada acadêmico, o que os últimos governos têm feito junto à Previdência, seja a dos trabalhadores assalariados com carteira assinada, seja o dos servidores, é “comer pelas bordas”. Assim, sem que a população se dê conta, os incentivos para a adesão a fundos de pensão são implementados (BATICH, 2009).

4. A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA E A QUESTÃO PREVIDENCIÁRIA

4.1 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A Seguridade Social no Brasil segue, em linhas gerais, a trajetória realizada pelos sistemas de Proteção Social nos países desenvolvidos. No entanto, o caso brasileiro é bastante peculiar quando comparado aos demais países de capitalismo tardio. “Conquistamos a cidadania social na contramão do pensamento neoliberal, hegemônico no mundo desde o final dos anos 70” (FAGNANI, 2007a, p. 2). Mesmo assim, o nível alcançado de cobertura e universalização é bastante inferior em comparação às garantias dadas pelos sistemas dos países centrais.

Um dos aspectos que chama atenção em relação à Seguridade Social no Brasil está no fato de que muitas das mudanças mais significativas relacionadas às melhorias no sistema foram promovidas por governos fortes ou ditatoriais, com exceção das reformas introduzidas pela Constituição de 1988.

No Brasil, foram os militares que instituíram a previdência social para os trabalhadores do mercado formal do setor privado da economia, unificando os antigos institutos corporativos urbanos e assim garantindo direitos iguais a todos os segurados, independentemente do setor de atividade e da região onde trabalhassem. Também foram eles que estenderam a cobertura para os trabalhadores rurais. Essas medidas, ambicionadas por governos anteriores, somente puderam ser praticadas em razão do regime de exceção. Na formação da unidade nacional, não é desprezível o papel jogado pela criação da previdência social pública do setor privado da economia, constituindo importante instrumento de redistribuição de renda (MARQUES e MENDES, 2004).

Marques (1997) acredita que uma das explicações que justificam o papel de governos autoritários na esfera da Proteção Social está relacionada ao fato de o governo Getúlio Vargas e a Ditadura Militar terem se destacado por estruturarem, de forma centralizada, o mercado de trabalho urbano e o parque produtivo nacional, respectivamente. Nesse contexto, a garantia e a homogeneização da Proteção Social era condição necessária para a ampliação do assalariamento, fator esse essencial para um sólido processo de industrialização.

Por caminhos não democráticos, isto é, inversamente ao que ocorreu no contexto europeu, começaram a ser esboçados, no Brasil, alguns traços característicos do regime de acumulação fordista e de seu padrão de proteção social. O processo de universalização da proteção social, embora ainda parcial, começava a se consolidar (MARQUES, 1997, p.154).

4.1.1 Os primeiros passos para a construção da Seguridade Social no Brasil

Os mecanismos iniciais de Proteção Social desenvolvidos no país foram iniciativas dos trabalhadores organizados nas chamadas Ligas de Socorros Mútuos. As primeiras dessas ligas foram organizadas ainda no século XIX, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Inicialmente, eram organizações sindicais clandestinas, que a partir da metade do século XIX começaram a ser regulamentadas. Aos poucos, as instituições mutualistas foram se multiplicando, surgindo algumas inclusive dentro dos órgãos públicos. Foi devido à pressão social provocada pela expansão do mutualismo no Brasil e pela organização dos trabalhadores que o Estado implantou as primeiras medidas no campo da Proteção Social.

A primeira iniciativa do Estado no campo da Proteção Social foi tomada em 1919 e dizia respeito ao mecanismo de ajuda em caso de acidente de trabalho. Em seguida, em 1923, a Lei Eloy Chaves deu as condições para a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) por categoria profissional ou empresa, sendo que estas substituíram as ligas mútuas. Cada CAP caracterizava-se por promover a cobertura de riscos para uma determinada categoria profissional ou para trabalhadores de uma empresa. Seu financiamento era garantido por meio de recursos dos trabalhadores, das empresas e do governo. O modelo adotado era o de um regime de capitalização.

Nos anos 1930, durante o governo Vargas, o sistema de caixas começou a ser substituído pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), autarquias centralizadas no governo federal e supervisionadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Esses institutos eram nacionais e a sua filiação seguia a categoria profissional. Cabe ressaltar, entretanto, que a Proteção Social construída ao longo da década de 1930 era mais ampla que as garantias estabelecidas pelos Institutos. Essa proteção era composta ainda pelas legislações trabalhista, previdenciária e sindical, criadas para estruturar a relação entre o capital e o trabalho dentro da sociedade industrial que estava sendo estabelecida no Brasil. Aos IAPs cabia a provisão de aposentadorias, pensões e assistência médica.

(...) a criação dos Institutos significou a ampliação da cobertura da proteção social para setores de trabalhadores até então desprotegidos. Mesmo assim, excluía os trabalhadores rurais e não protegia muitos dos assalariados do próprio mercado formal urbano (...) apenas 30% da força de trabalho do país estava protegida por algum Instituto (MARQUES, 1997, p. 152).

Após muitas discussões acerca da necessidade de unificação dos IAPs, em 1960 foi aberto esse caminho com a promulgação da Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS), que

determinava a ampliação da cobertura da Proteção Social a praticamente todos os trabalhadores urbanos do mercado formal.

4.1.2 A Seguridade Social no Brasil durante o Regime Militar

A maior participação do Estado durante o Regime Militar, mediante reformas institucionais, permitiu a criação de novos mecanismos de financiamento da Proteção Social devido a ampliação de gastos públicos nessa área. Contribuiu também para essa ampliação o crescimento econômico verificado após 1968, pois o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), incidente sobre a massa de salários do mercado formal urbano, bastante sensível aos ciclos econômicos, expandiu-se consideravelmente. No entanto, “seus frutos não foram direcionados para a população mais pobre e tiveram reduzido impacto na redistribuição da renda” (FAGNANI, 2007b, p. 35).

Em 1967, os IAPs foram substituídos pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Nessa nova fase, os serviços de Seguridade Social foram expandidos às categorias ainda não cobertas, como os trabalhadores rurais, autônomos e empregadores. A condição exigida de acesso aos benefícios do INPS aos trabalhadores era a contribuição do empregador e/ou do trabalhador, calculadas sobre os salários pagos ou renda.

A partir de meados dos anos 1970, foram dados novos passos na modernização institucional da Proteção Social no país. Logo após a criação do Ministério da Previdência Social, em 1974, realizou-se a Consolidação das Leis da Previdência Social. Em 1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS) e o INPS foi desmembrado em três institutos: o Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS), destinado a administrar e a recolher os recursos; o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), destinado a administrar o sistema de saúde; e o INPS, com a exclusiva responsabilidade de organizar e pagar os benefícios previdenciários e assistenciais.

Como resultado da política previdenciária implementada entre 1964 e 1985, verifica-se a expansão do número de segurados inativos urbanos, que passou de 2,3 para 5,3 milhões de pessoas, entre 1971 e 1980. O número de segurados ativos também cresceu. Entre 1970 e 1980, passou de 8,7 para 23,8 milhões de pessoas. A participação dos segurados ativos em relação à população urbana evoluiu de 17% para 30% e, em relação à população economicamente ativa (PEA), de 29% para 54% (FAGNANI, 2007b, p. 35).

No entanto, essa expansão não foi capaz de ser acompanhada por uma melhor distribuição da renda. A cobertura previdenciária para o trabalhador rural continuou apenas residual, se comparada à cobertura para a população urbana. O valor dos benefícios urbanos permaneceu baixo; em 1985, 76% dos benefícios pagos pela Previdência Social tinham valor igual ou inferior a um salário mínimo e 92% eram iguais ou inferiores a três salários mínimos (FAGNANI, 2007b, p. 36). Os benefícios perdiam valor real constantemente devido a aplicação de índices de correção inferiores à taxa de inflação. As aposentadorias tinham baixo valor em relação à contribuição na ativa, pois o cálculo que computava a média dos salários dos últimos 36 meses de atividade deixava de aplicar a correção monetária nos últimos doze meses.

4.1.3 A Seguridade Social na passagem da Ditadura Militar para a Nova República

A partir de meados dos anos 1970, durante a discussão sobre a redemocratização no país, aumenta a pressão política no sentido de se construir um sistema de Proteção Social mais amplo, inspirado nos princípios do Estado de Bem-Estar Social de países capitalistas centrais. Entre 1975 e 1984, as forças democráticas apresentaram propostas de reformas sociais que acabariam por influenciar a construção efetiva da Seguridade Social do Brasil na Constituição de 1988. No caso da Previdência Social, algumas propostas apresentadas enfatizavam a necessidade de reformas no sistema de financiamento, da gestão institucional e do plano de benefícios.

Já durante o início da Nova República (1985-1990), a discussão sobre a reestruturação da Seguridade Social se deu no âmbito do próprio governo, que tinha, em seus quadros, técnicos e políticos que haviam participado da discussão sobre a necessidade de melhoria do sistema de Proteção Social ainda durante o final da ditadura militar. Em 1986, foi instituído o Grupo de Trabalho para a Reformulação da Previdência Social (GT-RPS), com o objetivo de elaborar estudos técnicos que embasariam a discussão sobre a questão previdenciária na Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

As linhas gerais da Proteção Social no Brasil, válidas até hoje, foram estabelecidas com a promulgação da Constituição de 1988 e serão analisadas a seguir.

4.2 O ESTABELECIMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O processo de discussão sobre a Proteção Social no Brasil ainda durante a Ditadura Militar e a intensificação desse debate nos primeiros anos da Nova República culminaram na elaboração propriamente dita da Seguridade Social brasileira inscrita na Constituição de 1988.

Após uma “longa travessia”, as principais bandeiras da luta pelas reformas progressistas foram inscritas na Constituição (exceto a Reforma Agrária). A Constituição inovou ao reconhecer, pela primeira vez na história do Brasil, que educação, saúde, trabalho, previdência, proteção à maternidade e à infância e assistência social são direitos sociais próprios da cidadania. Esses direitos sociais passaram a ser universais e inspirados nos princípios da seguridade social (FAGNANI, 2007b, p.40).

A Constituição de 1988 institucionalizou o conceito Seguridade Social para designar uma forma nova e ampliada de implementar e articular políticas já existentes no Brasil desde o início do século XX. Essa Constituição tem o mérito de introduzir um novo conceito e propor uma reestruturação e reorganização inovadoras das políticas que passaram a compor esta área: Previdência, Saúde e Assistência (BOSCHETTI, 2003).

Foi uma ampla conquista política e social, que incorporou à construção democrática, direitos e garantias nas esferas políticas, individuais, coletivas e sociais. Um projeto para construção de uma sociedade livre e solidária, sob o fundamento da cidadania e do pluralismo político, sob os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, do desenvolvimento nacional com redução das disparidades sociais e regionais, para erradicar a pobreza e a marginalização e promover o bem estar geral. Mais do que um simples projeto, esses fundamentos e objetivos da República estão alicerçados em muitos instrumentos que os materializam. Um deles é, seguramente, o Orçamento da Seguridade Social (ANFIP, 2009, p. 9).

A grande inovação dessa nova Constituição foi substituir a lógica contratual de seguro individual pela lógica de solidariedade entre os contribuintes³⁰. Essa medida foi inspirada na experiência inglesa do pós-Segunda Guerra, especialmente o Plano Beveridge. Dessa forma, prevalece a noção de solidariedade social, pois o acesso aos bens e serviços independe da capacidade de pagamento dos indivíduos.

³⁰ Por esse regime de repartição solidária, o sistema é financiado por contribuições obrigatórias coletivas, não havendo, portanto, correspondência direta ou imediata entre o esforço contributivo do trabalhador (o que ele paga ao longo da vida ativa) e o que ele irá receber quando, por exemplo, se aposentar. A proteção organizada pelo Estado brasileiro é um exemplo de sistema de solidariedade coletiva.

Segundo Lavinhas e Cavalcanti (2007), vários componentes do Relatório Beveridge podem ser identificados na Constituição Federal de 1988, principalmente na elaboração do capítulo de Direitos Sociais, no capítulo das Finanças Públicas, no título da Ordem Social e, essencialmente, no capítulo da Seguridade Social. Os autores destacam, entre os preceitos constitucionais, os seguintes temas: 1) salário-mínimo como direito do trabalhador – cujo poder aquisitivo deve ser preservado ao longo do tempo – e tendo como referência suas necessidades vitais básicas e de sua família (moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social)³¹; 2) universalidade da cobertura e do atendimento, além da diversidade de fontes de financiamento; 3) orçamento da Seguridade Social separado do orçamento fiscal e das empresas estatais.

Selou-se um pacto social pelo qual os impostos – que deveriam ser pagos pelos mais ricos – financiariam os direitos dos indivíduos com inserção social mais vulnerável. Esse princípio permitiu incorporar mais de 7 milhões de aposentados rurais e mais de 3 milhões de beneficiários da Loas, além de assegurar o acesso universal e gratuito dos cidadãos aos serviços do Sistema Único de Saúde (FAGNANI, 2007a, p.2).

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 194, a Seguridade Social brasileira define-se como um conjunto integrado de ações, de iniciativa do poder público e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social. A Seguridade também incorporou o Seguro-Desemprego (art. 201, IV).

Nos casos da Saúde e Assistência Social, a Constituição determinou que o acesso independeria da contribuição. A proteção à Saúde passou a ser um direito de todos e dever do Estado, cujo acesso era universal e igualitário. A Assistência Social passou a ser prestada a todos os necessitados, independentemente da contribuição à Seguridade Social. No caso da Previdência Social e do Seguro-Desemprego o acesso era parcial, pois se daria mediante contribuição (art. 201).

A carta magna instituiu princípios norteadores dos direitos da Seguridade Social. Entre eles: a) universalidade da cobertura e do atendimento; b) uniformidade e a equivalência de benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; d) irredutibilidade do valor dos benefícios; e) equidade na forma de participação no custeio; e) diversidade da base de financiamento; e f) caráter democrático e descentralizado na gestão administrativa, com a participação da comunidade,

³¹ Infelizmente, o valor do salário mínimo está muito longe de ser compatível com todas as necessidades apontadas. De acordo com o Dieese (junho de 2009), o salário mínimo necessário para um trabalhador suprir as suas necessidades vitais básicas e de sua família ao longo de um mês seria de R\$ 2.046, 99.

em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. Por meio desses princípios, acreditava-se que deveriam ocorrer mudanças profundas na Saúde, Previdência e Assistência Social no sentido de se formar uma rede de proteção consistente.

A atual configuração da Proteção Social brasileira, mesmo após a introdução de diversas regulamentações, da implantação de emendas e das reformas, segue a diretriz estabelecida pela Constituição de 1988. Os benefícios e serviços prestados pela Previdência, bem como pela Saúde, Assistência e Seguro-Desemprego, são partes integrantes de uma ampla proteção garantida sob o conceito de Seguridade Social. “No tocante à proteção social, a Constituição de 1988 veio dar forma às propostas que já vinham sendo discutidas na sociedade desde o final da década de 70 e significou o corolário do processo de universalização” (MARQUES, 1997, p.155).

A Constituição de 1988 ampliou a cobertura da Proteção Social para segmentos até então desprotegidos, introduziu um piso para os benefícios equivalentes a um salário mínimo, eliminou a diferenças dos valores dos benefícios dos trabalhadores urbanos em relação aos rurais, ampliou as fontes de financiamento para garantir um volume mais adequado de recursos, entre outras medidas. Em relação à Previdência Social propriamente dita, vale destacar que o ingresso nesse sistema é permitido a qualquer cidadão, mediante contribuição. Com isso, o princípio de Previdência Social por mérito é mesclado com o princípio da cidadania, embasado na solidariedade e repartição, isto é, o benefício decorrente de contribuição prévia e o benefício (piso) definido pelo critério de cidadania.

Outro aspecto importante da Proteção Social, após a promulgação da Constituição de 1988, diz respeito ao estabelecimento de um Orçamento da Seguridade Social (OSS). Segundo o artigo 195, o financiamento do sistema se dá mediante: a) recursos provenientes dos orçamentos da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios; b) contribuições dos trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários, que integralizam o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), lembrando que a Constituição ampliou a base dessas contribuições ao incorporar o trabalhador rural assalariado; c) contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL); d) contribuição sobre o faturamento das empresas, referente ao Programa de Integração Social (PIS) e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), sendo que a arrecadação decorrente das contribuições do PIS-Pasep³² passou a financiar o programa do Seguro-Desemprego (art. 239); e) recursos provenientes do Fundo de Integração Social (Finsocial), criado em 1982, posteriormente

³² Descontados 40% destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

denominada Contribuição sobre o Faturamento das Empresas (Cofins); f) recursos decorrentes da receita dos concursos de prognósticos, que integralizavam o do Fundo de Ação Social (FAS), implicando completa reorientação das regras de aplicação desse fundo; e g) fontes adicionais destinadas a garantir a manutenção ou expansão da Seguridade Social de pessoas que exerciam atividades em regime de economia familiar³³ (sem empregados permanentes) mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção. Até 2007, também compôs o orçamento da Seguridade Social a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)³⁴. Cabe lembrar que esses recursos devem ser partilhados pela Previdência Social, Assistência e Saúde, com exceção dos 60 % de recursos do PIS/Pasep, vinculado ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), destinados ao Seguro-Desemprego.

Gentil (2007) explica que a diversificação das fontes de arrecadação, decidida na Constituição de 1988, foi uma conquista de grande importância, pois o financiamento do sistema apenas pela folha de salários mostrou-se deficiente a partir dos anos 1980, decorrente da recessão da economia brasileira. Essa crise foi responsável pela ampliação do desemprego, levando a queda do rendimento médio real dos assalariados e o aumento da informalidade do trabalho. O resultado inevitável foi a fragilização do sistema de Proteção Social. A autora aponta que a diversificação da captação da receita por várias fontes destina-se a:

- 1) tornar o sistema de seguridade social menos vulnerável ao ciclo econômico; 2) contrabalançar a queda de contribuições sobre a folha decorrente dos avanços tecnológicos poupadores de mão-de-obra; e, 3) fazer com que toda a sociedade contribuísse para a manutenção das três áreas, consideradas direitos da cidadania e obrigação do Estado (GENTIL, 2007, p. 176).

O OSS foi inspirado no padrão universal clássico, baseado na contribuição tripartite, com recursos dos empregados, empregadores (sobre a folha de salários) e governo (contribuições das empresas sobre o lucro, sobre o faturamento e sobre parte do PIS-Pasep, dentre outras).

Segundo Fagnani (2007b, p. 41), “ao instituímos o OSS, não inventamos a roda”, pois para um conjunto de países europeus a Seguridade é financiada, em média, por 38% da

³³ O produtor, o parceiro, o meeiro e os arrendatários rurais, o garimpeiro e o pescador artesanal e os respectivos cônjuges.

³⁴ A Saúde deixou de contar com os recursos arrecadados pela Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em função da não aprovação, em 13 de dezembro de 2007, da medida provisória que a prorrogaria por mais um ano.

contribuição dos empregadores; 22% pela contribuição dos empregados; e 36% da contribuição do governo por meio de impostos (tabela 4).

Tabela 4: Financiamento dos gastos sociais públicos na União Européia e no Brasil em 2004 (%)

<i>Países</i>	Composição das despesas – %				Total	% PIB
	<i>Empregadores</i>	<i>Empregados</i>	<i>Impostos</i>	<i>Outras</i>		
<i>Alemanha</i>	36,9	28,2	32,5	2,4	100,0	29,5
<i>Bélgica</i>	49,5	22,8	25,3	2,4	100,0	26,7
<i>Dinamarca</i>	9,1	20,3	63,9	6,7	100,0	28,8
<i>Espanha</i>	52,7	16,4	26,9	4,0	100,0	20,1
<i>Finlândia</i>	37,7	12,1	43,1	7,1	100,0	25,2
<i>França</i>	45,9	20,6	30,6	2,9	100,0	29,7
<i>Grécia</i>	38,2	22,6	29,1	10,1	100,0	26,4
<i>Irlanda</i>	25,0	15,1	58,3	1,6	100,0	14,1
<i>Itália</i>	43,2	14,9	39,8	2,1	100,0	25,2
<i>Luxemburgo</i>	24,6	23,8	47,1	4,5	100,0	21,0
<i>P. Baixos</i>	29,1	38,8	14,2	17,9	100,0	27,4
<i>Portugal</i>	35,9	17,6	38,7	7,8	100,0	22,7
<i>Reino Unido</i>	30,2	21,4	47,1	1,3	100,0	26,8
<i>Suécia</i>	39,7	9,4	46,7	4,2	100,0	32,3
<i>Média</i>	38,3	22,4	35,8	3,5	100,0	27,3
<i>Brasil – 2006</i>	34,5	10,8	53,7	1,0	100,0	16,5

Fonte: Eurostat, OMS e MPOG apud Matijascic, Ribeiro e Kay (2007a)

Quando os constituintes de 1988 instituíram o OSS, sequer foram ousados. Apenas aprofundaram o padrão clássico de fontes tripartites, introduzido pelo conservador Bismarck na Alemanha (1880) e por Roosevelt nos EUA (1935) que posteriormente for difundido em outros países. No Brasil esse padrão foi introduzido ao longo do “Estado Novo” e mantido no pós 64. A Constituição de 1988 apenas aperfeiçoou esse padrão internacional (FAGNANI, 2007a, p.22).

De acordo com o estabelecido pelo texto constitucional, o OSS deveria ser formulado de maneira integrada e articulada pelos ministérios envolvidos, pois engloba os serviços de Saúde, Previdência, Assistência Social e Seguro-Desemprego, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus respectivos recursos (art. 195, §2º). No entanto essa determinação constitucional jamais foi cumprida, pois o OSS nunca foi implantado integralmente em função das fontes de recursos criadas para financiar a Seguridade Social terem sido constantemente desviadas para financiar a economia (FAGNANI, 2007b).

No que diz respeito à Previdência Social propriamente dita, a Constituição de 1988, antes das reformas posteriores, implementou importantes benefícios aos seus segurados,

muitas deles discutidos anteriormente pelo Grupo de Trabalho para a Reformulação da Previdência Social (GT-RPS), corrigindo desigualdades no sistema previdenciário. Entre esses benefícios destacavam-se: a) a uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos, reparando uma das injustiças históricas mais gritantes do sistema brasileiro de Proteção Social; b) a alteração das regras de cálculo do valor do benefício, sendo este feito sobre a média dos 36 últimos salários de contribuição corrigidos monetariamente, mês a mês, de modo a preservar seus valores reais (art. 202); c) o estabelecimento de piso, sendo que nenhum benefício poderia ter valor mensal inferior ao salário mínimo (art. 201, §5o); d) a preservação do valor real dos benefícios (art. 201); e) a manutenção do poder aquisitivo em salários mínimos de acordo com o valor que tinham na data da sua concessão (art. 58 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias); f) a aposentadoria por tempo de trabalho assegurada ao homem após 35 anos de atividade, à mulher após 30 anos e em tempo inferior às pessoas sujeitas ao trabalho sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física; g) a aposentadoria por velhice para trabalhadores urbanos concedida ao homem aos 65 anos de idade e à mulher aos 60 anos, sendo esse limite reduzido em cinco anos para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal; h) a aposentadoria proporcional ao tempo de serviço, que passou a ser facultada após 30 anos de trabalho ao homem e, após 25, à mulher; e i) contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana (art. 202).

Ao final da década de 80, a Previdência Social configura-se, de fato, em espaço histórico de afirmação da cidadania e de direitos sociais fundamentais para o conjunto da população brasileira, fornecendo as bases para a institucionalização do nosso primeiro sistema de Seguridade Social, expresso na Constituição de 1988 (ANDRADE, 2007, p.128).

Assim sendo, influenciados pelo ambiente político de abertura e resgate da dívida social herdada do regime militar, os constituintes aprovaram a carta magna que garantia direitos básicos e universais de cidadania. Estabeleceu-se, então, o direito à Saúde, à Assistência, ao Seguro-Desemprego e à Previdência, tudo em um capítulo específico intitulado "da Seguridade Social".

Durante a constituinte, os setores progressistas defendiam um sistema voltado à ampliação da cobertura para segmentos desprotegidos; eliminação das diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos referentes aos tipos e valores dos benefícios concedidos; implementação da gestão descentralizada nas políticas de saúde e assistência; participação dos

setores interessados no processo decisório e no controle da execução das políticas; definição de mecanismos de financiamento mais seguros e estáveis; e a garantia de um volume suficiente de recursos para a implantação das políticas contempladas pela Proteção Social (MARQUES, BATICH e MENDES, 2003). Apesar de alguns avanços terem antecedido a Constituição de 1988, tais como o aumento do valor dos benefícios urbanos, diminuição do prazo de carência e extensão de benefícios à clientela rural, isso entre os anos de 1985 e 1987, o amparo legal da Constituição significou a consolidação de um processo em discussão desde o final dos anos 1970, num ambiente de luta democrática.

Após a promulgação da Constituição Federal, o sistema previdenciário passa a ser direito de todos os cidadãos brasileiros filiados ao regime, seja pelo mercado formal de trabalho ou por adesão voluntária³⁵, com igualdade de direitos e deveres, passando a contar com a proteção, para si e seus dependentes, quando não mais puderem exercer suas funções econômicas dentro da sociedade.

Logo depois da promulgação das regras da Seguridade Social na Constituição de 1988, foram inúmeros os questionamentos sobre a sua viabilidade, principalmente no que diz respeito à Previdência Social, que passou a ser o alvo preferido dos reformistas do sistema de aposentadoria adotado após 1988. A situação se tornou mais dramática ainda devido ao fato de que todos os governos que se sucederam à promulgação da Constituição prorrogaram o estabelecimento dos dispositivos legais que viabilizariam a aplicação das novas determinações da Seguridade Social e/ou descumpriram abertamente algumas das regras estabelecidas constitucionalmente.

Imediatamente após a promulgação da nova Constituição em outubro de 1988, instala-se no país um clima de ameaças relacionadas à insolvência da seguridade social. Projeções realizadas em 1989, pela Secretaria de Estatística e Atuária do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), chegavam a anunciar um quadro de insolvência provável do sistema previdenciário com a formação de déficits da ordem de 14,7% do PIB para o ano de 1995. Tais projeções não se efetivaram, mas, de certo, deram sua contribuição para pavimentar o terreno para o processo de revisão constitucional iniciada em 1993. Desde então, a previdência social, o principal vértice do tripé (previdência, saúde e assistência social) do sistema de seguridade, vai para o centro das reformas constitucionais (ANDRADE, 2007, p.128).

Após uma série de críticas e descumprimentos do estabelecido na Constituição de 1988 nos dez anos subsequentes à promulgação da Carta Magna, em 1998, no governo FHC,

³⁵ Enquadrando-se neste caso os autônomos ou facultativos.

e em 2003, no governo Lula, mudanças importantes, especialmente no que se refere à Previdência Social, foram aprovadas pelo Congresso Nacional. O objetivo alegado foi o de adaptar os mecanismos previdenciários às novas condições socioeconômicas e demográficas do país, como, por exemplo, a elevação da vida média do brasileiro e o fato de a população ser hoje majoritariamente urbana. Do ponto de vista orçamentário, o objetivo foi reduzir as despesas do sistema previdenciário. As alterações da Seguridade Social no Brasil, analisadas a seguir, promoveram a alocação de recursos para outros fins, a alteração no acesso a benefícios, o questionamento do regime dos servidores e o rompimento do artigo 194, da Constituição de 1988 (MARQUES e MENDES, 2006).

Afinal, a essência do mandamento constitucional estava contraposto ao projeto que grassou a hegemonia política e econômica protagonizada pelo neoliberalismo: o ideário do “livre agir dos mercados”, da desregulamentação econômica, das privatizações e restrições à prestação dos serviços públicos, da financeirização da riqueza e da grande mobilidade para os capitais. Baseado muito mais na vontade política de seus interesses do que na realidade econômica, o neoliberalismo estava alicerçado em tantas “certezas” que muitos discursos foram construídos para propagar esse ideário (ANFIP, 2009, p. 9).

4.3 A CRISE DA SEGURIDADE SOCIAL E DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA

A influência do projeto neoliberal em âmbito mundial e, fundamentalmente, na América Latina, na última década do século XX, provocou graves danos sócio-econômicos, principalmente no que diz respeito às políticas sociais. No plano internacional, a emergência desse ciclo foi condicionada pelo ajuste e reestruturação dos países capitalistas centrais, no contexto da Terceira Revolução Industrial, criando condições favoráveis para a ruptura dos compromissos estabelecidos entre capital e trabalho, no pós-Segunda Guerra. Do ponto de vista ideológico, esse processo foi respaldado pelo pensamento neoliberal que se tornou hegemônico. No Brasil, o projeto neoliberal foi favorecido pelo esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista, o que contribuiu para que as classes dominantes reorganizassem suas forças, sobretudo a partir da eleição de Fernando Collor de Mello (FAGNANI, 2007b).

Apesar desse ambiente árido no quadro político-econômico mundial, o Brasil promulgou a Constituição de 1988, com um texto que, de certa forma, contradizia o movimento do capitalismo na visão neoliberal. No entanto, logo em seguida, com a recomposição das forças políticas conservadoras em torno do modelo neoliberal, começaram

a surgir questionamentos acerca do papel do Estado em relação à Seguridade Social e, principalmente, sobre gestão do sistema previdenciário. Um dos focos desse movimento foi a tentativa de desmontar os direitos assegurados pela Constituição de 1988.

Os princípios que orientam o paradigma neoliberal na questão social eram absolutamente antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de Bem-Estar Social é substituído pelo “Estado Mínimo”; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo “Estado Regulador” e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização. Em suma, aos olhos dos reformadores liberais, do passado e contemporâneos, a “Constituição Cidadã” se transformou na “Constituição anacrônica” (FAGNANI, 2007b, p. 50).

Fábio Giambiagi, economista do BNDES, conhecido por suas críticas ferozes sobre a Previdência Social brasileira e grande defensor de reformas profundas do sistema, faz coro com os defensores de modelos neoliberais ao classificar a Constituição de 1988 como um equívoco.

Daqui a 50 anos, quando os historiadores se debruçarem sobre o período vivido pelo Brasil nas últimas duas décadas, não tenho dúvidas de que, na hora de apontar o momento em que o país se perdeu nos descaminhos das opções erradas, a Constituição de 1988 será julgada com extrema severidade. O pêndulo, claramente, foi longe demais naquele momento (GIAMBIAGI, 2007, p. xxi).

No Brasil, esse processo de questionamentos em relação à Constituição de 1988, principalmente no que diz respeito à Seguridade Social, culminou nas reformas previdenciárias promovidas pelos governos de FHC e Lula. Nos dois períodos, a Previdência Social brasileira passou por modificações que atenderam, de certa forma, aos anseios do mercado, sendo determinadas por posições neoliberais. No segundo mandato do governo Lula, novamente o mercado e os defensores de posições neoliberais intensificam seus discursos na tentativa de influenciar o governo para que este promova novas mudanças, não só na Previdência, mas na Seguridade Social brasileira como um todo.

Como dito, esse debate sobre o modelo de Seguridade Social no Brasil não é recente. As discussões foram intensas ainda durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Nessa fase de elaboração da Constituição de 1988, o governo foi contrário à introdução do piso de um salário mínimo para os benefícios, pois temia a falta de recursos para os

pagamentos dos direitos ampliados no campo da Proteção Social, devido a concessão desse piso a todos os trabalhadores, inclusive os rurais, que até então não contribuíam.

Durante a acirrada disputa na ANC, Delfim Neto, deputado constituinte pelo PDS, por exemplo, chegou a afirmar que o benefício assistencial ao deficiente físico seria “capaz até de estimular a autoflagelação, sobretudo entre as camadas mais pobres da população, como forma de sobreviver pelo resto da vida sem necessidade de trabalhar, em troca, por exemplo, de um dedo da mão ou do pé, o que é suficiente para caracterizar a situação de deficiente físico” (Delfim Neto. Entrevista. Novo valor eleva a contribuição. *O Estado de S.Paulo*, 22/5/1988).

Visões deste tipo eram rebatidas pelos defensores, à época, das conquistas sociais. O senador Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, afirmou que os benefícios aprovados representavam “o mínimo” e sublinhou o fato positivo de que o projeto de Constituição implicaria uma reorientação do gasto estatal, pois “o Estado deve parar de arrecadar de todos e dar aos ricos, pela via do subsídio” (Governo poderá gastar até CZ\$ 1,6 tri com previdência. *Folha de S.Paulo*, 1/7/1988). Depois, como presidente, esqueceu o que havia dito.

Mas nada se compara a um ato emblemático do presidente José Sarney. Quando teria início a votação da última fase dos trabalhos da ANC, numa derradeira tentativa para modificar os rumos da ANC, Sarney convocou cadeia nacional de rádio e televisão para “alertar o povo e os constituintes” para “os perigos” que algumas das decisões contidas no texto aprovado no primeiro turno representavam para o futuro do país. A principal tese defendida era que o país tornar-se-ia “ingovernável”. O inimigo da governabilidade era a seguridade que causaria uma “explosão brutal de gastos públicos” (Sarney vai à TV criticar o projeto. *Gazeta Mercantil*, 27/7/1988). Ainda mais radical, o líder do PFL, deputado José Lourenço, chegou a pregar o fechamento da Constituinte por um ato de força do governo. Esse apelo golpista, todavia, não chegou a preocupar o deputado Ulysses Guimarães, presidente da ANC, que rebateu bem-humorado: “José Lourenço é a sogra implicante da nova Constituição. Quando se tira dinheiro de alguém, a pessoa grita, estrila, faz críticas furiosas” (Matemática confusa. *Veja*, 27/7/1988) (FAGNANI, 2007b, p. 45-46).

A principal defesa das determinações da ANC foi feita pelo deputado Ulysses Guimarães, que apontava que, diferentemente dos argumentos alarmistas, a Constituição seria a “guardiã da governabilidade”, contrapondo-se a tese do desgoverno.

Senhores constituintes: a Constituição, com as correções que faremos, será a guardiã da governabilidade. A governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis. A injustiça social é a negação do governo e a condenação do governo (...) Repito: esta será a Constituição Cidadã, porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros. Cidadão é o usuário de bens e serviços do desenvolvimento. Isso hoje não acontece com milhões de brasileiros segregados nos guetos da perseguição social. Esta Constituição, o povo brasileiro me autoriza a proclamá-la, não ficará como bela estátua inacabada, mutilada ou profanada. O povo nos mandou aqui para fazê-la, não para ter medo (Ulysses

Guimarães. Esta constituição terá cheiro de amanhã, não de mofo. Folha de S. Paulo, 28/7/1989) (FAGNANI, 2007b, p. 46).

No entanto, como visto, mesmo antes da implantação da assembleia constituinte no Brasil, a onda de ações de caráter neoliberal já vinha se espalhando pelo mundo, questionando os benefícios conquistados no âmbito da Seguridade Social, exigindo a implantação de reformas que reduzissem as ações do Estado. É justamente nesse ambiente de internacionalização de posições neoliberais, de forma mais intensa na América Latina, que se insere a discussão sobre Seguridade Social no Brasil e o processo de reforma previdenciária.

Nesse contexto, os debates sobre sua sustentabilidade tomaram força logo após a promulgação da Constituição de 1988, concentradas no enfoque sobre a forma de financiamento desse sistema e, principalmente, no que diz respeito à Previdência Social, sobre uma suposta necessidade de reformá-la para gerar a redução de gastos nesse item da Seguridade Social.

Após a vitória obtida pelos setores comprometidos com esse projeto no processo constituinte, os setores retrógrados deslocaram suas baterias para embaraçar o processo de regulamentação da legislação constitucional complementar. Diversas manobras foram utilizadas com o propósito de retardar a efetivação desses direitos e desvirtuar o espírito de alguns dispositivos (FAGNANI, 2007b, p. 47).

4.3.1 Os descumprimentos constitucionais da Seguridade Social e da Previdência no governo Sarney

Logo após a promulgação da Constituição de 1988, que definiu as diretrizes gerais da Proteção Social brasileira, era necessário que o poder público, conforme previsto na Constituição (art. 59), formulasse o projeto de lei que organizasse de forma mais específica a Seguridade Social. Além desse prazo ser “olimpicamente descumprido” (FAGNANI, 2007b, p. 47), o governo federal formulou projetos de leis separados e desarticulados para a Saúde, Previdência, Assistência e Seguro-Desemprego. Outra determinação constitucional desrespeitada pelo executivo foi a elaboração de um Orçamento da Seguridade Social (OSS) que integrasse as quatro áreas da Proteção Social.

Para agravar a situação, a área econômica, de forma inconstitucional, ainda avançou sobre recursos vinculados ao OSS. Isso se deu mediante três práticas. Primeiro, por meio da centralização das receitas do OSS pela Secretaria do Tesouro Nacional, o que impunha perdas expressivas num ambiente inflacionário, dado o atraso no repasse de recursos ou na

transferência parcial dos mesmos, muito embora o OSS havia sido “criado exatamente para impedir expedientes desse tipo, recorrentes na história pregressa” (FAGNANI, 2007b, p. 47). Segundo, pelo descumprimento da obrigatoriedade de transferência de recursos fiscais para financiar a Seguridade Social, pois, por exemplo, o Orçamento Geral da União (OGU) de 1989 não previu transferências de recursos fiscais para a Seguridade Social. E, finalmente, pelo uso de fontes do OSS no custeio dos servidores inativos da União, embora a Previdência do servidor público não integrasse a Seguridade Social, sendo que, em 1989, mais da metade da receita prevista como arrecadação da Cofins foi destinada para esse fim.

No caso do sistema previdenciário, diversas manobras retardaram ou deformaram a regulamentação do Plano de Benefícios e Custeio da Previdência Social logo após a promulgação da Constituição, justificadas pelo executivo mediante “previsões catastróficas acerca do ‘alarmante déficit da previdência’ e de seus impactos na ‘explosão das contas do setor público’” (FAGNANI, 2007b, p. 48). Nesse sentido, o executivo federal editou sucessivas medidas provisórias visando desvincular a correção dos benefícios da Previdência Social do salário mínimo. Além disso, dificultou o processo de negociação com o Congresso Nacional para a definição das fontes de financiamento, no intuito de retardar o cumprimento dos prazos definidos pela Constituição para a aprovação do Plano de Custeio e de Benefícios da Previdência Social. Tal estratégia se mostrou eficiente, uma vez que o Congresso Nacional, que deveria apreciá-lo em seis meses após ser encaminhado pelo Executivo, não conseguiu fazê-lo durante o governo Sarney.

4.3.2 A Seguridade Social e o sistema previdenciário desfigurados no governo Collor

Segundo Batista (1994), foi no governo de Fernando Collor de Mello que o Brasil aderiu a diversos postulados neoliberais recém-consolidados no Consenso de Washington. Para Batich (2009), em 1990, mesmo antes de aprovadas as leis referentes ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao custeio e aos benefícios previdenciários dos trabalhadores do mercado formal do setor privado, o governo Collor começou a adotar parte do ideário neoliberal, iniciando a privatização de empresas públicas, abrindo completamente o mercado para as importações e implantando uma reforma do Estado que envolveu demissões maciças de servidores.

Comprometido na campanha e no discurso de posse com uma plataforma essencialmente neoliberal e de alinhamento aos Estados Unidos, o ex-presidente se disporia a negociar bilateralmente com aquele país uma revisão, a fundo, da legislação brasileira tanto sobre informática quanto

sobre propriedade industrial, enviando subsequentemente ao Congresso projeto de lei que encampava as principais reivindicações americanas. Com base em recomendações do Banco Mundial, procederia a uma profunda liberalização do regime de importações, dando execução por atos administrativos a um programa de abertura unilateral do mercado brasileiro. (BATISTA, 1994).

No campo da Proteção Social, a estratégia do governo Collor baseou-se na possibilidade de reformas no conjunto da Seguridade Social, em função do fato de que uma das determinações da Constituição de 1988 previa a possibilidade de sua revisão integral em 1993, desde que aprovada por maioria absoluta dos votos do Congresso Nacional³⁶. Dessa forma, concomitantemente a essa possibilidade de revisão constitucional, o governo Collor buscava dificultar e desfigurar a legislação constitucional complementar. De acordo com Marques (2009), “menos de dois anos foi suficiente para que as primeiras medidas neoliberais fossem adotadas – e exatamente pelo primeiro governo eleito diretamente pela população brasileira”.

O Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social, regulamentado apenas em julho de 1991, consolidou distorções na sua base financeira que já vinham sendo adotadas desde o final do Governo José Sarney, constitucionalizando o uso dos recursos provenientes da Cofins e da CSLL para pagar os encargos da Previdência dos Servidores Públicos Federais, na proporção de até 55% do total dessa despesa, em 1992; de até 45%, em 1993; de até 30%, em 1994; e de até 10%, a partir de 1995. Além disso, a lei que regulamentou o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social determinou – na direção oposta ao que havia sido decidido pelos constituintes – que a contribuição da União para a Seguridade Social não seria mais parte do Orçamento da Seguridade Social e passaria a ser adicionada a ele, na cobertura de eventuais insuficiências financeiras, desde que decorrentes do pagamento de prestação continuada da Previdência, não se considerando insuficiências geradas nas políticas de Saúde e Assistência Social (FAGNANI, 2007b).

Ainda em relação à Seguridade Social, o governo Collor promoveu uma reforma administrativa, em março de 1990, logo no início de seu breve mandato, que determinou a fragmentação de setores da Seguridade Social em ministérios distintos, ao invés de constituir um Ministério da Seguridade Social. No caso da Previdência Social, foram reunidos os antigos INPS e IAPAS em um único instituto, denominado de Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Além disso, a estrutura previdenciária foi acoplada ao já existente Ministério

³⁶ Essa estratégia foi interrompida devido o processo de *impeachment* do presidente Collor ao longo de 1992, além das indefinições e instabilidades presentes em 1993 que inviabilizaram a revisão constitucional.

do Trabalho e da Previdência Social. “Assim, não se caminhou no sentido apontado pela Constituição de coordenar a ação do governo em todos os segmentos que compõem a Seguridade Social (Previdência Social, Assistência Social, Saúde e Seguro-Desemprego)” (FAGNANI, 2007b, p. 51-52)

Em relação à Previdência Social propriamente dita, foram promovidas novas tentativas de desvincular a correção dos benefícios previdenciários e o salário mínimo, em agosto de 1990, quando o executivo editou a Medida Provisória n. 225/90 estabelecendo a variação da cesta básica, calculada pelo IBGE, como indexador. Poucos meses depois, em novembro de 1990, o executivo vetou integralmente o Projeto de Lei n. 47/90, aprovado pelo Congresso em agosto de 1990, que regulamentava o Plano de Benefícios, Custeio e Organização da Previdência Social. Em dezembro de 1990, o Congresso derrubou esse veto. Apenas em julho de 1991 o Plano de Benefícios da Previdência Social foi regulamentado, de forma desfigurada, o que traria dificuldades para o financiamento dos custos previdenciários. Mesmo após a aprovação, o governo prorrogou a concessão desses benefícios ao longo dos nove meses da gestão Collor, em 1992. O pagamento dos direitos assegurados desde 1988 só teve início no governo Itamar Franco, após determinação do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o reajuste de 147% dos benefícios previdenciários.

4.4 AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Como já explicitado anteriormente, logo após a promulgação da Constituição de 1988, os defensores de posições neoliberais deram início a um processo sistemático de questionamentos sobre a capacidade de financiar a Seguridade Social brasileira e começaram a propalar a necessidade de uma reforma previdenciária a qualquer custo.

(...) reformas como a da aposentadoria – que alteram significativamente a maneira como as pessoas se relacionam com sua renda da vida ativa e inativa, com impacto presente e futuro sobre o padrão de consumo e de poupança – exigem um processo de discussão que considere não apenas os aspectos econômicos e financeiros envolvidos, mas também os conceitos de justiça social e de solidariedade, princípios básicos da construção da cidadania em qualquer país democrático (MARQUES e EUZÉBY, 2005).

O discurso reformista apoiou-se principalmente no suposto déficit previdenciário que seria gerado por despesas muito elevadas e que se agravariam de acordo com o envelhecimento da população. Além disso, outras variáveis sempre foram apontadas

erroneamente como causadoras de dificuldades na Previdência, entre elas a elevação do salário mínimo; as aposentadorias precoces por tempo de contribuição; os benefícios especiais para trabalhadores rurais, mulheres e professores; o acúmulo dos benefícios de aposentadoria e pensão para um mesmo indivíduo; o valor elevado dos benefícios em montante incompatível com a capacidade produtiva da economia e com as limitações do orçamento público; a renúncia de receita, sonegação e evasão fiscal; e, os custos administrativos elevados. Boschetti (2003) aponta ainda que a suposta crise financeira existente na Previdência teria como outro motivo as mudanças nas relações de trabalho que favorecem a flexibilização e redução de postos estáveis, reduzindo, dessa maneira, as fontes de financiamento.

No entanto, esse tipo de argumentação não é consensual entre todos os especialistas que debatem as questões relativas à Seguridade Social.

Os defensores da reforma da Previdência têm evitado muitas questões e fazem um enfoque parcial, para dizer-se o mínimo. Excluem todos os elementos políticos, eletivos, envolvidos nesse sistemático e continuado processo de corte de direitos sociais. Apresentam as mudanças como eminentemente técnicas e inevitáveis, para inibir a resistência dos segmentos atingidos (VAZ e MARTINS, 2007, p. 191).

De acordo com Vaz e Martins, existem diversos interesses por trás da pressão pelas sucessivas reformas da Previdência Social, que ampliaram requisitos e carências para a aposentadoria e afastaram o trabalhador dos benefícios. Segundo os autores, o que está em disputa é a “apropriação da riqueza e da renda, tendo como foco o papel do Estado na garantia de direitos e no volume de recursos que estão a sustentar essas transferências de recursos para o trabalhador” (VAZ e MARTINS, 2007, p. 192).

4.4.1 A reforma da Previdência Social no governo FHC

A reforma da Seguridade Social pretendida pelas forças neoliberais foi temporariamente suspensa devido o impedimento de Collor, pela instabilidade política daí decorrente e pela indefinição acerca da estratégia econômica do governo Itamar Franco. Com a chegada de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no Ministério da Fazenda e o início da formulação do Plano Real, o ambiente reformista da Previdência começou a ser preparado. No primeiro mandato presidencial de FHC (1995-1998), o ciclo de reformas foi iniciado e se estendeu ao longo do seu segundo mandato (1999-2002). “A verdade é que as linhas mestras do

pensamento neoliberal da era Collor sobreviveriam ao seu impeachment e continuam a contar com forte apoio externo” (BATISTA, 1994).

Entre 1993-2002, houve extrema incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, central e hegemônica na agenda governamental, e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social. Em primeiro lugar, essa estratégia acarretou aumento da crise social, percebida, sobretudo, pela desorganização do mundo do trabalho. Em grande medida, esse movimento foi consequência da estagnação econômica, implícita no Plano Real. Em segundo lugar, a estratégia macroeconômica minou as bases financeiras do Estado, debilitando sua capacidade de intervenção, em geral; e nas políticas sociais, em particular. Esse movimento foi consequência das políticas monetária, cambial e fiscal adotadas, que, num curtíssimo espaço de tempo, provocaram uma desorganização das finanças públicas da União, dos estados e dos municípios; em consequência, as possibilidades de financiamento do gasto social, dessas três esferas de governo, estreitaram-se drasticamente. Em suma, esses foram os parâmetros mais gerais que influenciaram os rumos da Seguridade Social entre 1993 e 2001 (FAGNANI, 2007b, p. 54).

Antes da reforma da Previdência propriamente dita, uma medida implantada durante a fase inicial do Plano Real contribuiu para desestruturar as bases financeiras das políticas sociais: a aprovação da EC n. 01/94 que instituiu o Fundo Social de Emergência (FSE). Esse fundo era composto por recursos capturados, pela área econômica, de parcela das fontes de financiamento vinculadas pela Constituição de 1988 à Seguridade Social. “O nome não poderia ser mais impróprio, dado que o fundo tinha objetivos anti-sociais e era permanente” (FAGNANI, 2007b, p. 54). Mais à frente, o FSE passou a ser denominado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, depois, Desvinculações de Recursos da União (DRU), nomenclatura utilizada até hoje. O FSE foi responsável pela elevação da carga tributária, devido ao aumento de 5% da alíquota sobre todos os impostos e contribuições, e, ao mesmo tempo, desvinculou 15% de receitas constitucionais garantidas aos estados e municípios, além de capturar 20% da arrecadação de impostos e contribuições federais, previstos no OSS, que seriam destinados aos programas sociais do governo federal (FAGNANI, 2007b).

Como algumas propostas governamentais apresentadas também não exigiam mudanças antecipadas da Constituição de 1988, entre os anos de 1994 a 1996 foram cortados alguns benefícios destinados ao setor privado, como o abono, o pecúlio, os auxílios natalidade e funeral, além da limitação da concessão de aposentadorias especiais.

Finalmente, em março de 1995, o governo FHC apresentou à sociedade sua proposta de alteração do sistema previdenciário brasileiro, abrangendo os setores privado e público. Essa proposta baseava-se nas necessidades impostas pela evolução e deterioração das contas

públicas, pelas situações conjunturais e estruturais da economia e pelas mudanças demográficas verificadas no país, entendidas como altamente prejudiciais ao sistema previdenciário.

Especialmente na década de 1990, era considerado insustentável aumentar as fontes tradicionais de suprimento dos gastos públicos. Já não era mais possível a elevação da carga tributária, embora essa prática tenha continuado ao longo dos dois governos de FHC e, em menor proporção, no governo Lula. O endividamento do Estado era inviável, principalmente em função das pressões do FMI para a contenção do déficit público. Havia ainda uma limitação da política monetária, que nos anos 1980 mostrou-se inflacionária. Cabe lembrar que a estabilidade da moeda foi a principal bandeira do Plano Real, possibilitando a eleição do presidente FHC em 1994 e sua reeleição em 1998, justamente por pregar um combate intenso à inflação.

A contínua elevação das taxas de desemprego a partir dos anos 1980 – em função de questões conjunturais como o fraco desempenho econômico, além de problemas estruturais surgidos na alteração das relações de trabalho entre o capital e o trabalhador, principalmente com a entrada de inovações tecnológicas nos sistemas de produção e a concorrência entre os trabalhadores em âmbito mundial – agravou-se com o processo de abertura do mercado brasileiro à importação de produtos estrangeiros, iniciada no governo José Sarney, acelerada a partir do governo do ex-presidente Fernando Collor e intensificada com a política monetária de juros altos e de âncora cambial implantadas com o Plano Real.

Junto ao desemprego crescente, houve um processo contínuo de ampliação da informalidade, reduzindo o número de trabalhadores com carteira assinada, afetando, dessa maneira, as contribuições para a Previdência Social.

Além disso, era enfatizado que as transformações demográficas do Brasil, como o aumento da expectativa de vida da população e a redução das taxas de natalidade, promoveriam num futuro pressões ainda maiores nas contas públicas, essencialmente nas previdenciárias. Afinal, no sistema previdenciário de repartição simples, a atual população em idade ativa garante os recursos para o pagamento dos benefícios. Nesse sistema, existe o risco de surgimento de problemas financeiros, pois há uma tendência à ampliação do número de beneficiários, em função do aumento da expectativa de vida, e uma redução atual do número de contribuintes, causada pela elevação do desemprego. Há que se considerar também a possibilidade futura de uma maior redução dos contribuintes por causa da redução da natalidade.

Diante dessas questões, o governo FHC tomou as primeiras medidas para tentar resolver a questão da Previdência. Muitas delas esbarravam em entraves constitucionais, sendo difícil ultrapassar as resistências do Congresso Nacional e de parcela significativa da sociedade para se chegar a um consenso. Entre os pontos a serem discutidos, destacavam-se os relacionados às aposentadorias integrais para os servidores, a taxaço dos inativos, o pagamento das pensões, o teto e o subteto salariais na União e nos estados e o teto da aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

As propostas apresentadas ao Congresso Nacional, em março de 1995, foram debatidas até meados de 1996. Alguns pontos da proposta não foram bem recebidos pelo conjunto da sociedade e sofreram alterações, sendo novamente apresentadas para apreciação do Congresso Nacional em 1997. Somente no final de 1998, após o pleito que reelegeu o presidente FHC, foi aprovada definitivamente essa reforma da Previdência.

Entre as questões da reforma previdenciária que geraram maior polêmica na época estava a que criava o limite de idade para a obtenção da aposentadoria por tempo de serviço, tanto para funcionários públicos como para os do setor privado. A intenção era impedir a aposentadoria de pessoas com idade inferior aos 50 anos, uma vez que estas são vistas como plenamente capazes de continuar sua vida ativa. Essa proposta não foi aprovada e, em seu lugar, foi implantado o fator previdenciário para o cálculo do benefício da aposentadoria³⁷.

As medidas adotadas que atingiram os trabalhadores do setor privado determinaram a implantação do teto para o pagamento dos benefícios das aposentadorias por tempo de serviço e a alteração das regras de cálculo desse benefício, que antes era feito através de uma média aritmética dos 36 melhores meses de contribuição dos últimos 4 anos de atividade.

Para ter direito à aposentadoria, o segurado deveria ter contribuído no mínimo durante 35 anos (no caso dos homens), ou 30 anos (para as mulheres). Nos casos especiais de aposentadoria por idade, o homem necessitaria ter 65 anos e a mulher, 60 anos. A redução de 5 anos para trabalhadores rurais e professores, de todos os sexos, permaneceu em vigor.

³⁷ Fator previdenciário, estabelecido pela Lei n. 9.876, de 29/11/99, é uma fórmula que considera os seguintes elementos: tempo de contribuição; alíquota de contribuição (0,31); idade e expectativa de vida do segurado, na data da aposentadoria (MPAS, 2002:23). A regra de cálculo do valor dos benefícios, pós-reforma de 1998, é a seguinte:

$$Sb = Mx [(TC \times a)/Es] \times [1 + (Id + Tc \times a) / 100]$$

Sb = salário de benefício

M = média dentre os 80% dos salários de contribuição apurados entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria, corrigidos pela inflação

Tc = tempo de contribuição do segurado

a = alíquota de contribuição do segurado e do empregador = 0,31

Es = expectativa de sobrevivência do segurado na data da aposentadoria, medida anualmente pelo IBGE, considerando-se a média única nacional para ambos os sexos

Id = idade do segurado na data da aposentadoria

Foi defendida na época a extinção da diferença de critérios de acesso à aposentadoria entre os homens e as mulheres. Isso não só porque as mulheres apresentam sobrevida maior do que a dos homens, mas também porque esse diferencial tem crescido nas últimas décadas. Essa sobrevida maior também é um dos determinantes da despesa com a pensão por morte, uma vez que a maior parte dos benefícios pagos é direcionada às mulheres. Entretanto, esse dispositivo não foi aprovado principalmente devido o argumento de que as mulheres trabalhadoras exercem jornada dupla, possuindo funções em seus serviços e em suas casas.

A partir de 1998, graças aos novos dispositivos constitucionais, estava aberto o caminho para o governo elaborar leis que permitissem mudanças no sistema previdenciário e definissem as normas de transição das antigas determinações legais para as novas.

Em 1999, o governo FHC apresentou ao Congresso Nacional a lei que regulamentava a reforma previdenciária para os trabalhadores do setor privado, o RGPS. Entre as medidas aprovadas pelos congressistas, ainda nesse ano, estava a que ampliava o período para o cálculo do benefício, levando em conta a média dos 80% maiores salários de contribuição; a introdução de um cálculo que considera a idade de quem pede a aposentadoria e a expectativa de vida determinada pelo IBGE para que seja determinado o benefício – o fator previdenciário; a eliminação gradativa da escala de salários-base dos contribuintes individuais; a homogeneização do valor de contribuição das empresas ao tratar das diversas categorias de segurados obrigatórios; a diferenciação entre contribuinte inadimplente e sonegador; a redução dos juros de mora para 0,5% ao mês, mais a capitalização anual, para a indenização do tempo de serviço passado; e a generalização do pagamento direto, por parte do INSS, de todo o salário-maternidade, o que em parte anteriormente era realizado pelo empregador, mediante reembolso (MARQUES, BATICH e MARQUES, 2003).

Uma das alterações mais significativas introduzidas pela reforma foi a do valor do benefício dos inativos. As aposentadorias por tempo de serviço passaram a ser calculadas a partir de uma média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes no mínimo a 80% de todo o período contributivo do segurado, corrigidos monetariamente. Sobre esse cálculo é aplicado um fator redutor, o já citado fator previdenciário, que varia de acordo com a idade do segurado e a expectativa de vida, estimada pelo IBGE, que ele terá depois de aposentado. Ou seja, quanto maior a diferença entre o momento de sua aposentadoria e a expectativa de vida estimada, menor será o seu benefício. Foi assim abandonada a antiga forma de cálculo do benefício que era determinada pela média aritmética dos últimos 36 meses de contribuição.

A nova lei determinou que o tempo de contribuição de 35 anos para homens e 30 anos para mulheres ficaria valendo apenas para os inscritos na Previdência Social após a publicação da emenda constitucional que a regulamentou. Os anteriormente inscritos podem se aposentar aos 25 anos de contribuição, se mulheres, e 30 anos, se homens, desde que tenham 48 anos ou 53 anos de idade respectivamente. Entretanto, o valor do benefício passa a ser o de 70% do salário, acrescido de 5% por cada grupo de 12 contribuições adicionais, até o limite de 100% (MARQUES, BATICH e MENDES, 2003).

No caso dos servidores públicos, do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), algumas mudanças também foram estabelecidas na reforma do governo FHC. A partir desse momento, as aposentadorias para os futuros servidores só podiam ser integrais caso esses preenchessem os requisitos de idade mínima para a solicitação do benefício (55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens) e caso tivessem atingindo o tempo mínimo de contribuição (30 anos para as mulheres e 35 anos para os homens, sendo que ambos deveriam ter contribuído com pelo menos 20 anos no serviço público). Para os servidores da ativa, foi implantada uma idade mínima para a aposentadoria, sendo 53 anos para os homens e 48 para as mulheres, complementada por meio da regra de transição baseada em “pedágios” sobre o período restante para a aposentadoria por tempo de contribuição, integral e proporcional.

Na reforma previdenciária do governo FHC também foram estipulados tetos salariais para funcionários públicos da União e dos estados (sendo que o teto nos estados deve ser de no máximo 90,25% do teto dos servidores da União).

Outra alteração promovida por essa reforma se deu mediante a estipulação de um valor máximo para o pagamento integral das pensões dos futuros beneficiários do serviço público, sendo que os valores que extrapolassem esse total teriam descontos de até 30%.

Para o governo, essas alterações poderiam promover um alívio temporário no caixa da Previdência. Entretanto, ficou aberta a possibilidade de adoção de novas medidas caso houvesse necessidade.

Dado o paradigma econômico então em vigor, o sentido claro da EC n. 20/98 foi suprimir direitos, tendo em vista o ajuste fiscal. (...) O caminho a ser seguido era transfigurar a seguridade social em seguro social, e o regime de repartição em regime de capitalização. Buscava-se, em última instância, o equilíbrio contábil entre contribuição e benefício (FAGNANI, 2007b, p. 54).

Segundo Silva (2004b), as novas regras previdenciárias que passaram a vigorar no Brasil após 1998, estipuladas pela emenda constitucional nº. 20 (EC n. 20/98), impuseram perdas aos segurados, pois estimulam um aumento da idade mínima para a aposentadoria e a

ampliação do período de contribuição. Esse processo promoveu a redução de gastos no curto prazo – pela postergação da concessão dos benefícios – e no longo prazo – pelo pagamento dos benefícios por menor tempo. Para Silva, trata-se de trabalhar mais, contribuir mais e receber menos, estreitando a relação entre contribuições e benefícios pela nova regra de cálculo.

Além disso, nessa quadra, o campo conservador teve êxito na realização da Reforma da Previdência. A Emenda Constitucional n. 20, de 1998, desmontou o espírito das conquistas de 1988 e instituiu para esse país de miseráveis regras mais severas que as praticadas nos países desenvolvidos da OCDE. Para justificar esse legado de destruição, além dos argumentos falaciosos de sempre sobre a “catástrofe” fiscal, inovaram ao difundir a visão do aposentado como portador de ‘privilégios’ inaceitáveis, um verdadeiro ‘marajá’, que ameaçava a estabilidade recém conquistada e os “sólidos” fundamentos econômicos. O próprio presidente da República (FHC) denominou-os de “vagabundos” (FAGNANI, 2007a, p. 12).

4.4.2 A reforma da Previdência no governo Lula

Com a posse do presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, a imprensa, de um modo geral, desencadeou um novo movimento a favor do aprofundamento da reforma da Previdência, iniciada pelo governo FHC, em 1998³⁸.

Mais uma vez, a imprensa apontava o suposto déficit da Previdência como o principal elemento de desequilíbrio das contas públicas. O “déficit” seria causado pela queda do número de contribuintes em relação aos beneficiários inativos, pelos privilégios existentes no sistema, pela incorporação à conta da Previdência de benefícios assistenciais não contributivos, ou, especialmente, pela aposentadoria integral do servidor público³⁹.

Em abril de 2003, foi encaminhada a proposta de reforma da Previdência formulada pelo governo Lula ao Congresso Nacional. Essa previa, inicialmente, a adoção de um regime único para o setor privado e público, teto único, aposentadoria complementar por meio de fundos de pensão, contribuição de 20% sobre o faturamento e não sobre a folha salarial das

³⁸ Para saber mais sobre o papel da imprensa na discussão sobre a reforma da Previdência Social ver Dugnani (2008).

³⁹ Segundo Silva (2004b), a imprensa conservadora, de linha neoliberal, insiste na visão negativa do sistema previdenciário público de repartição e tenta convencer que a noção de mérito individual, onde cada trabalhador financia seu próprio futuro e recebe de acordo com suas contribuições, é a melhor opção. Defensora da lógica mercantil, a imprensa prega o regime de capitalização e exige que o Estado faça a reforma e promova o ajuste fiscal de suas contas para que continue honrando seus compromissos em relação às suas dívidas interna e externa, faça o risco-país cair, reduza os juros e seja capaz de reativar o crescimento econômico.

empresas, regra de transição para os trabalhadores já inscritos no sistema previdenciário e contribuição para os inativos.

Após meses de debates polêmicos e pressões variadas por parte de entidades de classe, governadores e do próprio Congresso Nacional, o relatório final da comissão parlamentar definiu alguns pontos da emenda que seria levada à votação: a) foi estabelecida a aposentadoria integral desde que cumpridos os requisitos de dez anos na carreira, 20 anos de serviço público, 35 anos de contribuição para homens e 30 anos para mulheres, 60 anos de idade para aposentadoria para homens e 55 anos para mulheres; b) ficou definido que o benefício seria calculado pela média das contribuições para os servidores que não cumprissem as exigências para a aposentadoria integral; c) criou-se um teto salarial e de aposentadoria para a União, para os estados e municípios, um subteto salarial igual ao salário do chefe de cada um dos três Poderes, e, para o Judiciário estadual, teto de 75% do salário do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF); d) foi estabelecido um teto salarial para a aposentadoria de ingressantes no serviço público e trabalhadores da iniciativa privada; e) ficou definida a aposentadoria complementar por meio de fundos de pensão; f) extinguiu-se a aposentadoria proporcional para servidores que ingressaram até 1998; g) foi estabelecida a idade mínima de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens solicitarem suas aposentadorias; h) ficou estipulado um limite para pensões integrais e um desconto de 30% sobre a parcela excedente; i) determinou-se o fim da paridade e correção dos benefícios pela inflação para servidores que não cumprirem requisitos para aposentadoria integral; j) foi estipulada a paridade parcial para aposentadorias integrais com correção restrita ao salário-base; k) ficou definida a contribuição de 11% de inativos atuais e futuros sobre a parcela de benefícios superior a um teto estabelecido, tanto para os servidores como para os trabalhadores do setor privado; e l) foi estabelecida a alíquota mínima de contribuição de 11% para União, estados e municípios.

O texto enviado para o Congresso Nacional composto pelos itens apresentados passou por alterações. Após a votação em 2º turno foram definidos os seguintes pontos: a) foi estabelecido um redutor de 5% para cada ano até o máximo 35% para aqueles que quisessem se aposentar a uma idade que respeitasse a idade mínima anteriormente prevista – 53 e 48 anos para homens e mulheres, respectivamente – mas antes dos novos limites de 60 e 55 anos; b) definiu-se um aumento do subteto do Judiciário estadual para 90,25% do salário do ministro do STF; c) foi implantada a exigência de permanência de cinco anos no último cargo para aposentadoria integral; d) ficou definido o aumento de 70 para 75 anos de idade para aposentadoria compulsória a partir de 2012; e) estabeleceu-se um teto de 10 salários mínimos para futuros pensionistas e desconto de 30% sobre a parcela excedente; f) foi implantada a

contribuição de 11% sobre a parcela da aposentadoria ou pensão dos inativos que exceder o valor de 5 salários mínimos, no caso dos estados e municípios, e um pouco acima desse valor, 5,8 salários mínimos, no caso da União; g) para os atuais servidores o teto de isenção, quando se aposentarem, foi estabelecido em 10 salários mínimos; h) ficou determinado um teto de 10 salários mínimos para a aposentadoria do INSS; i) foi determinado que os fundos de pensão⁴⁰ fossem fechados, públicos e com contribuição definida (quando o beneficiário sabe o quanto deve pagar, mas não o quanto receberá ao se aposentar); j) definiu-se que militares e policiais militares de todos os estados devem ter projeto específico de reforma; e k) modificou-se a fórmula de cálculo do benefício do servidor público, possibilitando que o mesmo fosse feito com base na média dos salários de contribuição, em moldes similares ao que ocorre no RGPS após a reforma de FHC e não mais com base no salário de final de carreira.

Em dezembro de 2003, após o Senado promover algumas modificações pontuais no texto original da reforma, foi promulgada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº. 41. Além dos aspectos acima descritos, o texto estabeleceu a contribuição dos inativos, servidores ou não, e aumentou a idade mínima para a aposentadoria, sendo 60 anos para homens e 55 para mulheres.

Entre os pontos aprovados na reforma de Previdência no início do primeiro mandato do governo Lula, a extinção da aposentadoria integral foi a que mais causou polêmica, principalmente no que diz respeito à noção de direito. Esteve em questão principalmente a irretroatividade da lei. Segundo Silva (2004b), criou-se então uma sensação de instabilidade das regras com a violação de princípios constitucionais. Dessa forma, o afrouxamento da noção de direito, base de um Estado democrático, mostrou a fragilidade de um contrato social em função das exigências da política econômica e fiscal. Com a aprovação da reforma previdenciária de 2003, além da manipulação da noção de direito, promoveu-se o nivelamento por baixo dos direitos sociais e a proteção dos custos do capital, isentando-os de tributos e contribuições através de renúncias fiscais.

As amplas modificações imputadas na Previdência Social nas reformas dos governos FHC e Lula provocaram reações diferentes por parte dos envolvidos nesse debate. Os defensores de um estado mínimo esperavam mudanças mais profundas e passaram a fazer pressão por uma futura nova reforma, apontando uma série de problemas que acreditam persistir no sistema previdenciário, entre os quais as regras de aposentadoria bastante “benevolentes” do INSS; o fato de a idade mínima ser baixa em termos de comparações

⁴⁰ Os fundos de pensão dos servidores públicos, criados com a reforma de 2003, ainda não foram regulamentados.

internacionais; e a exceção feita aos professores do sexo feminino que vão poder continuar a se aposentar com apenas 50 anos (GIAMBIAGI *et al*, 2004, p. 5).

(...) se a reforma for encarada como um passo de uma sequência de mudanças constitucionais e legais, terá sido uma estratégia correta. Se, contudo, for vista como uma reforma estrutural, após a qual o Estado poderá considerar que estará dispensado de modificar as regras de aposentadoria pelos próximos 10 ou 20 anos, terá sido claramente insuficiente (GIAMBIAGI *et al*, 2004, p. 8).

Para os apoiadores do Estado de Bem-Estar Social, as alterações das regras previdenciárias imprimiram a redução drástica da ação do Estado nesse campo da Seguridade Social, com a possibilidade de causarem imensas perdas sociais.

As atuais regras de idade mínima para a aposentadoria já são extremamente elevadas para a realidade brasileira. São superiores às de países desenvolvidos com realidade socioeconômica e demográfica que são infinitas vezes superiores à brasileira. A adoção de regras ainda mais excludentes, representará caminho acelerado para o aprofundamento da pobreza, da desigualdade social e para a concentração da renda. Com a reforma (...), teremos uma massa de velhos desprotegidos que estarão nas ruas pedindo esmolas nas próximas décadas. Fazer um novo ciclo de reformas conservadoras vai antecipar ainda mais esse processo (FAGNANI, 2007a, p. 12).

A reforma, na verdade, caracterizou-se por ser mais um passo decisivo na destruição do Estado (processo iniciado no governo Collor), desconsiderando completamente a necessidade da promoção da universalização da cobertura do risco-velhice e adotando a agenda do FMI, do Banco Mundial e dos arautos do capital financeiro com relação aos fundos de pensão (MARQUES e MENDES, 2004). A promoção de novas reformas que visa à contenção de custos foi mantida no debate nacional para reforçar os compromissos com os mercados financeiros internacionais e a redução do papel do Estado. (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007b, p. 271).

Apesar de ser parcialmente desfigurada, principalmente em relação à Previdência, a Seguridade Social brasileira ainda conseguiu manter boa parte das conquistas elementares previstas na Constituição de 1988.

A Seguridade Social, apesar de todos os percalços a que esteve submetida ao longo de todos esses anos, demonstrou vitalidade e capacidade de materializar direitos sociais, financiar ações e serviços públicos nas áreas de Previdência Social, Saúde e Assistência Social (ANFIP, 2009, p. 10).

4.5 O DIAGNÓSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NA PERSPECTIVA NEOLIBERAL

A Previdência Social brasileira vem sendo questionada nos últimos anos, devido a alegação de ter perdido sua capacidade de autofinanciamento⁴¹. A explicação para a crise da Previdência envolve principalmente questões relacionadas ao mercado de trabalho e às mudanças demográficas vivenciadas no Brasil nos últimos anos. A elevada taxa de desemprego, motivada pela crise econômica das décadas de 1980 e 1990 e pelo crescimento insignificante do PIB no início deste século, aliada à flexibilização do mercado de trabalho, têm promovido o aumento do trabalho informal e a redução gradativa da base de arrecadação dos impostos referentes à Seguridade Social e, conseqüentemente, a Previdência Social. Para agravar a situação, a ampliação da expectativa de vida dos brasileiros tem aumentado o número de beneficiários da Previdência.

Como conseqüência dessa nova realidade, desde meados da década de 1990 o sistema previdenciário vem sofrendo alterações que agraciam, de certa forma, as posições neoliberais, pois foram pensadas para que o Estado simplesmente passasse a ter menos gastos com os seus beneficiários.

A ênfase no desequilíbrio orçamentário da Seguridade e do próprio Estado privilegia a criação de condições para a restauração das relações econômicas que oneram o trabalho e desoneram o capital ou que impedem a ampliação dos custos do sistema de Seguridade Social pela taxação do capital, mediante mecanismos de transferência de renda, com um sentido distributivo (SILVA, 2004a).

4.5.1 O questionamento neoliberal dos princípios da Previdência Social inscritos na Constituição de 1988

Como já apontado anteriormente, nos anos 1990, o aumento da expectativa de vida dos brasileiros, a crescente crise fiscal-financeira do Estado, o fraco desempenho da economia e o crescimento da taxa de desemprego e do trabalho informal fortaleceram o discurso a respeito da necessidade de uma ampla reforma da Previdência Social. Nessa época, ganhou espaço o discurso de que a Constituição de 1988 provocou fortes desequilíbrios no sistema

⁴¹ Isso se forem considerados apenas os recursos oriundos das contribuições para o INSS e desconsiderando a base constitucional, que insere a Previdência Social como parte integrante da Seguridade Social, portanto sujeita a receber recursos de outras contribuições e, em último caso, aportes de recursos da União.

previdenciário, apoiado em argumentos como a persistência de tratamento desigual entre diferentes categorias de trabalhadores, os impactos provocados pelas alterações no perfil demográfico e as transformações da relação entre capital e trabalho, em função da adoção das novas tecnologias, das formas de gestão no sistema produtivo brasileiro e pela concorrência entre os trabalhadores em âmbito mundial. Na verdade, “a previdência social é um dos campos férteis no qual se manifesta um traço tradicional e reacionário das elites brasileiras: a capacidade de manter, a qualquer preço, o *status quo* social que comandam secularmente” (FAGNANI, 2007a, p. 1).

Segundo Fagnani, o que se verifica desde a promulgação da Constituição de 1988 é uma disputa entre dois paradigmas antagônicos. De um lado, o Estado de Bem-Estar Social e as suas concepções de Seguridade Social, universalização, prestação estatal de serviços e direitos trabalhistas; do outro, o estado mínimo no qual prevalecem as ideias de seguro social, focalização, privatização, desregulamentação e flexibilização do trabalho.

Para os críticos do sistema de repartição solidária, a não-correspondência entre as contribuições e o benefício justifica sua substituição por qualquer outra forma de poupança privada ou de seguro, condizente às leis de mercado. “Eles não compreendem, ou não consideram relevante, que a aposentadoria pública, em regime de repartição, é um mecanismo de solidariedade baseado no princípio da distribuição de renda” (MARQUES e EUZÉBY, 2005). Outra crítica ao sistema de repartição instituído pelas autoridades públicas decorre do fato dele ser compulsório aos indivíduos e às famílias.

Marques e Euzéby apontam diversos inconvenientes relacionados a ideia de substituição do regime de repartição solidária pela poupança privada para fins previdenciários, realizada livremente pelo indivíduo: 1) é baseada na responsabilidade do indivíduo, que assume todos os riscos de suas aplicações; 2) normalmente, somente os indivíduos e as famílias com suficiente renda disponível conseguem realizar a sua poupança; e 3) a natureza humana diferenciada promove, mais em uns do que em outros, a forte preferência para viver o presente e não se precaver com relação ao futuro. Para esses autores, essa compreensão levou a construção de uma Proteção Social obrigatória e solidária. “É interessante lembrar, (...) que o direito à renda, em caso de perda de capacidade laboral (...) está inscrito na Declaração dos Direitos Humanos, aprovada em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas” (MARQUES e EUZÉBY, 2005).

É essa forma de pensar a proteção aos riscos que explica por que, no interior de um sistema solidário, é possível o pagamento de um piso

acordado na sociedade mesmo àqueles que, através de seu esforço contributivo, não teriam "direito" a ele, se fosse levada em consideração a lógica do mercado e o cálculo atuarial, tal como é o caso do piso de um salário mínimo no Brasil. Seria desnecessário dizer, mas é sempre importante reafirmar que, em políticas públicas, um regime solidário é, por princípio, um regime de repartição. A solidariedade ocorre entre as gerações e os integrantes de uma mesma geração (MARQUES e EUZÉBY, 2005).

No entanto, para os defensores do Estado mínimo, o gasto social aplicado em políticas universais provoca instabilidade da moeda e é mal distribuído, pois destina recursos aos mais “ricos”. Assim sendo, a solução para “erradicar” a pobreza seria eliminar as conquistas constitucionais e transferir recursos para os programas focalizados nas famílias que estão “abaixo da linha de pobreza”.

Como definir quem está abaixo da linha de pobreza? Seriam aqueles que ganham menos que o salário mínimo necessário (...) calculado pelo Dieese? Seriam aqueles que recebem menos da metade da renda média do país, como faz a OCDE? Seriam aqueles que recebem menos de um salário mínimo (R\$ 380,00)? Não. Seguem os parâmetros determinados pelo Banco Mundial. Aqui a tecnocracia arbitrou que a linha que divide os miseráveis dos afortunados é a renda de R\$ 120,00. Quando se diz que a pobreza no Brasil foi reduzida, significa que alguns indivíduos passaram a ganhar mais de R\$ 120. Quem passou a ganhar R\$ 150, por exemplo, “deixou de ser pobre” e teria adentrado o admirável mundo da prosperidade. Tornou-se rico. Parcela da pobreza no país foi “erradicada”. Um único exemplo: somente com passagens de transporte público, um trabalhador gasta mais de R\$ 200 por dia em metrópoles como São Paulo (FAGNANI, 2007a, p.5)

Nesse sentido, segundo Fagnani, os apoiadores do estado mínimo não são defensores dos pobres. Defendem sim instrumentos de um modelo macroeconômico excludente embasado na ideia de ajuste fiscal por meio da subtração de gastos sociais universais. Por trás da defesa na focalização dos recursos sociais aos supostamente mais pobres, mediante políticas de transferência de renda, está uma mentalidade meramente contábil, pois estas são mais baratas que políticas universais que asseguram padrões mínimos e dignos de cidadania.

Observe-se que o gasto anual com o Programa Bolsa Família é de cerca de R\$ 10 bilhões, enquanto os gastos previdenciários (INSS e Previdência Rural) atingem mais de R\$ 160 bilhões. Esta é a verdadeira razão que move a suposta opção preferencial pelos mais pobres, que há mais de duas décadas tem sido defendida com tenacidade pelo Banco Mundial, FMI, demais instituições que pregam a cartilha neoliberal seguida à risca pela ortodoxia econômica brasileira. Dirigem-se ao senso comum e sua maior competência é passar para a opinião pública e para a mídia os seus propósitos visando à “justiça social” (FAGNANI, 2007a, p.5).

Fagnani aponta ainda outras duas impropriedades cometidas pelos defensores do estado mínimo, que culpam o modelo previdenciário vigente por uma suposta apropriação do gasto social por uma casta de “velhos”, “marajás” e “vagabundos” e a indução ao ócio dos jovens em famílias que obtêm aumento na renda domiciliar proveniente de aposentadorias e pensões, reduzindo a participação dos jovens na força de trabalho. No caso dos idosos, a verdade é que a massa dos benefícios das aposentadorias é de baixo valor, conforme será mostrado a seguir. Em relação aos jovens, segundo Fagnani, a redução da participação na força de trabalho está intimamente associada a um aumento na proporção de jovens estudando.

De acordo com Silva (2003), em meio ao debate sobre a posição do Estado em relação à Seguridade Social, principalmente no que diz respeito à Previdência, surgiram, em meados dos anos 1990, dezenas de propostas de mudanças da Previdência Social. Algumas apontavam que o sistema previdenciário deveria ser uma obrigação do Estado, outras indicavam que a Previdência compreendia uma responsabilidade individual do cidadão.

Silva acredita ser incontestável o viés neoliberal das propostas que seguem a ideia de que o indivíduo deve ter maiores responsabilidades acerca da Previdência Social. Elas defendem a adoção de um sistema privado e de capitalização para a Previdência, que estimule o indivíduo a melhorar seu rendimento e, conseqüentemente, aumentar sua capacidade de poupança. Entendem, assim, que haveria mais recursos para o Estado fazer os investimentos necessários para criar melhores condições de desenvolvimento do país. A ideia seria criar um sistema previdenciário financiado unicamente pelo trabalhador. Dessa forma, os encargos sociais obrigatórios cobrados das empresas seriam eliminados ou, pelo menos, reduzidos, possibilitando um aumento da capacidade de investimentos dessas empresas, que poderiam, dessa maneira, abrir postos de trabalho⁴². Além desse fator, haveria um aumento da competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional, contribuindo assim para o aumento das exportações. Tudo isso porque, no máximo, os pensadores neoliberais admitem a ação assistencial do Estado para os indivíduos submetidos à situação de carência extrema, desde que essa ação seja financiada mediante receita de impostos e não de contribuições específicas para o campo da Seguridade Social.

Segundo Silva, entre as propostas que ainda preservam o papel do Estado na Previdência Social, mas também de forma mínima, o que demonstra a influência de ideias neoliberais, há os que sugerem que o seu financiamento deveria ser diversificado, embora

⁴² Experiências similares realizadas na França não confirmaram essa hipótese (MARQUES, 1997).

devesse continuar a ser realizado também por meio da contribuição de empregadores e empregados. Essas propostas apontam para o fato de que há um fraco desempenho das contribuições sobre a folha de salários, insuficiente para alimentar todas as demandas da Previdência Social. Elas ainda indicam a necessidade de se reduzir a carga de contribuição das empresas a fim de que haja maior estímulo a contratação de trabalhadores no mercado formal. Essas propostas apontam ainda para a criação de tetos para os benefícios concedidos pelo setor público. Algumas delas chegam a propor a adesão compulsória a um regime complementar e há consenso entre seus propositores sobre a necessidade da extinção da aposentadoria por tempo de serviço e das aposentadorias especiais. Silva ainda aponta que entre os defensores da manutenção de uma Previdência pública, há o debate sobre a pertinência da criação de um sistema previdenciário único, integrando funcionários públicos federais (entre eles os membros do judiciário e das forças armadas) e os trabalhadores do setor privado.

É nessa segunda linha que se situa a proposta de reforma elaborada por Giambiagi et al (2004), embora não descartem a adoção futura de um regime de capitalização por considerá-la filosoficamente correta. Sugerida após a realização da reforma previdenciária do governo Lula, em 2003, segundo seus autores essa proposta de reforma paramétrica “mantém” a natureza original do sistema de Previdência Social no Brasil com mudanças em alguns dos seus parâmetros considerados essenciais para o seu funcionamento. Seus autores enfatizam que as razões que induzem a defesa de uma proposta paramétrica “menos” ambiciosa se justifica pelas dificuldades políticas de uma transformação radical do sistema, além dos custos elevados de transição, uma vez que uma mudança acentuada implicaria em redução da receita fiscal devido a redução do recolhimento de contribuições e aumentaria as despesas que já são elevadas.

Essa proposta de reforma paramétrica, que traduz de forma mais ou menos geral o pensamento neoliberal sobre a Previdência Social, é embasada na adoção de uma idade mínima para a aposentadoria do INSS; elevação gradual dessa idade mínima ao longo do tempo, tanto para trabalhadores do setor privado como do setor público; redução da diferença entre homens e mulheres em relação aos anos requeridos para a aposentadoria; redução gradual, até sua eliminação, da diferença existente entre professores e não-professores referente aos anos requeridos para a aposentadoria; redução gradual do bônus concedido às mulheres e aos professores para efeito da contagem do tempo de serviço no cálculo do fator previdenciário; desvinculação do piso previdenciário do salário mínimo; aumento da idade de concessão para novas aposentadorias dentro da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS),

dos 65 para os 70 anos; e, finalmente, ainda no âmbito do LOAS, redução dos 100% para 70% ou 80% da proporção do benefício assistencial em relação ao piso previdenciário – que é de 1 salário mínimo – para os futuros benefícios (GIAMBIAGI *et al*, 2004, p. 24).

A base para entender essas propostas anteriormente citadas podem ser verificadas nos itens a seguir.

4.5.2 Os supostos desequilíbrios financeiros da Previdência Social brasileira

A Previdência Social e os juros pagos pelo governo por sua dívida interna e externa são acusados de serem os dois grandes causadores do desequilíbrio nas contas do governo a partir do Plano Real.

Do ponto de vista do equilíbrio financeiro, a Seguridade Social no Brasil, desde a implantação de suas diretrizes com a promulgação da Constituição de 1988, sempre funcionou de forma superavitária. Mesmo desconsiderando o que está inscrito no artigo 195 da Constituição, ao se analisar apenas a receita advinda das contribuições sobre a folha de pagamento de salários (INSS), relacionando-a às despesas exclusivamente previdenciárias, não se verifica desequilíbrios até meados dos anos 1990. A partir de 1994, as receitas do INSS que antes superavam as despesas com a Previdência começaram a se emparelhar com estas. A partir de 1996, apareceram os primeiros sinais de desencontro: os benefícios pagos pela Previdência no setor privado superaram as contribuições do INSS. Em 1988, a despesa da Previdência correspondia a 2,5% do PIB. Em 1995, a receita do INSS foi de 5% do PIB e as despesas previdenciárias também foram de 5% do PIB. Já em 2003, a despesa da Previdência foi o equivalente a 7,1% do PIB enquanto a receita do INSS foi de 5,3% do PIB (GIAMBIAGI *et al*, 2004, p. 6).

No caso do sistema previdenciário dos servidores públicos federais, entre 1995 e 2003, a receita do RPPS subiu apenas 0,1% do PIB, saindo de 0,3% para 0,4% do PIB. As despesas também quase não se modificaram, saindo de 2,3% do PIB atingindo 2,4% em 2003. Ressaltasse que esse resultado de 2003 ainda não computava os resultados da reforma previdenciária do governo Lula, que alterou principalmente o RPPS.

Segundo Giambiagi *et al*, as razões desse fenômeno estão ligadas à benevolência das regras previdenciárias, que permitem aposentadorias por tempo de contribuição; ao impacto do aumento real do salário mínimo e o seu repasse aos benefícios equivalentes a 1 salário mínimo, que correspondem a mais de 30% do valor do estoque de benefícios; e ao baixo crescimento da economia. Dessa forma, segundo esses autores, o Brasil estaria muito longe de

ter regras de aposentadoria consistentes com o equilíbrio do sistema previdenciário. “Parodiando a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (...), poder-se-ia dizer que o país precisa de uma espécie de Lei de Responsabilidade Previdenciária” (GIAMBIAGI *et al*, 2004, p. 6).

As despesas com a Seguridade Social, pressionadas pelo aumento dos gastos da Previdência, exigiram recursos cada vez maiores tornando-se um dos impactos mais importantes nas contas do governo. No entanto, o governo e os defensores das ideias neoliberais analisam a Previdência isoladamente e não, conforme determina a Constituição, como parte integrante da Seguridade Social. Essa maneira equivocada de se enxergar a Previdência Social distorce a realidade, legitimando a realização de qualquer tipo de reforma, podendo desestruturar as bases conceituais e financeiras da Seguridade Social, desmontando a sua concepção de universalidade.

Esse problema, segundo Boschetti (2003), guarda relação com o fato de não haver no país um Ministério da Seguridade Social. A permanência de ministérios setorializados e sem articulação entre eles na definição de uma política de Seguridade Social reforça a fragmentação e independência de cada política. Além de ministérios específicos, cada uma das políticas possui seus fundos orçamentários próprios e conselhos e conferências também específicos. Dessa forma, segundo Boschetti, a Seguridade Social brasileira, ao promover a separação entre a lógica do seguro e a lógica da assistência, e não de reforço à congruência, acabou promovendo políticas com características específicas, que mais se excluem do que se complementam.

Os problemas apresentados pela Previdência Social têm, ainda, relação direta com o aumento dos gastos com benefícios, principalmente a partir de 1993, motivados por fatores como: a) a existência de uma demanda reprimida oriunda da expectativa de que a Constituinte de 1988 viesse melhorar as condições de acesso e valor dos benefícios⁴³; b) o fato de as leis relativas ao plano de benefícios e custeio, bem como sua regulamentação, terem sido aprovadas apenas em julho e dezembro de 1991, respectivamente; c) o entendimento da Justiça de que vários novos direitos eram auto-aplicáveis, precisando a Previdência pagar todos os atrasados; e d) o deliberado represamento do pagamento dos benefícios aos novos segurados entre janeiro e outubro de 1992 (MARQUES, 1997, p. 162-163).

Para agravar a situação, dois anos depois da promulgação da Constituição de 1988, as despesas da Previdência Social aumentaram ainda mais, em função da solicitação antecipada

⁴³ Como de fato ocorreu, muitas pessoas que aguardaram a promulgação da Constituição de 1988 começaram a solicitar seus benefícios.

de benefícios por parte de pessoas temerosas com as mudanças que começaram a ser sugeridas pelo governo para controlar o “déficit” previdenciário.

O que foi exposto até agora mostrou o aumento dos gastos com os benefícios. Entretanto, é preciso se analisar ainda os fatores de natureza estrutural, conjuntural e gerencial que explicam a evolução dos custos dos benefícios da Previdência Social (MARQUES, BATICH e MENDES, 2003).

4.5.3 A maturidade do sistema: redução da relação entre o número de contribuintes e de beneficiários

O caráter estrutural relacionado às questões contábeis da Previdência aponta para a baixa relação entre o número de contribuintes e a quantidade de segurados, provocando um aumento na relação de dependência.

Nos regimes de repartição há, inicialmente, uma relação positiva entre contribuintes e beneficiários, pois o total arrecadado é superior aos gastos, que se concentram apenas para o pagamento das aposentadorias por invalidez e à pensão por morte. Entretanto, quando uma parcela significativa dos contribuintes alcança a idade mínima para a requisição da aposentadoria ou cumpre a carência de contribuição, o total arrecadado pode passar a ser insuficiente para as necessidades de pagamento dos benefícios. Esse processo de maturidade da Previdência Social tem relação com o fato de que na fase de implantação desse sistema há uma inclusão maciça de contribuintes que só receberão seus benefícios após muitos anos, ou seja, forma-se um fundo onde há um número muito maior de contribuintes em relação ao número de beneficiários. Entretanto, depois de certo tempo, no auge da maturidade do sistema, amplia-se muito intensamente os custos dos benefícios, em função da aproximação entre o número de contribuintes e de beneficiários, o que é agravado em uma situação de desemprego, devido a redução do número de contribuintes e, ao mesmo tempo, o aumento do número de benefícios do auxílio-desemprego.

Se no Brasil, na década de 1940, a relação era de cerca de 20 assalariados contribuintes para cada beneficiário, em 1990 essa relação caiu para 2,5 contribuintes para cada indivíduo que recebe benefícios. O crescimento do número de contribuintes, no geral, não acompanhou o aumento da População Economicamente Ativa (PEA) urbana e o aumento do número de beneficiários subiu expressivamente a partir de meados dos anos 1970 (MARQUES, 1997, p. 163-164).

A Previdência Social brasileira não apresenta problemas apenas nas questões relativas à sua despesa. Há também dificuldades em relação à arrecadação do INSS. Entre 2000 e 2001, por exemplo, as arrecadações foram, respectivamente, 3,19% e 3,23% inferiores àquela registrada em 1986, onde o PIB e as alíquotas eram inferiores aos de atualmente. Porém, o ritmo de queda da arrecadação está diminuindo. Em 1999, a retração foi de 6,67% em relação ao ano anterior. Em 2000, redução de 2,26% em relação a 1999. Em 2001, a diminuição de 0,05% em relação ao ano 2000 (MARQUES, BATICH e MENDES, 2003).

A arrecadação do INSS está diretamente associada ao crescimento econômico do país e ao comportamento de seu mercado de trabalho, sendo necessário, ainda, ater-se as mudanças referentes à ocupação populacional, à evolução dos salários e ao dinamismo demográfico. “É natural que sistemas que se tornam maduros apresentem queda acentuada da relação de dependência. No caso brasileiro, contudo, há um outro agravante relacionado ao comportamento do mercado de trabalho” (MARQUES, 1997, p.163).

4.5.4 A Crise econômica e os trabalhadores informais

Uma das causas mais importantes para o desequilíbrio das contas da Previdência Social foi a diferença entre o nível de emprego durante a década de 1970 e a crise econômica observada a partir de 1980, com o crescimento do desemprego e do trabalho informal. O nível de emprego aumentou muito durante os anos 1970, época do chamado “milagre econômico”, quando o PIB praticamente dobrou entre os anos de 1968 e 1974. As contribuições se expandiram proporcionalmente, pois se tratava de emprego formal, com carteira assinada. O sistema funcionava com a superação da contribuição sobre os benefícios. Com essa diferença, era possível financiar até o “déficit” estrutural do sistema de aposentadorias e pensões dos servidores públicos. Entretanto, o aumento do desemprego e o encolhimento relativo do setor formal da economia durante os anos 1980/90, fizeram com que as contribuições comessem a diminuir no momento em que a Previdência Social começou a pagar os benefícios aos trabalhadores que ingressaram no sistema nos anos 1960/70.

Segundo Batich (2004), a internacionalização da economia brasileira, principalmente nos anos 1990, pode ter trazido algumas vantagens para os consumidores, que puderam contar com produtos de melhor qualidade e preços mais baixos que os nacionais, porém, provocou crise em vários setores da indústria nacional, responsável pelo processo de profunda reestruturação industrial, o que acarretou grande redução de postos de trabalhos, agravando ainda mais o problema do desemprego, que já era crítico no país desde os anos 1980, quer por

motivos econômicos relacionados à concorrência internacional, quer pela introdução de inovações tecnológicas que substituem homens por máquinas. Ou seja, com as novas relações entre o capital e o trabalho – em função do uso de novas tecnologias, novas formas de gestão e concorrência mundial entre os trabalhadores – ocorre uma diminuição do número de trabalhadores ativos, reduzindo assim a base de arrecadação e dificultando ainda mais o pagamento dos benefícios.

Em termos conjunturais, a crise econômica prolongada no Brasil, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, foi responsável pela ampliação do número de trabalhadores informais, que praticamente não contribuem em termos de INSS. Essa crise foi responsável ainda pelo aumento das despesas dos benefícios da Seguridade Social em função do crescimento da demanda de caráter assistencial.

É preciso levar em conta a ampliação do mercado de trabalho enquadrado na informalidade a partir da década de 1980, relacionado ao período recessivo da economia brasileira, que combinou pequeno crescimento econômico com elevados índices de inflação. Essa crescente informalização do mercado de trabalho brasileiro tem contribuído para manter baixa a relação entre contribuintes e o número de beneficiários (MARQUES, BATICH e MENDES, 2003).

Dessa forma, por maiores que sejam as mudanças na Previdência Social, elas nunca serão suficientes se o país não voltar a crescer e a gerar empregos formais que resultem no aumento das contribuições e, conseqüentemente, na melhoria do caixa da Seguridade Social. Em suma, as taxas de desemprego verificadas no país causaram um aumento significativo da participação dos assalariados sem carteira assinada e de outros sem vínculos com a Previdência Social, levando à redução sistemática do mercado de trabalho formal, responsável pela queda da arrecadação das contribuições de empregados e empregadores.

4.5.5 O envelhecimento da população e as aposentadorias precoces

Outro fator explicativo para a diminuição da relação entre o número de contribuintes e o número de beneficiários é a ampliação do tempo em que esses benefícios são pagos aos aposentados. Nesse caso, o fator explicativo é o envelhecimento da população brasileira. Graças a esse fenômeno, a permanência dos aposentados no sistema recebendo benefícios também se prolongou. A expectativa de vida no Brasil passou da casa dos 54 anos em 1950 para os 66 anos em 1991, 68 anos em 2000 e, atualmente, ultrapassa a casa dos 72 anos. Um aumento de mais de 20 anos de vida em comparação aos anos 1950.

O que interessa para a Previdência são os anos de sobrevida que um segurado tem no momento da aposentadoria. O aumento da sobrevida dos que se aposentam resulta na ampliação do tempo de permanência no sistema, sem que haja um número compatível de contribuintes. Ou seja, com o aumento da expectativa de vida e, portanto, com a ampliação do tempo de vida após a aposentadoria, essa relação entre o total arrecadado e os gastos dificulta o pagamento dos benefícios.

A interação desse conjunto de fatores determinou a expansão do gasto com benefícios. Por sua vez, o fraco desempenho do emprego assalariado e do salário real provocou a queda da capacidade de arrecadação da Previdência. (...) No meu entender, o principal responsável pelo fraco desempenho das contribuições tem sido a mudança do mercado de trabalho. (...) Para o futuro próximo, portanto, se não houver crescimento do emprego formal e aumento real dos rendimentos, não haverá, consequentemente, alternativa de financiamento para a Previdência (MARQUES, 1997, p.171).

O Brasil praticamente completou sua transição demográfica com as modificações nos padrões da população ocorridas nos últimos anos, principalmente a redução da natalidade e o aumento da expectativa de vida. A taxa de fecundidade em 1980 era de 4,3 filhos por mulher, em 1991 caiu para 2,4 filhos e, em 2000, atingiu 2,2 filhos – quase a taxa de reposição da população.

Além disso, o Brasil já não pode ser considerado um país jovem. Em 1970, o país tinha 53% de sua população com menos de 20 anos de idade. Em 2000, esse total caiu para 40,1% da população. Nesse mesmo intervalo de tempo, a população idosa, acima de 65 anos, subiu de 3,1% para 4,8%, sendo que a expectativa de vida avançou em torno de 8,5 anos entre 1970 e 2000.

Essas mudanças demográficas que fizeram o Brasil deixar de ser considerado um país jovem balizaram os principais argumentos para promoção da reforma na Previdência. Entretanto, apesar das alterações, a população do Brasil ainda não pode ser considerada velha, como a dos países europeus. Em 2000, cerca de 64% da população brasileira tinha entre 15 e 64 anos, portanto, com idade para trabalhar. Essa realidade seria por si só extremamente positiva para a Seguridade Social e, consequentemente, para a Previdência, desde que esses trabalhadores tivessem condições de exercer atividades formais (MARQUES, BATICH e MENDES, 2003).

Essas novas dinâmicas populacionais, principalmente o aumento da expectativa de vida, geraram novas necessidades em relação à Previdência Social brasileira. Como as pessoas tendem a viver mais, aumenta também o tempo em que elas recebem os seus

benefícios. Esse é um dos motivos que embasou a iniciativa do governo de introduzir o fator previdenciário, de substituir a aposentadoria por tempo de serviço pela de contribuição e de incluir, também, o critério de idade como condição de acesso à aposentadoria daqueles que ingressarem no mercado de trabalho depois da aprovação da lei (MARQUES, BATICH e MENDES, 2003). Vale lembrar que o critério de idade havia sido derrotado no Congresso e que o fator previdenciário foi incorporado como uma forma de introduzir, às avessas, a idade sem que houvesse maiores discussões. No entanto, os defensores da continuidade das reformas previdenciárias apontam para a insuficiência do fator previdenciário como mecanismo único de redução das despesas da Previdência.

Embora a aprovação do chamado “fator previdenciário” tenha sido um passo na direção certa, no sentido de melhorar a situação atuarial da previdência social, o citado fator não evita que os indivíduos continuem se aposentando antes do que ocorre em outros países e sem sofrer perdas significativas (GIAMBIAGI *et al*, 2004, p. 12).

Nesse sentido, segundo Giambiagi *et al*, mesmo o fator previdenciário sendo um elemento móvel, ajustado de acordo com o aumento da expectativa de vida, ele apresenta um efeito relativamente modesto. Embora a expectativa de vida ao nascer tenha aumentado substancialmente entre 1970 e 2003 no Brasil, a expectativa de vida de quem chega vivo aos 50 anos mudou muito menos, pouco mais de 1 ano a mais por década no caso dos homens. As mudanças fundamentais “acorreram na redução da mortalidade infantil, fenômeno que, porém, não afeta a expectativa de vida de quem chega aos 50 ou 60 anos de vida” (GIAMBIAGI *et al*, 2004, p. 15).

É natural que, individualmente, todos queiram se aposentar cedo e com altos valores de benefícios. Entretanto, se todos usufruírem desse direito, a “dívida previdenciária” assim constituída seria impossível de ser honrada pelas gerações futuras, resultando, certamente, em futura instabilidade política ou macroeconômica (GIAMBIAGI *et al*, 2004, p. 2).

Os reformistas da Previdência Social apontam que a despeito dos argumentos sobre ser justo ou não se aposentar após os 30 anos de contribuição para mulheres e 35 anos para homens, a questão central é a incapacidade de se obter recursos fiscais para manter tal prática. “A benevolência da legislação brasileira em relação às aposentadorias precoces fica ainda mais patente no caso das mulheres” (GIAMBIAGI *et al*, 2004, p. 15).

A Constituição de 1988 estabeleceu o direito da mulher de se aposentar cinco anos antes em relação aos homens, seja por idade (60 contra 65 anos), seja por tempo de

contribuição (30 contra 35 anos). Giambiagi *et al* reconhecem que o fato de as mulheres poderem se aposentar antes não é uma exclusividade brasileira e costuma ser justificada como uma forma de compensação pela chamada dupla jornada de trabalho, ligada ao trabalho doméstico e ao esforço de criação dos filhos. Entretanto, os autores argumentam que essa diferenciação vem sendo questionada em diferentes países e, principalmente, ela possui um efeito fiscal nocivo, sendo que no caso brasileiro essa nocividade é acentuada pela aposentadoria por tempo de contribuição sem requisito da idade mínima, que também conta com uma antecipação em cinco anos no caso das mulheres. Assim sendo, como as mulheres se aposentam antes, mas vivem por mais tempo em média em comparação aos homens, elas recebem benefícios por um tempo médio mais prolongado.

Consequentemente, embora a alegação da dupla jornada possa ser vista como aceitável por parte da sociedade, o fato é que esse benefício entra em choque tanto com as tendências demográficas como com a realidade fiscal. Uma forma de conciliar a demanda social da referida compensação, com a necessidade de evitar novas pressões fiscais, pode ser por exemplo conservar a diferenciação, porém reduzir a diferença, de cinco para dois anos, após uma certa fase de transição (GIAMBIAGI *et al*, 2004, p. 19).

A mesma crítica que os reformistas da Previdência fazem em relação à aposentadoria antecipada para mulheres se aplica à possibilidade de professores se aposentarem cinco anos antes de outras categorias profissionais. No caso das mulheres trabalhadoras sob regime do INSS, esses cinco anos de antecedência têm caráter cumulativo ao benefício antecipado citado anteriormente. Assim sendo, os homens professores podem se aposentar com 30 anos de contribuição, e não 35 anos; e as mulheres podem se aposentar com 25 anos de trabalho.

Os cinco anos de antecipação da aposentadoria para mulheres e professores também se aplica aos trabalhadores do setor público. A reforma da Previdência Social de 2003, no governo Lula, estabeleceu uma idade mínima de aposentadoria para seus servidores, de 60 anos para homens e 55 para mulheres, sendo que no caso dos professores essa idade é de 55 anos para homens e 50 para as mulheres. Os reformistas apontam que os trabalhadores da educação, no caso os professores, são uma fração expressiva da folha salarial dos estados e municípios, portanto, a aposentadoria precoce dos professores pesa consideravelmente nas despesas com os inativos, principalmente devido ao fato da maioria desses trabalhadores ser do sexo feminino. “O argumento que se usa para justificar a vantagem no caso das mulheres não se aplica aos professores. (...) Portanto, a distinção especial para professores deveria ser simplesmente extinta” (GIAMBIAGI *et al*, 2004, p. 20).

No entanto, pesquisa realizada pelo Sindicato dos Professores no Estado do Paraná (Sinpropar) apontou que 52% dos professores da rede particular de ensino daquele estado são afetados pelo estresse e 38% sentem dores nas costas e nas pernas. Essa mesma pesquisa indicou que os professores sofrem ainda com problemas vocais, respiratórios, de articulação, fadiga, insônia e alergia. Se esses problemas são frequentes entre os professores da rede privada, no caso da rede pública, em que as condições de trabalho tendem a ser menos adequadas, possivelmente esses problemas devem se repetir com mais intensidade.

Mediante o aqui exposto, uma das propostas mais comuns dentro da visão neoiberal de Previdência Social diz respeito à elevação da idade mínima para a aposentadoria, a redução das diferenças entre o direito à aposentadoria entre homens e mulheres e a eliminação de aposentadorias especiais dos professores.

Giambiagi *et al* propõem elevar a idade mínima para a aposentadoria das mulheres para os 63 anos e a dos homens para 65 anos, eliminar a aposentadoria por tempo de contribuição e eliminar a aposentadoria antecipada dos professores, devendo isso ocorrer gradativamente.

4.5.6 Os problemas gerenciais da Previdência Social

Os problemas da Previdência Social também podem ser analisados a partir de questões relacionadas à gerência do sistema, pois existe uma precariedade da gestão pública, classificada como burocrática e ineficiente. Dessa forma, se ampliam os custos operacionais e os casos de fraude e sonegação motivados pela baixa capacidade de fiscalização do Estado.

O discurso sobre Estado ineficiente ganha força junto aos reformadores da Previdência a qualquer custo, que aliam suas posições favoráveis a redução dos benefícios sociais à evocação insistente da redução do peso do Estado.

Apesar de o Ministério da Previdência Social (MPAS) ter melhorado significativamente a gestão nas últimas décadas, há muito ainda a ser feito. O que existe de ineficiência gerencial tem relação com a situação de precariedade, do ponto de vista estrutural, ainda presente no MPAS, da sua baixa capacidade de fiscalização e do número reduzido de seu quadro de funcionários.

4.5.7 O efeito dos reajustes do salário mínimo nas despesas previdenciárias e assistenciais

Para os defensores de uma ampla reforma da Seguridade Social de uma maneira geral e da Previdência em particular o aumento real do salário mínimo e o seu repasse aos benefícios da Previdência e Assistência Social tem elevado a relação entre o gasto da Seguridade Social e o PIB. Entre 1995 e 2004, em termos reais e usando como deflator o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o salário mínimo teve um aumento real médio de 4,7% ao ano. No entanto, esse reajuste real praticamente só foi repassado aos benefícios de 1 salário mínimo. Para os benefícios superiores a 1 salário mínimo os reajustes reais entre 1994 e 2004 tenderam a 0%, com exceção do ano de 1995. Em dezembro de 2003, por exemplo, 60,7% dos aposentados do INSS recebiam 1 salário mínimo de benefício. Esse total correspondeu a 31,2% do valor total pago pelo INSS (GIAMBIAGI *et al*, 2004, p. 9-10).

Como a Constituição indica que nenhum benefício concedido pelo Estado pode ser inferior a 1 salário mínimo, sempre quando há um aumento deste e se repassa o reajuste aos benefícios previdenciários ampliam-se, automaticamente, as despesas da Previdência. Os defensores de uma reforma ampla da Previdência apontam problemas nesse mecanismo e questionam a “crença difusa de que a política social deve ser sinônimo de aumento real do salário mínimo, por sua vez, então, repassada ao piso previdenciário” (GIAMBIAGI *et al*, 2004, p. 20). Para esses reformistas, essa crença merece ser questionada, pois acreditam que o aumento do piso previdenciário não é capaz de diminuir a desigualdade, reduzir a pobreza, aumentar a capacidade de crescimento futuro da economia e atenuar a violência.

Em outras palavras, o que se deseja enfatizar é que a reivindicação da classe dos aposentados – de que devem ser protegidos da inflação – é justa, mas ter aumentos reais de remuneração é outra completamente diferente. Por um lado, porque ante aqueles objetivos, pode não configurar a alocação mais eficiente de recursos públicos, que são escassos, e, por outro, porque em nenhum país do mundo os aposentados recebem aumentos reais.

Portanto, uma alternativa razoável (...) poderia ser preservar o poder aquisitivo das aposentadorias, garantindo a indexação das mesmas à inflação passada, porém desvinculando o piso previdenciário do salário mínimo. Isso evitaria que os eventuais aumentos reais concedidos onerassem as contas da previdência social. Nesse caso, tal medida, desafogando parcialmente as contas públicas, poderia permitir maior focalização do gasto público no grupo etário mais necessitado, que é o das crianças e jovens, com programas específicos dirigidos a eles, como o Bolsa-Família ou o do Primeiro Emprego (GIAMBIAGI *et al*, 2004, p. 21).

Segundo a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742/93, e o Estatuto do Idoso, Lei 10.741, de outubro de 2003, deficientes e idosos com idade igual ou superior a 65 anos de idade, com renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, têm direito a um benefício de 1 salário mínimo, mesmo que não tenham feito contribuições para o INSS.

De acordo com a visão neoliberal dos reformistas da Seguridade Social de uma forma geral e da Previdência em particular, esse programa apresenta diversos problemas. “Um deles é que ele representa um incentivo à informalidade das relações de trabalho, reduzindo a base de arrecadação do sistema” (GIAMBIAGI *et al*, 2004, p. 21). Nesse sentido, isso agravaria o problema de *moral-hazard*, pois indivíduos que recebem salários em torno de 1 salário mínimo não teriam qualquer incentivo para se filiar ao INSS, pois receberiam o mesmo valor, seja como segurado ou como beneficiário do LOAS. Outro problema apontado se refere ao fato dos benefícios assistenciais terem crescido a uma velocidade elevada. Entre 1995 e 2003, o quantum físico de número de indivíduos beneficiados por pagamentos assistenciais aumentou 7% ao ano.

Embora sejam captados pela estatística dos desembolsos do Tesouro e não como gastos do INSS nas tabelas oficiais com a composição do resultado primário divulgadas pelo governo, a realidade é que se trata de gastos que pressionam as despesas governamentais como um todo, independentemente de como elas forem classificadas.

Em termos atuariais, isso significa que a sociedade brasileira está contratando uma dívida futura que cresce a cada ano, na medida em que um contingente importante da população poderá ser elegível, sem ter realizado previamente qualquer tipo de contribuição. O fenômeno se agrava quando se considera que, além disso, esses indivíduos têm tido aumentos da sua remuneração em termos reais (GIAMBIAGI *et al*, 2004, p. 22).

Nos anos 1970, a Renda Mensal Vitalícia (RMV) era concedida apenas aos 70 anos, condicionada a uma contribuição mínima prévia ao INSS, no valor de 1 salário mínimo, numa época onde a expectativa de vida era menor. Já o LOAS é concedido aos 65 anos, sem qualquer contribuição prévia ao INSS, no valor de 1 salário mínimo, num contexto de ampliação da expectativa de vida. Portanto, o impacto fiscal do LOAS acaba sendo maior do que foi o RMV no passado. Dessa forma, segundo Giambiagi *et al*, como o benefício do LOAS não é previdenciário, mas sim assistencial, não haveria motivos para que haja uma equivalência entre os valores recebidos pelos beneficiários dos dois programas.

Giambiagi *et al* sugere algumas alternativas para o LOAS. Entre suas sugestões, destacam-se a desvinculação dos aumentos reais do salário mínimo aos benefícios já concedidos; idades mínimas superiores para o acesso aos futuros benefícios (70 anos); valores

inferiores ao piso previdenciário desses novos benefícios (70% a 80% do salário mínimo); e reavaliação das pensões rurais com caráter contributivo quase nulo devendo seguir padrões similares ao acima proposto.

4.5.8 A reforma da Previdência como caminho para o crescimento econômico

Na concepção neoliberal, o grande “vilão” para o baixo crescimento econômico no Brasil é o modelo atual da Previdência Social. Nesse sentido, a elevação da relação gasto com INSS/PIB estaria, naturalmente, ligada ao baixo crescimento do produto, devido ao maior crescimento do gasto em relação ao dinamismo da economia. Portanto, caberia discutir qual seria a melhor alocação futura dos recursos públicos, pois mesmo que as regras atuais não impliquem necessariamente um aumento do “déficit” do INSS, elas poderiam estar associadas a uma configuração de gastos que privilegia a destinação de uma parcela expressiva da despesa pública para o pagamento de aposentadorias decorrentes de regras benevolentes. Isso se daria em detrimento do aumento do gasto público em investimentos, que são necessários para desobstruir gargalos na área de infraestrutura. “São esses gargalos que dificultam a obtenção de taxas de crescimento sustentadas da ordem de 5% a.a. nos próximos anos” (GIAMBIAGI *et al*, 2004, p. 13).

Do que foi dito, se depreende que dificilmente o Estado brasileiro escapará da necessidade de implementar uma nova reforma das regras de aposentadoria do INSS, a não ser que a economia cresça a taxas muito elevadas e/ou que se identifiquem formas compensatórias de redução do gasto público e/ou fontes de receita que viabilizem um aumento da carga tributária, com o qual financiar a continuidade da expansão do fenômeno retratado (GIAMBIAGI *et al*, 2004, p. 12).

Apesar da fundamentação econômica promovida pelos defensores de uma ampla e profunda reforma previdenciária, seus argumentos não são nada consensuais. Por mais catastróficas que possam parecer as previsões de insustentabilidade das contas previdenciárias, relacionadas ao aumento das despesas causadas pelo envelhecimento da população e pelos reajustes reais dos benefícios vinculados ao salário mínimo, a argumentação dos defensores da reforma da Previdência a qualquer custo pode ser rebatida ponto-a-ponto. O próximo segmento deste trabalho mostra que as concepções neoliberais sobre a Previdência Social e desenvolvimento são bastante questionáveis do ponto de vista social e econômico.

4.6 CRÍTICA À ABORDAGEM NEOLIBERAL SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Alguns argumentos são plausíveis em se tratando das necessidades de uma reforma previdenciária verdadeira e justa em termos sociais. Destacando-se, prioritariamente, a necessidade de melhor gestão do sistema previdenciário; o combate mais implacável contra a sonegação e fraude; a aplicação mais eficaz das punições estabelecidas pela lei no que diz respeito aos crimes que envolvem a Previdência; a melhoria do processo de arrecadação; o fim dos verdadeiros privilégios; e a necessidade de ampliação da cobertura previdenciária para parcela significativa da população que vive à margem da Seguridade Social.

Entretanto, o enfoque dado pelos pró-reformistas a qualquer custo da Previdência Social indica argumentos bastante questionáveis, seja pela inverdade da argumentação, seja pelo viés neoliberal contido nas proposições.

(...) existem ainda mitos recorrentes no tratamento do assunto que precisam ser descartados, sob pena de se insistir em reformas desgastantes sob o prisma político e que não tenham a efetividade pretendida para reduzir a carga tributária, ainda que reduzindo a dimensão dos direitos sociais (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, p. 152).

Nesse sentido, Matijascic, Ribeiro e Kay apontam que três questões relativas às finanças públicas têm sido levantadas no atual debate previdenciário do Brasil, acabando por orientar algumas propostas de mudanças no financiamento e no alcance do sistema de Proteção Social: 1) a permanência do chamado “déficit” da Previdência que estaria inibindo o crescimento potencial do PIB ao criar dificuldades para a adoção de uma política mais agressiva e eficaz de retomada dos investimentos; 2) a generosidade das promessas relativas aos direitos sociais exigiria a imposição de uma carga tributária elevada em matéria de encargos incidentes sobre a folha salarial, o que incentivaria a informalidade das relações de trabalho e dificultaria a modernização da legislação para enfrentar as mudanças no mundo do trabalho; e 3) os gastos seriam elevados demais comparados ao contexto internacional, dificultando a exportação de produtos brasileiros para outros países e, sobretudo, reduzindo a competitividade da produção nacional diante das demais.

Silva (2004b) reforça os argumentos acima citados e evidencia outros pressupostos falaciosos, destacando-se os seguintes: a) o sistema previdenciário beneficia os mais ricos, prejudicando os mais pobres; b) a culpa dos problemas do sistema decorre das regalias dos servidores públicos; c) as concessões de benefícios assistenciais sem a devida base contributiva prejudicam as contas da Previdência; d) as aposentadorias precoces impulsionam

o “déficit” do sistema previdenciário; e) somente a modernização do sistema através da redução a qualquer custo de funcionários públicos pode gerar ajustes na Previdência; e f) existe um “déficit” crônico da Previdência.

4.6.1 O Brasil não é um dos campeões em gastos sociais

Muitas análises promovidas pelos reformistas da Previdência Social a qualquer custo tentam convencer que o Brasil é um dos “campeões” em gastos sociais em âmbito mundial e que isso seria um contrassenso. No entanto, esse tipo de consideração não condiz com a realidade (tabela 5).

Quando se trata de comparar a previdência brasileira às suas congêneres no escopo internacional, (...) é possível destacar que o cenário brasileiro, ao contrário do que vem sendo divulgado pela maior parte da mídia, é coerente com o tipo de mercado de trabalho que foi construído pela trajetória social do país. Além disso, os gastos brasileiros não podem ser comparados aos países da OCDE sem ponderar uma série de especificidades que alteram a substância dos argumentos apresentados pela mesma mídia (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, P. 153).

Tabela 5: Gastos sociais em percentuais do PIB – 2006

País	Gasto público	Gasto privado		Total Geral
		Compulsório	Voluntário	
<i>Brasil 2006</i>	16,5	0,0	4,7	21,2
<i>Coréia do Sul</i>	5,7	2,2	0,2	8,1
<i>México</i>	6,8	0,0	0,2	7,0
<i>Portugal</i>	23,5	0,4	1,1	25,0
<i>Itália</i>	24,2	1,8	0,5	26,5
<i>Alemanha</i>	27,3	1,2	1,8	30,3
<i>Suécia</i>	31,3	0,6	2,4	34,3
<i>Reino Unido</i>	20,6	0,8	6,0	27,4
<i>Austrália</i>	17,9	1,2	3,2	22,3
<i>Canadá</i>	17,3	0,0	5,4	22,7
<i>EUA.</i>	16,2	0,4	9,7	26,3

Fonte: OECD e MPOG/ Brasil apud Matijascic, Ribeiro e Kay (2007a)

“Outro falso argumento utilizado é que o ‘Brasil gasta como país rico’ (...) um patamar fora dos parâmetros internacionais. (FAGNANI, 2007a, p. 20). Considerando a tabela acima, percebesse que o Brasil está longe de possuir os gastos públicos mais elevados⁴⁴.

Também é preciso destacar, conforme aponta a OIT (2002), que alguns países optam soberanamente por gastar mais do que outros para equacionar os seus problemas sociais. Os países escandinavos, por exemplo, possuem gastos sociais elevados. Mas, (...) continuam sendo muito atrativos para investimentos de capital, pois há baixo nível de conflito social e essas sociedades são marcadas pela grande previsibilidade institucional para incentivar iniciativas de longo prazo, sem falar da elevada qualificação dos trabalhadores (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, p. 169).

Além dessa visão equivocada de que os gastos sociais públicos são elevadíssimos, outra ideia muito difundida é de que as despesas com benefícios cresceram a taxas elevadas e que a continuidade desse ritmo colocará em risco as contas públicas. Fagnani (2007b) reconhece que a despesa previdenciária elevou-se em proporção do PIB, passando de 2,5% para 7% entre 1988 e 2006, porém o autor esclarece o porquê desse aumento. Isso decorreria da montagem de um razoável sistema de Proteção Social, com a entrada em vigor dos novos direitos assegurados pela Constituição de 1988; do baixo crescimento da economia nesse período; da “corrida” às aposentadorias, em virtude da perspectiva de nova reforma que esteve na pauta do Congresso entre 1995-98; e do impacto da recuperação real do salário mínimo sobre o piso dos benefícios.

O Brasil gasta muito em aposentadorias? A proporção gasto/PIB (7%) indica que não transgredimos os padrões internacionais. Nem sequer se pode afirmar que o gasto social brasileiro seja elevado. Estudos da Cepal (2006) indicam que o gasto social por habitante na Argentina é o dobro. Também ficamos atrás de Panamá, Chile, Costa Rica, Cuba e Uruguai. (FAGNANI, 2007a, p. 20).

Fagnani ainda esclarece que o crescimento dos gastos previdenciários não deve se tornar “explosivo”. Isso se explicaria devido ao fato da reforma da Previdência de 1998 ter tornado as regras da aposentadoria mais severas; em decorrência da política de valorização do salário mínimo e do PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) terem atrelado os reajustes

⁴⁴ Partindo da metodologia da OCDE, os gastos totais reúnem no núcleo previdenciário as despesas com idade avançada, morte prematura do segurado titular, invalidez ou doença. Além do chamado núcleo previdenciário, segundo as definições em vigor no Brasil, se associam os gastos com saúde, transferências para famílias (como o salário família, o bolsa família e as despesas decorrentes da LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social, de 1996), seguro-desemprego (benefícios tipicamente previdenciários, mas que recebem outro tratamento no debate local), habitação e programas de ativação do emprego. (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, P. 155).

do salário mínimo à variação do PIB; e em função da real possibilidade da metade da PEA (desempregados e informais) terem dificuldades futuras para comprovar contribuição mínima exigida. Fagnani destaca ainda que opções macroeconômicas adequadas podem promover maior crescimento econômico capaz de melhorar consideravelmente as contas da Seguridade Social e, automaticamente, da Previdência. (FAGNANI, 2007b, p. 60).

Em relação aos benefícios assistencialistas, cabe destacar que a sua programação dentro da Seguridade é muito ampla e dispersa, com ações e programas espalhados nos diversos órgãos. Nos termos constitucionais, os benefícios da Assistência Social no Brasil devem atender ao pressuposto da necessidade, com critérios objetivos que focalizam os segmentos sociais que demandam ações específicas do Estado. Entre os principais benefícios assistenciais no Brasil destacam-se a LOAS⁴⁵, a RMV⁴⁶ e os demais benefícios de transferência de renda, que compõem o conjunto do Bolsa-Família⁴⁷.

De acordo com Castro *et al* (2007) as despesas com a LOAS e a RMV saíram de apenas R\$ 250 milhões em 1996 para R\$ 9,8 bilhões em 2005. No início do período, o RMV, sozinho, atendia 1,2 milhões de pessoas. Em 2005, os agraciados pelo Benefício de Progressão Continuada (BPC/LOAS), somados aos beneficiários ainda remanescentes do RMV, totalizavam 2,8 milhões de pessoas.

Como visto anteriormente, entre esses benefícios assistencialistas a LOAS é a mais questionada pelos defensores da redução da Seguridade Social brasileira. As críticas dizem respeito ao peso desses benefícios nas despesas da Seguridade Social, principalmente devido aos repasses dos reajustes reais do salário mínimo verificados nos últimos anos, e sobre uma suposta tendência ao incentivo à informalidade das relações de trabalho, reduzindo a base de arrecadação do sistema, pois indivíduos que possuem renda em torno de 1 salário mínimo não teriam qualquer incentivo para se filiar ao INSS, pois receberiam o mesmo valor, seja como segurado ou como beneficiário da LOAS.

Para Matijascic, Ribeiro e Kay (2007b) esse mito precisa ser combatido, pois não é qualquer pessoa que pode ter acesso ao benefício da LOAS. De acordo com os autores, uma

⁴⁵ Lei Orgânica da Seguridade Social que estabelece benefícios deferidos aos idosos e portadores de necessidades especiais que se enquadram num critério de necessidade calculado a partir da renda familiar per capita.

⁴⁶ Renda Mensal Vitalícia que corresponde a um salário mínimo mensal derivada de disposição legal que visa reconhecer situação fática anterior à Constituição de 1988, sendo hoje considerada um benefício em extinção, pois seu público alvo vem sendo atendido por outros benefícios.

⁴⁷ Benefícios deferidos a grupos sociais como: jovens em situação de vulnerabilidade e/ou risco social; famílias em condição de extrema pobreza, no intuito de garantir a segurança alimentar e combater as carências nutricionais; crianças e adolescentes em situação de trocar a escola pelo trabalho; crianças, adolescentes e familiares vítimas de violência, abuso e exploração sexual; além de famílias que necessitam de proteção social especial.

análise da legislação revela que são elegíveis apenas os idosos com mais de 65 anos ou as pessoas com deficiência física ou mental pertencentes a famílias com renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente. “Trata-se, portanto, de um benefício que requer teste de meios” (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007b, p. 275).

Outro problema dessa argumentação é o de não considerar que os direitos dos trabalhadores do setor formal não se limitam apenas ao benefício à aposentadoria. Um trabalhador assalariado formal, ao longo da sua vida de trabalho, tem direito ao seguro-desemprego, férias remuneradas, 13º salário entre outros diversos benefícios. Em suma, é muito melhor ser trabalhador formalizado, independentemente do salário.

Desde a criação do Sistema de Seguridade Social no Brasil, em 1988, e à medida que, ao longo da década de 90, regulamentou-se um conjunto importante de benefícios previdenciários e assistenciais, de impacto redistributivo evidente e significativo, o debate acerca da adequação dos benefícios sem base contributiva integral (previdência rural) ou não-contributivos (BPC) continua fortemente polarizado. Essa é uma das vertentes que toma a disputa em torno ao grau e padrão de redistribuição que almejamos como sociedade (LAVINAS e CAVALCANTI, 2007, p. 248).

4.6.2 O envelhecimento da população não é o problema da Previdência Social brasileira

As análises dos reformadores da Previdência Social a qualquer custo, desejosos da implantação de um sistema previdenciário mais próximo da visão neoliberal de seguro social, costumam apontar a questão da Previdência como uma “bomba-relógio que irá explodir as contas públicas” (FAGNANI, 2007a, p. 21). Nessa perspectiva, apontam que o problema tende a se agravar à medida que os cortes dos direitos dos beneficiários são prorrogados e apelam para a suposta necessidade de um pacto entre gerações para assegurar aos jovens de hoje os recursos para suas aposentadorias no futuro.

No Brasil, os gastos com aposentadoria incorporam as aposentadorias por idade (urbanas e rurais) e por tempo de contribuição. Para o trabalhador urbano, a Previdência Social brasileira é organizada sob a forma de seguro. A concessão de seus benefícios depende da existência de vínculo contributivo, da qualidade de segurado e/ou de certa quantidade de contribuições prévias (carência). Cardoso Jr. e Magalhães (2007, p. 311), mostram quais são, atualmente, os critérios de acesso a cada um dos benefícios previdenciários (quadro 3).

Quadro 3: Critérios de acesso aos benefícios previdenciários no Brasil

<i>Benefício</i>	<i>Carência</i>	<i>Necessidade de qualidade de segurado</i>	<i>Concedido no "período de graça"?</i>	<i>Outros requisitos</i>	<i>Categorias de segurados</i>
Aposentadoria por invalidez comum	12 contribuições (a) (b)	Sim	Sim	Incapacidade laboral total e permanente (c)	Todas
Aposentadoria por invalidez acidentária	Não tem	Sim	Não	Idem, em virtude de acidente (c)	Exceto empregada doméstica
Auxílio-doença comum	12 contribuições (a) (b)	Sim	Sim	Incapacidade laboral total e temporária (c)	Todas
Auxílio-doença acidentário	Não tem	Sim	Não	Idem, em virtude de acidente (c)	Exceto empregada doméstica
Pensão por morte (d)	Não tem	Sim	Sim		Todas
Auxílio-acidente	Não tem	Sim	Sim	Incapacidade laboral parcial e permanente (c) (e)	Exceto empregada doméstica e contribuinte individual
Auxílio-reclusão (d)	Não tem	Sim	Sim	Salário-de-contribuição não maior que R\$ 676,27 (2007)	Todas
Salário-família	Não tem	Sim	Não	Salário-de-contribuição não maior que R\$ 676,27 (2007); filhos menores de 14 anos	Empregados (exceto domésticos) e avulsos
Salário-maternidade	10 meses para contribuintes individuais e seguradas especiais	Sim	Não (f)	Manutenção do vínculo contributivo	Todas
Aposentadoria por idade	180 contribuições (g)	Não	Sim	65 anos de idade (homem) ou 60 (mulher), na cidade; no campo, respectivamente, 60 e 55 anos	Todas
Aposentadoria por tempo de contribuição	180 contribuições (g)	Não	Sim	35 anos de contribuição (homem) ou 30 (mulher) (h)	Exceto segurado especial
Aposentadoria especial	180 contribuições (g)	Não	Sim	25 anos, em regra, de exercício de atividade penosa, perigosa ou insalubre; em alguns casos, 20 ou 15	Todas

Fonte: Cardoso Jr. e Magalhães (2007)

(a) Exceto para as doenças listadas no art. 151 da Lei 8.213. (b) Em caso de perda e recuperação da qualidade de segurado, há uma carência adicional de 4 contribuições após a nova inscrição. (c) A incapacidade precisa ser posterior à filiação ao RGPS; o INSS adota como parâmetro a última filiação. (d) Benefícios pagos à família. Os atributos devem ser preenchidos pelo segurado instituidor. (e) Caso a incapacidade se relacione a perda auditiva, o benefício só é concedido em caso de acidente de trabalho. (f) Exceção, a partir do Decreto 6.122 (13.06.2007) para as seguradas inscritas como empregadas. (g) Para o trabalhador com inscrição previdenciária anterior a 24.07.1991, aplica-se a tabela progressiva do art. 142 da Lei 8.213 desde que não haja perda da condição de segurado, hipótese na qual o INSS toma como parâmetro de definição da carência a nova filiação. (h) A modalidade proporcional, em extinção, tem os seguintes requisitos: idade mínima de 53 anos (homem) e 48 (mulher) e, respectivamente, 30 e 25 anos de contribuição, acrescidos de 40% do tempo faltante, em 15.12.98, para completar este tempo.

Segundo Cardoso Jr. e Magalhães, o rol de eventos cobertos tem uma abrangência razoável (exceto para as empregadas domésticas), pois abrange a idade avançada, a incapacidade laboral (total ou parcial, permanente ou temporária), a maternidade, a necessidade de prover o sustento de filhos menores, o exercício de trabalho nocivo à saúde, a morte e a reclusão⁴⁸. No entanto, os “critérios de acesso a essa cobertura revelam-se (...) – principalmente se contrastados com as características sociolaborais da população brasileira – bastante restritivos” (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 312). O acesso a benefícios previdenciários está vinculado à capacidade contributiva e à inserção de médio e longo prazo no mercado formal de mão-de-obra. Essas características dificultam o acesso de grande parte da força de trabalho brasileira à proteção previdenciária.

Diferentemente do trabalho urbano, no campo o assalariamento formal é ainda minoritário entre as diferentes modalidades de relações trabalhistas vigentes. Por isso, o plano de benefícios da Previdência rural se estrutura de forma distinta. O vínculo previdenciário no meio rural deriva do trabalho na lavoura e não tem requisitos contributivos, visto que a tônica das relações de trabalho no campo é de informalidade e o trabalhador rural tem menor capacidade contributiva.

Este é, aliás, o elemento definidor do caráter previdenciário do subsistema rural, erroneamente tratado por alguns como pertencente ao campo da Assistência. O direito à proteção previdenciária deriva, no campo como na cidade, do trabalho produtivo e socialmente útil. O fato de os benefícios rurais trazerem, como nota peculiar, a desnecessidade da mediação contributiva não implica assistencialismo. Ademais, a previdência rural se legitima como um sistema previdenciário diferenciado pela ótica da previdência-segurança e não pode, por definição, ser julgada com critérios do sistema previdência-seguro-contributivo. O que é diferente de dizer que “o trabalhador rural não contribui”. Apenas não se condiciona o benefício à prova da contribuição (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 323).

Assim sendo, a população rural acaba tendo mais facilidade de cobertura que a urbana, o que não significa que o acesso da população camponesa aos benefícios se dê facilmente. “O reconhecimento do trabalho rural para fins previdenciários depende (...) de prova documental datada do período cujo cômputo se pleiteia. A proteção previdenciária permanece, assim, vinculada indiretamente à inserção no mercado formal agropecuário” (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 323).

⁴⁸O seguro-desemprego, porém, é gerido pelo Ministério do Trabalho, sendo regulado por legislação e fontes próprias de financiamento.

Até 1995, a falta de documentação podia ser suprida por declaração do sindicato rural da localidade onde se deu o trabalho, referendada pelo Ministério Público – ou então do próprio MP. Esta possibilidade foi eliminada pela Lei 9.063. Além de afigurar-se esdrúxula num país em que a Justiça do Trabalho sempre reconheceu vínculos com base em prova testemunhal, a exigência de documentos é, em muitos casos, impossível de ser atendida. Os contratos verbais de trabalho e uso da terra sempre foram admitidos pela legislação agrária e, até 1966, o cadastro de imóveis rurais do INCRA e o próprio INCRA não existiam, bem como, em vários estados, os blocos de nota de venda de produtos agrícolas (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 323).

Segundo Cardoso Jr. e Magalhães, é difícil determinar com precisão o número de trabalhadores que podem ser considerados segurados no campo. A partir de dados da PNAD referentes a 2005, os autores estimam em 18,5 milhões, sendo que cerca de 7,5 milhões (40,5%) estavam totalmente desprotegidos, normalmente safristas e bóias-frias. “Os demais preenchiem, em tese, os requisitos de acesso à proteção, mas não foi possível determinar quantos efetivamente encontravam-se em condições de provar sua atividade” (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 323).

Os benefícios rurais, além de constituir a principal fonte de sustento das famílias que os recebem são, hoje, o mais importante fator de reprodução da agricultura camponesa, vale dizer, constituem a base material da reprodução do *modus vivendi* da população atendida e de sua identidade social. (...) A renda previdenciária respondia, em 1999, por 70,8% do orçamento familiar rural no nordeste e 41,5% no sul (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 329).

Considerando os gastos do INSS e dos regimes de Previdência de servidores, seguindo a mesma metodologia de todos os países para discriminar os gastos públicos e privados em suas modalidades compulsórias e voluntárias, percebesse que os gastos brasileiros com aposentadoria em relação ao PIB não se enquadram entre os maiores do mundo (tabela 6) (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, p. 156).

Matijascic, Ribeiro e Kay reconhecem que os gastos com idade em relação ao PIB são inevitavelmente elevados, mas também indicam que esses gastos não estão em descompasso com a experiência internacional. “O fato de ele ultrapassar o que existe em países como México e Coréia significa que esses países possuem um nível de proteção considerado limitado que, no primeiro caso sobretudo, coloca em risco a qualidade de vida do aposentado” (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, p. 156).

Tabela 6: Idade avançada – Gastos em percentuais do PIB – 2006

País	Gasto público	Gasto privado		Total Geral
		Compulsório	Voluntário	
<i>Brasil Total 2006</i>	5,4	0,0	0,6	6,0
<i>Brasil INSS urbano 2006</i>	2,0	0,0	0,6	2,6
<i>Brasil RPP 2006</i>	1,8	0,0	0,0	1,8
<i>Brasil INSS rural 2006</i>	1,6	0,0	0,0	1,6
<i>Coréia do Sul</i>	1,2	2,0	0,0	3,2
<i>México</i>	1,0	0,0	0,0	1,0
<i>Portugal</i>	8,8	0,0	0,1	8,9
<i>Itália</i>	11,4	1,2	0,2	12,8
<i>Alemanha</i>	11,3	0,0	0,7	12,0
<i>Suécia</i>	10,1	0,0	2,0	12,1
<i>Reino Unido</i>	5,9	0,5	4,2	10,6
<i>Austrália</i>	3,9	0,5	2,5	6,9
<i>Canadá</i>	4,0	0,0	4,2	8,2
<i>EUA.</i>	5,5	0,0	3,8	9,3

Fonte: OECD e MPOG/ Brasil apud Matijascic, Ribeiro e Kay (2007a)

Se considerarmos os gastos totais da Previdência Social (tabela 7), também não é possível afirmar que os gastos brasileiros em 2006 estejam fora de controle ou não respeitem os parâmetros internacionais, pois “os níveis observados superam apenas aqueles de países com políticas sociais limitadas e que apresentam problemas sob o prisma do atendimento às populações com inserção mais frágil no mundo do trabalho” (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, p. 158).

Para Matijascic, Ribeiro e Kay, muitos dos gastos atribuídos ao envelhecimento não são elevados e se situam abaixo daqueles de outros países. Insistir em reformas no regime geral para trabalhadores urbanos aposentados por idade afeta o equivalente a 2% do PIB e as mudanças não terão o alcance defendido por Giambiagi *et al* (2004), que apontam a totalidade dos gastos sociais em relação ao PIB como se fossem pura e simplesmente custos previdenciários.

Além disso, conforme apontaram Matijascic, Ribeiro e Kay, os dados do INSS não permitem endossar as projeções atuariais adotadas por Giambiagi *et al* (2004) e outros defensores da reforma da Previdência Social nos moldes neoliberais, pois os custos ali previstos não devem atingir os patamares apresentados. Isso decorre do fato de que os

parâmetros estipulados para fins de fixação de uma idade mínima não destacam a diferença de estimativa de vida que opõe dados de cessação de benefícios do INSS às tábuas de mortalidade do IBGE. “Os estatísticos e atuários, aliás, precisam se manifestar sobre esse tema com urgência” (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, p. 169).

Tabela 7: Previdência total – Gastos em percentuais do PIB – 2006

País	Gasto público	Gasto privado		Total Geral
		Compulsório	Voluntário	
<i>Brasil Total 2006</i>	10,4	0	0,7	11,1
<i>Brasil INSS urbano 2006</i>	4,1	0	0,7	4,8
<i>Brasil RPP 2006</i>	4,1	0	0	4,1
<i>Brasil INSS rural 2006</i>	2,2	0	0	2,2
<i>Coréia do Sul</i>	1,9	2,1	0	4
<i>México</i>	1,4	0	0	1,4
<i>Portugal</i>	13	0,4	0,2	13,6
<i>Itália</i>	15,7	1,7	0,2	17,6
<i>Alemanha</i>	13,7	1,1	0,8	15,6
<i>Suécia</i>	16,8	0,6	2,3	19,7
<i>Reino Unido</i>	8,6	0,5	4,7	13,8
<i>Austrália</i>	6,6	1,3	2,5	10,4
<i>Canadá</i>	5,4	0	4,2	9,6
<i>EUA.</i>	7,6	0,2	4,1	11,9

Fonte: OECD e MPOG/ Brasil apud Matijascic, Ribeiro e Kay (2007a)

Assim, a percepção que os gastos sociais brasileiros são elevados requer qualificação. O gasto público precisa ser hegemônico, pois os rendimentos são baixos para a maioria da população e a iniciativa privada não consegue suprir esse tipo de necessidade que requer transferências via imposto (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, p. 161).

Entre as justificativas levantadas para reforçar a ideia de uma suposta necessidade da reforma da Previdência, destaca-se a mudança demográfica no Brasil, que tem levado ao envelhecimento crescente da população do país decorrente de uma maior longevidade e a redução da natalidade. Com isso, no futuro, os trabalhadores na ativa não conseguiriam arcar com as despesas crescentes da Previdência relacionadas às aposentadorias e pensões. Assim sendo, “as mudanças demográficas vão para o centro das argumentações, na maioria das vezes em tons catastróficos, do diagnóstico da crise estrutural do sistema previdenciário brasileiro” (ANDRADE, 2007, p.128).

Nas três últimas décadas, ocorreram mudanças consideráveis na distribuição etária relativa da população, observada a partir do Censo de 1980. De uma taxa de fecundidade total equivalente a 6,2 filhos por mulher em 1965, passa-se a 5,8 filhos na década de 70; 4,3 em 1975; atingindo, em 1984, uma taxa de fecundidade total igual a 3,6 filhos por mulher em idade reprodutiva. No Censo de 2000, essa taxa de fecundidade total era de 2,3 filhos por mulher. Estimativas da PNAD de 2003 apontaram para uma taxa de 2,1 filhos por mulher, índice considerado como o de nível de reposição da população. Nesse nível, a taxa de fecundidade total afeta a estrutura etária da população, levando a uma redução na proporção de dependentes, crianças de 0 a 14 anos, e a um crescente envelhecimento da população, idosos de 60 anos e mais (ANDRADE, 2007).

Projeções do IBGE indicam que os que têm mais de 65 anos passariam de 5,8% da população em 2007 para mais de 18% em 2050, e os jovens até 14 anos reduziriam sua participação nesse período de 29,2% para menos de 18% (tabela 8). Entretanto, como os reformadores a qualquer custo da Previdência “só olham uma face da questão, prevêm o desastre fiscal” (FAGNANI, 2007a, p. 21). Sem analisar a questão de forma total, os reformadores não consideram a redução relativa das despesas do setor público com a menor participação dos mais jovens.

Mais importante: a população de 15 a 64 anos, em idade ativa, aumentará (de 64,8% para 65,4%), o que abre uma extraordinária “janela de oportunidade demográfica” ou “bônus demográfico”. Assim, o percentual de pessoas em idade ativa, potenciais contribuintes, crescerá até 2040 (FAGNANI, 2007a, p.18).

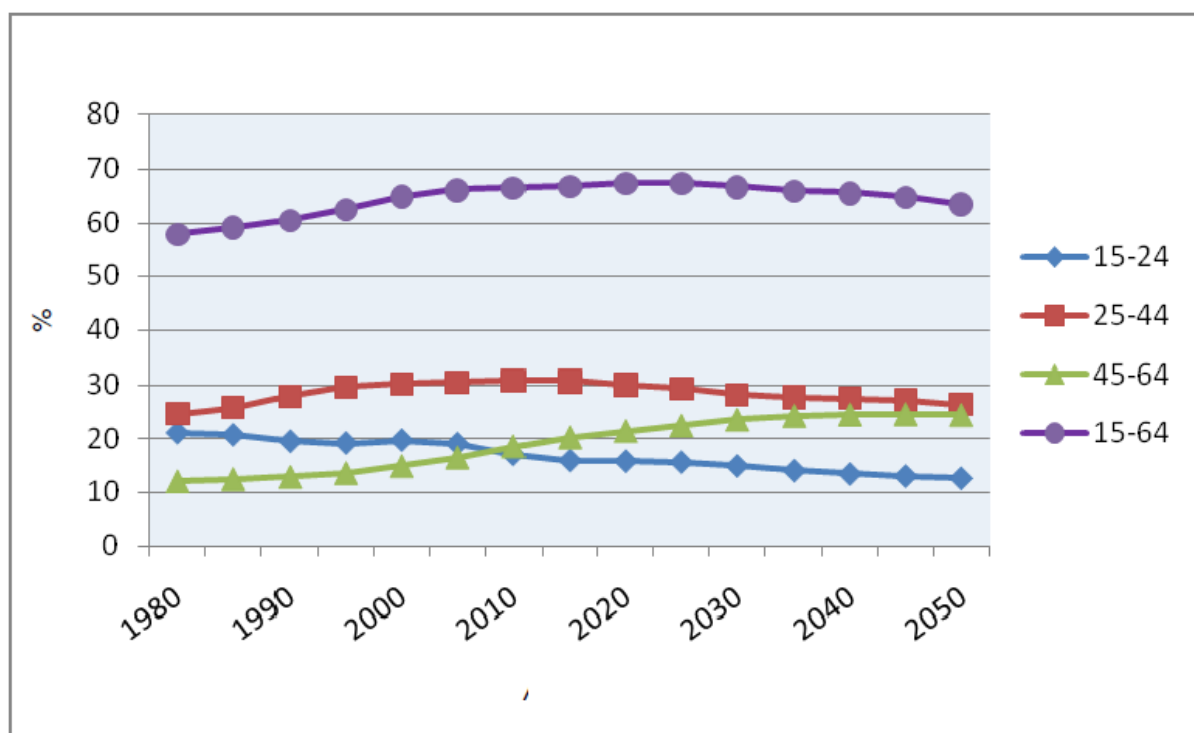
O grupo de idades entre 15 e 64 anos, que integra a chamada população em idade ativa (PIA), em 1980 já representava 57,7% da população (gráfico 8). Projeções indicam que em 2050 esse grupo atingirá uma proporção de 63,3% da população total. Ou seja, a razão de dependência etária $(0-14 + 65 \text{ e mais}) / (15-64)$, é francamente favorável a uma transição demográfica sustentada. Essa evolução esperada para os próximos 50 anos, fenômeno denominado dividendo demográfico ou janela de oportunidades, favorece a formulação da política de Seguridade Social no Brasil. No sistema contributivo de repartição simples, a taxa de crescimento da população em idade ativa (PIA) incide sobre o padrão da população economicamente ativa (PEA), transferindo produtividade das amplas gerações de trabalhadores jovens para o financiamento do sistema de Proteção Social (ANDRADE, 2007).

Tabela 8: Distribuição percentual da população segundo grupos etários Brasil – 1980, 2000, 2010, 2020, 2030, 2050

Anos	Grupo de idade						População total
	0 - 14	%	15 - 64	%	65 e +	%	
1980	45.339.850	38,2	68.464.223	57,7	4.758.476	4,0	118.562.549
2000	51.002.937	29,8	110.951.338	64,8	9.325.607	5,4	171.279.882
2010	53.020.931	26,9	130.619.449	66,4	13.193.706	6,7	196.834.086
2020	52.712.184	24,1	147.240.806	67,2	19.124.739	8,7	219.077.729
2030	50.553.835	21,3	158.329.914	66,6	28.853.927	12,1	237.737.676
2050	46.324.365	17,8	164.546.946	63,3	48.898.653	18,8	259.769.964

Fonte: Projeção IBGE Revisão, 2004 apud Andrade (2007)

Gráfico 8: Estrutura etária da População em Idade Ativa (PIA) na população total – Brasil, 1980 - 2050



Fonte: Oliveira, Albuquerque e Lins (out. 2004) apud Andrade (2007) - Projeção IBGE Revisão, 2004

Por causa da visão parcial da questão envolvendo o envelhecimento da população e das análises exageradas e equivocadas sobre os gastos previdenciários, as reformas da previdência nos governos FHC e Lula implementaram regras de idade mínima para a aposentadoria extremamente elevadas para a realidade brasileira, superiores a de muitos

países desenvolvidos com realidade sócio-econômica e demográfica infinitas vezes melhores que a brasileira (tabela 9).

A compreensão deste fenômeno, em seus efeitos no médio e longo prazo, mais do que sua tácita utilização para conferir credibilidade a reformas restritivas na previdência social, constitui-se num desafio, particularmente diante da urgência de retomada da consolidação do sistema de seguridade social brasileiro (ANDRADE, 2007, p. 130-131).

Tabela 9: Idade mínima, referência e média de saída da força de trabalho em países selecionados (anos) - 2004

País	Idade mínima de aposentadoria		Saída da força de trabalho	Idade referência de aposentadoria (anos)	
	Homem	Mulher		Homem	Mulher
Bélgica	60	60	60,6	65	62
França	55	55	58,8	60	60
Itália	57	57	59,7	65	60
Alemanha	63	63	60,9	65	65
Dinamarca	65	65	63,6	67	67
Suécia	61	61	63,7	65	65
Reino-Unido	65	60	62,6	65	60
Portugal	55	55	63,1	65	65

Fonte: Observatoire des Retraites apud Matijascic, Ribeiro e Kay (2007b)

A reforma da Previdência Social do INSS, implantada pela Emenda Constitucional 20/98, adotou a possibilidade para a aposentadoria por idade, de 65 anos para homens e 60 anos para mulher, além da exigência de contribuição mínima por 15 anos; e a aposentadoria por tempo de contribuição, 35/30 anos, desde que cumprida uma idade mínima de 53/48 anos. Nesse caso, até que os contribuintes atinjam 65/60 anos, passou a incidir o chamado fator previdenciário, que suprime parcela expressiva do valor do benefício. “No caso da aposentadoria por idade, conseguiu-se transpor para este nosso país de miseráveis, padrões semelhantes ou superiores aos existentes em países desenvolvidos” (FAGNANI, 2007a, p. 26).

A inexistência de idade mínima seria, segundo Giambiagi *et al* (2004), um dos principais problemas do Brasil. A tabela 9 mostrou quais são as regras vigentes em relação à idade em alguns países europeus. Assim, é possível notar que existe a fixação de idade para o acesso às aposentadorias em países europeus, mas, ao contrário do apontado por Giambiagi *et al* (2004), a idade de 65 anos para a Alemanha ou para a Suécia não é o mínimo, mas a

referência. Em Portugal, a aposentadoria pode ser requerida dez anos a menos, ou dois, no caso da Bélgica.

Na Itália, tendo 42 anos de contribuição, nem é necessário ter idade mínima, conforme apontou a SSA – Social Security Administration dos EUA (2006). Esse cenário é coerente com a idade de saída da força de trabalho. Já a Alemanha, por exemplo, fixa a idade mínima em 63 anos e a referência em 65 anos; isso apresenta problemas, porque a média de saída da força de trabalho se dá um pouco antes dos 61 anos, o que implica precariedade, pois a pessoa deixa de receber salários sem ter direito a uma aposentadoria (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007b, p. 273).

Segundo Matijascic, Ribeiro e Kay, muitos analistas europeus criticam as propostas de reforma que falam em elevação da idade mínima, pois isso aumentaria a precariedade na situação do trabalhador idoso. Essa precariedade poderia traduzir-se em pressão pelo aumento de gastos com o seguro-desemprego, transferência de renda e programas de renda básica ou de cidadania, anulando a economia de recursos derivada do aumento da idade mínima.

Para o caso brasileiro, a situação é complicada. A inexistência de indicadores que revelem qual é a data provável de saída da força de trabalho e discriminem, por exemplo, o nível de qualificação, instrução ou rendimento cria problemas para fixar a idade mínima. A adoção intempestiva da idade mínima nas condições atuais pode agravar o quadro social instável, porque a renda do trabalhador é pequena, o seguro-desemprego dura no máximo cinco meses, e o valor pago a esse título é bem inferior aos benefícios pagos pelo INSS. Por outro lado, fixar idades mínimas reduzidas demais pode acentuar as distorções no mercado de trabalho, onerando em demasia os contribuintes, que, afinal, são os trabalhadores que estão em atividade (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007b, p. 274).

Outro lado perverso da dificuldade em se aposentar no Brasil pode ser notada ao se observar as carências mínimas para acesso a uma aposentadoria no Brasil em comparação com outros países (quadro 4). De acordo com Matijascic, Ribeiro e Kay (2007b, p. 275), as “regras de acesso às aposentadorias são severas para os trabalhadores brasileiros em termos do número mínimo de anos para requerer uma aposentadoria.” As condições brasileiras perdem somente para as de Portugal e, ainda assim, apenas para as mulheres.

Além disso, ao exigir tempo de contribuição e não de filiação ou residência existe o problema de o trabalhador poder perder a qualidade de segurado. Assim, se uma segurada com 58 anos de idade e 29 anos de contribuição perde o emprego e a capacidade de contribuir por mais de doze meses, ela vai precisar iniciar um novo período contributivo para se aposentar por idade e isso não mais será possível aos 60 anos. Caso a meta fosse se aposentar por

tempo de contribuição, esse total equivaleria a dez anos. Ainda que a legislação recente tenha mantido a condição de segurado por 24 meses para quem está legalmente desempregado, as dificuldades permanecem grandes. A substituição da noção de tempo de serviço pela de contribuição, empreendida em 1991 com a Lei 8.213 e ampliada e consolidada pela EC20 em 1998 foi, de fato, uma retração dos direitos sociais (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007b, p. 276).

Quadro 4: Carência e Idade de acesso a aposentadorias em países selecionados – 2006

País	Carências Mínimas (não inclui benefícios assistenciais)	Carência de Referência (pensão ordinária ou completa)	Idade (homem/mulher)
<i>Brasil</i>	15 anos de contribuição	35/30 anos de contribuição	65 h e 60 m
<i>Rússia</i>	5 anos de cobertura	25/20 anos de contribuição	60 h e 55 m
<i>Índia</i>	10 anos de cobertura	Não existe pensão completa	55
<i>China</i>	15 anos de cobertura	Atuarial via contribuição	60 h 50-60 m
<i>Coréia do Sul</i>	10 anos de cobertura	Exceder 20 anos de contribuição	60
<i>Uruguai</i>	15 anos de serviço (70 de idade)	35 anos de cobertura	60
<i>Chile</i>	10 anos de contribuição	22 anos de contribuição	65 h e 60 m
<i>Colômbia</i>	Não prevê	21 anos de contribuição	60 h e 55 m
<i>México</i>	Não prevê	25 anos de contribuição	65
<i>Portugal</i>	15 anos de contribuição	40 anos de contribuição	65
<i>Itália</i>	5 anos de contribuição	40 anos de contrib. (sem idade)	65
<i>Alemanha</i>	5 anos de filiação	Não existe pensão completa	65
<i>Suécia</i>	3 anos de contribuição	30 anos de contribuição	65
<i>R. Unido</i>	12-11 anos h-m de filiação	44-39 anos de contribuição	65 h e 60 m
<i>Austrália</i>	10 anos de residência	Não existe pensão completa	65 h – 63 m
<i>Canadá</i>	10 anos de residência	40 anos de residência	65
<i>E.U.A.</i>	10 anos de contribuição	???	65

Fonte: AISS – Associação Internacional de Seguridade Social apud Matijascic, Ribeiro e Kay (2007b)

Matijascic, Ribeiro e Kay (2007b, p. 278) apontam que “os problemas referentes ao envelhecimento e à duração potencial dos benefícios, sugerida pelos analistas conservadores, divulgada pela mídia e fundamentada pelas tábuas atuariais do IBGE, com base em dados da PNAD requer reserva”. De acordo com esses autores, os dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), para o INSS, não são os mesmos das tábuas atuariais do IBGE. De acordo com o AESP, a idade de concessão vem aumentando, enquanto as idades de cessação são mais estáveis (tabela 10). Segundo Matijascic, Ribeiro e Kay, a idade de cessação dos benefícios é menor do que os indicadores referentes à esperança condicional de vida do IBGE.

Os autores apontam que enquanto os dados do governo indicam que a idade de cessação média dos benefícios é de 77,7 anos para homens e 80,8 para mulheres aos 55 e 52 anos de idade para 2003, os dados do AEPS revelam que essa idade de cessação oscilou entre 71 e 66 anos em 2005. Assim sendo, para os homens a diferença seria de 6,4 anos e para as

mulheres de 14,5 anos. Ou seja, tudo indica que as tábuas atuariais produzem indicadores que estimam uma sobrevida superior àquela aferida pelos aposentados da Previdência Social.

Isso significa que as projeções financeiras estão erradas e criam um cenário catastrófico, que não coaduna com a realidade. As diferenças entre as estimativas de sobrevida e a data de cessação de benefícios são imensas. Os custos não decorrem de uma vida longa, mas de condições marcadas pela precariedade das condições sanitárias, de trabalho e de vida em geral (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007b, p. 287).

Tabela 10: Média anual de idade para concessão, manutenção e cessação de aposentadorias por tempo de contribuição no INSS segundo o sexo entre 1992 e 2005

Sexo	Status	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Homens	Concedido	53,6	53,4	53,1	51,8	50,2	49,7	50,7	52,9	53,1	53,3	54,3	54,8	54,8	54,8
	Cessado	69,2	68,8	68,3	68,0	68,0	66,6	67,9	68,8	69,4	69,9	70,5	70,7	71,0	71,3
Mulheres	Concedido	51,5	51,2	50,9	49,9	48,8	48,3	49,0	50,6	50,9	51,1	51,7	51,7	51,8	51,7
	Cessado	68,6	66,2	65,2	64,4	64,0	60,7	62,3	64,9	67,0	67,2	67,4	66,5	65,9	66,3

Fonte: AEPS apud Matijascic, Ribeiro e Kay (2007b)

Cabe ressaltar, novamente, que a realidade socioeconômica e demográfica do Brasil é bastante distinta em comparação aos países anteriormente citados. A Organização Mundial de Saúde (OMS) considera como idosos, em países desenvolvidos, as pessoas a partir de 65 anos de idade; e em países em desenvolvimento, a partir de 60 anos de idade (FIBGE, 2002).

Há um oceano que nos distancia dos países desenvolvidos no tocante ao PIB per capita (3 a 4 vezes inferior a da OCDE), à concentração da renda (10º pior do mundo), à desigualdade social (pior desigualdade social do mundo) e à expectativa de vida (atingiremos a média de 80 anos daqui a 40 anos; em 5 estados brasileiros ela é inferior a 63 anos; em outros gira em torno de 57 anos) (FAGNANI, 2007a, p. 26).

Para reforçar o argumento sobre as diferenças óbvias entre o Brasil e os países desenvolvidos basta verificar que em 2002 a “esperança de vida” no Brasil para os homens era de apenas 67,3 anos. Se a análise focar as diferenças regionais no Brasil, percebe-se um quadro mais crítico. Nas Regiões Nordeste e Sudeste, a expectativa de vida era de 63,3 e 65,4 anos, respectivamente. Nas Regiões Norte e Centro-Oeste, a esperança de vida era de 66,2 e 66,7 anos, respectivamente. Em diversas unidades da federação, a expectativa de vida dos homens situava-se entre 60 e 63 anos, por exemplo, no Maranhão, Piauí, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Rio de Janeiro. A expectativa de vida das mulheres era relativamente maior que a dos homens, sendo que a média nacional atingia 74,9 anos (FIBGE, 2004).

Estes dados evidenciam que não é razoável, pelo menos nas atuais condições do mercado de trabalho brasileiro, que alguém trabalhe (ou procure trabalho) na terceira idade. A conclusão que se extrai deles aponta para a necessidade da manutenção dos atuais limites etários femininos para aposentadoria feminina por idade (60 anos na cidade e 55 no campo) e da não-elevação dos masculinos (65 anos na cidade e 60 no campo), que devem ser mantidos ou mesmo reduzidos de modo a se aproximar daqueles vigentes para as mulheres (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p.335).

De acordo com Matijascic, Ribeiro e Kay (2007b), os problemas referentes às condições de vida e de trabalho são essenciais para compreender porque a Previdência precisa arcar com essas responsabilidades.

As condições de vida da população brasileira melhoraram desde os anos 1970 (tabela 11). No entanto, a esperança de vida ao nascer ainda está em patamares baixos, próximos dos países menos desenvolvidos e bastante distantes dos países que fazem parte da OCDE. Também impressiona a parcela da população que não deve atingir os 65 anos de idade, que é o atual padrão referencial da aposentadoria. “O Brasil está numa condição precária, em má posição na América Latina e pode ser comparado à Índia, ao menos no caso dos homens, onde a renda per capita é bem menor e o desafio de atender as massas é ainda maior” (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007b, p. 285). Esses dados brasileiros são bastante contrastantes em relação aos países desenvolvidos. Segundo o Banco Mundial, em 2004, a expectativa de vida da Bélgica era de 75,7 anos para homens e 81,9 para mulheres; na Espanha era de 75,9 e 82,8; na França era de 75,2 e 82,8; em Portugal era de 72,6 e 79,6; nos EUA era de 74,3 e 79,9; na Suécia era de 77,6 e 82,6; na Alemanha era de 75,2 e 81,2; na Finlândia era de 74,4 e 81,5; e na Áustria era de 75,4 e 81,5. No caso brasileiro, as projeções populacionais realizadas pela FIBGE revelam que só em 2050 o Brasil atingirá o patamar dos países com melhores índices na atualidade, tais como o Japão (81,6 anos); Suécia (80,1); Hong Kong (79,9); Islândia (79,8); e Canadá (79,3).

A diferença sócio-econômica entre o Brasil e outros países desenvolvidos pode ser evidenciada ao se comparar a renda per capita brasileira em relação a algumas nações reconhecidamente mais desenvolvidas. De acordo com indicadores organizados pelo Banco Mundial, em 2002, a renda *per capita* do Brasil era de US\$ 2.830; a da Bélgica, US\$ 22.940; Espanha, US\$ 14.580; França, US\$ 22.540; Portugal, US\$ 10.720; EUA, US\$ 35.400; Suécia, US\$ 25.970; Alemanha, US\$ 22.740; Finlândia, US\$ 23.890; e Áustria, US\$ 23.870.

No início do presente século, o Brasil possuía a quarta pior concentração de renda do mundo (Índice Gini), ficando atrás de países como Honduras, El Salvador, Guatemala e inúmeros países africanos (Zâmbia, Nigéria, Gâmbia,

Zimbabwe, Guiné-Bissau etc.), informa o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 2002, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud, 2002). O Brasil ocupava a pior posição mundial em termos de desigualdade. A razão entre a renda dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres é superior a 25 vezes, enquanto nos países desenvolvidos essa razão gira em torno de cinco vezes. (FAGNANI, 2007b, p. 56).

Tabela 11: Esperança de vida ao nascer e probabilidade de não atingir os 65 anos de idade em países selecionados em diferentes períodos

País	Esperança ao nascer (anos)		Probabilidade de não atingir 65 anos (%) coortes 2000-05	
	1970-75	2000-05	Mulher	Homem
Brasil	59,5	70,3	22,3	37,3
Rússia	69,7	65,4	23,7	55,5
Índia	50,3	63,1	32,6	40,8
China	63,2	71,5	19,7	25,8
Coréia do Sul	62,6	76,9	9,8	23,1
Uruguai	68,7	75,3	14,1	26,7
Chile	63,4	77,9	11,5	20,9
Colômbia	61,6	72,2	19,0	29,0
México	62,4	74,9	16,0	24,8
Portugal	68,0	77,2	9,8	20,2
Itália	72,1	80,0	7,8	15,4
Alemanha	71,0	78,7	9,5	17,7
Suécia	74,7	80,1	8,5	13,6
R. Unido	72,0	78,3	10,6	16,4
Austrália	71,7	80,2	8,5	14,7
Canadá	73,2	79,9	9,3	15,0
E.U.A.	71,5	77,3	13,3	20,9

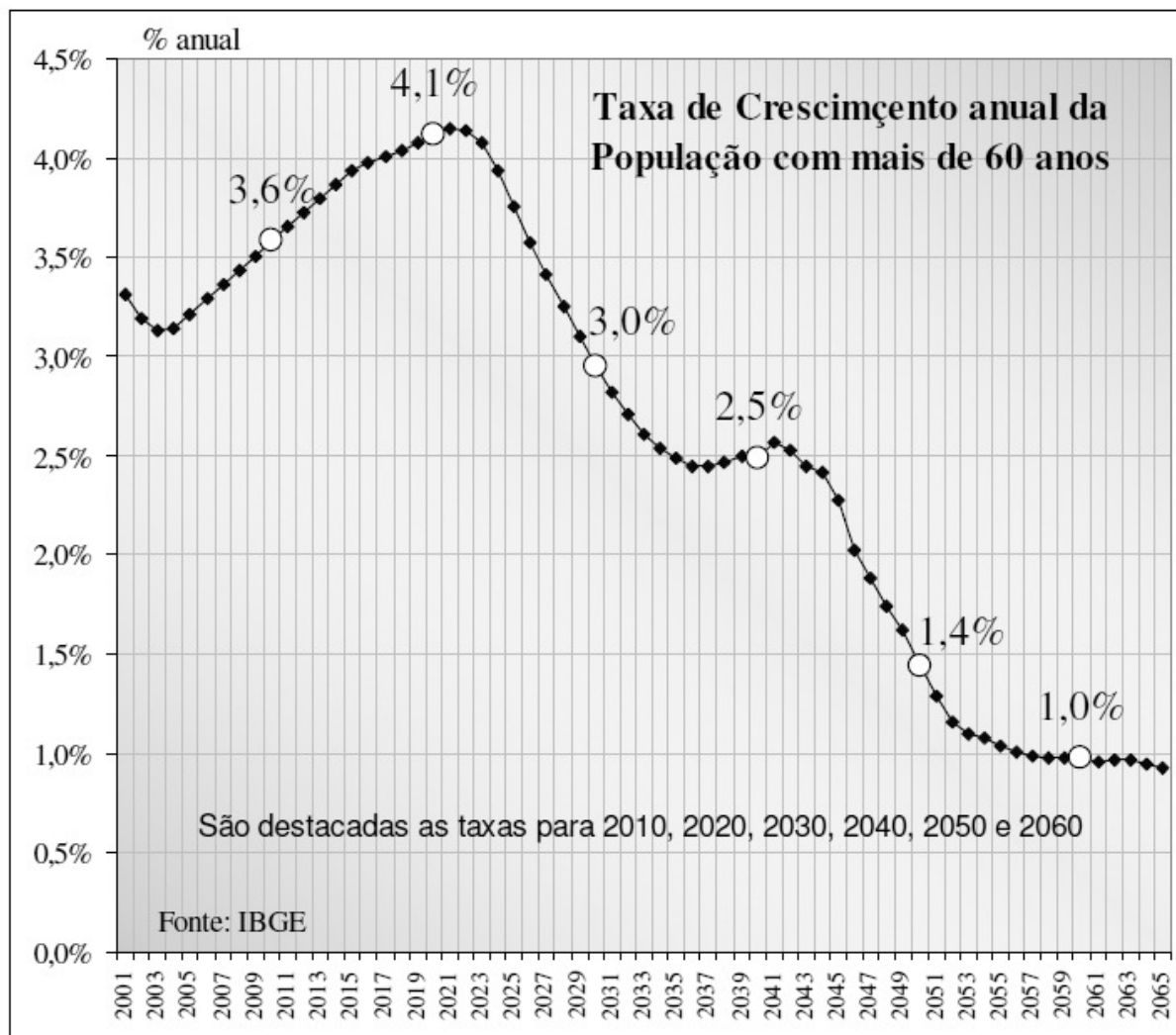
Fonte: PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento apud Matijascic, Ribeiro e Kay (2007b)

A grande preocupação dos reformistas da Previdência Social a qualquer custo, no que se refere à evolução demográfica brasileira, em função do envelhecimento da população, diz respeito à suposta incapacidade fiscal do país para sustentar gastos elevados com os benefícios destinados às aposentadorias. No entanto, essa preocupação gera controvérsias.

Amir Khair (2007a) dimensiona o impacto fiscal da projeção da evolução demográfica brasileira nas despesas do RGPS, sendo estas proporcionais ao número de beneficiários com mais de 60 anos e ao valor médio dos seus benefícios (gráfico 9). A evolução dessa despesa está, pois, vinculada diretamente à taxa de crescimento dessa população ao longo do tempo. Pelo gráfico, verifica-se uma tendência de elevação da população acima de 60 anos até 2021, quando atinge 4,1%. A partir de 2030 fica abaixo de 3% e a partir de 2040 começa a descender

para níveis inferiores a 2,5%, prosseguindo em quedas sucessivas até ficar abaixo de 1% a partir de 2060.

Gráfico 9: Taxa de Crescimento anual da população com mais de 60 anos (2001-2065)

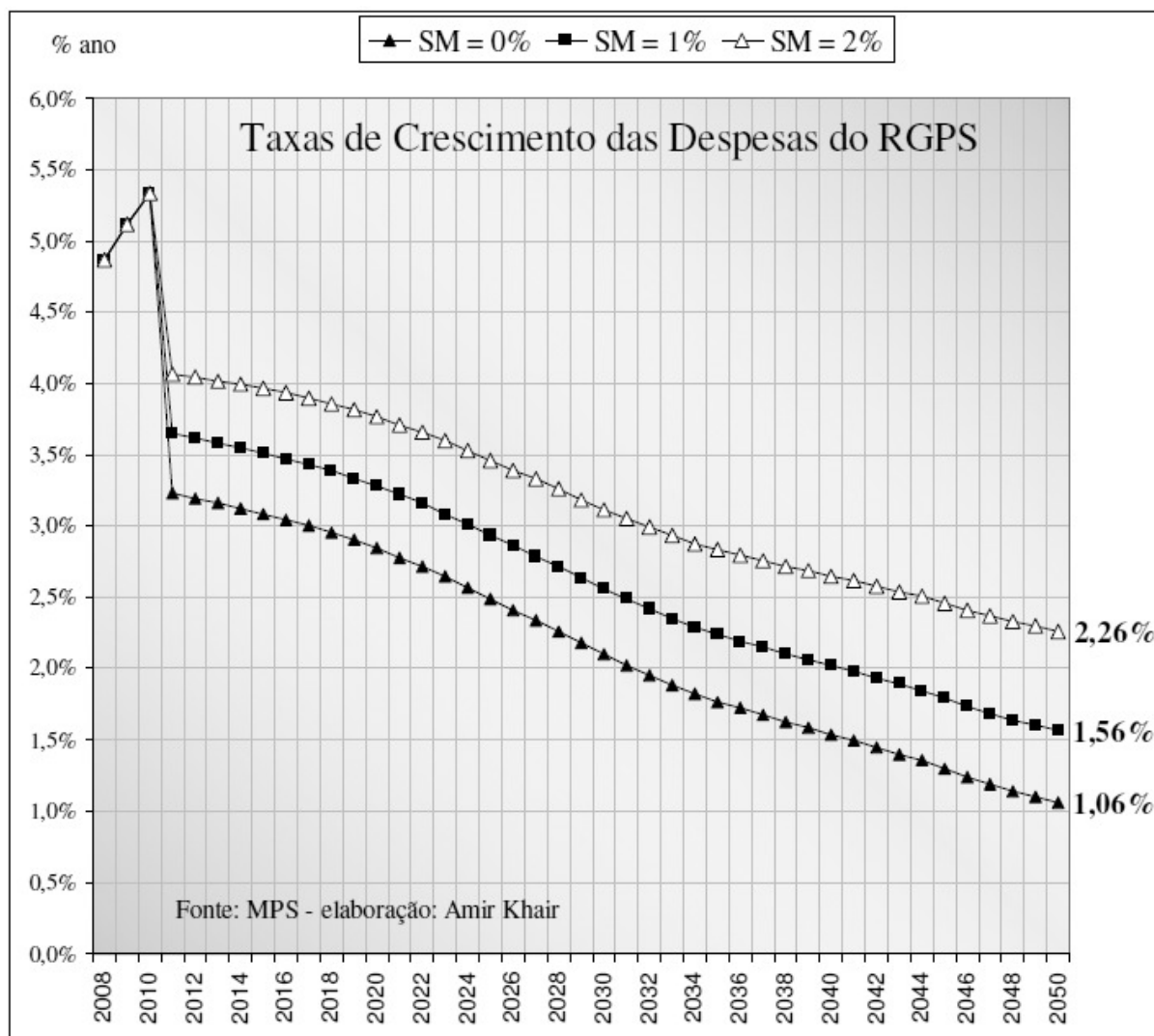


Fonte: IBGE apud Khair (2007a)

Segundo Khair, o valor médio dos benefícios depende da evolução dos salários da economia – que na prática vêm acompanhando a inflação – e dos reajustes do salário mínimo. O modelo de projeções do Ministério da Previdência Social considera todos os fatores acima apontados, ou seja, o número de aposentados e pensionistas, auxílios, precatórios e reajustes do salário mínimo. Khair, faz uma projeção das despesas previdenciárias até 2050, considerando que os salários médios da economia acompanhem a inflação e levando em conta

três situações de reajustes reais do salário mínimo nesse mesmo período: 0%, 1% e 2%⁴⁹ (gráfico 10).

Gráfico 10: Taxa de crescimento das despesas do RGPS (2008-2050)



Fonte: MPS apud Khair (2007a)

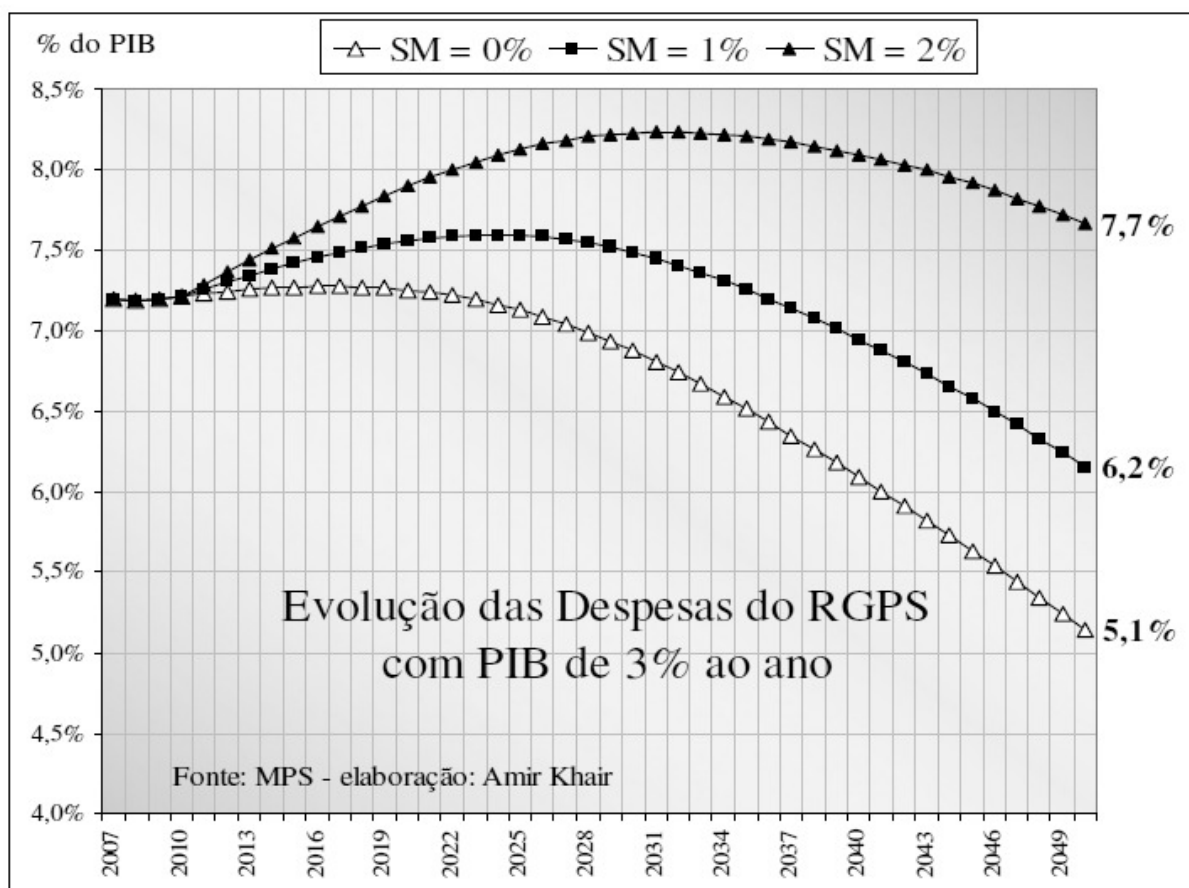
Essa projeção indica que as taxas de crescimento das despesas são declinantes no período devido ao efeito da evolução demográfica da população idosa brasileira.

Segundo Khair, mais importante que a simples análise da despesa previdenciária é a avaliação dessas despesas em relação à evolução do Produto Interno Bruto (PIB), pois caso o PIB cresça acima dessas taxas, a relação entre a despesa e o PIB é decrescente. Em suas projeções, Khair considera duas possibilidades para o crescimento do PIB entre 2011 e 2050

⁴⁹ Segundo Khair, com aumentos reais do salário mínimo de 1% ao ano a partir de 2011, em 2050 ele tingiria em valores de R\$ 647 e caso o reajuste fosse de 2%, iria para R\$ 959.

(3% ou 4%) para verificar a relação entre a despesa do RGPS e o PIB (gráficos 11 e 12). Essa estimativa baseia-se no fato de que entre 1900 a 1980 o PIB brasileiro cresceu a taxas geométricas médias anuais de 5,7%, sendo que na sua pior fase econômica, que vai de 1981 a 2005, cresceu 2,5%.

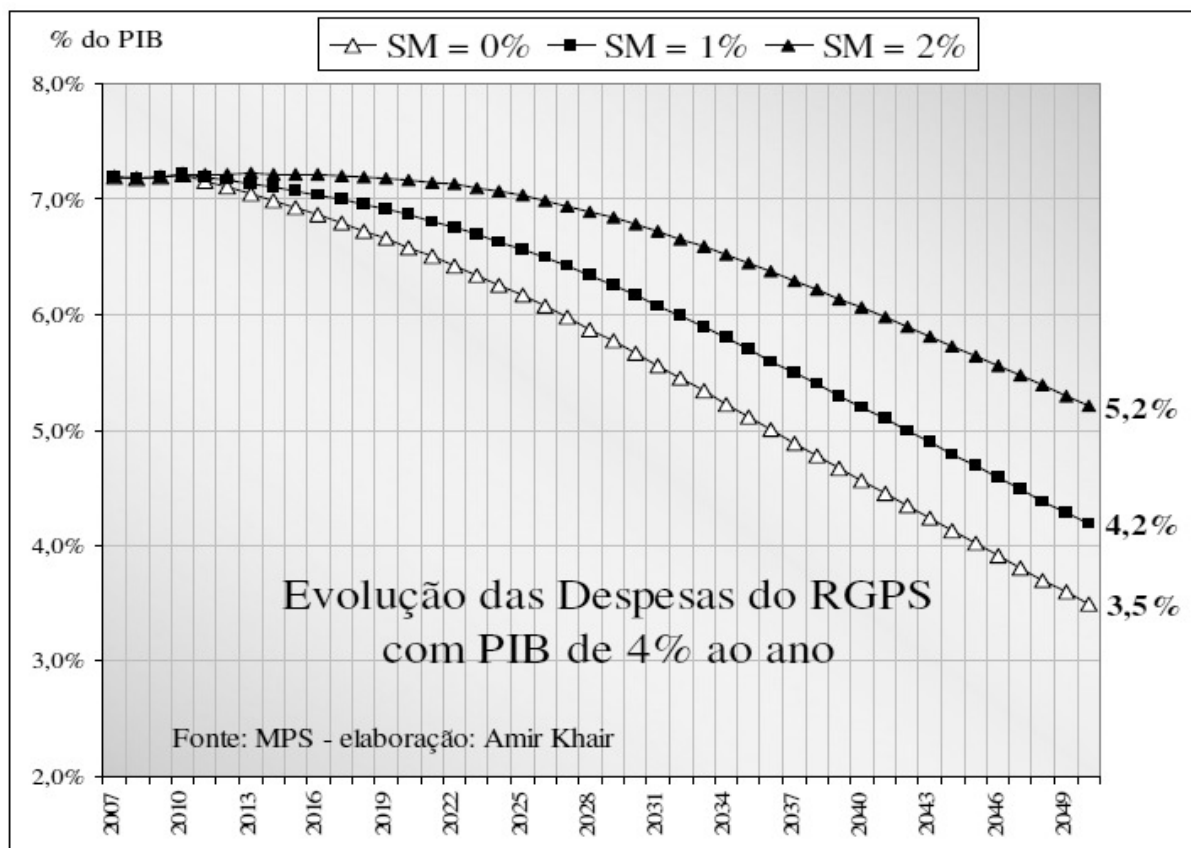
Gráfico 11: Evolução das despesas do RGPS com PIB de 3% ao ano (2007-2051)



Fonte: MPS apud Khair (2007a)

A análise dos gráficos permite concluir que em todos os cenários as despesas com o RGPS caem a partir de determinado ano, mesmo para crescimentos fortes e longos para o salário mínimo. Khair indica que no caso de crescimentos do PIB de 3% ao ano e reajustes reais do salário mínimo de 2% ao ano, a despesa em 2050 de 7,7% do PIB seria superior à de 2007, que foi de 7,2%, mas convergindo para reduções nos anos seguintes devido à queda da taxa do crescimento da população idosa.

Diante dos resultados obtidos, Khair (2007a, p. 105) conclui que “o sistema previdenciário do RGPS é fiscalmente saudável devido à evolução demográfica da população idosa, além de cumprir seu papel de maior política de Seguridade Social do país”.

Gráfico 12: Evolução das despesas do RGPS com PIB de 4% ao ano (2007-2051)

Fonte: MPS apud Khair (2007a)

O principal argumento daqueles que defendem uma reforma previdenciária é a perspectiva de aumento da participação dos idosos e redução da participação dos jovens, que tornaria o sistema insustentável sob o ponto de vista fiscal. Alegam que somente um pacto de gerações traduzido em nova reforma da Previdência Social poderia evitar a explosão do sistema. O argumento assume caráter eminentemente ideológico ao desconsiderar a redução relativa das despesas sociais com os mais jovens em decorrência de sua participação decrescente na população brasileira (KHAIR, 2007b, 211-212).

A implantação do fator previdenciário para reduzir o peso dos benefícios nas contas públicas também é motivo de divergência nos debates sobre a Previdência Social brasileira. O fator foi aprovado pelo Congresso Nacional como alternativa à resistência dos parlamentares em aumentar a idade mínima para a solicitação dos benefícios previdenciários.

Do ponto de vista do governo, tratou-se de um grande avanço em favor do equilíbrio atuarial entre benefícios e as contribuições. Do ponto de vista de organizações representativas de trabalhadores, o fator representou um confisco parcial do valor da aposentadoria, impondo perdas aos segurados, no caso do setor privado (SILVA, 2004b). O Fator Previdenciário

passou a ter impacto financeiro imediato sobre as receitas (o trabalhador contribui por mais tempo) e sobre as despesas (o trabalhador recebe benefícios por menos tempo) do RGPS. Observe-se que a taxa de incremento anual das aposentadorias por tempo de serviço declinou de 10,2% para 2,1%, entre o período anterior à reforma (1991-1998) e posterior (1999-2006) (IPEA, 2007).

O aumento da idade da aposentadoria significa, por um lado, a extensão do período contributivo, o que afeta positivamente as receitas. Do lado das despesas, ocorre a diminuição dos gastos no curto prazo, pois posterga a concessão do benefício e, também, o longo prazo, pois serão pagos por um período de tempo menor (MPAS, 2002).

Para Silva, trata-se de um redutor que obriga todos a trabalhar mais. Com o fator previdenciário cai o valor da aposentadoria devido o aumento da expectativa de vida. Ele impõe o adiamento da aposentadoria, pois quanto mais velho o trabalhador solicitá-la, maior será o seu benefício, embora o tempo de recebimento diminua. E quanto mais novo ele for ao solicitar seu benefício, menor será o valor recebido, por um tempo mais longo. Então, a longevidade é uma punição. Em outros termos, significa mais anos de vida com menos dinheiro no bolso. A aposentadoria por tempo de serviço, e de contribuição, portanto, foi severamente desvalorizada (SILVA, 2004b).

Segundo Silva, a implantação do fator previdenciário está longe de ser o mecanismo adequado para solucionar o suposto déficit da Previdência Social, pois ele só tem a capacidade parcial de redução de gastos. O fator previdenciário é perverso porque impõe o confisco e posterga, sem resolver, o alegado problema, pelo menos na forma em que tem sido formulado e apresentado à sociedade por representantes do governo e pela mídia conservadora.

(...) num mercado de trabalho precário, aliado a um Estado que não exerce a contento a fiscalização do cumprimento de normas sociais, a exigência de 15 anos de contribuição e uma idade de 65 anos é uma regra muito restritiva para o Brasil. Não é de causar espanto, portanto, que os benefícios rurais ainda tenham patamares elevados e os assistenciais estejam ganhando espaço, ainda que precisem se submeter a um teste de meios, sempre algo discricionário (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007b, p. 280).

As distorções do sistema previdenciário causadas pela adoção nociva do fator previdenciário, no governo FHC, como mecanismo de retardamento do acesso ao benefício da aposentadoria por tempo de contribuição, levam Cardoso Jr. e Magalhães (2007, p. 335-336) a apoiarem a revogação desse mecanismo. “Trata-se, sob o prisma técnico, de uma

reivindicação procedente na medida em que o fator previdenciário, além de deprimir o valor do benefício, produz (...) graves distorções”

Esses autores apontam que a natureza móvel do fator previdenciário, devido o contínuo crescimento da expectativa de sobrevida, inviabiliza a programação da aposentadoria.

Verifica-se assim, com freqüência, que o trabalhador que optou por postergar a inativação por três ou quatro anos com o objetivo de fazê-lo em condições mais vantajosas termine por receber um provento menor que o que lhe seria pago caso se aposentasse logo que cumpridos os requisitos (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p.336).

Além dessa inviabilidade de planejamento quanto à solicitação da aposentadoria, Cardoso Jr. e Magalhães explicam que o fator previdenciário, como qualquer meio de retardamento da aposentadoria em função da idade, produz uma dupla distorção em favor de quem começa a trabalhar mais tarde. Isso decorre do fato de que a idade pesa mais em seu cálculo do que o tempo de contribuição. Assim, os que começaram a trabalhar mais jovens são penalizados na determinação do coeficiente. Em teoria, esses trabalhadores poderiam evitar isso prorrogando a aposentaria para mais tarde. “Mas (...) há que se levar em conta que aqueles que ingressam no mercado laboral mais cedo dedicam-se, em regra, ao trabalho manual – precisamente o tipo de trabalho que se torna penoso com a idade” (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p.336).

Para Delgado (2007), a prática conservadora para tratar dos surtos de curto prazo de benefícios no sistema não é nada saudável. Isso explicaria a Lei do Fator Previdenciário, que impôs uma idade mínima de 65 anos a curto prazo. O autor entende que a idade mínima, implícita na Lei do Fator, já é um contra-fluxo exagerado à tendência de expansão dos estoques da aposentadoria por tempo de contribuição no longo prazo. Delgado aponta ainda que o aumento de longevidade tem um tratamento que exemplifica uma postura punitiva e restritiva de direitos. Para ele, a manutenção dessa lei é “uma dessas receitas conservadoras que se mantém no presente como solução dos problemas da Previdência, segundo uma estratégia de máxima restrição a direitos” (DELGADO, 2007, p. 306).

Filas, procrastinação, dificuldades de acesso, a que se somava no passado o congelamento no “preço” dos benefícios, sob regime de alta inflação, funcionaram como virtual barreira à expansão do valor dos estoques em manutenção, a níveis considerados razoáveis pelos burocratas fiscais, que em última instância controlavam e ainda controlam o sistema previdenciário. Não é certamente esta uma prática que se possa sancionar e/ou recomendar à

política previdenciária comprometida com a formação da cidadania (DELGADO, 2007, p. 306).

Outro argumento muito utilizado pelos reformadores da Previdência a qualquer custo, a aposentadoria por tempo de serviço como uma distorção do sistema previdenciário brasileiro, também é motivo de questionamentos. Para Cardoso Jr. e Magalhães (2007, p. 324), essa modalidade de aposentadoria “desempenhou, historicamente, o papel de reguladora da oferta de mão-de-obra, em especial nos setores qualificados da força de trabalho”.

Esses autores apontam que a redução do emprego industrial durante o processo de abertura comercial, a sobrevalorização cambial dos anos 1990 e a deterioração das condições de trabalho que a acompanharam, ao incidir de maneira potencial sobre a população com mais de 50 anos, fizeram explodir a demanda pelo benefício da aposentadoria por tempo de serviço. Além dos fatores citados, contribuiu também para esse aumento a ameaça de extinção dessa modalidade de aposentadoria ou imposição de idade mínima pelo governo FHC. Segundo Cardoso Jr. e Magalhães, o resultado foi a ampliação da concessão de 42% em 1995, 12% em 1996 e 30% em 1997, o que significa, em números absolutos, uma elevação de 220 mil (1994) para 417 mil (1997). Nesse período, também baixa a idade média de acesso a esse benefício de 54,5 anos (homens) e 50,6 (mulheres), em janeiro de 1995, a, respectivamente, 53,6 e 48,9 anos (março de 1997).

No entanto, o governo FHC adotou medidas para reduzir a concessão destas aposentadorias. Entre 1995 e 1998, restringiu a possibilidade de contagem diferenciada de períodos de exercício de atividades nocivas à saúde. Em 1997, praticamente anulou para as mulheres a possibilidade de contagem de tempo de trabalho no campo para aposentadoria na cidade, ao exigir a apresentação de documentos que provavam a atividade rural em nome do próprio interessado. Ocorre que esses papéis quase sempre são emitidos em nome do homem. Assim, grande parte das mulheres que acumularam trabalho no campo e na cidade foi vítima desta restrição. Ainda como forma de reduzir o acesso aos benefícios, em 1998, o governo FHC iniciou a extinção progressiva da aposentadoria proporcional, com a imposição de idade mínima. E, em 1999, o valor dos benefícios passou a ser calculado de acordo com o fator previdenciário, reduzindo-os consideravelmente.

“Estas medidas revelaram-se eficazes face a seu objetivo” (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 325), pois a concessão de aposentadorias por tempo de serviço ou contribuição cai, em relação ao ano anterior, 28,6% em 1998, 51,6% em 1999 e 20,4% em 2000. A idade média de acesso a ele sobe para 57,5 e 52,9 anos em janeiro de 2000. O número

de aposentadorias por tempo de serviço/contribuição concedidas cai de 417,5 mil, em 1997, para 114 mil, em 2000.

Porém, conforme enfatizam Cardoso Jr. e Magalhães (2007, p. 325), são “mais que discutíveis (...) as vantagens que traz, sob qualquer prisma, fechar portas de saída do mercado laboral onde suas condições são estruturalmente desfavoráveis”. Os autores apontam que as medidas descritas anteriormente ampliam também seus efeitos sobre as condições de saúde da população trabalhadora, o que se expressa na ampliação da concessão de benefícios por incapacidade. Nesse sentido, o número de auxílios-doença urbanos concedidos a pessoas entre 45 e 59 anos (faixa etária mais prejudicada pelo fator previdenciário e demais restrições à aposentadoria por tempo de contribuição) passa de 21 mil (1997) a 602 mil (2005). Em 2005, a concessão de aposentadorias por invalidez (241,6 mil) supera em muito, nas cidades, a de aposentadorias por tempo de contribuição (153 mil) e idade (170 mil) (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 325-326).

De acordo com o IBGE, 64,5% da população entre 50 e 64 anos sofrem de alguma doença crônica. “Se até 1999 isto não se expressava integralmente na concessão de benefícios por motivo de saúde, é porque era dado ao trabalhador aposentar-se antes de precisar deles” (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p.326). Porém, a pressão conservadora pela contenção da despesa com o auxílio-doença fez o MPAS diminuir o valor e o acesso a ele através da MP 242 (2005), que limitava o valor do benefício ao último salário do beneficiário e instituía a necessidade de cumprir novamente a carência do benefício em caso de perda e reaquisição da qualidade de segurado. Como o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade da MP 242 e o senado a rejeitou, o MPAS limitou a duração do benefício por meio da Cobertura Previdenciária Estimada (Copes), que permite o cancelamento do auxílio sem a aferição das condições clínicas do trabalhador.

A antecipação do término do auxílio-doença tem, sobre a oferta de trabalho, o mesmo efeito do retardamento da aposentadoria por tempo de serviço e da depressão de seu valor: despejar de volta num mercado laboral já saturado algumas centenas de milhares de trabalhadores idosos e doentes, levados a competir nele em condições particularmente desfavoráveis. Isto tem conseqüências altamente negativas sobre a abrangência e eficácia da cobertura previdenciária, já que o aumento da mão-de-obra excedente pressiona, como visto, todos os demais fatores de desproteção (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 326).

Dessa forma, Cardoso Jr. e Magalhães consideram os protestos dos sindicatos em relação ao mecanismo de cessação do auxílio doença por estimativa bem embasados do ponto

de vista técnico, afinal, a permanência ou não da incapacidade de trabalho “só pode ser verificada se houver efetiva apuração das condições clínicas do trabalhador, sob pena de ocorrer, como vem ocorrendo, um grande número de situações em que o benefício é cessado sem que a capacidade laboral tenha sido recobrada” (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 326).

Por todas as razões já apontadas, não se afigura razoável obrigar um segurado idoso a retornar ao mercado laboral após longo tempo de afastamento, ainda que sua condição clínica apresente alguma eventual melhora, nem tampouco submetê-lo ao tormento de sucessivas aferições de sua condição de saúde – o que tem, ademais, um alto custo administrativo (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 336).

Delgado (2007, p. 303) aponta que diferentemente do que a “orquestração de retóricas conservadoras sobre o assunto tenta fazer crer, a população de segurados novos e antigos revela ao sistema previdenciário riscos laborais expressivos”.

A elevação da expectativa de vida vem dando ensejo à ideia de que os limites etários para a concessão de aposentadoria deveriam ser ampliados, de modo a que o prolongamento da vida inativa do trabalhador seja contrabalançado, sob o prisma fiscal, pelo prolongamento de sua vida ativa. Trata-se, a nosso ver, de uma ideia que não condiz com a realidade brasileira. O prolongamento compulsório da vida ativa dos trabalhadores é uma decisão que deve ter como critério sua efetiva condição biológica e laboral na idade que se quer instituir como limite mínimo para aposentadoria, e não sua expectativa de vida. Em outras palavras, não é o fato de alguém viver até os 80 anos que determinará se está ou não apto, aos 60, para operar um torno, dirigir um ônibus ou lecionar para uma classe de 40 crianças (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p.334-335).

Para Cardoso Jr. e Magalhães a tendência ao crescimento do número de idosos e de seu peso relativo na população obriga a concepção de políticas públicas destinadas a assegurar a sobrevivência futura dos idosos. Caso contrário, a sociedade brasileira pode se deparar, daqui a algumas décadas, com um gravíssimo problema social decorrente do grande número de pessoas sem renda e sem condições, em virtude da idade avançada, de obtê-la pelo trabalho.

Desta forma, não é o complexo de direitos conquistados ao alcance dos trabalhadores brasileiros que precisa ser retalhado para que a atual estrutura do RGPS possa absorver seus beneficiários futuros, mas a forma de organização do RGPS (e, num sentido mais amplo, de todo o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda) que precisa ser repensada para que

se possa garantir uma proteção efetiva aos idosos de amanhã (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p.338).

4.6.3 Aumentos reais do salário mínimo não prejudicam a Previdência Social

Todos os anos, quando o governo federal decide sobre o reajuste do salário mínimo⁵⁰, imediatamente os reformistas da Previdência Social a qualquer custo fazem um grande alarde sobre o peso desse reajuste nas contas previdenciárias. Dentro desse intenso debate político sobre o reajuste a ser concedido ao salário mínimo, o principal argumento utilizado pelos opositores a aumentos acima da inflação é que a vinculação do piso previdenciário e assistencial ao salário mínimo, tal como reza a Constituição, ocasiona elevação nas despesas do RGPS, comprometendo o equilíbrio das contas públicas – “leia-se o orçamento da Seguridade Social, sabidamente superavitário” (LAVINAS e CAVALCANTI, 2007, p. 249).

Os mesmos reformistas apontam ainda que as contas das prefeituras pequenas, que têm vários funcionários que ganham o salário mínimo, podem ficar insustentáveis devido aos reajustes. Khair (2007b) aponta que a realidade para as prefeituras tem-se mostrado diferente em períodos de aumentos reais expressivos de salário mínimo (tabela 12).

Tabela 12: Despesas com pessoal municipal por faixa populacional*

% da Receita Bruta	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TOTAL	48,0	47,5	45,0	46,2	44,0	46,1	43,8	42,8
POP > 1.000.000	44,3	44,4	40,1	44,1	44,2	46,1	42,6	42,0
1000000 > POP > 300.000	50,8	48,0	45,9	46,9	46,2	47,3	45,7	43,0
300000 > POP > 50.000	49,1	48,0	46,3	45,5	44,5	45,9	44,5	43,3
POP < 50.000	50,6	51,6	50,8	49,4	41,6	45,2	43,4	43,2

Fonte: SNT apud Khair (2007b)

*Inclui ativos, aposentados e pensionistas

A análise da tabela (12) anterior mostra que todos os tipos de municípios, independentemente do número de habitantes, apresentaram redução absoluta e relativa das despesas entre 1998 e 2005, com maiores reduções nos municípios entre 300 mil e 1 milhão de habitantes e nos com menos de 50 mil. Outro fator importante a esse respeito mostra que

⁵⁰ O salário-mínimo foi instituído no Brasil em 1940, tendo como referência uma cesta de produtos alimentares. De acordo com a Constituição de 1988, esse salário mínimo deveria se referenciar a um conjunto básico de despesas para uma vida digna dentro do padrão de consumo brasileiro.

“o retorno de receita pelo aumento do salário mínimo equivale entre 89% e 95% da despesa ocorrida” (Khair, 2007b, p. 223).

Além desse aspecto fiscal dimensionado em termos de receitas, devem-se acrescentar outros de difícil dimensionamento: 1) o crescimento gerado na atividade econômica com impacto na sociedade e na arrecadação pública; 2) alteração na estrutura salarial das empresas para compatibilizar o novo SM; 3) as reduções de despesas pela melhor situação das camadas mais pobres da população que são as que demandam os serviços públicos; e 4) redução da violência nas cidades e no campo. Assim, sob o aspecto fiscal, ao contrário do pensamento dominante, os aumentos reais do SM podem trazer vantagens maiores do que desvantagens ao setor público (KHAIR, 2007b, p. 226-227).

A crítica ao suposto dano fiscal causado nas contas públicas pelos reajustes do salário mínimo acima da inflação não tem consistência. De acordo com Khair, existe um retorno de receita tributária à União, Estados e Municípios maior do que as despesas que são criadas para o RGPS, os programas assistenciais ligados ao salário mínimo e as despesas de prefeituras que pagam esse piso salarial a seus servidores. “Isso é devido ao fato de que ocorre um aumento da massa salarial da economia nas classes mais pobres, que se transformam em consumo, e 60% desse crescimento retorna aos cofres públicos sob a forma de tributos” (KHAIR, 2007b, 227).

Os reformadores da Previdência Social a qualquer custo condenam o direito a benefícios previdenciários por parte de indivíduos que não contribuíram regularmente ou em base suficiente (caso dos trabalhadores rurais), pois isso poderia gerar, no médio e longo prazo, desincentivos à contribuição, afinal, seria mais “oportunista” manter-se pobre para se obter benefícios assistenciais. Dessa forma, sugerem que os benefícios devem ser inferiores ao valor de um salário mínimo e não devem ser reajustados de acordo com os aumentos reais desse salário mínimo, mas apenas recompondo as perdas inflacionárias.

De acordo com Lavinias e Cavalcanti (2007), os rendimentos médios das famílias brasileiras até o sexto décimo da distribuição são inferiores a um salário mínimo de referência em 2006, e, portanto, quase proibitivos a uma contribuição previdenciária regular. Assim sendo, desvincular os benefícios previdenciários e assistenciais do salário mínimo, na expectativa de que isso “estimule” as camadas de baixo potencial contributivo vai tornar ainda mais regressivo o padrão da Seguridade. “Somente uma recuperação massiva da massa salarial, elevando significativamente a remuneração do trabalho, poderia provocar uma inflexão importante nesta tendência à contribuição” (LAVINAS e CAVALCANTI, 2007, p. 268).

Portanto, desvincular as aposentadorias ou outros benefícios como o BPC do salário mínimo provocará fatalmente aumento da pobreza em alguns milhões, agravando também sua intensidade. Essa constatação não é nova, mas deve ser recorrentemente lembrada (LAVINAS e CAVALCANTI, 2007, p. 253).

Segundo Silva (2004b) os trabalhadores rurais merecem atenção especial por parte da Seguridade Social, pois mesmo com a ampliação do processo de urbanização do campo – graças ao maior acesso aos meios de comunicação, aos serviços, aos hábitos de consumo e a maior tendência de se trabalhar no campo e viver na cidade – ainda está longe de haver uma significativa melhoria nas condições de trabalho da mão-de-obra rural similares ao que acontece com os trabalhadores urbanos. Apesar de ambos sofrerem com a informalidade, precarização do contrato de trabalho, baixa remuneração e com a redução de postos de trabalho em função da mecanização da produção, as condições laborais no campo são sabidamente mais degradantes. Assim sendo, em relação aos trabalhadores rurais e aos seus benefícios previdenciários é necessário considerar o grau de exposição a riscos sociais, ambientais, ergonômicos, físicos, emocionais, em suma, à salubridade (SILVA, 2003).

Cabe lembrar ainda que apesar do valor do piso, equivalente a um salário mínimo, ter se recuperado desde meados dos anos 1990, seu valor ainda não atende às necessidades básicas de um aposentado. “Daí ser difícil sugerir políticas que desvinculem o piso do valor do salário mínimo, pois, historicamente, somente essa vinculação permitiu a recomposição do valor do piso” (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007b, p. 287).

O processo inflacionário crônico vivido pelo país ao longo da década de 80 e na primeira metade dos anos 90 fez com que o valor do salário mínimo variasse ao sabor das oscilações de preços e de regras variadas conforme a política anti-inflacionária do momento. De 1995 até os dias atuais o mínimo sofre um processo de lenta e gradual recuperação de seu poder de compra, embora tenha se acelerado especialmente de 2000 para cá. Em todo caso (...) o valor praticado só supera 20% do valor calculado como necessário (...) mostrando que seu valor médio ainda se mantém muito aquém das necessidades básicas das famílias brasileiras. Desta forma, pode-se dizer que embora o princípio de referência às necessidades tenha sido incluído na Constituição ele não é contemplado de fato (LAVINAS e CAVALCANTI, 2007, p. 258).

O relatório sobre Seguridade Social em 2008, elaborado pela ANFIP, vê com otimismo a atual política de aumento do salário mínimo que cresceu, entre 2003 e 2008, 108% em termos nominais e 46% em termos reais. Só em 2008, o reajuste foi de 9,2%, o que significou um ganho real, pelo INPC, de 4,0%. “O aumento do salário mínimo tem duplo efeito: amplia

o valor do benefício pago e ainda aumenta as faixas da sociedade que são beneficiadas por essa cobertura” (ANFIP, 2009, p. 13-14).

A manutenção do atual referencial, que equipara o aumento real do mínimo ao verificado no PIB de dois anos atrás, passa a ser um elemento importante para a composição dos direitos mínimos do trabalhador e um instrumento fundamental para a valorização do trabalho (ANFIP, 2009, p. 47).

Apesar do valor das aposentadorias referentes a 1 salário mínimo terem recebido reajustes em termos reais, o valor do teto das aposentadorias do INSS não tem recebido o mesmo tratamento. Segundo Vaz e Martins (2007), quando a EC 20 introduziu no texto constitucional um teto para o valor dos benefícios no valor de R\$ 1.200, isso significava dez mínimos; porém, por causa da inflação, na data de promulgação da Emenda Constitucional valia apenas 9,2 salários. Esse valor veio caindo até dezembro de 2003, quando foi novamente alterado pela EC 41 para R\$ 2.400. No entanto, em novembro de 2007, já correspondia a 7,6 salários mínimos. “Para o trabalhador, resta a certeza de que, na melhor das hipóteses, mesmo que tenha contribuído em valores mais elevados, esse será o teto do seu benefício. Para benefícios maiores, só resta contratá-los no mercado” (VAZ e MARTINS, 2007, p. 194).

Para Silva (2003), quando se discute as questões relacionadas ao piso e ao teto dos benefícios da Seguridade Social, mais do que uma questão fiscal, é preciso considerar às condições sociais de existência do indivíduo que se pretende preservar, aprimorar e superar. É necessário analisar hábitos de consumo, possibilidades de acesso a bens, recursos e serviços que garantam condições dignas de existência. “Integralidade (e não parcialidade), irredutibilidade (e não redutibilidade) e paridade (e não disparidade) são princípios de justiça social” (SILVA, 2003).

Dentro dessa perspectiva, Silva faz alguns questionamentos. Por que a aposentadoria tem que ser punida com a redução da renda? Por que o tempo livre tem que significar queda do padrão de vida, opondo ativos e inativos? Quem estaria impondo tais condições a quem?

Assim sendo, a discussão sobre piso e teto da Previdência Social, de acordo com Silva, deve ser feita do ponto de vista social e não meramente econômico. “Existe uma tendência em colocar a questão dos ganhos da aposentadoria como privilégios numa tentativa de justificar o confisco geral e de nivelar por baixo os direitos sociais” (SILVA, 2003).

A importância de um benefício de aposentadoria condizente com a realidade influencia consideravelmente o mercado de trabalho. Segundo Campos e Pochmann (2007), a cada grupo de 10 brasileiros com 60 anos e mais de idade em 2005, havia cinco inativos (não

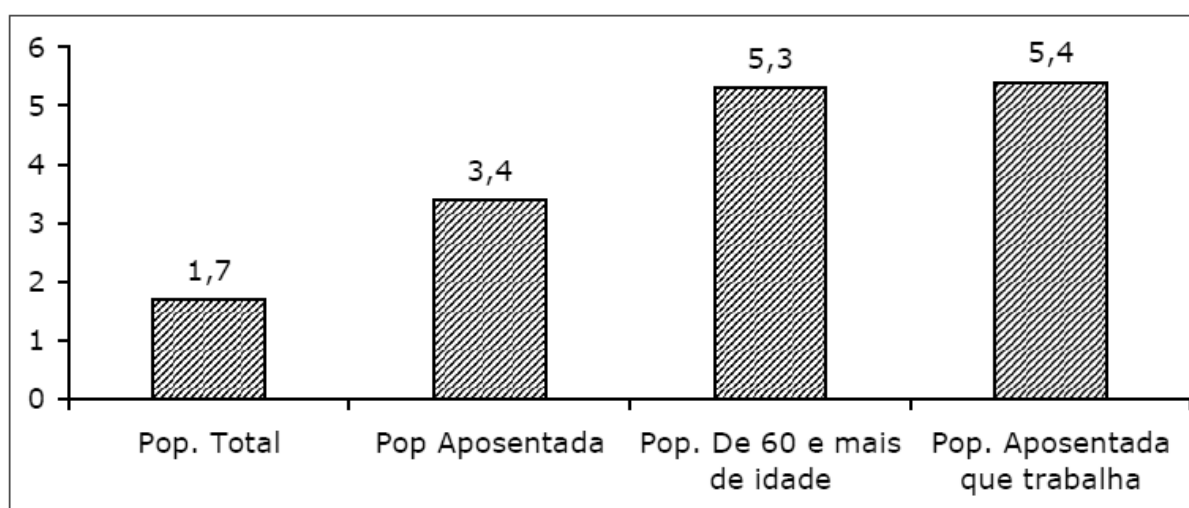
estavam no mercado de trabalho); dois aposentados que trabalhavam; e três não aposentados (dos quais dois não trabalhavam, e um trabalhava). Ou seja, para cada grupo de três pessoas com 60 anos e mais de idade, um trabalhava, mesmo que na condição de aposentado e pensionista.

Verifica-se no Brasil, entre 1992 e 2001, que a população como um todo aumentou a uma taxa média anual de 1,7% e o segmento dos aposentados cresceu 3,4% ao ano (gráfico 13). Entre os aposentados, cresceu mais rapidamente ainda o contingente daqueles que continuavam ativos no interior do mercado de trabalho. Ou seja, trata-se de uma situação em que a renda previdenciária é insuficiente para sustentar a inatividade do trabalhador.

Atualmente se constata que cerca de um terço do total dos aposentados e pensionistas permanece ativo no interior do mercado de trabalho. Desse total, quase 40% dos aposentados e pensionistas são trabalhadores domésticos e não remunerados, seguidos de 30% de trabalhadores por conta própria, 20% de empregados do setor privado, 9% de empregadores e somente 2% de funcionários públicos.

Se se considera o valor médio da aposentadoria, percebe-se que ela representa 46,2% da remuneração total recebida pelos aposentados e pensionistas que trabalham. Verifica-se assim que há uma relativa perda de eficácia do sistema previdenciário, que não se mostra plenamente capaz de assegurar condições adequadas para a inatividade da população mais idosa no Brasil (CAMPOS e POCHMANN, 2007, p. 79-80).

Gráfico 13: Brasil: Variação média anual de grupos demográficos, 1992 a 2001



Fonte: MTE – Caged/Rais apud Campos e Pochmann (2007)

4.6.4 Os problemas no mercado de trabalho prejudicam a Previdência Social

No Brasil, é de suma importância discutir o comportamento do mercado de trabalho, fundamentalmente o emprego formal, e a sua relação com a Seguridade Social, principalmente no que diz respeito à Previdência Social. É no mercado de trabalho e na relação formal de emprego que se molda todo o arcabouço legal de regulamentação das condições de uso, remuneração e Proteção Social aos ocupados e àqueles eventualmente desempregados temporariamente.

(...) é a partir da relação trabalhista formal/legal que se estabelece um tipo de mediação mais civilizada entre capital e trabalho, através da qual as relações laborais deixam de pertencer meramente à esfera privada dos negócios e passam a desfrutar de um estatuto público. O respeito ao aparato e ao ordenamento jurídico que dali emana é condição necessária para um funcionamento mais regrado, equilibrado e homogêneo deste mercado, condizente com parâmetros mínimos de civilidade e sociabilidade entre as partes (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 313).

No entanto, muitas propostas de reforma do sistema previdenciário em discussão nos meios políticos, sociais e econômicos terminam apresentando um foco estrito no próprio sistema. Além disso, propostas de reforma que tenham como referência somente as experiências de países do capitalismo central (ou de outros países com retrospectos muito distintos do brasileiro) não produzirão bons resultados em termos de eficácia, eficiência e efetividade. Isso porque a realidade do sistema previdenciário e do mercado de trabalho é diferenciada no Brasil, com fenômenos que inexistem ou são inexpressivos em países desenvolvidos. É inegável o fato de que os problemas existentes na Previdência Social brasileira decorrem, essencialmente, do funcionamento deficiente do mercado de trabalho.

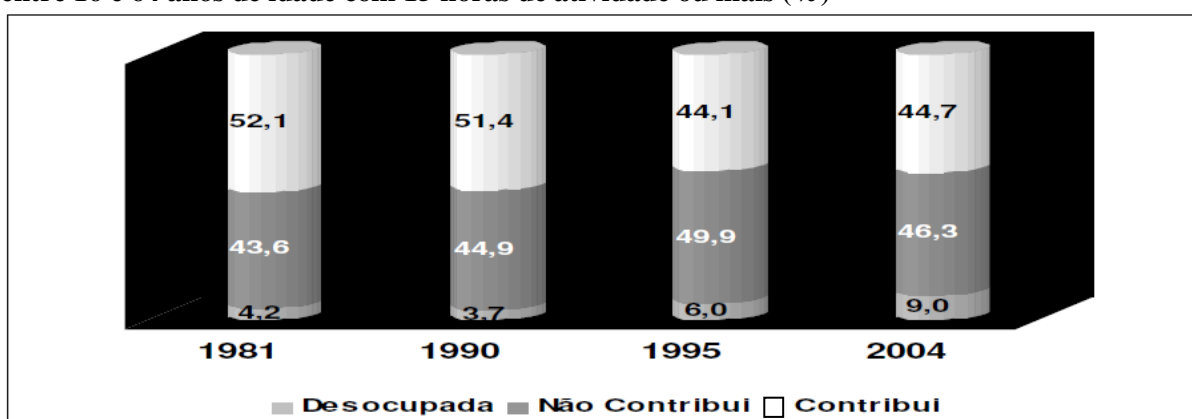
Num contexto em que ainda se desvaloriza o Estatuto do Trabalho, nunca é demais lembrar e reafirmar que o trabalho constitui uma das principais formas de socialização e desenvolvimento das diferentes dimensões sociais, econômicas, políticas e culturais da existência humana. Em sistemas econômicos organizados sob a égide do Capital, no entanto, a realização do potencial do trabalho para promover a socialização e o desenvolvimento humanos é subordinada aos objetivos da acumulação, o que, na perspectiva daqueles que dependem do trabalho para garantir seus meios de vida e os de sua família, se traduz na emergência de situações de risco à sobrevivência. Nas situações extremas, alguns segmentos populacionais persistem apenas viabilizando sua existência nas franjas do sistema econômico sob intenso risco social. No caso brasileiro, a acentuada desigualdade socioeconômica é uma característica estrutural e estruturante da sociedade, o que gera graves impedimentos ao desenvolvimento (LÚCIO, 2007, p. 91).

Para Fagnani (2007a), as características do nosso mercado de trabalho não podem ser comparadas aos países ricos, pois o tempo de trabalho (e de contribuição para a previdência) é, aqui, quase 10 anos mais longo. O jovem brasileiro (homem) entra no mercado de trabalho com 16,5 anos, já nos países desenvolvidos, essa entrada ocorre aproximadamente aos 25 anos, depois de ter completado o ensino superior.

O conjunto de constrangimentos impostos pelo funcionamento do mercado de trabalho, tais como a informalidade, o desemprego e a rotatividade, não só dificultam o acesso da população a uma série de benefícios, como também prejudicam o adequado financiamento da Previdência Social (CAMPOS e POCHMANN, 2007). “O comportamento do emprego formal é absolutamente decisivo para a evolução da arrecadação da Previdência Social” (BALTAR e LEONE, 2007, p. 81). O crescimento da arrecadação das contribuições do INSS é favorecido pela intensidade e continuidade do crescimento da economia e pela formalização das empresas e dos contratos de trabalho. Quando um empregado é contratado de acordo com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou o Estatuto do Servidor Público (ESP), ele passa a contribuir para a Previdência Social, seja pelo RGPS ou RPPS.

De acordo com Matijascic, Ribeiro e Kay (2007b, p. 277), “alguns indicadores existentes não dão margem a otimismo”, pois as condições de ocupação se mantiveram precárias nas últimas décadas e a apropriação da renda pelo público alvo da Previdência sofreu uma marcante deterioração após 1980 (gráfico 14).

Gráfico 14: PEA, situação de ocupação e contribuição para a previdência para a população entre 16 e 64 anos de idade com 15 horas de atividade ou mais (%)



Fontes: Microdados da PNAD/IBGE (1981, 1990, 1995 e 2004) apud Matijascic, Ribeiro e Kay (2007b)

A partir desses indicadores, Matijascic, Ribeiro e Kay evidenciam que é reduzido o patamar de formalização – quando é considerado o volume de contribuições para a Previdência – e houve aumento dos patamares de desemprego ou desocupação.

Segundo estudos do Ministério da Previdência Social, baseado em dados da PNAD do IBGE de 2006, considerando os trabalhadores rurais e urbanos de todo o país, dos 80,9 milhões de trabalhadores, 51,9 milhões (o equivalente a 64,1%) dispõem de cobertura previdenciária e 29,0 milhões (35,9%) são desprotegidos (tabela 13).

Tabela 13: Proteção previdenciária para a população ocupada entre 16 e 59 anos* – Brasil – 2006

Condição	Trabalhadores	
	Nº	%
Contribuintes RGPS (a)	36.931.870	45,6
Contribuintes RPPS (b)	5.637.203	7,0
<i>Militares</i>	<i>271.169</i>	<i>0,3</i>
<i>Estatutários</i>	<i>5.366.034</i>	<i>6,6</i>
Segurados Especiais RGPS ** (c)	8.049.773	9,9
Não contribuintes (d)	30.319.474	37,5
Total (e = a + b + c = d)	80.938.320	100,0
Beneficiários não contribuintes	1.285.007	1,6
Trabalhadores socialmente protegidos (a + b + c + f)	51.903.853	64,1
Trabalhadores socialmente desprotegidos (d - f)	29.034.467	35,9
<i>Desprotegidos com rendimento inferior a 1 SM</i>	<i>13.227.493</i>	<i>16,3</i>
<i>Desprotegidos com rendimento igual ou superior a 1 SM</i>	<i>15.429.425</i>	<i>19,1</i>
<i>Desprotegidos com rendimento ignorado</i>	<i>327.549</i>	<i>0,4</i>

Fonte: PNAD 2006-IBGE apud Lúcio (2007)

Elaboração: SPS-MPS

* Independentemente de critério de renda.

** Moradores da zona rural dedicados a atividades agrícolas, nas seguintes posições na ocupação: sem carteira, conta-própria, produção para o próprio consumo, construção para o próprio consumo e não remunerados.

*** Trabalhadores ocupados (excluídos os segurados especiais) que, apesar de não contribuintes, recebem benefícios previdenciários.

No caso dos trabalhadores regidos pela CLT, a baixa arrecadação do INSS está relacionada ao fato de contribuírem para a Previdência Social somente 49% das pessoas ocupadas, porque o emprego formal abrange somente 39% das pessoas em atividade. Da população adulta ocupada entre 30 a 59 anos, 54% contribui e, conseqüentemente, 46% não contribui para a Previdência Social. Estes resultados refletem o fato de que apenas 41% desta parte da população tem emprego formal. A participação do emprego formal da população entre 20 a 29 anos é apenas um pouco maior, atingindo 46,5% (BALTAR e LEONE, 2007, p. 81). O emprego sem carteira assinada em estabelecimento e no serviço doméstico remunerado atinge 33,5% dos ocupados com 20 a 29 anos e 22,5% dos ocupados com 30 a 59 anos. Entre os trabalhadores por conta-própria e os empregadores, 16% dos ocupados têm entre 20 e 29 anos e 33% dos ocupados têm entre 30 e 59 anos. No entanto, uma parcela muito grande dos

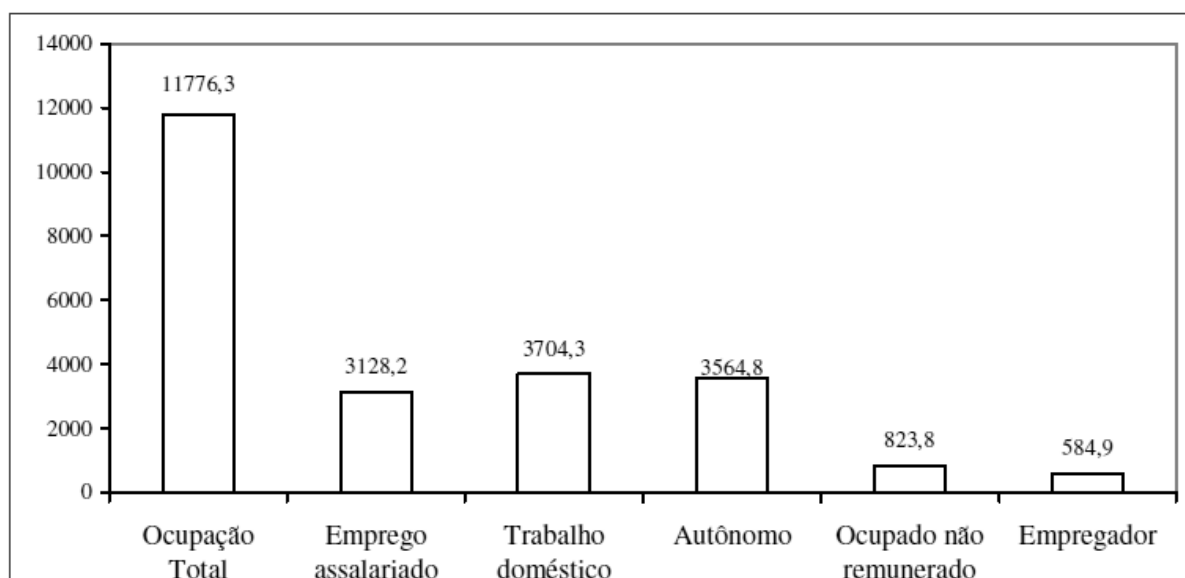
adultos que são empregadores ou trabalhadores por conta-própria não teve oportunidade de acesso ou preservação de um emprego formal e foi obrigada a tentar se estabelecer com um negócio próprio de baixa remuneração. Esses trabalhadores mal remunerados têm dificuldades para contribuir como autônomos para a Previdência Social (BALTAR e LEONE, 2007, p. 82).

A análise referente à posição na ocupação também é importante. O fato do Brasil possuir uma sociedade com grande número de trabalhadores autônomos e de empregadores, sem falar em empregados domésticos (...), sempre representou um desafio importante para aumentar a cobertura da proteção previdenciária e garantir um nível estável de arrecadação, posto que são os assalariados o público-alvo desse tipo de programa (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007b, p. 278).

Entre as décadas de 1930 e 1970 havia uma convergência na geração de postos de trabalho assalariados e a formalização do emprego, mas a partir de 1980, a situação alterou-se consideravelmente. Entre 1940 e 1980, com a economia brasileira crescendo a uma taxa média de 6 a 7% ao ano, a cada 10 postos de trabalho abertos, oito eram assalariados, sendo sete com carteira assinada. A partir de 1990, quando a economia nacional registrou baixo ritmo de expansão, acompanhado de forte instabilidade na produção, somente três a cada 10 postos de trabalho abertos foram assalariados, sendo um com contrato de trabalho formal (legal) e dois informais (ilegais). “A maior parte da ocupação gerada (sete a cada 10) não foi formal (legal), nem informal (ilegal), mas a-legal, uma vez que não era assalariada e não contava com regulação pública adequada” (CAMPOS e POCHMANN, 2007, p. 67). Entre o final da década de 1980 e o começo da década atual, 1.472,2 mil pessoas ingressaram no mercado de trabalho a cada ano, sendo que somente duas a cada grupo de três pessoas conseguiram algum tipo de ocupação. Do total de 11,8 milhões de ocupações geradas, a maior parte foi de postos de trabalho não assalariados. Ou seja, 73% das ocupações constituídas no país foram não-assalariadas, fundamentalmente relacionadas ao trabalho autônomo e doméstico. O emprego assalariado, propriamente dito, respondeu somente por 26,6% do total das ocupações. Em relação às ocupações geradas no Brasil entre 1989 e 2001, o trabalho doméstico foi o que apresentou maior taxa de expansão, acompanhado as ocupações autônomas e de empregador (gráfico 15). No emprego assalariado, o contrato formal de trabalho cresceu acima dos postos de trabalho assalariados informais (gráfico 16). No entanto, em relação às ocupações totais geradas, somente 26,2% do total de ocupações abertas entre 1989 e 2001 fizeram parte do segmento contributivo (gráfico 17). Diante do comportamento do mercado de trabalho, o financiamento do sistema previdenciário foi intensamente

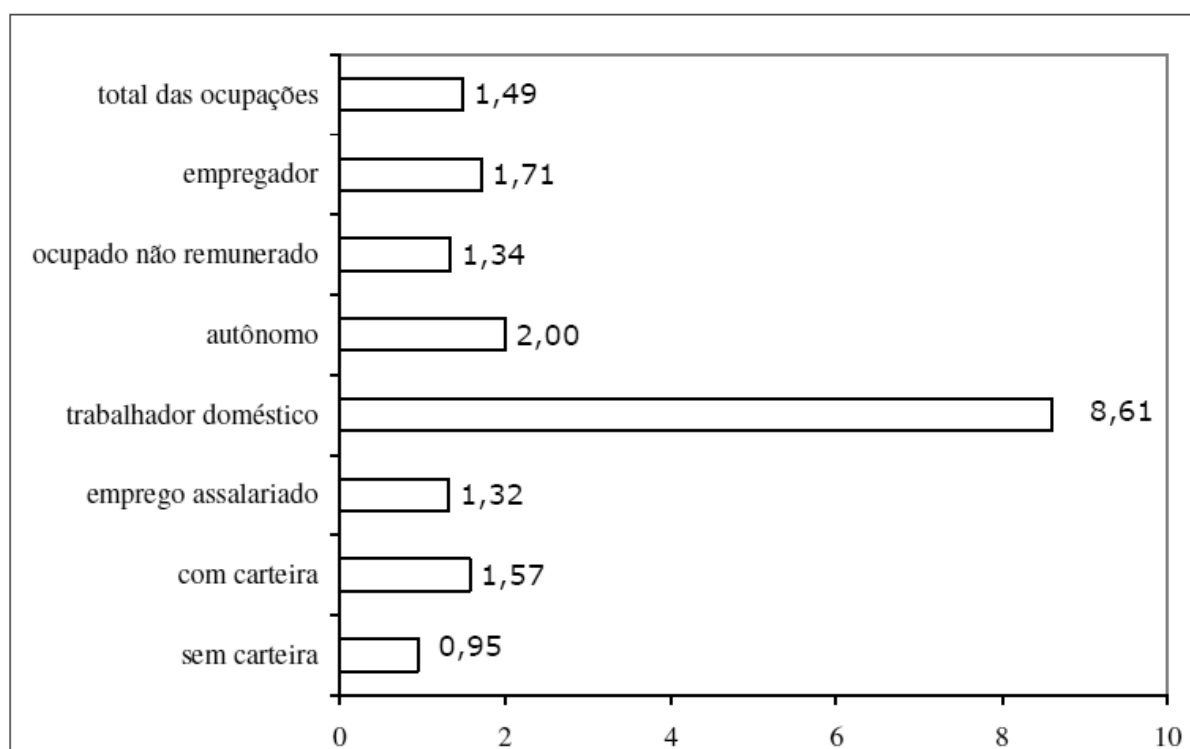
impactado. "Enfrentar a situação da informalidade requer melhor análise de sua natureza e manifestação, bem como a implementação de políticas públicas de novo tipo no Brasil, especialmente em relação às ocupações alegais" (CAMPOS e POCHMANN, 2007, p. 70).

Gráfico 15: Brasil - Saldo entre as ocupações criadas e destruídas entre 1989 e 2001 (em mil)



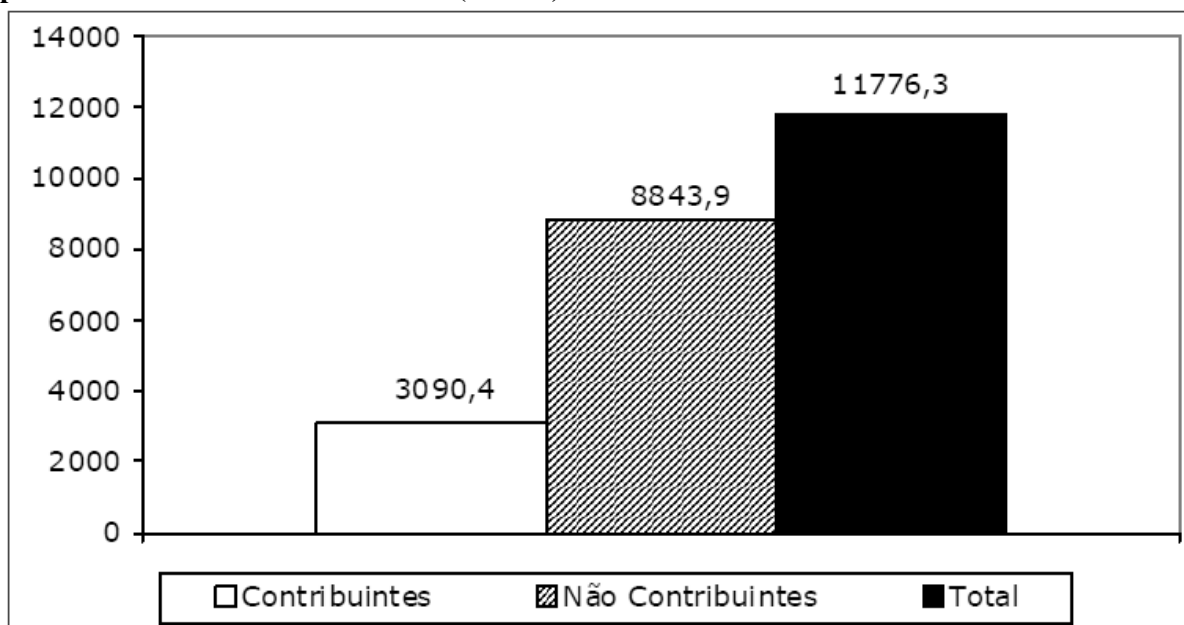
Fonte: IBGE-PNAD ajustada apud Campos e Pochmann (2007)

Gráfico 16: Brasil: Taxa de variação média anual das ocupações entre 1989 e 2001 (em %)



Fonte: IBGE-PNAD ajustada apud Campos e Pochmann (2007)

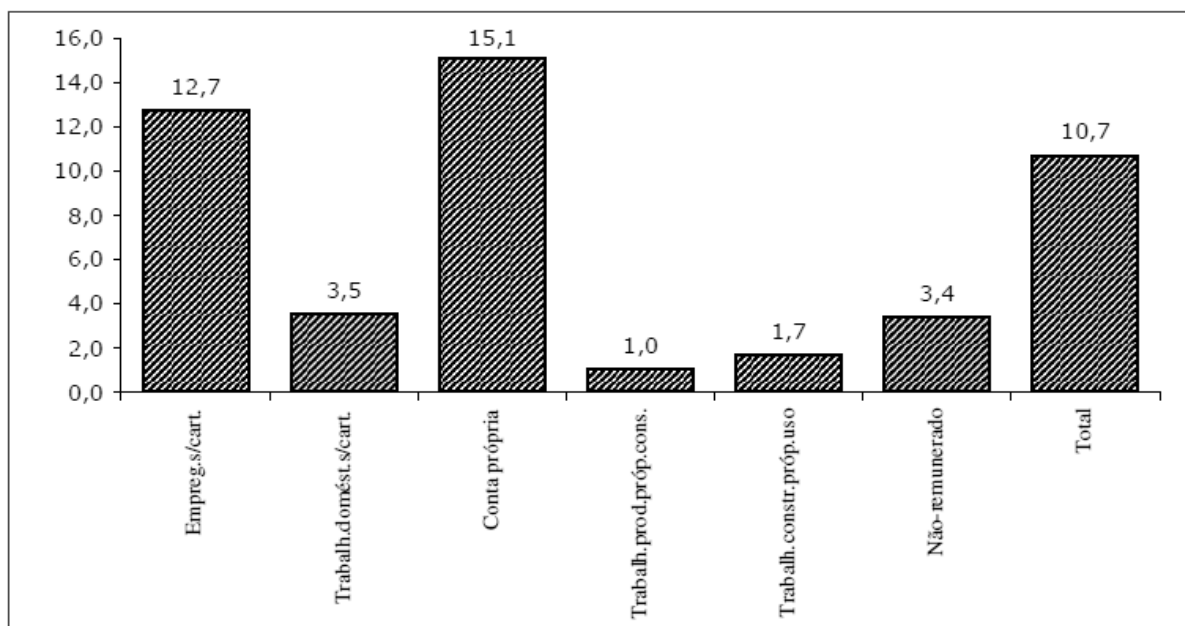
Gráfico 17: Brasil – Saldo das evoluções das ocupações com contribuição e não contribuição à previdência social entre 1989 e 2001 (em mil)



Fonte: IBGE-PNAD ajustada apud Campos e Pochmann (2007)

As informações da PNAD (gráfico 18) mostram que apenas 15,1% dos trabalhadores por conta-própria contribuem para a Previdência Social atualmente no Brasil. Essa contribuição é ainda menor entre os empregados sem carteira (12,7%), empregados domésticos sem carteira (3,5%), trabalhadores não-remunerados (3,4%), trabalhadores na produção para o próprio consumo (1,0%) e dos trabalhadores na construção para o próprio uso (1,7%) (CAMPOS e POCHMANN, 2007, p. 70). “Constata-se então que, de fato, a relação entre trabalhadores ilegais, a-legais e a previdência é bastante rarefeita. Na média, não mais que 10,7% desses trabalhadores contribuem para a previdência” (CAMPOS e POCHMANN, 2007, p. 71).

Porém, as melhorias verificadas no mercado de trabalho nos últimos anos contribuíram para algumas mudanças em relação à ocupação no Brasil (tabela 14). Segundo dados divulgados pela ANFIP (2009), os trabalhadores ocupados em relações não capitalistas de produção – como os sem remuneração ou na construção para o próprio uso ou na produção para o próprio consumo – representavam, em 1995, um em cada sete trabalhadores. Em 2007 essa relação foi de um em cada nove trabalhadores ocupados. A melhoria desse quadro é explicado pela geração de empregos entre 2004 e 2007. Nesse período, a população ocupada cresceu 10,6 milhões e o total de empregos, 8,5 milhões, sendo que a maior parte, 7,4 milhões, se deu pelo incremento das ocupações formais.

Gráfico 18: Brasil – Taxa de contribuição à previdência social por tipo de ocupação em 2006 (%)

Fonte: IBGE-PNAD ajustada apud Campos e Pochmann (2007)

O destaque dessa evolução se deve a redução dos trabalhadores ocupados sem remuneração, de 7 milhões para 5,3 milhões de trabalhadores, quanto o total de ocupados aumentou de 69,6 milhões para 90,8 milhões. “Assim, o que representava 10% do total de ocupados em 1995 e foi reduzido para pouco menos de 6%, em 2007” (ANFIP, 2009, p. 41).

Tabela 14: Pessoas ocupadas, por posição na ocupação - 1995 e de 2001 a 2007

Posição na ocupação no trabalho principal	milhões de trabalhadores ocupados								Proporção %			
	1995	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1995	2001	2004	2007
Total	69,6	75,5	79,0	80,2	84,6	87,2	89,3	90,8	100	100	100	100
Empregados	35,7	40,9	42,8	43,6	46,7	48,0	50,1	52,1	51,2	54,2	55,2	57,4
Trabalhadores domésticos	5,1	5,9	6,1	6,2	6,5	6,7	6,8	6,7	7,4	7,8	7,7	7,4
Conta própria	15,7	16,8	17,6	17,9	18,6	18,9	18,9	19,2	22,6	22,3	22,0	21,2
Empregadores	2,7	3,2	3,4	3,4	3,5	3,7	4,0	3,4	3,9	4,2	4,1	3,8
Trabalhadores na construção para o próprio uso e para o próprio consumo	3,4	3,0	3,3	3,5	3,5	4,0	4,2	4,0	4,9	4,0	4,1	4,4
Não remunerados	7,0	5,6	5,8	5,7	5,9	5,9	5,4	5,3	10,0	7,4	7,0	5,9
Trabalhadores ocupados com entre 10 e 14 anos		1,9	1,9	1,7	1,7	1,9	1,7	1,6		2,6	2,0	1,8
Não remunerados e próprio uso ou para o próprio consumo	10,4	8,6	9,1	9,1	9,4	9,9	9,6	9,3	14,9	11,4	11,5	11,4

Fonte: PNADs- IBGE. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP

Apesar de todos os problemas envolvendo o mercado de trabalho brasileiro, é possível perceber que uma pequena melhoria do quadro de formalização das relações de trabalho,

verificada de forma mais acentuada após 2003, tem se refletido nas contas do INSS⁵¹. A arrecadação, descontada a inflação, vem crescendo em ritmo análogo ao do emprego formal que, por conta da recuperação da elasticidade do emprego ao crescimento da economia e da formalização das empresas e dos contratos de trabalho, tem sido significativamente maior do que o do crescimento do PIB. Em um contexto de moderado crescimento econômico em 2005 e 2006, o emprego formal cresceu ao ritmo anual de 4,4% nesses dois anos, bastante maior que o crescimento anual do PIB, que foi de 3,3% (BALTAR e LEONE, 2007, p. 84).

A doutrina e a ideologia de que o país não poderia crescer mais de 3,5% ao ano, tantas vezes represadas, estão sendo negadas pela realidade. Esses sinais positivos no crescimento do emprego formal alcançados em 2007 fizeram com que a receita do INSS em junho fosse recorde. Em agosto, as contratações de empregados com carteira assinada ajudaram a previdência social a apresentar pela primeira vez desde os anos 90 uma redução de 20% no alegado “déficit” em suas contas em relação a agosto de 2006 (FAGNANI, 2007a, p. 15-16).

O aumento da formalização dos contratos de trabalho no emprego assalariado em estabelecimento é expressivo. A soma dos empregados com carteira de trabalho mais os militares e estatutários cresceu 4,1%, em 2005, e 5,2%, em 2006. Já os empregados sem carteira não apresentaram aumento em 2005 e cresceram 2,3%, em 2006. O emprego formal, na média dos dois anos, aumentou 4,7% e o emprego sem carteira 1,2%. Ou seja, o emprego sem carteira em estabelecimento não chegou a diminuir e, pelo contrário, até aumentou bastante em 2006, mas o emprego formal cresceu muito mais, e 89% do aumento total do emprego em estabelecimento correspondeu à ampliação do emprego formal (BALTAR e LEONE, 2007, p. 85).

Não obstante seis anos de crescimento do emprego formal, segundo a PNAD, cujo incremento médio entre 2001/2006 se situa ao redor de 4% a.a., ritmo que se mantém também em 2007, o tamanho do setor formal (segurados da Previdência), relativamente à População Economicamente Ativa, ainda é pequeno – da mesma proporção que o era em 1980 (cerca de 56% da PEA). Essa situação peculiar do mercado de trabalho e dos sistemas previdenciários no Brasil, evidencia na perspectiva de longo prazo da política social, a necessidade de incluir e ampliar significativamente a cobertura do seguro social, para o que conta favoravelmente o ciclo de filiação ora em curso (DELGADO, 2007, p. 307).

⁵¹ Ainda não é possível ter a noção exata da influência que a atual crise econômica mundial terá nessa evolução positiva do mercado de trabalho brasileiro.

Estudo da ANFIP (2009) baseado em dados da PNAD 2007 revela que pela primeira vez, desde os anos 1990, a maior parte dos trabalhadores ocupados nas regiões metropolitanas está contribuindo e sob proteção de um regime previdenciário (tabela 15).

Tabela 15: Evolução de indicadores do mercado de trabalho, nas regiões metropolitanas, diversos exercícios - em milhares

	1992	1999	2002	2004	2007
Total de trabalhadores ocupados	65,4	71,7	76,1	82,8	90,8
Contribuintes para qualquer sistema previdenciário	28,5	31,2	34,8	39,1	46,1
% de trabalhadores protegidos	43,6%	43,5%	45,7%	47,2%	50,8%
Total de empregados	34,2	36,8	42,8	46,3	52,1
% empregados entre ocupados	52,3%	51,3%	56,2%	55,9%	57,4%
Empregados, exceto servidores estatutários e militares	30,2	32,1	37,8	40,7	45,9
Empregados com carteira	19,4	19,6	23,2	25,6	30,2
% empregados com carteira	64,2%	61,1%	61,4%	62,9%	65,8%
Ocupações formais (carteira, estatutários e militares)	23,4	24,3	28,2	31,2	36,4
% ocupações formais entre os ocupados	35,8%	33,9%	37,1%	37,7%	40,1%

Fonte: Anfip e Fundação Anfip

Os dados da tabela revelam uma reversão parcial do processo de precarização do trabalho ocorrido na década de 1990, decorrente da expansão do emprego formal realizado nos últimos anos, principalmente após 2004. De 2004 a 2008 a ocupação cresceu 8,0 milhões e as ocupações formais 5,2 milhões.

De acordo com dados do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego, do Ministério do Trabalho e do Emprego (CAGED), de 2000 a 2003, anos de baixo crescimento econômico, foram criados 2,6 milhões de empregos com carteira, uma média anual de 654 mil (tabela 16). Porém, a partir de 2004, a criação de empregos formais foi mais intensa, decorrente de um crescimento econômico mais acentuado. Em 2004 foram criados 1,8 milhão de postos com carteira assinada. Entre 2004 e 2008, o saldo acumulado foi de 7,4 milhões, numa média anual de 1,5 milhão de novos postos. “A geração de empregos em 2008 seria ainda melhor se a crise não tivesse destruído milhares de postos de trabalho no 4º Trimestre” (ANFIP, 2009, p. 39).

O crescimento e a formalização da economia, das empresas e dos empregos tiveram efeitos muito positivos na economia como um todo, pois além da ampliação da cidadania, a expansão da produção e da renda (pessoas e empresas) determinou o crescimento das receitas públicas sem que mudanças na legislação tivessem ampliado alíquotas ou base de incidência.

Esse aumento da arrecadação, propiciado pelo crescimento da capacidade econômica da sociedade, é muito diferente do arrocho fiscal determinado após o acordo com o FMI (1998). No período 1998-2003, a elevação da

carga tributária pode ser associada a uma tributação mais pesada, criação de novos impostos e/ou a majoração das alíquotas. Após 2004, o aumento da arrecadação veio de uma maior lucratividade das empresas e da formalização da economia e do mercado de trabalho, associados a um ciclo de crescimento econômico (ANFIP, 2009, p. 48).

Tabela 16: Mercado formal de trabalho. Contratações, demissões, saldo resultante de empregos e a relação entre contratações e demissões - 1995-2008

	Contratações (a)	Demissões (b)	Saldo	(a)/(b) %
1995	9.301.852	9.502.098	-200.246	97,9
1996	8.265.118	8.536.344	-271.226	96,8
1997	8.421.987	8.457.722	-35.735	99,6
1998	8.067.390	8.649.134	-581.744	93,3
1999	8.181.425	8.377.426	-196.001	97,7
2000	9.668.132	9.010.536	657.596	107,3
2001	10.351.643	9.760.564	591.079	106,1
2002	9.812.379	9.049.964	762.415	108,4
2003	9.809.343	9.163.910	645.433	107,0
2004	10.570.677	8.695.308	1.875.369	121,6
2005	12.179.001	10.925.020	1.253.981	111,5
2006	12.831.149	11.602.463	1.228.686	110,6
2007	14.341.289	12.723.897	1.617.392	112,7
2008	16.659.331	15.207.127	1.452.204	109,5
2004-2008	66.581.447	59.153.815	7.427.632	112,6

Fonte: MTE - Caged apud ANFIP (2009)

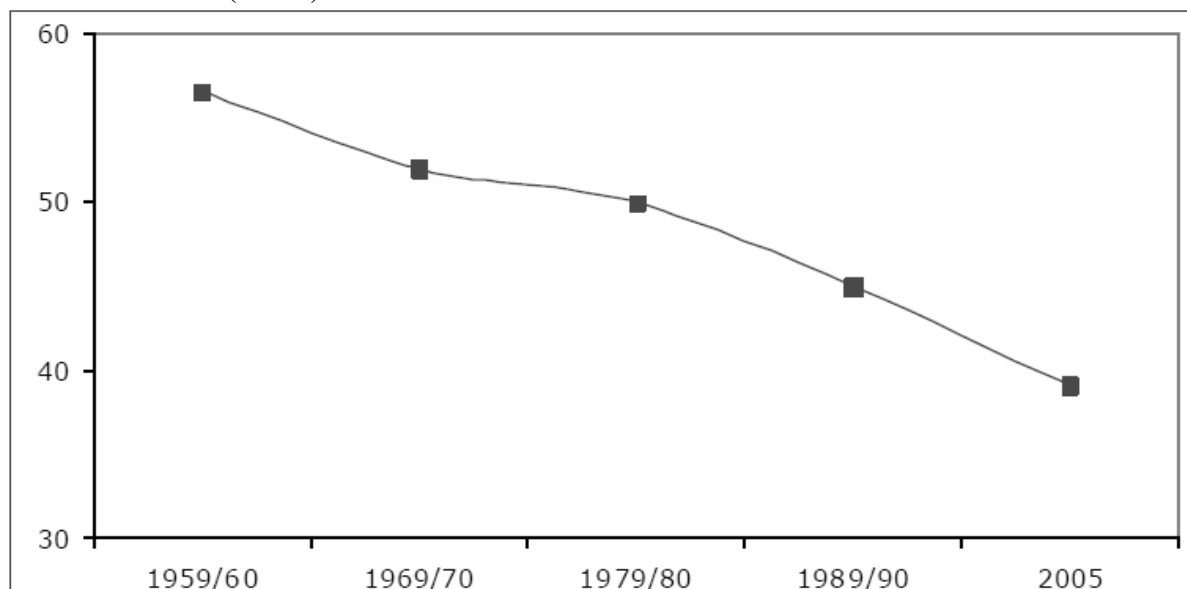
Delgado (2007) aponta ser necessário manter e prorrogar o ciclo de formalização previdenciária recente, por pelo menos mais uma década. Assim, mantendo o ritmo do período recente, se atingiria, até 2017, uma cobertura não inferior a 2/3 da força de trabalho no sistema previdenciário, aumentando a proporção de contribuintes financeiros na Seguridade Social. “Esta é uma condição indispensável à ampliação significativa do seguro social, recuperando perdas dos anos 80 e 90 e elevando a cobertura ativa nos próximos dez anos” (DELGADO, 2007, p. 298).

A proporção de trabalhadores totalmente desprotegidos caiu de 39,2% para 36,6% entre 2002 e 2006 (PNAD). A redução proporcional não é desprezível e a inversão da tendência dos últimos anos é alentadora. Mas a desproteção ainda é notavelmente alta (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 310).

O modelo econômico e político neoliberal, que levou países a se submeterem a uma concorrência predatória em âmbito mundial, afetou intensamente o mundo do trabalho, com a geração de empregos e postos de trabalho de baixa remuneração.

No Brasil, mesmo nos períodos de maior crescimento econômico, a expansão do emprego veio, como em todo o mundo, acompanhada de um rebaixamento dos níveis de salários. No país, além da presença de relações de trabalho não capitalistas, ou seja, não-assalariadas, a concentração de ocupações de baixa remuneração impediu que a parcela salarial crescesse mais rapidamente que o Produto Interno Bruto, movimento esse que se intensificou nas décadas de 1980 e 1990 (gráfico 19). Dessa forma, “seria crucial interromper a tendência de queda na parcela salarial, pois permitiria ampliar a receita previdenciária no Brasil” (CAMPOS e POCHMANN, 2007, p. 66).

Gráfico 19: Evolução da participação do rendimento do trabalho da renda nacional no Brasil em anos selecionados (em %)



Fonte: IBGE - Contas Nacionais apud Campos e Pochmann (2007)

Os dados do Caged mostram que entre contratações e demissões no mercado formal de trabalho, entre 1995 e 2008, somente há criação de novos postos nas faixas de remuneração abaixo de dois salários mínimos e, em alguns anos, nas faixas entre 2 e 3 salários mínimos (tabela 17). O resultado é negativo em todas as faixas com remuneração superior. “Isto significa que, ao longo dos anos, esses postos com maiores salários têm diminuído” (ANFIP, 2009, p. 45). Até 1999, em média, menos da metade das contratações estavam abaixo desse valor. Esse percentual subiu intensamente. Em 2001, 61% das contratações já se davam abaixo desse referencial; em 2003, 73% e, a partir de 2003, atingiu-se a casa dos 80%.

Tabela 17: Saldo anual de contratações e demissões, em postos formais de emprego - por faixa salarial, em salários mínimos, e a participação das contratações com até dois salários mínimos frente ao total de admissões - 1995 a 2008

Faixa salarial	1995-1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
até 1,0	750,1	196,1	226,2	305,3	319,1	355,1	146,4	504,3	517,9	26,7
1,01 a 2,0	1.069,4	614,1	692,9	896,8	772,5	1.321,9	1.272,8	1.045,4	1.304,6	1.555,8
2,01 a 3,0	-210,9	148,8	32,8	-12,3	-72,8	90,9	77,6	-81,8	-39,4	174,9
3,01 a 4,0	-674,2	-42,6	-78,7	-113,7	-106,5	-44,4	-44,3	-74,0	-46,3	-118,5
4,01 a 7,0	-1.222,8	-145,6	-160,8	-176,6	-157,3	-120,5	-111,9	-103,7	-85,0	-112,8
+ de 7,01	-1.235,4	-141,0	-133,5	-149,6	-129,2	-105,6	-94,2	-70,5	-47,7	-79,2
IGNORADO	217,4	20,6	2,4	2,6	6,8	10,7	7,4	9,0	13,2	-11,8
Total	-1.307,0	650,0	581,0	752,0	632,0	1.508,0	1.254,0	1.229,0	1.617,0	1.435,0
Total de admissões no exercício	42.237,8	9.668,1	10.351,6	9.812,4	9.809,3	10.570,7	12.179,0	12.831,1	14.341,3	16.659,3
Contratações com até 2 SM	20.456,3	5.234,7	6.319,4	6.789,2	7.178,2	7.748,1	8.513,8	10.362,8	11.762,8	13.698,6
% contratações até 2 SM	48,4	54,1	61,0	69,2	73,2	73,3	69,9	80,8	82,0	82,2

Fonte: MTE - Caged apud ANFIP

Matijascic, Ribeiro e Kay (2007b), destacam ser importante a realização de uma análise dos valores pagos a título de remuneração para cada tipo de ocupação devido a sua influencia direta na situação de contribuição para a Previdência. A análise realizada por esses autores revela que são os empregados contribuintes, ou seja, o público alvo da Previdência, os que mais sofrem perdas em relação a 1981 (tabela 18). Os empregadores e os trabalhadores por conta própria obtiveram ganhos modestos. As recuperações observadas em 1995, decorrentes do Plano Real, não se sustentaram ao longo do tempo. Já entre os não contribuintes o movimento foi um pouco diferente, contando com modestos ganhos em relação a 1981. “Mas, cabe destacar, os empregados com carteira não contribuintes, que obtiveram grandes ganhos, são pouco numerosos e estão relacionados a algumas situações jurídicas especiais” (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007b, p. 278).

Tabela 18: Remuneração média por posição na ocupação da população com 15 horas de atividade ou mais segundo a contribuição para a previdência em anos selecionados – R\$ de Maio de 2006

Status na ocupação	Não contribui				Contribui			
	1981	1990	1995	2004	1981	1990	1995	2004
Empregado com carteira	428	286	1.060	1.327	1.037	845	1.093	912
Empregado sem carteira	314	314	392	365	1.138	1.323	1.274	1.039
Conta-própria	463	472	637	530	1.176	1.389	1.873	1.542
Empregador	1.686	1.479	1.932	1.668	2.936	3.086	4.035	3.181

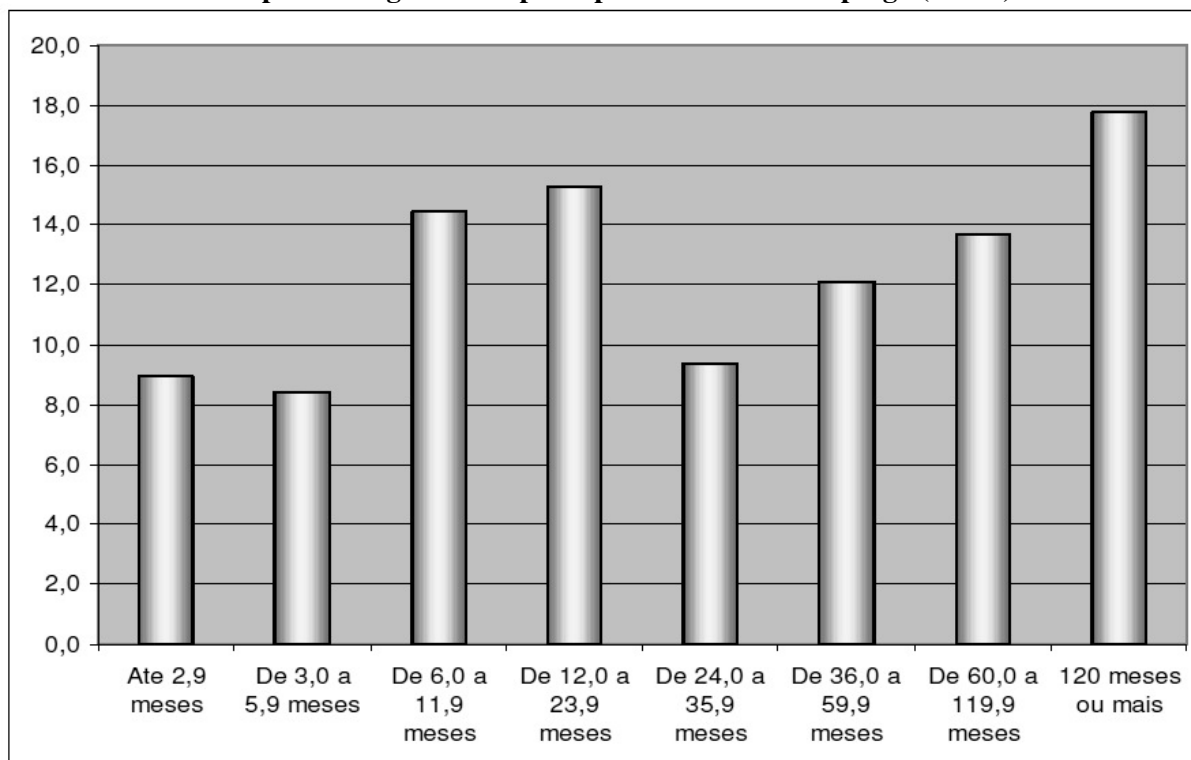
Fontes: Microdados da PNAD/IBGE (1981, 1990, 1995 e 2004) apud Matijascic, Ribeiro e Kay (2007b)

A rotatividade no mercado de trabalho no Brasil é outro elemento que tende a causar constrangimentos à arrecadação do INSS. Em função da elevada taxa de rotatividade no

mercado de trabalho, o empregado-médio tem enorme dificuldade para pagar todas as contribuições mensais para a Previdência Social, comprometendo o atendimento dos requisitos mínimos para o acesso à aposentadoria e tornando mais vulnerável o financiamento do sistema previdenciário.

Segundo análise de Lúcio (2007) sobre dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2005, divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, 31,8% dos assalariados com carteira e funcionários públicos estatutários alcançavam no máximo um ano no mesmo emprego (gráfico 20).

Gráfico 20: Distribuição dos assalariados do setor privado com carteira assinada e dos estatutários do setor público segundo tempo de permanência no emprego (em %) – Brasil – 2005



Fonte: RAIS/TEM apud Lúcio (2007)

Em 2006, segundo as informações da PNAD, dos empregados com carteira em todo o Brasil, 5,9 milhões estavam trabalhando há menos de 1 ano (20,8% do total de empregados). Para 3,7 milhões destes, a cada período de 12 meses, só cinco meses são trabalhados com contribuição à Previdência Social (CAMPOS e POCHMANN, 2007). Essa situação compromete seriamente os benefícios previdenciários dos trabalhadores.

No caso dos 3,7 milhões de indivíduos que a cada 12 meses só trabalham/contribuem cinco (13,1% dos empregados com carteira no Brasil),

a habilitação para a aposentadoria por tempo de contribuição é consideravelmente difícil. Afinal, só num lapso de tempo de aproximadamente 84 anos eles conseguirão reunir o tempo necessário de trabalho/contribuição para se aposentar. Se considerarmos que, em média, essas pessoas iniciaram sua vida laboral aos 15 anos de idade, só por volta dos 99 anos de idade conseguirão aposentar-se por tempo de contribuição. E esse cenário é pouco realista, pois a expectativa de vida ao nascer está, na média da população brasileira, em 70 anos atualmente (lembrando que esta média deve ser mais baixa para o grupo de empregados aqui analisado, dadas suas características socioeconômicas – desempenho de ocupações com maior incidência de doenças/acidentes laborais, com maiores jornadas de trabalho, com menores remunerações e assim por diante) (CAMPOS e POCHMANN, 2007, p. 77-78).

Para outros 2,2 milhões (7,7% dos empregados com carteira no país), em 1 ano, apenas nove meses são efetivamente trabalhados de forma contributiva. Nesse caso, aposentar-se é um pouco menos difícil, pois esses trabalhadores atingirão os requisitos para se aposentar em cerca de 47 anos de trabalho (CAMPOS e POCHMANN, 2007).

Considerando que, em média, essas pessoas começaram sua vida profissional aos 15 anos de idade, por volta dos 62 anos ter-se-ão habilitado para a aposentadoria por tempo de contribuição. Esta projeção é bem pouco realista, dada a expectativa de vida no Brasil, e não se pode dizer que traga alento a essa parcela dos trabalhadores brasileiros. Aposentar-se por tempo de contribuição permanece uma meta incerta (CAMPOS e POCHMANN, 2007, p. 78).

Em suma, a intermitência da contribuição dos empregados prejudica decisivamente a receita da Previdência Social. “A descontinuidade dos vínculos empregatícios e os baixos rendimentos auferidos colocam obstáculos expressivos à garantia da continuidade sustentada das contribuições previdenciárias” (LÚCIO, 2007, p. 97).

Um exemplo cada vez mais frequente deste processo é constituído por uma cadeia de eventos que inicia-se com este paradoxo: o aumento da incidência de situações de desemprego dificulta o acesso ao seguro-desemprego. Como este só pode ser concedido a cada 16 meses (caso o requerente tenha sido assalariado formal durante os 6 meses imediatamente anteriores à concessão) ou a cada 2 anos (para o que faz-se necessário que o interessado tenha sido assalariado formal durante 15 dos 24 meses anteriores), os trabalhadores vitimados pela alta rotatividade ficam, assim, privados deste benefício. Acontece que o recebimento de seguro-desemprego é um dos critérios para a extensão do período de graça e o tempo médio de procura de trabalho era, em 2005, maior que a duração ordinária deste último; assim, estes trabalhadores perdem também a cobertura previdenciária. Ainda que esta seja posteriormente recobrada, as lacunas contributivas resultantes deste processo, conjugadas com a elevação da carência das aposentadorias por

idade e tempo de contribuição, têm o efeito de retardar ou impedir o acesso a elas (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 328).

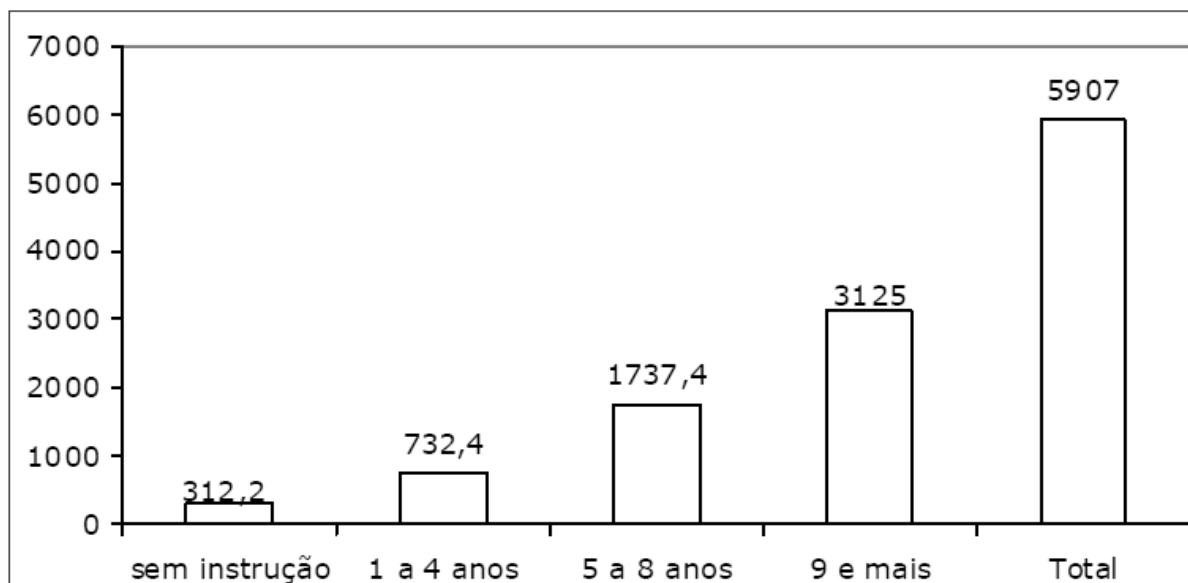
Segundo Bruno (2007) as relações de trabalho assalariado correspondem a 68% da população ocupada e a massa salarial no Brasil responde por cerca de 61% do consumo final das famílias. Esses dados mostram que os salários são um importante componente da demanda de consumo, “apesar do discurso em voga nos anos 90 de perda da centralidade do trabalho” (BRUNO, 2007, p. 107).

Não há, portanto, nenhum indício de existência de um processo irreversível de “des-salarização” da economia brasileira. A questão fundamental é que o baixo ritmo de acumulação de capital fixo produtivo não tem permitido uma expansão da ocupação de forma compatível com o crescimento da população economicamente ativa. No entanto, se o atual regime de crescimento ainda necessita do emprego assalariado, ele busca liberar-se das formas mais estáveis de contratualização que lhes imponham custos e riscos considerados elevados, segundo as normas de rentabilidade impostas pelos mercados financeiros globalizado (BRUNO, 2007, p. 107).

O desemprego foi outro elemento essencial para explicar a redução da receita do sistema previdenciário a partir de 1990. Entre 1989 e 2001, os desempregados passaram de 1,9 milhão de pessoas, para 7,8 milhões, ou seja, mais 5,9 milhões foram excluídos do mercado de trabalho, prejudicando gravemente o próprio financiamento da Previdência (gráfico 21).

Dos 8,2 milhões de indivíduos em desemprego aberto em todo o Brasil, em 2006, 4,7 milhões não realizaram nenhum trabalho no período anterior de quase 1 ano, ao passo que outros 3,5 milhões o fizeram. Entre estes últimos, somente 1,6 milhão contribuíram para a Previdência durante este período em que trabalharam. Assim, entre as pessoas desempregadas, é extremamente rarefeita a ligação com a Previdência Social (CAMPOS e POCHMANN, 2007).

O Brasil aliou ao medíocre comportamento da economia o convívio com políticas econômicas de corte neoliberal. Com isso, o país assistiu, não apenas à abertura comercial, produtiva, financeira e tecnológica, mas também à desregulação da concorrência intercapitalista e a desregulamentação do trabalho. (...) Em função disso, o desemprego ampliou-se de modo que o país jamais antes conhecera (CAMPOS e POCHMANN, 2007, p. 73).

Gráfico 21: Brasil: Saldo do desemprego por anos de instrução entre 1989 e 2001 (em mil)

Fonte: IBGE-PNAD ajustada apud Campos e Pochmann (2007)

A situação do desemprego juvenil, que atinge trabalhadores entre 16 e 24 anos, é ainda mais preocupante. Nessa faixa etária, o desemprego é mais de três vezes superior ao da taxa dos trabalhadores com 25 anos ou mais. Levando-se em conta as atuais regras de aposentadoria, a maior parte dos trabalhadores brasileiros dificilmente terá condições de comprovar tempo de contribuição para o sistema de Previdência (FAGNANI, 2007).

A elevação do desemprego e, principalmente, do tempo de procura de trabalho convertem-na em elemento complicador do cumprimento dos requisitos contributivos da legislação previdenciária. Uma vez que o tempo médio de colocação no emprego se reduz e as lacunas entre um emprego e outro se ampliam, aumentam os episódios de perda da condição de segurado e de não-preenchimento da carência das aposentadorias por idade e tempo de contribuição – no que joga papel importante também a elevação desta carência, que passou de 78 contribuições, em 1995, a 144 em 2005 (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 319).

Segundo Cardoso Jr. e Magalhães, dados do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), relativos às principais regiões metropolitanas do país, mostram que o seguro-desemprego não tem sido suficiente para financiar a busca por emprego de sequer metade dos trabalhadores com direito ao benefício. Assim sendo, esta insuficiência do seguro-desemprego – decorrente de fatores como a limitação do acesso em função da permanência no mercado formal de mão-de-obra, a baixa duração e o teto irrisório – compromete seu objetivo original e a capacidade futura de se obter o benefício da aposentadoria.

De acordo com Cardoso Jr. e Magalhães, a reforma da concepção do seguro-desemprego é essencial. Os autores acreditam que um seguro-desemprego universal e de duração condizente com a realidade do mercado de trabalho brasileiro e com os parâmetros internacionais limita a formação do ciclo estrutural de pobreza; além de possibilitar uma redistribuição de despesas entre os componentes da Seguridade Social e do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), desonerando a Previdência. A duração do benefício “deveria ser ampliada para no mínimo um ano e tornada maior para trabalhadores de idade mais avançada, aproximando-se dos padrões internacionais” (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p.332).

Uma Previdência Social sólida e inclusiva e um sistema econômico com dinamismo são condições necessárias para se evitar que, com o envelhecimento populacional, proporções crescentes de idosos passem a depender das transferências de renda viabilizadas pela Assistência Social e de suas regras, em geral, e valores de benefícios, em particular. O insucesso na promoção de crescimento econômico socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável, pressionará, por uma combinação de fatores, as finanças públicas e, particularmente, as da Previdência. Sem desenvolvimento com inclusão, as contribuições sobre salários (de trabalhadores e de empresas) tenderão a encolher. Também se reduzirão as bases de incidência de outras contribuições à seguridade, que entrarão em competição com outros tributos. Em decorrência, a Assistência Social será demandada a prover renda (não contributiva) para segmentos populacionais expressivos – sejam idosos ou famílias “pobres” – sob forte pressão para o rebaixamento dos critérios de identificação de pobreza e dos valores distribuídos. Julgamos, portanto, ser objetivo central de um projeto de desenvolvimento para o País evitar que os padrões sociais, já precários, se rebaixem ainda mais. Por isso, defendemos uma ação de Estado de caráter social e desenvolvimentista, voltada para a promoção da inclusão social (e, portanto, previdenciária), o crescimento ambientalmente sustentável e a partilha dos ganhos de produtividade visando à repartição da riqueza gerada e à maior homogeneidade entre os cidadãos (LÚCIO, 2007, p. 99-100).

Todas essas constatações referentes ao mercado de trabalho reforçam a necessidade de se garantir as determinações constitucionais, particularmente as que concernem o direito ao trabalho e à Seguridade Social. Somente assim será possível resgatar a importância do emprego assalariado para a economia nacional.

A reversão desse quadro, com o progressivo aumento de empregos assalariados e formais, permitiria incrementar a base potencial de contribuintes e ao mesmo tempo, estabilizar as finanças da Previdência. Assim, antes de qualquer julgamento superficial e generalizado, é preciso considerar a realidade de cada país, sua experiência histórica, sua situação econômica e social. Caso contrário, sempre existe o risco de repetir os

mesmos erros já cometidos em contextos semelhantes aos do Brasil (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, P. 165).

Vaz e Martins (2007, p. 205) apontam que há uma grande dívida com os trabalhadores em nosso país, pois a Previdência Social, em que pese constituir-se no nosso maior programa de distribuição e interiorização da renda, não assegura direitos à maioria dos trabalhadores, devido ao fato dela ainda estar organizada numa forma de contribuição direta, ignorando a realidade de um enorme contingente de pessoas que não possui relações de emprego e de uma imensa maioria que sequer é assalariada. “A precariedade ou ausência de rendimentos origina (...) um ciclo estrutural de pobreza que (...) desdobra-se num ciclo de vulnerabilidade, (...) na incerteza quanto ao recebimento de renda monetária quando da saída definitiva do mercado laboral” (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 327-328).

(...) quando analisado da perspectiva do modelo dominante de proteção social urbano do país, aquele de inspiração contributiva-bismarckiana, a importância do emprego formal transcende as fronteiras relativas ao ordenamento do mercado de trabalho, para se referir também às condições pelas quais as pessoas desfrutarão de proteção individual contra os riscos clássicos (...). Por outro lado, ao se alargar o conjunto de situações ocupacionais albergadas no regime de proteção previdenciária, dá-se um passo importante rumo ao reconhecimento de que existem outras formas possíveis e sustentáveis de inserção das pessoas na estrutura econômica produtiva, cuja consolidação, no entanto, ainda deve passar pela formulação de um marco regulatório adequado para essas situações de trabalho não-tipicamente capitalistas e pelo estabelecimento explícito de outras fontes de financiamento dos direitos previdenciários, que não sejam preponderantemente calcados no assalariamento formal (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 313).

4.6.5 A Previdência Social não privilegia as mulheres

Os direitos diferenciados das mulheres em relação à possibilidade de acesso antecipado ao benefício previdenciário da aposentadoria é um dos grandes alvos dos reformadores da Previdência Social brasileira a qualquer custo. No entanto, esse “privilégio” deve ser muito bem analisado.

Segundo Silva (2004b), a ampliação da cobertura do sistema de Seguridade nacional não pode ignorar o papel da mulher na sociedade contemporânea. Mesmo levando-se em consideração que a mulher tem uma expectativa de vida maior, exigindo um maior tempo de cobertura da aposentadoria, não se pode negar que ela tem acumulado funções como protagonista familiar (muitas vezes tornando-se provedora principal e até única da família),

trabalhadora doméstica e responsável por cuidar de muitos membros da família após a velhice dos mesmos, por problemas de saúde e deficiência física ou mental de seus membros. Além disso, não é possível ignorar as necessidades maternas – vitais por questões demográficas e econômicas nacionais – e o fato de nossa sociedade, por questões culturais e históricas, ainda tratar a mulher com desigualdade.

Cardoso Jr. e Magalhães (2007) enfatizam que a desproteção feminina é mais acentuada que a masculina em todos os segmentos da força de trabalho, além do trabalho doméstico. Os autores explicam ser muito mais difícil para a mulher permanecer 30 anos no mercado formal de trabalho do que é para o homem permanecer 35 anos.

Isso pode ser entendido, por exemplo, a partir da análise dos dados do PNAD. Eles indicam que enquanto a taxa de desemprego masculina passou, entre 1995 e 2005, de 5 a 7%, a feminina saltou de 7 para 12,1%. O tempo médio de procura de emprego em 2005 também era maior para as mulheres em todas as regiões metropolitanas pesquisadas pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). E embora a proporção de assalariadas formais entre as mulheres ocupadas (40,5%) quase tenha igualado a dos homens (41,5%) em 2005, estas representavam uma fração menor do universo das mulheres ativas ou em idade ativa do que a verificada entre os homens. Reflexo disto é que apenas 39,3% dos contribuintes do INSS em 2005 eram mulheres. O volume dessas contribuições, por sua vez, não ultrapassava 31,4% do total – o que revela as precárias condições de remuneração da mulher trabalhadora.

De acordo com Cardoso Jr. e Magalhães, estes dados ajudam a entender o porquê de 15,7% (15 mil) das mulheres que se aposentaram por idade em 2005 no meio urbano terem que esperar 5 ou mais anos além da idade mínima para fazê-lo. Entre os homens, esta proporção foi de 9,3% (7 mil pessoas), cifra também alta, embora menor. Segundo os autores acima citados, o adiamento da aposentadoria decorre da baixa capacidade contributiva, dificultando o cumprimento da carência. São poucas, porém, aquelas que conseguem esperar o cumprimento da carência em condições de saúde adequada. Em 2005, 46 mil mulheres com mais de 60 anos passaram a receber auxílio-doença e 29 mil aposentaram-se por invalidez nas áreas urbanas. Assim sendo, torna-se “necessário considerar (...) as características da inserção ocupacional feminina, com a adoção de critérios especiais para as mulheres – como, aliás, sempre ocorreu com os requisitos tempo de contribuição e idade” (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 334). Outro problema sério em relação às mulheres, que não deve ser deixado de lado nas discussões sobre a Seguridade Social, diz respeito ao valor médio inicial da aposentadoria feminina por idade. Em 2005, o valor inicial do benefício foi de R\$

464 (60-64 anos), R\$ 395 (65-69), R\$ 367 (70- 74) e R\$ 348 (75-79). Para Cardoso Jr. e Magalhães, essa diferença só não é maior em função do atrelamento do piso ao salário mínimo.

O atual plano de benefícios do RGPS evidencia ainda mais os problemas enfrentados pelas mulheres no mercado de trabalho, principalmente em se tratando das trabalhadoras domésticas. Cardoso Jr. e Magalhães mostram que os dados do PNAD indicam que as trabalhadoras domésticas abrangem cerca de 20% da PEA feminina. Além da sua baixa capacidade contributiva, estas trabalhadoras contribuem para a Previdência da mesma forma que aos demais empregados, entretanto permanecem sem direito ao auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-acidente e ao salário-família.

Cardoso e Magalhães apontam que a explicação “técnica” para esse fato é o favor fiscal de que desfrutam os empregadores das trabalhadoras domésticas, que pagam uma alíquota de contribuição consideravelmente inferior à dos demais (12% contra 20%, além de não contribuírem para o seguro de acidentes de trabalho).

Trata-se de uma das maiores iniquidades do atual plano de benefícios, uma vez que não se revela jurídica e socialmente legítimo fazer com que essas trabalhadoras arquem com o custo de um benefício que o Estado concede não a elas, mas a terceiros. Isto não se verifica em relação a nenhuma das demais situações de tratamento diferenciado previstas na legislação previdenciária (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p.332).

Diante dos fatos, é possível concluir que existe um grande problema de falta de proteção adequada para 1 a cada 5 mulheres trabalhadoras. “O tratamento isonômico a elas relativamente aos demais segurados da Previdência, com a garantia dos benefícios acidentários e do salário-família, é uma necessidade jurídica e social (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p.333).

4.6.6 A falácia sobre a desoneração das contribuições previdenciárias empresariais sobre a folha salarial

Entre as falácias dos reformistas da Previdência Social a qualquer custo destaca-se aquela que afirma que os encargos sobre a folha salarial sejam elevados demais, impedindo uma maior formalização do mercado de trabalho e, conseqüentemente, reduzindo a ampliação da base de financiamento da Seguridade Social como um todo e a Previdência em particular. “Sob o argumento falacioso de que estaremos ampliando as possibilidades de formalização do

emprego, a desoneração da folha de salários está sendo transformada em desoneração das empresas” (ANFIP, 2009, p. 31).

Texto do IPEA (2007) avalia a racionalidade das propostas de desoneração sobre a folha de pagamentos e verifica os impactos – fiscais e distributivos – dessas propostas. Segundo o estudo, o impacto da desoneração sobre o nível de formalidade, rendimentos, desigualdade e arrecadação tributária é controverso, sendo que uma desoneração linear sem compensação pode ser prejudicial às contas da Seguridade Social. O estudo enfatiza ainda que, por outro lado, as propostas de desoneração focalizada têm a vantagem de serem menos custosas em termos fiscais e ainda de terem impactos positivos sobre a desigualdade de renda.

Financiando a Seguridade existem tributos diretos, sobre o patrimônio, o lucro ou a renda, e indiretos, sobre a circulação de bens e serviços. Mas por opção política decidiu-se penalizar o consumo e privilegiar, pela não tributação, o grande patrimônio e o rentismo. Por essas razões, as receitas da COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social –, que incidem sobre o faturamento das empresas (um tributo indireto) totalizaram, em 2008, R\$ 119,3 bilhões. No mesmo período, a CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas -, um tributo direto sobre o lucro líquido das empresas, arrecadou R\$ 42,4 bilhões. Fossem essas receitas invertidas, sem alterar o total de receitas da Seguridade, teríamos um sistema tributário muito mais justo e equânime do ponto de vista do respeito à capacidade econômica dos agentes tributados (ANFIP, 2009, p. 19).

A composição do financiamento da Previdência se dá mediante contribuições de empregados e empregadores e a participação do Estado. “A transferência de impostos, embora seja polêmica no Brasil, é regular no contexto internacional” (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, p. 162). Isso se dá pelo fato de que parte da população, mesmo em países desenvolvidos, não consegue contribuir regularmente, em função das oscilações do emprego. A ação do Estado se dá mediante aportes preestabelecidos ou cobrindo a diferença entre a arrecadação de contribuições sobre a folha salarial e as despesas.

A experiência de países europeus revela que a contribuição sobre folha, empregador e empregado, corresponde a cerca de 60% do financiamento da proteção social. Nos casos em que essa participação é menor, maior é o viés redistributivo, como em países escandinavos (modelo de proteção social democrático), ou os valores de benefícios são menores, como no Reino Unido e na Irlanda (modelo residual) (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, p. 163).

Sobre a discussão de que o custo potencial da tributação sobre a folha salarial diminui a cobertura potencial da população que contribui para a Previdência, estimulando a

informalidade, basta analisar as reformas da América Latina para compreender que essa relação custo da tributação/redução da cobertura não se resolve simplesmente com a redução dos encargos sobre a folha salarial. A redução de alíquotas de contribuições incidentes sobre o salário, com vistas a elevar o número de contribuintes, não foi bem sucedida na América Latina. Os resultados obtidos não foram os esperados pelos reformadores, mesmo com a redução das alíquotas incidentes sobre a folha salarial ou mesmo com a eliminação da parcela do empregador. Os patamares de contribuição à Previdência em relação à PEA continuaram estáveis, não se alterando em relação a 1980, quando todos os regimes eram de repartição.

O tipo de reforma via redução de alíquotas sobre a folha salarial não reverteu uma tendência histórica. (...) O resultado para o Brasil, que não alterou os encargos, do México, que elevou as alíquotas, ou do Chile, cuja opção foi reduzir, foi similar à tendência histórica, ao contrário do que pressupunham os defensores de reformas paradigmáticas. (...) O contingente de trabalhadores não contribuintes cresceu entre 1990 e 2002 e essa tendência não se alterou com a diminuição das contribuições patronais sobre a folha de salários de 36% para 24% em 1994.

Aliás, a tendência segundo os especialistas brasileiros e internacionais segue em sentido oposto, ou seja, a desoneração da folha salarial não aparece como uma questão premente (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, p. 164).

Matijascic, Ribeiro e Kay apontam que é necessário considerar a realidade própria de cada país e cada contexto para não repetir idéias que não obtiveram sucesso em países com características similares às do Brasil. “É preciso reverter o quadro marcado pela insistência em considerar que a Previdência não deve ser financiada por impostos e se manter isolada do restante da Proteção Social” (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, p. 165).

Mas qual seria a melhor forma de financiar a Seguridade Social? A resposta para tal questionamento não é nada consensual. A opção entre o financiamento via folha salarial ou imposto é antiga e sempre esteve em debate. Matijascic, Ribeiro e Kay (2007a) relatam que o chanceler alemão Otto Von Bismarck, que patrocinou as primeiras leis referentes à proteção contra a perda da capacidade de trabalho nos anos 1880 em seu país, se deparou com essa questão. Bismarck defendia o financiamento por meio de impostos, pois acreditava que essa seria uma forma de “fidelizar” os alemães ao novo Estado e gerar os vínculos sociais necessários à constituição de uma Nação. No entanto, sua proposta foi derrotada pelo Parlamento, que preferiu o financiamento tripartite, ou seja, custeado pelos trabalhadores, empregadores e Estado. “Assim, o que viria ser conhecido como modelo bismarckiano não representava o pensamento do chanceler” (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, p. 166). Já nos EUA, a opção pelo financiamento baseado sobre a folha salarial foi uma decisão de

última hora do governo Roosevelt para remover as resistências do Congresso americano e viabilizar o *Social Security Act*, em 1935.

Matijascic, Ribeiro e Kay, (2007a) apontam que a escolha pelas contribuições sociais sobre folha salarial é uma forma de estabelecer direitos sociais de forma clara e que não estivessem sujeitas a manipulação em relação aos direitos de concessão de benefícios e ao valor atribuído às prestações. Um dos problemas sobre as fórmulas financeiras baseadas na transferência de impostos ou de recursos seria o obscurecimento da noção de direito ao conferir um poder discricionário aos responsáveis pela gestão dessas políticas.

No Brasil, o domínio da folha salarial no financiamento da Previdência, da Saúde, das políticas assistenciais e de proteção contra o desemprego, ou seja, da Seguridade como um todo, foi uma opção adotada com o objetivo de se isolar o custeio das políticas sociais dos demais gastos públicos de caráter econômico, ao contrário do que ocorreu com as economias sociais de mercado na Europa. Esse mecanismo adotado pelo Brasil seria uma forma de se evitar que o dinheiro de impostos fosse priorizado pelo mundo dos negócios. “A questão do financiamento através de impostos, aliás, está longe de ser uma preocupação especificamente brasileira” (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, p. 167).

Matijascic, Ribeiro e Kay apontam ainda que é crescente o número de estudos que consideram a necessidade de se adotar um pilar universal, destinado a todos e pagando benefícios de valor uniforme. Isso decorreria do fato de ser grande o número de trabalhadores que não consegue contribuir adequadamente para a Seguridade Social ao longo do ciclo de vida laboral, principalmente em se tratando de países em desenvolvimento. No entanto, “convém chamar a atenção para o fato que a viabilização desse tipo de proposição está longe de poder ser implementada” (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, p. 168). Isso decorreria do fato de haver reações profundamente enraizadas nas sociedades em relação ao pagamento dos benefícios uniformes; de gerar riscos severos para o poder de compra dos segurados, pois não haveria forte vinculação dos benefícios ao amparo institucional; e pelos riscos de o valor das prestações ser manipulado segundo o arbítrio dos gestores públicos de plantão. “Nesse quesito, o Brasil e a América Latina também são casos exemplares, no pior sentido” (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, p. 168).

As condições econômicas e as novas realidades, como a crescente flexibilidade imposta às relações de trabalho, aliadas aos velhos problemas do Brasil e da América Latina – como a informalidade e a baixa cobertura de contribuintes para a previdência –, exigem que se busquem soluções alternativas, se a opção for a preservação de direitos sociais via transferência de renda e incremento dos serviços sociais destinados àqueles que perdem a

sua capacidade de trabalho. Opção essa, aliás, fundamental, para evitar que a sociedade seja ainda mais afetada pela dissolução do tecido social, conforme atestam os custos para financiar a segurança pública e privada e o sentimento de impotência dos moradores das regiões metropolitanas e do campo, diante da escalada da violência (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, p. 168).

Cardoso Jr. e Magalhães (2007) apontam que há uma forte percepção, na opinião pública, de que a carga tributária já é muito elevada e que os encargos sociais seriam os maiores responsáveis pelos aumentos dessa carga em relação ao PIB verificados nos últimos tempos. “A esse respeito, é preciso desmontar alguns mitos sobre a relação entre ela e a Previdência” (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p.337). Esses autores explicam que a ampliação da cobertura previdenciária, determinada pela Constituição de 1988, não resultou em aumento expressivo da tributação. As novas contribuições sociais elevaram a carga, entre 1988 e 1993, de 22,4 para 25,8% do PIB. Mas no período 1993-2005, em que ela mais cresce (de 22,4 para 39% do PIB), o peso relativo da arrecadação previdenciária cai, aumentando pouco em proporção ao PIB: dos 16,6 pontos de aumento da carga, 3 se devem à Cofins, 0,1 à contribuição sobre a folha e 0,3 a CSLL (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007).

No entanto, Cardoso Jr. e Magalhães não negam que a estrutura de financiamento do RGPS carrega distorções. Os autores explicam que a responsabilidade pelo custeio do sistema previdenciário é dividida de forma extremamente desigual entre os diferentes setores de atividade. Um bom exemplo dessa distorção é o peso da contribuição sobre a folha salarial que onera desproporcionalmente setores intensivos em mão-de-obra, favorecendo outros intensivos em capital e tecnologia, mesmo a Constituição já permitindo que os setores com uso intensivo de mão-de-obra possam ter alíquotas diferenciadas. Além disso, “há todo um conjunto de possibilidades de elisão fiscal disponível para as empresas de grande porte, em especial as do setor financeiro e as de capital aberto” (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p.337).

Em se tratando de uma reforma nos mecanismos de financiamento da Seguridade Social, Cardoso Jr. e Magalhães observam que deve ocorrer a desvinculação das contribuições em relação ao contrato formal de trabalho.

É necessário, também nesta esfera, inverter o fluxo iniciado no governo FHC, reduzindo o peso relativo da contribuição sobre os salários tanto na arrecadação do RGPS quanto nos gastos das empresas, com sua substituição progressiva pela tributação sobre o faturamento e o lucro. (CARDOSO JR. e MAGALHÃES, 2007, p. 338).

Mas de acordo com o estudo da ANFIP (2009) sobre a Seguridade Social brasileira em 2008, a proposta de reforma tributária que tramita no Congresso não privilegia essa visão apontada por Cardoso Jr. e Magalhães. A proposta de emenda constitucional da reforma tributária (PEC 233/08) acaba com a pluralidade de fontes de financiamento da Seguridade Social, exclui as contribuições sociais sobre o lucro e sobre o faturamento das empresas, ficando previstas somente as contribuições previdenciárias. “Seus efeitos revogam tacitamente a solidariedade econômico-social impetrada em 1988, que associada ao fim da CPMF e aos efeitos da DRU, impossibilitarão o crescimento do superávit orçamentário da Seguridade na magnitude de anos anteriores” (ANFIP, 2009, p. 49).

A redução tributária planejada visa diminuir de forma indistinta a contribuição de empresas, independentemente do tipo, e das administrações públicas que pagam a contribuição patronal sobre a folha e salários. O texto proposto impossibilitará que sejam instituídas compensações ao Orçamento da Seguridade Social, sob a forma de ampliação de outras tributações, como pode ser feito hoje.

Segundo o relatório da ANFIP (2009), a reforma tributária pretende reduzir a contribuição patronal em seis pontos percentuais. Tendo como referência o resultado de 2008, cada ponto percentual de redução significaria R\$ 4,49 bilhões de renúncia e o efeito total desses seis pontos percentuais seria de R\$ 26,9 bilhões. O estudo da ANFIP conclui que políticas de desoneração focalizadas – em segmentos intensivos de mão-de-obra ou mediante políticas que visassem diminuir a precarização ou a terceirização dos trabalhadores envolvidos – seriam mais justas do que praticar uma redução generalizada. “Com o Projeto de Reforma Tributária que tramita no Congresso temos um bom exemplo de tentativa de desconstrução social alcançada pela Carta de 1988” (ANFIP, 2009, p. 49).

A redução linear, sem critérios ou contrapartidas, privilegiaria diretamente as grandes empresas. E, justamente essas grandes empresas têm diminuído, pela automação, a quantidade de trabalhadores envolvidos na produção de bens e serviços. Assim, proporcionalmente ao seu faturamento ou ao lucro, essas empresas pagam muito pouco para a Previdência. Como esses ganhos de produtividade não podem e não devem ser revertidos, a diminuição da contribuição patronal é apenas um ganho extra, um encargo a menos para o capital (ANFIP, 2009, p. 32).

Independentemente de uma reforma tributária realmente justa – que onere mais fortemente as empresas altamente lucrativas, que desonere as empresas menores e que desvincule as contribuições previdenciárias do contrato formal de trabalho – é importante

ênfatizar que, em 2008, as receitas de contribuições sociais chegaram a R\$ 358,9 bilhões, ou seja, R\$ 16,6 bilhões (ou 4,9%) a mais do que no exercício anterior. O aumento do faturamento das empresas fez a arrecadação da Cofins e do PIS-Pasep crescer, respectivamente, 17,2% e 18,0%. Foram R\$ 119,3 bilhões com a Cofins e R\$ 30,8 bilhões com o PIS-Pasep. Já a arrecadação da CSLL aumentou 25,9% no exercício, chegando a R\$ 42,3 bilhões (ANFIP, 2009, p. 24).

4.6.7 A importância da universalidade dos direitos previdenciários

A ideia de universalização dos direitos previdenciários – independentemente da capacidade de contribuição ao sistema, visto que o mercado de trabalho no país é marcado, atualmente, pela informalidade, rotatividade, desemprego e baixa remuneração média – acabou tornando-se sinônimo de elevação dos gastos públicos para os reformadores da Previdência Social a qualquer custo, que condenam veementemente praticamente todos os tipos de benefícios que não tenham uma contrapartida contributiva. Muitos condenam o direito a benefícios previdenciários por parte de indivíduos que não contribuíram regularmente ou em base suficiente (caso dos trabalhadores rurais), pois acreditam que isso poderia gerar, no médio e longo prazo, desincentivos à contribuição (LAVINAS e CAVALCANTI, 2007). Felizmente essa visão não é consensual.

Uma das maiores conquistas da sociedade brasileira, implementada pela atual Constituição, foi a inscrita na declaração dos direitos do homem e do cidadão, isto é, do direito de cada indivíduo, na qualidade de membro da sociedade, à proteção da Seguridade Social. Em busca da universalização da cidadania, buscou-se romper com as coberturas restritas a setores inseridos no mercado formal, afrouxando os vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos, essenciais para o desenvolvimento nacional (ANFIP, 2009, p. 11).

Mas, infelizmente, a universalidade da cobertura e do atendimento foi observada de forma plena apenas na Saúde. Independentemente da qualidade do “atendimento prestado – que tampouco era melhor antes da universalização –, o SUS representou a concretização da diretriz que deveria ter sido seguida também nos outros dois segmentos (Previdência e Assistência)” (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p.329). Na Previdência, esta diretriz só foi seguida no caso da aposentadoria rural (embora haja imensas limitações no que se refere aos meios de prova de trabalho no campo). “Como resultado, pode-se dizer que o Brasil tem

hoje dois subsistemas previdenciários: um estruturado em forma de seguro, nas cidades; outro universal, no campo” (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p.329).

O desafio da universalização depende, fundamentalmente, da desvinculação entre o acesso à Proteção Social e a inserção de médio e longo prazo no mercado formal de mão-de-obra, que não é a realidade da maioria da força de trabalho brasileira. Neste sentido, é necessário conceber novos requisitos de acesso e novas fontes de financiamento para esta proteção, desvinculados do contrato formal de trabalho.

É verdade que se a raiz da desproteção é o descompasso entre os critérios de concessão de benefícios e a estrutura do mercado laboral, ela poderia, em tese, ser revertida a partir de qualquer das duas esferas. Num contexto de fortalecimento político do mundo do trabalho, seria natural que se produzissem mudanças nos marcos de organização do mercado laboral e em sua dinâmica. No limite, qualquer ampliação do emprego formal refletir-se-ia sobre a cobertura previdenciária, mesmo sob a concepção vigente – como, aliás, tem ocorrido nos últimos anos. É necessário, porém, considerar que a imensa maioria dos trabalhadores hoje em idade ativa – isto é, as gerações que irão se aposentar daqui a 10, 20 ou 30 anos – foi indelevelmente marcada pelo quadro dos últimos 20 anos pelo menos. As lacunas contributivas daí resultantes terão reflexos em toda a sua vida. Recobra atualidade, assim, uma das conquistas inacabadas das lutas sindicais e camponesas da década de 1980: a universalização da cobertura previdenciária (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p.328-329).

Segundo Cardoso Jr. e Magalhães, a experiência da universalização no campo, mesmo que ainda restrita, é o melhor parâmetro de reforma para expandir a cobertura do RGPS ao elevado número de trabalhadores urbanos incapazes de contribuir regularmente para a Previdência Social, seja pela instabilidade do mercado de trabalho, seja pela precariedade de seus rendimentos. “Ela atenderia principalmente os trabalhadores cujo acesso à proteção social é baixo ou nulo” (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p.329). Mesmo para aqueles trabalhadores de grau de proteção médio, Cardoso Jr. e Magalhães defendem a necessidade de um regime previdenciário universal, pois acreditam que muitos trabalhadores não conseguirão se aposentar, nas regras atuais, devido o elevado grau de informalidade, aumento da duração do desemprego e a ampliação da carência para a solicitação do benefício. Os autores acreditam que “para dar efetividade a estas medidas, é necessário readequar os requisitos normativos de comprovação de exercício de atividade às condições do trabalho informal” (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p.330). Para esses autores, a inclusão dos trabalhadores urbanos informais no RGPS e o aperfeiçoamento da universalização no meio rural “representa um aprimoramento das condições materiais e simbólicas de cidadania” (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p.339).

(...) ainda que persistam as condições favoráveis ao aumento do emprego formal, que têm caracterizado o período recente, será lenta a elevação da proporção dos assalariados com carteira, ou seja, daqueles que necessariamente contribuem para a Previdência Social. Portanto, durante um longo período, muitos não poderão arcar com a contribuição normal. Não importa. Se queremos tornar a participação universal e compulsória, todos contribuirão com o que puderem – inclusive com nada – e gozarão dos mesmos benefícios que auferem os da base de contribuição. A diferença terá que ser coberta com recursos fiscais. Trata-se, sem dúvida, de um enfoque justo, civilizatório, que jamais podemos perder de vista, principalmente tendo em conta os ataques e restrições dos que qualificam tais aportes como “déficits” da Previdência (SALM, 2007, p. 342).

4.6.8 Os benefícios dos “ricos” são tão baixos quanto os dos pobres

Os mesmos agentes que apontam que o nosso sistema previdenciário reproduz a desigualdade social, argumentam que a Previdência Social brasileira perpetua a péssima redistribuição de renda, pois os mais pobres acabam financiando os mais ricos. Isso ocorreria, por exemplo, em função das diferenças da aposentadoria por tempo de serviço e por idade. Os beneficiários da modalidade de aposentadoria por tempo de serviço provinham, em grande parte, dos postos de trabalho de melhor qualidade, com salários mais elevados e de maior estabilidade, tendo assim melhores condições de comprovação, via documentos, dos requisitos para a obtenção da aposentadoria. Do outro lado, a maior parte dos trabalhadores que se aposentam por idade é composta por pessoas com menor poder aquisitivo, que apresentam maiores dificuldades de comprovação do tempo de serviço devido a maior instabilidade de seus trabalhos, estes normalmente muito precários, de alta rotatividade, de baixa qualificação e de salários diminutos.

Silva (2004b) entende que existe uma real necessidade de se combater mecanismos pelos quais os “mais pobres” financiam os “mais ricos”. Mas a discussão deveria perseguir outro caminho, afinal, no geral, o benefício médio de aposentadoria é muito baixo. Esses “mais ricos” não são tão mais ricos em relação aos mais pobres. Os benefícios médios dos que se aposentam por tempo de serviço são um pouco mais que o dobro em comparação aos benefícios dos que se aposentam por idade. Entretanto, os benefícios médios das duas categorias de trabalhadores são muito baixos. Em 2002, o benefício médio dos aposentados por tempo de serviço era de cerca de 2 salários mínimos, enquanto o benefício médio dos aposentados por idade era um pouco superior a 1 salário mínimo. Em 2003, 60,7% dos beneficiários do INSS recebiam 1 salário mínimo; 11,8% recebiam entre 1 e 2 salários

mínimos. Em outubro de 2007, 68% dos benefícios previdenciários tinham valor até um salário mínimo; na área urbana, esse percentual era de 45,2%.

O dissenso não decorre do imperioso compromisso ético-político de combater, no interior do sistema previdenciário, os mecanismos reprodutores da desigualdade, mas da tendência de se nivelar por baixo a pauta de direitos sociais, nesse caso expressos em garantia de renda, a pretexto de combater privilégios, opondo trabalhadores entre si e transferindo renda de uns para os outros, preservando, em última análise, os ganhos do capital. E quanto à transferência de renda, se é verdade que não se pretende que os “mais pobres” continuem a financiar os “mais ricos”, é de se perguntar em que medida a reforma contribuiu, efetivamente, para inverter a situação, transferindo para aqueles o que não mais será pago a estes, além da possível redução da concessão de benefícios, “aliviando” o caixa do sistema por determinado período (SILVA, 2004b).

Segundo Marques e Euzéby (2005), no passado recente não foram poucas as propostas que sugeriam a restrição do teto dos benefícios a 3 ou 5 salários mínimos. Segundo esses autores, essas propostas tinham como objetivo introduzir a aposentadoria complementar obrigatória e capitalizada. Dessa maneira acreditava-se que seria possível a formação de substancial poupança nacional e o desenvolvimento do mercado financeiro.

O que precisamos saber, e o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) dispõe dessa informação, é quanto representam aqueles que contribuem para o sistema com salários acima de 3 salários mínimos, na primeira alternativa, e quanto representam aqueles com salários ou renda acima de 5 salários mínimos. Do lado dos benefícios, sabemos que, em 1999, por exemplo, do total dos benefícios concedidos, 81,3% correspondiam a até 3 salários mínimos. Junto à clientela rural, esse percentual atingia 99,5% e, entre a urbana, 73,3%. Para esse mesmo ano, quando o valor é ampliado para até cinco salários mínimos, a participação dos benefícios alcançava 86,3 e 99,9%, respectivamente, para as clientelas urbana e rural. Ainda nesse mesmo ano, o valor médio das aposentadorias recebidas no Estado de São Paulo era de 2,9 salários mínimos (MARQUES e EUZÉBY, 2005).

Essas informações demonstram que os valores das aposentadorias do atual RGPS são tão baixos quanto os salários da maioria da população brasileira. “Ante a realidade desses dados, qual o propósito e a eficácia de uma proposta de redução de teto?” (MARQUES e EUZÉBY, 2005).

4.6.9 O servidor público não é o inimigo público nº 1

No Brasil, os trabalhadores que possuem vínculo empregatício com o Poder Público, regido pelo Estatuto dos Funcionários Públicos, os chamados estatutários, submetem-se às regras estabelecidas pela Administração Pública e não são chamados de empregados, mas de servidores. “No sentido pleno do termo, seriam representantes do Estado junto à população e a ela serviriam” (BATICH, 2009).

Porém, a campanha pró-reforma previdenciária deflagrada no Brasil na década de 1990 encontrou na figura do servidor público o inimigo público número um do sistema. Os ditos privilégios do servidor público e a ineficiência da Previdência desse setor se transformaram nas armas para atacar o aparelho estatal e as políticas públicas em prol de uma maior participação do mercado nos setores que envolvem a Seguridade Social. “Tanto o governo como a mídia insistia em ‘demonstrar’ que os servidores eram privilegiados e em associar a pouca eficiência (...) do serviço público ao mau desempenho dos servidores, quando, de fato, as ineficiências eram o resultado de décadas de descaso e sucateamento” (BATICH, 2009).

Para o isolamento dos funcionários públicos foi essencial a propaganda realizada pela máquina do governo junto à mídia, afirmando que os valores de suas aposentadorias eram significativamente maiores do que os recebidos pelos trabalhadores do setor privado, e que, por isso, o Estado não dispunha de recursos para que os serviços públicos fossem adequados (MARQUES e MENDES, 2006, p. 64).

Entre os privilégios apontados no setor público destacam-se as aposentadorias precoces, a acumulação de aposentadorias e o acúmulo de aposentadoria com salários de outros empregos, gerando super-salários. Segundo Silva (2004b), fortaleceu-se certa concepção de que o servidor é, por definição, um perdulário do dinheiro público, gozando de privilégios jamais sonhados pelo trabalhador do setor privado. Porém, em 2004, por exemplo, segundo o próprio MPS, a média de aposentadoria por tempo de contribuição era de aproximadamente 3 salários mínimos entre os trabalhadores da iniciativa privada. Já a média da aposentadoria da maioria dos servidores federais girava em torno de 5 salários mínimos.

Embora seja pequeno o número de segurados com aposentadorias de valores extremamente elevados, diante do universo dos servidores, governo e mídia trataram de divulgar exaustivamente sua existência, apresentando-as como

prova incontestável do tratamento diferenciado dos funcionários públicos em relação aos trabalhadores do setor privado (MARQUES e MENDES, 2004).

Ocorre, nesse caso, a generalização de que o servidor público é um mal para o Estado. Combater os privilégios e a ineficiência é uma obrigação, mas é necessário separar essas deficiências da figura do servidor público. Isso requer investimentos na capacitação e consolidação de quadros de servidores que estejam aptos a responder pela operação de agências governamentais articuladas em uma rede de apoio ao cidadão – portador de direitos civis, políticos e sociais – caracterizada pela qualidade e resolubilidade dos serviços prestados. O que implica, evidentemente, combater a corrupção e a ineficiência, ações que não significam a desqualificação do que se faz para justificar a redução de gastos, interesse típico de mercado (SILVA, 2004b). De acordo com Silva, o melhor mecanismo para suprimir privilégios e criar condições para aumentar a eficiência dos serviços públicos é a qualificação do servidor mediante concursos públicos, pela formação de carreira, pela avaliação do desempenho, pela política salarial, pela Seguridade Social e pela preservação dos direitos adquiridos.

Mas para conquistar esse apoio também não foi menos importante outra "associação" que o governo Lula fez questão de fazer: relacionar a precária situação do serviço público, principalmente na área social, com o funcionalismo público. Foi esse o sentido de seu discurso, ao dizer que, fazendo a reforma, mais seria alocado na prestação de serviços de saúde, por exemplo. Dessa forma, somou-se à ideia construída desde o governo Collor (de que o funcionário público é "marajá", ganhando sem trabalhar ou trabalhando pouco) aquela que o considera parte integrante de um segmento privilegiado da população e, por isso, em nome da justiça social, deveria ser imposta a reforma. Curiosamente, a promoção dessa justiça social foi defendida a partir do nivelamento por baixo e nada foi dito quanto a melhorar a situação dos que ganham pouco. E isso não por acaso, pois significaria o enfrentamento dos determinantes da má-distribuição de renda existente inclusive entre os trabalhadores, tanto no setor privado como no setor público (MARQUES e MENDES, 2004).

Castro *et al* (2007) esclarece ainda que os gastos com o funcionalismo da área social diminuíram consideravelmente entre 1995 e 2005. O autor aponta que tais despesas, em 2005, equivaliam a apenas 75% do que eram em 1995, após oscilar em torno do patamar de 70% ao longo do período. De um total de R\$ 19,8 bi em 1995 as despesas caíram para R\$ 15,3 bi em 2005, ou seja, uma queda superior a 20%. “Por outro lado, os gastos federais com Pessoal dos setores considerados não sociais – nas demais áreas do Executivo, Legislativo e Judiciário –, ampliaram-se em pouco mais de 30%” (CASTRO *et al*, 2007, p. 138).

O debate acerca do servidor público e seus supostos privilégios e ineficiências motivou também a discussão sobre a Previdência desse setor e uma possível unificação dos regimes de aposentadoria do servidor público, o Regime Próprio de Proteção Social (RPPS), e do trabalhador do setor privado, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

Marques e Euzéby (2005) analisam a questão da possibilidade de unificação dos regimes dos setores público e privado. Os autores destacam que essa ideia surgiu no Brasil na metade dos anos 1990 e foi amplamente debatida durante a discussão da reforma previdenciária promovida no governo Lula. Embora a proposta não tenha emplacado, Marques e Euzéby acreditam que certamente sua discussão retornará no futuro.

Para os autores, a percepção de boa parte da população brasileira sobre os supostos privilégios dos funcionários públicos decorrem do fato de “os proventos serem significativamente mais altos em alguns segmentos, tais como entre os juízes, os deputados e os senadores” (MARQUES e EUZÉBY, 2005). No entanto, até mesmo um dos supostos privilégios dos funcionários públicos – a garantia do valor da aposentadoria correspondente ao seu último provento – foi derrubado na reforma previdenciária de 2003.

No regime dos funcionários públicos, as mudanças levadas a cabo pelo primeiro governo Lula, foram, em nosso entender, mais substantivas. Isto porque elas resultaram na quebra do pacto até então existente, na qual o funcionário público teria seu provento garantido ao longo de toda sua vida: mesmo que esse provento fosse de valor menor do que aquele pago no mercado de trabalho do setor privado ele estaria garantido durante a vida ativa e inativa. (...) As alterações realizadas na “reforma” do regime dos servidores, em dezembro de 2003, retirou a paridade entre o benefício e o provento dos funcionários da ativa, introduziu um teto para os benefícios, adotou o critério de idade e, tal como no regime dos trabalhadores do setor privado, implantou a contribuição sobre aposentadorias acima de um certo valor (MARQUES e MENDES, 2006).

Para Marques e Euzéby (2005), certificar se os funcionários públicos são ou não privilegiados exige que se abandone a análise da simples comparação entre os valores das aposentadorias em relação ao último salário e se passe a focalizar a comparação entre a totalidade da renda obtida durante a vida ativa e a inativa (quando aposentado) dos dois segmentos de trabalhadores, dos setores privado e público. Assim sendo, Marques e Euzéby levantam três questões que deveriam ser levadas em conta nesse debate: 1) quanto maior o nível de qualificação e experiência, maior é a diferença entre os salários pagos pelo setor privado e os proventos pagos pelo governo federal; 2) as alíquotas das contribuições dos trabalhadores do setor privado são progressivas e submetidas a um teto, enquanto que a dos

funcionários públicos federais, antes da reforma, e sem exceção, consistia de 12% sobre o total do provento; 3) os trabalhadores do setor privado podem, no momento da aposentadoria, ter acesso ao seu Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), o que, evidentemente, não é devido ao funcionário público, uma vez que ele conta com a estabilidade.

Esses elementos indicam a necessidade de uma melhor reflexão sobre proposições que tendam a tratar da mesma forma os funcionários federais e os trabalhadores do setor privado em matéria de aposentadoria. A simples ideia de igualdade de tratamento não parece adequada, já que deixa de considerar que as situações de inserção são verdadeiramente diferentes, isto é, não há como tratar de forma igual situações desiguais (MARQUES e EUZÉBY, 2005).

Ainda dentro do campo de comparação entre trabalhadores do setor público e privado, Marques e Mendes (2004) destacam que a mudança nas condições de aposentadorias será um desestímulo a que bons profissionais decidam fazer concurso público, a não ser em casos de extremo desemprego, em que o Estado pode vir a constituir a única alternativa de ocupação.

É importante esclarecer ainda que o fato dos funcionários públicos terem um regime próprio de aposentadoria não é uma realidade apenas do Brasil. De acordo com Marques e Euzéby, na maioria dos países membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) os funcionários federais são cobertos por regimes de aposentadoria particulares e especialmente concebidos.

Antes de o pensamento neoliberal dominar a política econômica e a maneira de conceber o Estado e suas instituições, os servidores tinham direito à estabilidade e à aposentadoria de valor igual ao provento que receberiam se estivessem ainda na ativa. A estabilidade tinha como propósito não só defender os servidores de demissões arbitrárias, isto é, quando contrariavam orientações do poder político que determina as diretrizes do aparelho do Estado, mas também formar uma burocracia capacitada nas questões da esfera pública. Dessa maneira, não se apresentava nenhuma peculiaridade no caso brasileiro, pois tal dispositivo fez parte da criação do Estado Moderno em todos os países (BATICH, 2009).

A concepção de regimes próprios para funcionários públicos está fundada no fato de as regras que governam a função pública diferirem em todos os aspectos daquelas que regem as relações entre empregadores e empregados no setor privado.

Para começar, os funcionários exercem a autoridade pública mais do que simplesmente a representam. Isso acarreta uma série de obrigações e sacrifícios, entre os quais a razão de os salários serem geralmente mais

baixos, quando comparados ao do setor privado, para igual nível de qualificação e responsabilidade. Para compensar essa situação, o Estado se comprometeu a cobrir as necessidades dos funcionários pelo restante de suas vidas. Nesse sentido, a estabilidade, tão falada como um privilégio dos funcionários públicos, estende-se para toda a vida do funcionário público e deriva, historicamente, do caráter da função exercida pelo servidor (MARQUES e EUZÉBY, 2005).

Marques e Euzéby concluem que o debate sobre a unificação dos regimes de Previdência dos trabalhadores do setor privado e dos servidores públicos é bastante complexo e exige a análise da questão sob diferentes prismas para se decidir se isso é possível de ser feito e mesmo desejável.

Nos últimos anos, um dos artifícios usados pelo Estado para reduzir seus gastos com benefícios atuais e futuros tem sido a contratação de servidores públicos pelo RGPS, conforme prevê a Lei n. 9.962/2000, submetendo-os às regras do setor privado, com instabilidade no emprego e redução de vencimentos na aposentadoria. Mais uma vez é utilizada a estratégia de contraposição dos trabalhadores com o pretexto de combater as desigualdades. No mesmo serviço público existem funcionários estáveis e outros instáveis, reafirmando a desigualdade entre servidores (SILVA, 2004b).

Silva destaca ainda que a ideia da unificação dos regimes da Previdência Social pode ter sido abandonada pelo governo Lula, o que não ameniza a pressão por parte dos agentes neoliberais para que ocorra tal procedimento no futuro. Para esse autor, caso a ideia seja retomada, algumas questões deverão ser equacionadas, tais como as relações entre trabalhadores filiados e não filiados, contribuintes e não contribuintes, homens e mulheres e trabalhadores rurais e urbanos. Assim sendo, Silva aponta que esse regime único, caso seja implantado, deve, portanto, respeitar as diferenças existentes para que não haja a reprodução das desigualdades. Dessa forma, para consolidar um sistema forte de Seguridade Social no país, tornar-se necessário ampliar a cobertura, incluindo aqueles que não são atendidos por falta de trabalho, por insuficiência de renda, por impossibilidade de contribuição prévia ou por estarem fora do sistema por desacreditarem nele. Assim, haveria aumento do número de filiados e de contribuintes, o que remeteria à retomada do crescimento econômico e à ampliação das oportunidades de emprego.

A confusão generalizada entre os regimes de Previdência do servidor público e do trabalhador do setor privado também acaba atingindo o debate sobre o suposto déficit do RGPS. É importante destacar que, do ponto de vista constitucional, as despesas previdenciárias de servidores e militares que fazem parte do Regime Próprio de Proteção

Social (RPPS) derivam de contribuições de ativos, de inativos e pensionistas e do encargo patronal do setor público. Ou seja, a Previdência dos trabalhadores do setor privado, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), não tem nenhuma ligação jurídica com RPPS.

Dessa forma, alegar que o principal motivo do “déficit” da Previdência é o valor elevado dos benefícios dos servidores públicos é uma maneira de jogar a população contra uma classe de trabalhadores que está longe de ser a grande culpada dos problemas da Seguridade Social e, em especial, do RGPS.

Por trás dos ataques contra os regimes de Previdência do funcionalismo público e do setor privado está a concepção de que os trabalhadores dos dois setores deveriam recorrer ao serviço de previdência complementar privada como estratégia de garantir melhores vencimentos ao se aposentarem.

Neste ambiente, segundo Silva (2004b), muitos regimes de Previdência municipais e estaduais deverão passar por alterações estruturais para que possam se enquadrar no princípio de responsabilidade fiscal, até mesmo alterando alíquotas da contribuição dos trabalhadores ativos, o que significa apoiar medidas tendentes ao confisco, seja pela redução dos benefícios, seja pela cobrança de contribuição dos inativos, prejudicando o servidor público que, ao contrário do empregado do setor privado, não dispõe da poupança compulsória representada pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que pode complementar a renda na aposentadoria caso o trabalhador não a utilize para outros fins ao longo de sua vida laboral. Esse, aliás, tem sido um dos argumentos para a manutenção dos vencimentos integrais do servidor público inativo, que não conta com essa poupança.

4.6.10 A Previdência reduzida a seguro

Por trás da discussão sobre o impacto negativo nas contas da Previdência, gerados pela concessão de benefícios assistenciais sem a contra-partida contributiva, está a noção de que a Previdência Social deve estar mais vinculada às necessidades mercadológicas do que à sua concepção como Proteção Social.

Como visto anteriormente, a inclusão da Assistência Social, da Saúde e da Previdência no sistema de Seguridade Social foi um dos avanços da Constituição de 1988. Para alguns segmentos desenvolvimentistas, esse foi um importante passo para a assistencialização da Previdência, vista como importante política pública provedora de bens e serviços no âmbito da Seguridade Social. Para segmentos liberais, foi um agravante do déficit público demandador de aportes fiscais.

Silva (2004b) aponta que por trás da visão liberal está a concepção de que a Previdência deveria recuperar a ideia de mérito individual como garantia do acesso a serviços e benefícios, numa lógica mercantil. Esses liberais são contrários à incorporação dos mecanismos previdenciários ao sistema de Proteção Social, devendo a Previdência ser reduzida à simples seguro, desmembrada da Seguridade Social. Para eles, a Previdência deve ter caráter contributivo, tanto no setor privado quanto no serviço público, sendo que o esquema que melhor implementa esta ideia é o modelo de capitalização individual. Dessa forma haveria um sistema de Seguro Social que garantiria o equilíbrio atuarial.

Segundo Silva, é preciso resistir à tendência de dissociar a política social da política econômica. A Seguridade Social não pode sucumbir às pressões em favor da liberdade do mercado, especialmente em seu elenco de benefícios não contributivos pelo que representam como mecanismos de transferência de renda para os mais pobres. Contributivos ou fiscais, os recursos constituem parcela da riqueza social, cuja gestão e distribuição devem responder a critérios de solidariedade, de universalidade e de justiça social.

Reduzir a Previdência Social a um simples seguro implica adotar um modelo mercantil de seguridade social, sob a ideia de rentabilidade individual em detrimento de garantias de um pacto coletivo. Definitivamente, a história já demonstrou à exaustão que aumento de estoque de capital não representa, necessariamente, melhoria de condições de vida e bem-estar social (SILVA, 2004a).

Não há como negar que por trás das reformas previdenciárias há uma estratégia de favorecimento do mercado. Parte do conjunto das operações previdenciárias tende a ser assumida pelas entidades abertas e fechadas de previdência privada. Enquanto isso, o Estado promove pagamentos reduzidos para pessoas cujos ganhos são mínimos ou inexistentes, tais como trabalhadores de baixa renda com vínculo formal de trabalho filiado ao sistema, idosos, deficientes e não contribuintes, admitidos com relutância ao seu direito à Seguridade Social (SILVA, 2003).

A ideia de mercantilização da Previdência Social, vista por muitos como um processo de privatização (SILVA, 2003), ganha força no Brasil, principalmente em função dos problemas enfrentados pela Seguridade Social – e, conseqüentemente, pela Previdência – relacionados às baixas taxas de crescimento econômico, o desemprego estrutural, a informalidade do mercado de trabalho, a não filiação ao sistema (impossibilitando o aumento da arrecadação) e a falta de credibilidade na Previdência, agravada pela permanente ameaça de confisco pelas reformas previdenciárias.

Assim, o mercado, que vem alcançando sucesso financeiro com as previdências privadas, pressiona pela flexibilização da Previdência Social. As seguradoras e os bancos privados possuem ainda um claro interesse nos recursos geridos pelos fundos de pensão, privados ou públicos, responsáveis pela apropriação da parcela da renda dos trabalhadores a título de capitalização e formação de reservas para complementar a aposentadoria. Cabe lembrar que o montante elevado de recursos administrados por muitos fundos de pensão, públicos e privados, é utilizado no mercado financeiro para a compra de títulos públicos, ações e para financiamentos de empreendimentos privados, muitas vezes de caráter duvidoso.

Sobre o financiamento da Previdência Social, Silva (2003) aponta que ele não deve ser reduzido a uma questão de equilíbrio fiscal, apenas indicando a desproporção entre contribuintes e beneficiários, opondo trabalhadores dos setores privado e público, indicando o aumento das contribuições e a redução dos benefícios. O equilíbrio a se buscar deve ser o da sociedade como um todo, com base em formas mais justas de apropriação e fruição da riqueza social.

Por trás das pressões sobre a reforma previdenciária, do setor público ou privado, existe uma estratégia de mercantilização da Seguridade Social, transformando assim a Previdência em mais um produto de bancos e seguradoras ou num investimento em fundos de pensão. Nas entrelinhas dessa estratégia estão as recomendações neoliberais do Banco Mundial e do FMI, que trabalham a serviço do mercado de capitais (SILVA, 2003).

4.6.11 A importância da fiscalização para a Seguridade Social e a Previdência

Outro ponto capaz de gerar controvérsias quanto à Seguridade Social de uma maneira geral e a Previdência em particular é a discussão sobre a modernização da fiscalização e gestão do sistema de Proteção Social. Isso envolveria, entre outras coisas, a melhoria do ponto de vista tecnológico, uma vez que o sistema de processamento nas atuais condições favorece a fraude e não assegura a agilidade, a resolubilidade, a confiabilidade e a transparência das informações (SILVA, 2004b).

A questão do quadro de pessoal, entretanto, é a que acaba gerando debates calorosos. Para os neoliberais, existe a necessidade constante de racionalização de gastos e, portanto, redução do quadro de funcionários para que os recursos economizados sejam destinados a outros segmentos. Entretanto, para Silva, o enxugamento de quadros a qualquer custo pode trazer mais problemas quanto à “saúde” financeira da Previdência Social. Ao contrário, o

aumento do número de fiscais da Previdência poderia fazer com que a arrecadação aumentasse, contribuindo para a melhoria do equilíbrio financeiro do sistema.

É importante destacar que as atividades de fiscalização têm por objetivo a elevação do grau de risco ao contribuinte inadimplente, aumentando, dessa maneira, o nível de cumprimento voluntário de suas obrigações previdenciárias, com vistas a promover o incremento da arrecadação, quer sejam advindas das empresas, quer dos segurados.

Segundo o relatório da ANFIP (2009) sobre a Seguridade Social, o Resultado da Ação Fiscal (RAF) em 2008 foi de cerca de R\$ 7 bilhões. Ainda segundo a ANFIP, em 2008, foram fiscalizadas em todo o Brasil 12.292 empresas e realizadas diligências em outras 101. O recolhimento alcançou a cifra de R\$ 12,7 milhões (0,18% do RAF). De maneira conjunta, os Autos de Infração (AIs) – lavrados pelo Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil (AFRFB) toda vez que há infração à Legislação Previdenciária –, somados às Notificações Fiscais de Lançamento de Débito (NFLD) – devidas ao atraso total ou parcial no recolhimento de contribuições ou à falta de pagamento de benefícios reembolsados – e às Informações Fiscais de Débito (IFDs) foram responsáveis pelo recolhimento de quase a totalidade do RAF (99%). Além disso, foram emitidos R\$ 61 milhões em Lançamentos de Débitos Confessados (LDCs), o equivalente a 0,9% do RAF.

Para Baltar e Leone (2007), a maior fiscalização dos Impostos e da Previdência Social, que culminou com a unificação das ações fiscalizadoras na Super-Receita em 2006, teve consequências positivas sobre a formalização dos empreendimentos e dos contratos de trabalho.

Porém, ainda de acordo com o relatório da ANFIP (2009), ao se comparar o Resultado da Ação Fiscal (RAF) de 2008 ao ano de 2007, quando somou cerca de R\$ 20 bilhões, percebesse uma queda nominal expressiva, de aproximadamente 65%, e redução real de 67%. Em 2008, o número de fiscalizações e diligências caiu pela metade, se comparado com 2007. Já o montante acumulado com a Ação Fiscal em 2008 teve resultado ainda pior, representando 1/3 da quantia percebida no ano anterior.

O Conselho Executivo da ANFIP levanta algumas hipóteses que explicam a redução nos resultados das fiscalizações previdenciárias, destacando-se: a) redistribuição de auditores fiscais para atividades internas, principalmente aquelas que eram executadas por servidores administrativos do INSS, bem como redistribuição da atividade de fiscalização externa das contribuições previdenciárias para tributos fazendários e outras funções, sem a devida contrapartida e treinamentos específicos; b) dificuldade no planejamento da Ação Fiscal, com a existência de um grande número de Auditores desempenhando funções internas,

desvalorizando a presença fiscal junto aos contribuintes; e c) excesso de burocracia no encerramento da fiscalização que acaba por consumir elevado número de horas dos Auditores, prejudicando o resultado da ação fiscal.

A ANFIP apresenta ainda algumas ações para remediar esses problemas, entre elas: a) rever a quantidade de Auditores no trabalho externo de contribuições previdenciárias, para que sejam preservados os interesses da Previdência Social; b) solucionar a carência de servidores da área de apoio para que não haja prejuízo no atendimento ao contribuinte e nem o deslocamento de Auditores para suprir essas necessidades; c) incrementar a presença fiscal buscando conhecimento integral do contribuinte, sua estrutura e suas dependências, permitindo coibir práticas de sonegação; d) revitalizar os sistemas, os aplicativos e os suportes, bem como realizar treinamentos periódicos dos Auditores para o uso dos diversos sistemas da RFB, com acompanhamento de sua utilização; e) promover a integração entre as áreas previdenciária e fazendária, visando à absorção de conhecimento histórico e técnico das duas áreas; e f) incorporar ao processo de unificação propostas que levem em conta as especificidades e metodologias inerentes à fiscalização das contribuições previdenciárias.

A necessidade de uma fiscalização eficiente também é abordada por Lúcio (2007). Esse autor aponta a importância de se fiscalizar algumas formas de inserção ocupacional que são claramente ilegais, ou seja, estão em desacordo com as normas vigentes. São os casos do não registro em carteira de trabalhadores assalariados e a escamoteação do vínculo empregatício por meio de contratos de trabalho como trabalhadores autônomos ou estagiários. Esse autor acredita que essas práticas devem ser combatidas para estimular a elevação do peso do emprego-padrão na economia. Para tanto, além de estímulos para a contratação de trabalhadores sob a norma-padrão, seria necessário fiscalizar e penalizar as situações ilegais. “Estudos do Dieese dão conta que existem mais de 14 milhões de trabalhadores em setores formais da economia que, no entanto, apresentam vínculos trabalhistas informais” (FAGNANI, 2007b, p. 59).

4.6.12 Déficit da Previdência X Superávit da Seguridade Social

O maior motivo declarado pelos defensores de uma ampla reforma na Previdência – o seu “déficit” – não é consenso entre todos os envolvidos nesta discussão. Isso é gerado por uma leitura equivocada dos dados das receitas e despesas da Seguridade Social, pois a Previdência é, erroneamente, considerada separadamente e não como uma das partes do conjunto dessa Seguridade.

Esse suposto déficit, como já citado anteriormente, teria uma tendência de agravamento em função das questões demográficas; a elevação do salário mínimo; as aposentadorias precoces por tempo de contribuição; as formas diferenciadas de acesso aos benefícios para trabalhadores rurais, mulheres e professores; acúmulo dos benefícios de aposentadoria e pensão para um mesmo indivíduo; valor elevado dos benefícios em montante incompatível com a capacidade produtiva da economia e com as limitações do orçamento público; renúncia de receita, sonegação e evasão fiscal; e, custos administrativos elevados. “Esses fatores em conjunto deflagrariam uma inevitável crise financeira no sistema previdenciário. Criou-se, assim, uma noção de urgência por reforma” (GENTIL, 2007, p. 173).

Segundo Fagnani (2007a, p. 6), desde os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), “as elites sempre recorrem ao falso argumento de que o ‘déficit’ da seguridade é um ‘tsunami’ devastador das contas públicas”. Nesse sentido, os reformadores da Previdência a qualquer custo passaram a utilizar uma estratégia alarmista e falaciosa de que as causas do “déficit” da Previdência eram os novos direitos sociais conquistados, cujos impactos financeiros não teriam sido avaliados durante a ANC, pois as despesas criadas seriam incompatíveis com as receitas.

Desde 1987, a ortodoxia econômica comporta-se como profetas do caos. Cavaleiros do apocalipse fiscal. Profetizam que o suposto “déficit” da previdência é “explosivo” e levará o país à “catástrofe”. Sem a reforma da previdência o país será ingovernável. A única novidade da conjuntura atual é que além das profecias sobre a hecatombe fiscal, também evocam centúrias sobre a catástrofe demográfica (FAGNANI, 2007a, p. 13).

Esse suposto déficit estimulou o discurso de necessidade de reforma da Previdência a qualquer custo.

A idéia de uma “reforma previdenciária” tornou-se uma expressão cabalística ou um artigo de fé, perante o qual todos têm que se curvar e prestar homenagem. Intelectuais, políticos, a imprensa de modo geral, muitos sem o menor conhecimento do assunto, proclamam a sua necessidade sem sequer discutir do que se trata. Formou-se um consenso nacional quanto à importância de realizá-la, sob o pretexto de que, sem ela, qualquer política voltada à retomada do crescimento econômico estará fadada ao mais rotundo fracasso (TEIXEIRA, 2004).

Somente uma análise mais detalhada permite perceber que o sistema previdenciário brasileiro não se encontra com problemas financeiros na atualidade e, ao contrário do que se é

divulgado, não deverá ter problemas no futuro se consideradas rigorosamente as regras da Seguridade Social aprovadas na Constituição de 1988.

Ao contrário, o sistema previdenciário possui sólida arquitetura financeira e, além disso, tem gerado impacto relevante para atenuar a pobreza e as desigualdades sociais, bem como tem servido como mecanismo de sustentação da demanda agregada, estimulando o crescimento econômico. O verdadeiro problema fiscal não está nos gastos excessivos da seguridade social, mas no montante de recursos que o governo decide empregar no pagamento de juros da dívida pública. Os objetivos tradicionais da seguridade social têm sido desprezados pela política macroeconômica, assim como foram igualmente tomados como secundários os objetivos tradicionais de geração de emprego e crescimento do PIB. Todo o esforço fiscal esteve voltado para a o cumprimento de metas fiscais de geração de superávit primário, com o objetivo primordial de reduzirem-se as expectativas de risco dos agentes do mercado financeiro (GENTIL, 2007, p. 174).

Conforme já citado anteriormente, a Previdência faz parte da Seguridade Social, que engloba ainda a Saúde, a Assistência e o Seguro-Desemprego. Esses programas são responsáveis pela concessão de benefícios aos aposentados, aos desempregados, aos indivíduos afastados de seus empregos por perda da capacidade de trabalho ou que estejam doentes e às pessoas que precisam de complementação de renda. A Seguridade Social também é responsável pela realização de ações e serviços preventivos e curativos relacionados ao risco de doença.

Para tanto, como também já visto, a Constituição de 1988 determina, em seu artigo 195, que o financiamento do sistema deve ser feito pela contribuição sobre a folha de pagamento de salários (empregados, empregadores e trabalhadores autônomos), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), pela receita de concursos de prognósticos, pelo PIS/Pasep e pela Contribuição para o Financiamento da Seguridade (Cofins). Foi estabelecida ainda a necessidade de participação das três esferas de governo no financiamento da Saúde. “O sistema de Seguridade Social foi criado com uma estrutura de financiamento diversificada e, até o momento, está preservada no texto da Constituição, resistindo, ano após ano, às investidas liberais-privatizantes” (GENTIL., 2007, p. 176).

Pontualmente, poderíamos citar, como grandes avanços dentro da seguridade social, o conceito, um conjunto de ações destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, previdência e assistência social; os princípios e a identificação com a cidadania, com uniformidade, equidade e universalidade; e o seu Orçamento próprio, o principal instrumento de efetivação desses direitos, com pluralidade de fontes de financiamento e

programações de despesas dos órgãos responsáveis pela prestação dessas funções públicas (VAZ e MARTINS, 2007, p. 192).

Sendo assim, não se pode considerar correto, à luz da legislação, falar separadamente de “déficit” da Previdência. A Constituição prevê, se preciso, a utilização de recursos do Orçamento Fiscal para completar o montante necessário ao financiamento do sistema, ainda que o Orçamento da Seguridade Social seja plenamente suficiente para arcar com o custeio dos seus programas (SILVA, 2004b). Assim, ao se falar em “déficit” ou superávit, seria necessário considerar as receitas e despesas deste conjunto e não somente a arrecadação do INSS e as respectivas despesas com benefícios previdenciários e assistenciais. Os defensores da reforma previdenciária a qualquer custo, para convencer de seus argumentos sobre o tal “déficit”, levam em conta apenas o saldo previdenciário, fruto da diferença entre a receita proveniente de contribuições ao INSS sobre os rendimentos do trabalho e o total dos benefícios previdenciários pagos. Esse cálculo não é correto do ponto de vista constitucional. Ele não considera como receitas previdenciárias todas as contribuições previstas pelo artigo 195 da Constituição Federal. Gentil (2007) realiza importante análise dos resultados da Seguridade Social, entre os anos de 1995 e 2006, considerando o texto constitucional (tabelas 19 e 20).

Mesmo o texto constitucional não permitindo considerar a arrecadação do PIS/PASEP e a despesa com o abono e o Seguro-Desemprego nas contas da Seguridade Social, ainda assim é possível falar em superávit.

Caso as contas do sistema de Seguridade Social fossem realmente deficitárias, o que não são, bastaria olhar com atenção a Constituição de 1988, a qual determina que o governo deve participar com recursos do Orçamento Fiscal para atender as necessidades da Seguridade Social, caso as contribuições não sejam suficientes para cobrir os gastos.

Ademais, há que se enfrentar o discurso desconstrutivo dos “rombos” e “déficits” da Previdência, com conceitos e práticas de finanças públicas republicanos, desideologizadas e devidamente referidas, no caso da Previdência Social, aos significados que esta passa a ter a partir da Constituição de 1988: o amálgama de uma previdência contributiva ao estilo “bismarckiano” com uma previdência de Seguridade Social, ao estilo “bevredgeano”. E nesta, o benefício mínimo está sujeito a subvenções financiadas por tributos. Isto precisa assim aparecer nas finanças públicas; mas não como “rombo” ou “déficit” (DELGADO, 2007, p. 307),

As tabelas 19 e 20, elaboradas a partir de Gentil (2007), evidenciam que o sistema de Seguridade Social tem se mostrado superavitário, com excedente de recursos se elevando de R\$ 14,5 bilhões em 1995, para R\$ 59,5 bilhões em 2006⁵².

Tabela 19: Resultado da Seguridade Social – 1995 a 1999 (em R\$ milhões dez/2008)

	1995	1996	1997	1998	1999
RECEITA⁽¹⁾					
Contribuição para a Previdência Social	117.516	131.513	123.160	125.246	114.402
COFINS	49.059	51.692	51.121	47.433	74.479
CPMF	0	0	19.277	21.786	19.175
CSLL	18.779	18.683	20.125	17.567	16.324
Receita de concursos de prognóstico	1.860	1.457	756	1.421	2.350
PIS/PASEP	11.843	12.888	12.158	11.474	13.735
TOTAL DA RECEITA⁽²⁾	199.057	216.233	226.596	224.928	240.464
DESPESA⁽³⁾					
Saúde	49.437	44.335	50.176	44.603	46.195
Previdência ⁽⁴⁾	121.510	136.381	134.397	150.797	146.992
Assistência Social ⁽⁵⁾	2.635	3.817	5.948	8.333	9.266
Abono e Seguro-Desemprego	10.933	11.539	12.043	11.974	11.683
TOTAL DA DESPESA	184.515	196.072	202.563	215.706	214.135
RECEITA - DESPESA	14.542	20.161	24.033	9.221	26.330
RECEITA - DRU⁽⁶⁾ - DESPESA	0	3215	3.345	0	1.117

Elaboração própria

Fonte: Gentil (2007, p. 178)

(1) Exclui a Contribuição à Seguridade Social do Servidor Público – CSSS e a contribuição ao custeio de pensões militares.

(2) Inclui apenas 60% da receita com PIS e PASEP. Os 40% restantes são destinados ao BNDES.

(3) Despesa líquida e paga por função, inclusive pessoal e dívida. Seguro-desemprego é da função trabalho, mas é um evento da Seguridade Social. Excluídas as despesas com FAT.

(4) Estão excluídos os gastos com inativos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) civis e militares.

(5) Até 1999 os dados da Assistência vêm somados à Previdência. Nesta tabela, Assistência Social foi separada por programa.

(6) A DRU é de 20% sobre a receita, mas nos anos de 1995 e 1998 foi menor, de 17,8% e 9,2%, respectivamente. OBS: A Contribuição para a Previdência Social não está sujeita a DRU. Destina-se integralmente à Previdência. O valor da despesa permanece o mesmo no cálculo do resultado considerando a DRU.

⁵² Em valores deflacionados pelo IGP-DI de dezembro de 2008.

Tabela 20: Resultado da Seguridade Social – 2000 a 2006 (em R\$ milhões dez/2008)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RECEITA⁽¹⁾							
Contribuição p/ o INSS	118.131	117.309	120.224	111.278	118.138	128.929	144.375
COFINS	82.069	87.429	86.177	80.245	97.762	104.516	108.089
CPMF	30.521	32.962	34.301	31.685	33.187	34.755	37.508
CSLL	18.552	17.322	21.170	22.330	24.663	31.298	32.863
Concursos de prognóstico	1.957	1.975	1.798	1.759	1.827	1.860	1.648
PIS/PASEP	12.278	12.872	12.691	13.799	14.678	15.728	17.025
TOTAL DA RECEITA⁽²⁾	263.509	269.869	276.361	261.095	290.255	317.085	341.509
DESPESA⁽³⁾							
Saúde	42.978	45.406	43.052	37.454	41.544	43.378	46.445
Previdência ⁽⁴⁾	143.211	149.055	151.287	151.106	158.627	172.308	196.376
Assistência Social	9.418	10.179	11.024	11.601	17.466	18.793	25.190
Abono e Seguro-Desemprego	9.830	10.826	11.953	11.129	11.933	13.480	13.941
TOTAL DA DESPESA	205.437	215.466	217.317	211.290	229.570	247.960	281.952
RECEITA - DESPESA	58.072	54.403	59.044	49.805	60.685	69.125	59.557
RECEITA-DRU⁽⁵⁾-DESPESA	28.995	23.890	27.817	19.842	26.262	31.494	20.130

Elaboração própria

Fonte: Gentil (2007, p. 178)

(1) Exclui a Contribuição à Seguridade Social do Servidor Público – CSSS e a contribuição ao custeio de pensões militares.

(2) Inclui apenas 60% da receita com PIS e PASEP. Os 40% restantes são destinados ao BNDES.

(3) Despesa líquida e paga por função, inclusive pessoal e dívida. Seguro-desemprego é da função trabalho, mas é um evento da Seguridade Social. Excluídas as despesas com FAT.

(4) Estão excluídos os gastos com inativos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) civis e militares.

(5) Receita total deduzida da DRU. OBS: A Contribuição para a Previdência Social não está sujeita a DRU.

Khair (2007b) realiza o mesmo tipo de análise a respeito da Seguridade Social brasileira entre 1995 e 2007⁵³ (quadro 5). Este autor utiliza, em sua análise, uma metodologia um pouco diferente da apresentada em Gentil (2007), levando em conta, por exemplo, as despesas com pessoal e custeio do INSS. Segundo Khair, considerando a desvinculação das receitas da União (DRU), os resultados foram deficitários entre 1995 e 1999. Não considerando a DRU, os resultados foram deficitários apenas em 1996 e 1998. Porém, o mais

⁵³ Na tabela 22, elaborada por Khair (2007), o autor mostra os dados da Seguridade Social baseados em uma previsão, uma vez que no momento de elaboração do seu artigo o ano de 2007 ainda não havia terminado.

importante é enfatizar que a partir de 2000 o resultado é superavitário mesmo após as transferências da DRU da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal da União.

Quadro 5: Receitas, despesas e resultados da Seguridade Social da União

Receitas Despesas e Resultados da Seguridade Social da União												
% do PIB ano	RECEITA			DESPESA					DRU ³	RESULTADO ⁴		
	RGPS	Contribuições ¹	Total (A)	INSS ²	Saúde	As.Social	Seg.Des.	Total (B)		com DRU	sem DRU	
1995	4,98%	3,46%	8,44%	5,57%	2,09%	0,11%	0,46%	8,24%	0,69%	-0,49%	0,20%	
1996	5,18%	3,35%	8,53%	6,23%	1,74%	0,15%	0,45%	8,58%	0,67%	-0,72%	-0,05%	
1997	4,70%	3,98%	8,69%	5,52%	1,92%	0,23%	0,46%	8,12%	0,80%	-0,23%	0,56%	
1998	4,76%	3,82%	8,58%	6,26%	1,70%	0,32%	0,46%	8,72%	0,76%	-0,90%	-0,14%	
1999	4,45%	4,92%	9,38%	6,11%	1,80%	0,36%	0,45%	8,72%	0,98%	-0,33%	0,66%	
2000	4,72%	5,84%	10,57%	6,07%	1,72%	0,38%	0,39%	8,56%	1,17%	0,84%	2,01%	
2001	4,69%	6,18%	10,87%	6,33%	1,82%	0,41%	0,43%	8,98%	1,24%	0,65%	1,88%	
2002	4,79%	6,37%	11,16%	6,38%	1,72%	0,44%	0,48%	9,02%	1,27%	0,87%	2,14%	
2003	4,75%	6,39%	11,14%	6,76%	1,60%	0,50%	0,47%	9,33%	1,28%	0,53%	1,81%	
2004	4,82%	7,06%	11,88%	6,97%	1,70%	0,71%	0,49%	9,87%	1,41%	0,60%	2,01%	
2005	5,03%	7,24%	12,27%	7,13%	1,70%	0,74%	0,53%	10,09%	1,45%	0,73%	2,18%	
2006	5,32%	7,13%	12,44%	7,13%	1,71%	0,93%	0,51%	10,28%	1,43%	0,74%	2,16%	
2007 prev.	5,43%	7,33%	12,76%	7,55%	1,71%	0,93%	0,68%	10,87%	1,47%	0,43%	1,90%	

Fonte: Receitas da SRF, MPS e STN. Despesas do MPOG e MPS. PIB do IBGE. Elaboração: Amir Khair

1 - As contribuições são: Cofins, CPMF, CSLL, 60% do PIS/PASEP e receitas de Concursos e Prognósticos.

2 - Inclui as despesas com benefícios mais as despesas com pessoal e custeio do INSS.

3 - A DRU retira da Seguridade Social para o orçamento fiscal da União 20% das receitas com contribuições.

4 - O resultado com DRU é obtido abatendo das receitas as despesas e a DRU. Resultado sem DRU são as receitas menos as despesas.

Fonte: Receitas da SRF, MPS e STN. Despesas do MPOG e MPS. PIB do IBGE. Apud Khair (2007b)

Khair aponta ainda que os resultados da Seguridade Social do governo federal seriam superavitários até 2050, mesmo que suas receitas de contribuições acompanhem o PIB per capita, que as despesas do governo federal com a Saúde acompanhem o crescimento do PIB nominal e que as despesas com Assistência Social por habitante cresçam anualmente dois pontos percentuais acima da inflação.

O mesmo tipo de análise sobre a Seguridade Social realizada por Gentil (2007) e Khair (2007b) a partir de dados de uma série histórica mais ampla, pode ser verificada em Vaz e Martins (2007) para as contas da Seguridade Social de 2006 (tabelas 21, 22 e 23). Embora existam diferenças metodológicas entre os autores, responsáveis por variações entre os dados apresentados, a conclusão de ambos para o ano de 2006 é a mesma: a Seguridade Social não foi deficitária. Vaz e Martins, para fins de avaliação da Seguridade Social, consideram que devam ser utilizados os valores que incluem a receita realizada do principal das contribuições sociais, e ainda juros, multas, correções monetárias de valores pagos em atraso, receitas de parcelamentos e de recuperação da dívida ativa, subtraídos dos valores devidos ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf). A

tabela 21 apresenta a contabilização do que compreende o financiamento da Seguridade Social a partir de suas fontes exclusivas, como as contribuições sociais, os recursos próprios dos órgãos e entidades da Seguridade e a contrapartida da União para os encargos previdenciários que não deveriam ser cobertos com recursos da Seguridade Social. Em termos metodológicos, com relação aos dados anteriormente divulgados, há algumas diferenças que derivam de uma melhor apuração das receitas das contribuições sociais, especialmente quanto aos acréscimos legais e as taxas de poder de vigilância sanitária e saúde complementar que não integravam esses dados. A tabela 22 identifica e agrupa as despesas da Seguridade Social. Diante dos valores apurados e apresentados nas tabelas 21 e 22, os autores mostram que a Seguridade Social apresentou em 2006 um superávit pouco acima de R\$ 51 bilhões, valor superior ao resultado primário promovido pelo Governo Federal, que foi de R\$ 49,8 bilhões.

Tabela 21: Receitas exclusivas do Orçamento da Seguridade Social em 2006

	R\$ milhões
Itens de Receita	Valores
Receitas de Contribuições Sociais	301.621,4
Previdenciárias	123.520,2
Cofins	90.214,1
CPMF	32.013,9
Cont. Social Lucro	27.100,3
PIS/Pasep	23.780,8
Correção do FGTS	2.831,3
Conc. Prognósticos	1.533,6
Outras contribuições sociais	627,2
Receitas próprias dos Órgãos	1.947,3
Ministério da Saúde	1.463,4
Ministério da Previdência Social	374,3
Ministério do Desenvolvimento Social	109,6
Taxas por poder de política	556,8
Contrapartida do Orçamento Fiscal para EPU	1.220,8
Receitas do Orçamento da Seguridade Social	305.346,3

Fonte: Siafi e para contribuições previdenciárias MPS e STN apud Vaz e Martins (2007)

Os dados da tabela 23 identificam as programações de despesas que foram desconsideradas nessa análise, por não serem uma obrigação da Seguridade Social de acordo com o estabelecido pela Constituição. Com relação a esses dados, Vaz e Martins apontam que uma grande diferença é a subtração das despesas relativas à saúde militar, que antes eram consideradas como despesas da Seguridade.

Tabela 22: Despesas do Orçamento da Seguridade Social em 2006

R\$ milhões	
Classificação das despesas	Valores
Benefícios previdenciários	165.585,3
previdenciários urbanos	128.904,7
previdenciários rurais	32.368,9
pagamentos judiciais	4.311,7
Benefícios assistenciais	11.570,7
assistenciais – Loas	9.678,7
assistenciais – RMV	1.892,0
Despesas da SAÚDE	40.745,9
Outras despesas assistenciais	9.983,9
assistência social geral	2.183,0
transferências de renda	7.800,9
Outras ações da seguridade social	2.065,4
Pessoal ativo e outras despesas da previdência	4.542,1
Benefícios FAT	14.904,0
Outras ações do FAT	683,6
Complementação FGTS	3.001,9
EPU – especiais	1.220,8
Cumprimento de sentenças – Aeros-Prev	5,8
Total Global	254.309,4

Fonte Siafi e MPS e STN para as despesas previdenciárias apud Vaz e Martins (2007)

Tabela 23: Despesas constantes do Orçamento da Seguridade Social em 2006 que não envolvem programações da Seguridade

R\$ milhões	
Itens de despesa constantes do orçamento da Seguridade Social	Valores
Assistência ao servidor	820,0
Assistência ao militar	855,5
EPU - poderes e civis	28.604,9
EPU - militares	16.315,8
EPU - transferências	2.066,5
Serviços da dívida	305,5
Erros de classificação	4,0
Total Global	48.972,3

Fonte: Vaz e Martins (2007)

Assim sendo, a análise do Orçamento da Seguridade Social em 2006 demonstrou a existência de um volume considerável de superávit, superior inclusive ao que foi apurado no

âmbito do Governo Federal (excluídas as empresas estatais). “Esse orçamento não pode ser analisado exclusivamente pelo seu resultado financeiro, porque, a bem da verdade, nem deveria ser superavitário diante de tantas demandas e carências vinculadas às suas áreas” (ANFIP, 2009, p. 25-26).

O relatório da ANFIP (2009) mostra a análise da Seguridade Social em 2007 e 2008 e chega à mesma conclusão verificada anteriormente: a Seguridade Social não é deficitária (tabela 24). Em 2008, por exemplo, esse conjunto de despesas totalizou R\$ 312,6 bilhões. Caso a CPMF não tivesse sido derrubada pelo congresso, haveria uma arrecadação adicional de aproximadamente R\$ 40 bilhões. “Da arrecadação de R\$ 364,9 bilhões ainda sobraram R\$ 52,3 bilhões.” (ANFIP, 2009, p. 18).

Vale ressaltar que, de modo similar, em 2007, as informações da Análise da Seguridade Social foram importantes para que os representantes dos trabalhadores e aposentados, no Fórum da Previdência Social, pudessem resistir aos discursos em prol da Reforma da Previdência. A análise conjunta da Seguridade pôde demonstrar como o Orçamento da Seguridade era superavitário e o fluxo financeiro estava invertido, contrariando o discurso da grande mídia e dos conservadores de que não se recebia recursos do Orçamento Fiscal. Por meio de desvinculações e de alocações estranhas ao texto constitucional era a Seguridade que financiava o Orçamento Fiscal, viabilizando a produção de superávits (ANFIP, 2009, p. 17).

Independentemente dos resultados obtidos por Gentil (2007), Khair (2007), Vaz e Martins (2007) e ANFIP (2009), todos mostraram que o mecanismo da DRU tem prejudicado o superávit das contas da Seguridade Social. Gentil (2007) aponta ainda que entre 1995 e 2006, houve desvio de recursos do orçamento da seguridade social para além dos 20% legalmente autorizados pelo mecanismo da DRU, exceto nos anos de 1995 e 1998.

Vaz e Martins entendem que a desconstrução da rede pública de Proteção Social, um dos mecanismos de efetivação da cidadania e dos direitos sociais e coletivos, está identificada com esses desvios do Orçamento da Seguridade Social. “Afinal, esse Orçamento é uma base importante para materializar essa rede de Proteção Social” (VAZ e MARTINS, 2007, p. 191).

Os desvios do Orçamento da Seguridade Social cumprem importantes papéis: para a política fiscal, viabiliza superávit; para a saúde, é o principal instrumento de precarização dos serviços; para a previdência social, viabiliza o principal elemento do discurso de falência do sistema e de inevitabilidade das reformas; e, para os interesses dos mais diversos setores econômicos, oportunidade de grandes negócios (VAZ e MARTINS, 2007, p. 194).

Tabela 24: Resultado do Orçamento da Seguridade Social: receitas e despesas do RGPS - 2007 - 2008

		em % PIB	
Receitas realizadas		2007	2008
Classificação			
1. Receita de contribuições sociais		13,18	12,42
Receita Previdenciária Líquida RGPS ⁽¹⁾		5,41	5,65
COFINS		3,92	4,13
CPMF ⁽⁴⁾		1,40	0,03
CSLL		1,29	1,47
PIS / PASEP		1,01	1,07
Contribuição p/ Correção FGTS ⁽²⁾		0,08	**
Concursos de Prognósticos e Outras Contribuições		0,07	0,07
2. Receitas próprias dos órgãos e entidades da Seguridade		0,13	0,14
Recursos próprios do MDS		0,00	0,01
Recursos próprios do MPS		0,04	0,03
Recursos próprios do MS		0,08	0,09
Taxas de órgãos e entidades		0,01	0,01
3. Contrapartida do Orçamento Fiscal para EPU		0,06	0,07
Receita Total (1+2+3)		13,4	12,6
Despesas liquidadas		2007	2008
Classificação			
1. Benefícios Previdenciários		7,1	6,9
Previdenciários urbanos		5,5	5,3
Previdenciários rurais		1,4	1,4
Pagamentos judiciais		0,2	0,2
2. Benefícios assistenciais		0,5	0,5
Assistenciais - LOAS		0,4	0,5
Assistenciais - RMV		0,1	0,1
3. Compensação previdenciária⁽³⁾		**	0,0
4. Benefícios de transferência de renda		0,3	0,4
5. EPU - benefícios especiais		0,1	0,1
6. Saúde: pessoal ativo e outras despesas MS		1,8	1,7
7. Assistência social: pessoal ativo e outras despesas MDS		0,1	0,1
8. Previdência social: pessoal ativo e outras despesas MPS		0,2	0,2
9. Outras ações da Seguridade Social		0,1	0,1
10. Benefícios FAT		0,7	0,7
11. Outras ações do FAT		0,0	0,0
12. Complementação do FGTS e outras ações⁽²⁾		0,1	**
Despesa Total (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11+12)		11,0	10,8
Saldo da Seguridade Social (RGPS)		2,3	1,8

Fonte: MPS (dados previdenciários em regime de caixa); para os demais, SIAFI, contabilizando os valores liquidados, em regime de competência. Extração: Câmara dos Deputados. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP

Nota: (1) Receita Previdenciária Líquida corresponde a Receitas Previdenciárias Próprias do INSS deduzidas as Transferências a Terceiros.

(2) O PPA 2008-2011 transferiu as despesas com complementação do FGTS para o Orçamento Fiscal; por coerência, as receitas das respectivas contribuições para correção também não foram consideradas.

(3) A compensação previdenciária também foi criada pelo PPA 2008-2011 e representa o saldo do ajuste de contas entre os regimes previdenciários (RGPS e RPPS da União, estados e municípios)

(4) A parcela residual da CPMF (relativa aos fatos geradores ocorridos no final de dezembro de 2007)

Para Vaz e Martins, a não separação dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é um dos principais instrumentos a acobertar esses desvios. Essa prática obscurece os fluxos financeiros e de programações de despesas entre esses orçamentos. Por conta dessa prática, ao invés do Orçamento da Seguridade Social atender as necessidades relativas à Saúde, Assistência e Previdência Social, acaba assumindo despesas de praticamente todos os órgãos e entidades do Governo Federal, independentemente das suas áreas de atuação. “Há silêncio absoluto sobre a parcela de receitas do Orçamento Fiscal que tem como origem recursos desvinculados do Orçamento da Seguridade Social” (VAZ e MARTINS, 2007, p. 195).

Essas práticas fiscais conferem o estigma de “déficit” a toda despesa previdenciária não financiada por contribuições financeiras dos segurados, ainda que, como é caso, financiados por tributos da Seguridade Social. Uma conceituação explícita e transparente destas contas nos respectivos orçamentos da Previdência e da Seguridade Social é caminho crítico para corrigir essas práticas e evitar manipulações ideológicas dessas informações essenciais (DELGADO, 2007, p. 298).

Essa realidade seria alterada se o dispositivo constitucional, presente no parágrafo 5º do artigo 165 da Constituição Federal, que estabelece que o Poder Executivo deve elaborar e executar três orçamentos – o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas da União e o orçamento da seguridade social –, fosse cumprido. “Mas até hoje o Poder Executivo, com anuência do Congresso, contentou-se com uma peça única – “Orçamento Fiscal e da Seguridade Social”, o que impede ao comum dos mortais, distinguir um do outro” (DELGADO, 2007, p. 300).

Não é de estranhar que também seja reiteradamente descumprido o mandamento constitucional (art. 195, § 2º), que determina ser de competência dos órgãos responsáveis pela Saúde, Previdência e Assistência Social a elaboração da proposta orçamentária da Seguridade. Esse dispositivo só foi cumprido no breve período do Governo Itamar, conforme pode ser visto pelas mensagens presidenciais que encaminham anualmente a proposta de lei orçamentária para tramitação no Congresso Nacional (VAZ e MARTINS, 2007, p. 194).

No entanto, o governo federal apresenta dados consolidados de apenas dois demonstrativos de execução orçamentária: o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Assim sendo, neste último orçamento, as receitas e gastos fiscais e da seguridade são agregados numa única peça orçamentária. Como resultado, as receitas e as despesas que seriam da Seguridade Social aparecem unificadas às outras receitas de impostos. Segundo Gentil (2007), a consequência desse

artifício metodológico é a incorporação do superávit do orçamento da Seguridade Social ao orçamento geral da União, resultando na geração dos elevados superávits primários ao longo dos últimos anos.

De acordo com Delgado (2007), a não observância dessa regra fiscal fez surgir, a partir de 1996, um déficit de caixa no RGPS, que a contabilidade pública registra equivocadamente como “déficit previdenciário” e a mídia contrária à Seguridade Social, registra mensalmente como “rombo” da previdência. Somente com a separação dos dois orçamentos é que se poderá evitar o apelo “tão ao gosto dos áulicos do ‘déficit’ explosivo, sem fundamento na boa técnica. Esta, se não aplicada como um exercício esclarecido de desvendar reais interesses em jogo, presta-se a todo tipo de manipulação” (DELGADO, 2007, p. 301).

Apesar da diferença de resultados entre Gentil (2007) e Vaz e Martins (2007) em relação ao montante desviado da receita da Seguridade mediante a DRU, em 2006, devido análises distintas por opções metodológicas particulares, a conclusão desses autores é a mesma: a DRU é responsável por imensos desvios do orçamento da Seguridade Social. A DRU é um mecanismo que permite o governo federal utilizar como quiser 20% de toda a receita federal. “Por conta da grandeza desses recursos foi fácil garantir a aprovação da sua prorrogação até 2011” (ANFIP, 2009, p. 50).

Vaz e Martins mostram que o desvio de recursos da Seguridade superou o gasto anual com a Saúde. Dessa forma, o superávit do orçamento da Seguridade Social é automaticamente incorporado ao orçamento geral da União, resultando na geração dos elevados superávits primários ao longo dos últimos anos. A Seguridade tem financiado o orçamento fiscal. No entanto, uma análise adequada do Orçamento da Seguridade Social permite concluir que “quase a totalidade de superávit primário realizado pelo Governo Federal (excluindo estatais) advém dessa subtração de receitas e desvio de finalidade nas despesas com recursos da seguridade” (VAZ e MARTINS, 2007, p. 192).

Se (...) o orçamento da seguridade social fosse elaborado isoladamente, ver-se-ia claramente: 1) que o desequilíbrio orçamentário está no orçamento fiscal, não no orçamento da seguridade social ou no orçamento da previdência social; 2) que a seguridade social não recebe recursos do orçamento fiscal; ao contrário, parte substancialmente elevada de seus recursos financia o orçamento fiscal; e 3) que não é a previdência que impede a realização de investimentos públicos, gastos com educação ou em qualquer outra área considerada mais nobre para o crescimento econômico; ao contrário, é a política econômica que atinge a previdência, a saúde pública e a assistência social, retirando-lhes recursos e precarizando serviços essenciais à sobrevivência da classe trabalhadora (GENTIL, 2007, p. 180).

A análise de Vaz e Martins (2007), mostra como foram classificadas as receitas das contribuições sociais arrecadadas em 2006 e os efeitos das desvinculações da DRU e de outros desvios (tabela 25). Além dos valores totais arrecadados estão discriminadas a parcela devida ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf) e o volume de recursos dessas contribuições que foram desvinculados e classificados como recursos livres. De uma receita um pouco acima de R\$ 301 bilhões, uma pequena parcela foi destinada legalmente ao Fundaf, considerando que os recursos aplicados nesse fundo podem ajudar a melhorar a arrecadação das contribuições sociais. Dos R\$ 300,5 bilhões restantes, apenas R\$ 266 bilhões foram destinados à Seguridade Social. Foram, portanto, desvinculados mais de R\$ 34,5 bilhões, ou seja, um valor R\$ 168,8 milhões acima do que determinado pela DRU.

Tabela 25: Receitas de contribuições sociais arrecadadas em 2006 e os efeitos das desvinculações da DRU e de outros desvios

Contribuição Social	R\$ milhões						
	Total Global (a)	Fundaf (b)	Líquido da Seguridade (a) - (b)	Classificados como seguridade (c)	Total desvincu- lado (d) = (a)-(b)-(c)	Desvin- culação DRU (e)	Outros desvios (d) - (e)
Previdenciárias	122.466,3	0,0	122.466,3	122.466,3	0,0	0,0	0,0
COFINS	90.422,7	208,7	90.214,1	72.063,8	18.150,2	18.084,5	65,7
CPMF	32.019,5	5,6	32.013,9	26.938,5	5.075,3	5.057,0	18,4
Cont. Social Lucro	27.291,1	190,8	27.100,3	21.621,8	5.478,5	5.458,2	20,3
PIS/PASEP	23.890,7	109,8	23.780,8	18.942,2	4.838,7	4.778,1	60,5
Correção do FGTS	2.831,3	0,0	2.831,3	2.265,1	566,3	566,3	0,0
Conc. Prognósticos	1.533,6	0,0	1.533,6	1.227,0	306,6	306,7	-0,2
Outras contribuições sociais	627,2	0,0	627,2	497,7	129,5	125,4	4,1
SOMA	301.082,3	514,9	300.567,4	266.022,4	34.545,0	34.376,3	168,8

Fonte: Siafi apud Vaz e Martins (2007)

Notas: Total Global, inclui receita do principal, juros, multas e encargos. Fundaf: parcela de juros e multas destinadas ao aparelhamento da Receita. Total desvinculado: parcela das receitas das contribuições sociais classificadas como recursos livres. Outros desvios: diferença entre o total desvinculado por fonte e o permitido pela DRU

Para Vaz e Martins, essa confusão de números e conceitos, com dados díspares, tem tumultuado os debates sobre a Seguridade Social. “A não separação dos orçamentos e a confusão que se cria quanto à origem das fontes de financiamento da Seguridade permitem os variados discursos” (VAZ e MARTINS, 2007, p. 196).

É fato que o Governo tem autorização constitucional para retirar parcela dos recursos da seguridade por meio da DRU. Mas não é correto esconder esses efeitos do debate público. Não é nada transparente subtrair mais de R\$ 34,5 bilhões de receitas que foram arrecadadas para atender a ações e programas da Seguridade Social e, ainda assim, disseminar aos quatro ventos que há

déficits na seguridade como justificativa para impor mais perdas de direitos aos trabalhadores. (VAZ e MARTINS, 2007, p. 196).

Mesmo diante de todas essas apropriações, com os desvios de recursos praticados pela DRU que deveriam ser utilizados na Seguridade Social, a pluralidade das fontes de financiamento do Orçamento da Seguridade Social garantiu recursos para todas essas ações, tantos sociais, quanto fiscais. Apesar do Orçamento da Seguridade não ter sido concebido para ser superavitário, principalmente mediante a precarização de serviços, da sonegação de direitos e dos baixos valores disponibilizados para as famílias de baixa renda, Vaz e Martins explicam que essa situação pode ser utilizada em prol de objetivos importantes de resgate aos direitos e da melhoria dos serviços de saúde, previdência e assistência social. Para esses autores, a sociedade deve optar por ampliar a Seguridade Social, em volume suficiente para transformar permanentemente a miséria e a pobreza em dignidade e financiar programas de inclusão previdenciária.

Transformar superávits dessa monta em gigantescos déficits não é obra de um erro desproposital. Há interesses que se sustentam exatamente nesse processo. É preciso um grande esforço da sociedade organizada para desmistificar esses números. A transparência é fundamental para que a sociedade possa fazer suas escolhas (VAZ e MARTINS, 2007, p. 204).

Gentil (2007) também realiza análise criteriosa em relação à aplicação das receitas da Seguridade Social, mostrando os tipos de gastos que as receitas com Cofins, CPMF e CSLL financiaram entre 1995 e 2006. A autora aponta que a maior parte das receitas desviadas da Seguridade Social decorreu dos 20% de DRU, que financia vários tipos de despesa (em diferentes órgãos e ministérios), entre elas os encargos financeiros da União (juros e amortização da dívida pública).

A política econômica, que pretensamente tem a virtude da responsabilidade fiscal, optou por pagar contas do orçamento fiscal com recursos retirados do orçamento da seguridade social que deveriam atender às necessidades prementes de uma parcela da população com grandes carências. Entretanto, com esse mecanismo, minimiza-se o déficit do orçamento fiscal provocado pela taxa de juros em alto patamar, frequentemente, o mais alto do mundo, ao mesmo tempo em que se respaldam privilégios e desigualdades graves na distribuição de recursos dos fundos públicos (GENTIL, 2007, p. 182).

A autora explica que parte significativa dos recursos da Seguridade Social é desviada de seu orçamento, mas não recebe nenhum tipo de aplicação que possa ser identificado pelos

relatórios de execução orçamentária, podendo ter ficado retidos na Conta Única do Tesouro. Além disso, Gentil identifica que todos os anos da série de 1995-2006 apresentam esse padrão de comportamento, no entanto, os valores assumem dimensão maior a partir de 2001.

A esterilização desses recursos, além de impossibilitar o atendimento de necessidades urgentes por serviços públicos essenciais, significa uma forte contenção de demanda agregada, pois deixam de circular no mercado, contribuindo para reduzir o dinamismo da economia. É mais uma demonstração do forte caráter recessivo da política fiscal, feita com o sacrifício das políticas sociais (GENTIL, 2007, p.183).

Gentil esclarece ainda que parcela significativa dos recursos desviados destina-se ao pagamento de aposentadorias e pensões do Regime de Previdência dos Servidores (RPPS). Para a autora, esse emprego não é legítimo, pois, de acordo com a Constituição, a operacionalização financeira de ativos e inativos do serviço público federal está a cargo do Tesouro Nacional, não da Seguridade Social.

O relatório da ANFIP (2009) também faz a análise do peso da DRU nas contas da Seguridade Social enfatizando que:

(...) desde o acordo com o FMI, firmado em 1998, a participação do resultado da Seguridade Social tem sido crescente, e tornou-se um importante instrumento de ajuste das contas públicas, implementando políticas que atendessem aos interesses dos investidores, mesmo que em detrimento dos interesses do país (ANFIP, 2009, p. 49).

O relatório da ANFIP enfatiza que a DRU prejudica o crescimento econômico “ao retirar recursos da sociedade a fim de obter o superávit primário e por extensão transferi-los ao mercado especulativo (...) direcionados para os rentistas, credores da União” (ANFIP, 2009, p. 50).

Embora tenha amparo legal, mecanismos como a DRU não contribuem para a adequada utilização do orçamento. Percebe-se que na maioria das vezes é construído um discurso para convencer a opinião pública de que a previdência é inviável, tanto econômica como socialmente, e que a questão pode ser resolvida através da previdência privada. Isso é levado a cabo com o objetivo de justificar reformas e retirar do Estado a responsabilidade de assumir despesas na área social, particularmente, na Seguridade (ANFIP, 2009, p. 51).

Ainda sobre a DRU, o relatório da ANFIP aponta que mesmo diante da crise no último trimestre de 2008, da extinção da CPMF e da parcela desvinculada pela DRU, o resultado da

Seguridade Social em 2008 permaneceu positivo em R\$ 13,2 bilhões, embora tenha tido uma queda de 39% em relação a 2007.

Independentemente da análise da Seguridade Social em seu conjunto indicar que não existe déficit no OSS, mas sim superávit, que, aliás, é utilizado para cobrir o Orçamento Fiscal mediante a DRU e pagar benefícios do RPPS; também é importante analisar o conjunto das despesas previdenciárias para entender melhor a importância desse serviço como mecanismo de melhoria das condições de vida da sociedade como um todo.

Os gastos previdenciários são aqueles correspondentes ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), pois esse é o modo de organização da Previdência Social, nos termos constitucionais. Khair (2007, p. 206) enfatiza que o “RGPS tem seu lado social e fiscal. Quanto ao primeiro, é a maior política de Seguridade Social do país. Quanto ao segundo, (...) o sistema é saudável para as gerações atuais e futuras”.

Com relação aos pagamentos dos Encargos Previdenciários da União, referentes ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), é preciso reafirmar e explicitar que não são despesas previdenciárias da Seguridade Social, mas derivam de um encargo patronal do setor público. O RPPS atende a um público específico, que possui requisitos, critérios, contribuições e exigências distintas. “É importante a análise dessas despesas, como aliás de todas elas. Mas confundir essas despesas com as do RGPS não ajuda a entender os problemas” (VAZ e MARTINS, 2007, p. 200).

Bom exemplo dessa confusão pôde ser visto durante as discussões das últimas reformas, especialmente a ocorrida no Governo Lula. As necessidades de financiamento dos Encargos Previdenciários da União foram apresentadas sem diferenciarmos as despesas relativas aos militares, por exemplo. No entanto, nenhuma medida foi efetivada para abordagem dessas despesas. Todo o alarde provocado pelo anúncio dos grandes números envolvidos foi utilizado para promover mudanças no regime próprio dos servidores (VAZ e MARTINS, 2007, p. 200).

As despesas previdenciárias dos regimes próprios de servidores e militares (RPPS) derivam de um encargo patronal do setor público. As receitas do regime previdenciário dos servidores são as contribuições de ativos, de inativos e pensionistas, bem como a contribuição patronal. Como contribuição patronal da União foi estabelecido um montante correspondente ao dobro da contribuição do servidor, conforme estabelecido na Lei nº 9.717/1998.

Gentil (2007, p. 177) enfatiza que o RGPS e o RPPS são regimes inteiramente distintos. “Apenas o RGPS é público, universal e integra o orçamento da Seguridade Social”. O RPPS dos servidores federais é um sistema patrocinado por contribuições específicas de

seus beneficiários e pela contribuição patronal da União. “É muito frequente, entretanto, esses regimes distintos (...) se misturarem nas estatísticas e, como consequência, o total dos gastos com a Previdência Social ficam inflados com itens que lhe são estranhos” (GENTIL, 2007, p.178).

Segundo Gentil, mesmo com as despesas do RPPS lançadas nas contas da OSS, ainda assim seria possível observar uma situação muito distante do déficit da Seguridade Social frequentemente proclamada, independentemente das contribuições da União como empregador do setor público. Ou seja, as contribuições sociais de trabalhadores e empregadores do setor privado e contribuições de servidores públicos superam os gastos com Previdência Social (dos servidores públicos e do setor privado), Saúde e Assistência Social da esfera federal, produzindo excedente de recursos. “Esse superávit foi empregado em gastos do orçamento fiscal da União” (GENTIL, 2007, p. 181).

A análise da ANFIP (2009) sobre Seguridade Social dos anos 2007 e 2008 também apresenta o OSS do RGPS juntamente com as rubricas da previdência dos servidores públicos federais civis e militares (RPPS) (tabela 26). É importante destacar que a ANFIP faz as mesmas ressalvas sobre o texto constitucional apresentadas por Gentil (2007).

O relatório da ANFIP destaca que as despesas do RPPS corresponderam a mais de R\$ 59 bilhões em 2008. Mesmo assim, o saldo da Seguridade Social incluído o RGPS e o RPPS alcançou um superávit de R\$ 15 bilhões. “Vê-se, portanto, que mesmo incluídas as parcelas relativas aos regimes próprios, o resultado da Seguridade Social, em 2008, ainda se mantém superavitário” (ANFIP, 2009, p. 61).

A legislação reconhece a diferença entre os dois tipos de regimes (RGPS e o RPPS) quando cria obstáculos para que as despesas dos servidores públicos e militares sejam pagas com recursos das contribuições sociais que deveriam ser utilizadas com a Seguridade Social. A modificação introduzida durante o Governo FHC no art. 17 da Lei n. 8.212 somente admite essa hipótese caso estejam satisfeitas todas as obrigações com a Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social, o que evidentemente não ocorre a contento.

Assim, jurídica e politicamente, teríamos que, primeiramente, atender às carências de recursos enfrentadas pela saúde, assegurar a ampliação da cobertura assistencial e garantir a universalidade da cobertura previdenciária para os trabalhadores, para somente depois permitir que essas despesas continuassem a ser cobertas livremente com recursos da Seguridade (ANFIP, 2009, p. 22)

Tabela 26: Receitas e Despesas da Seguridade Social - RGPS + RGPS (2007 e 2008)

Receitas realizada incluindo regimes próprios		% PIB	
Classificação	2007	2008	
1. Receita de contribuições sociais	13,2	12,4	
Receita Previdenciária Líquida RGPS ⁽¹⁾	5,4	5,6	
Cofins	3,9	4,1	
CPMF ⁽⁴⁾	1,4	0,0	
CSLL	1,3	1,5	
PIS / PASEP	1,0	1,1	
Contribuição p/ Correção FGTS ⁽²⁾	0,1	**	
Concursos de prognósticos e Outras Contribuições	0,1	0,1	
2. Receitas próprias dos Órgãos e entidades da Seguridade	0,1	0,1	
Recursos próprios do MDS	0,0	0,0	
Recursos próprios do MPS	0,0	0,0	
Recursos próprios do MS	0,1	0,1	
Taxas de Órgãos e entidades	0,0	0,0	
3. Contrapartida do Orçamento Fiscal p/ EPU	0,1	0,1	
4. Receitas dos Regimes Próprios	0,7	0,8	
4.1 - Contribuições do Regime Próprio Servidores	0,7	0,7	
Contribuição Servidores, aposentados e pensionistas - RPPS	0,2	0,2	
Contribuição patronal da União	0,4	0,5	
4.2 - Contribuição dos Militares	0,1	0,1	
Contribuição Militares	0,1	0,1	
Contribuição Saúde Militar	0,0	0,0	
Receita Total (1+2+3+4)	14,1	13,3	
Despesas liquidadas incluindo regimes próprios		% PIB	
Classificação	2007	2008	
1. Benefícios Previdenciários	7,1	6,9	
Previdenciários urbanos	5,5	5,3	
Previdenciários rurais	1,4	1,4	
Pagamentos judiciais - precatórios e requisições	0,2	0,2	
2. Benefícios assistenciais	0,5	0,5	
Assistenciais - LOAS	0,4	0,5	
Assistenciais - RMV	0,1	0,1	
3. Compensação previdenciária⁽³⁾	*****	0,0	
4. Outros Benefícios Assistenciais - Transferências de Renda	0,3	0,4	
5. EPU - Benefícios de Legislação Especial	0,1	0,1	
6. Despesas dos Regimes Próprios	2,1	2,0	
EPU - Poderes e Cíveis	1,2	1,2	
EPU - Militares	0,7	0,7	
EPU - Transferências	0,1	0,1	
Assistência ao Servidor	0,0	0,0	
Assistência ao Militar	0,0	0,0	
7. Saúde: pessoal ativo e outras despesas do MS	1,8	1,7	
8. Assistência social: pessoal ativo e outras despesas do MDS	0,1	0,1	
9. Previdência social: pessoal ativo e outras despesas do MPS	0,2	0,2	
10. Outras ações da seguridade social	0,1	0,1	
11. Benefícios FAT	0,7	0,7	
12. Outras ações do FAT	0,0	0,0	
13. Complementação do FGTS e outras ações⁽²⁾	0,1	**	
Despesa Total (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11+12+13)	13,1	12,8	
Saldo da Seguridade Social (RGPS+RPPS)	1,0	0,5	

Fonte: MPS (receitas e despesas previdenciárias); SIAFI (demais receitas e despesas). Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP

Notas: (1) Receita Previdenciária Líquida corresponde a Receitas Previdenciárias Próprias do INSS deduzidas as Transferências a Terceiros; (2) O PPA 2008-2011 transferiu as despesas com complementação do FGTS para o Orçamento Fiscal; por coerência, as receitas das respectivas contribuições para correção também não foram consideradas; (3) A compensação previdenciária também foi criada pelo PPA 2008-2011 e representa o saldo do ajuste de contas entre os regimes previdenciários (RGPS e RPPS da União, estados e municípios); (4) A receita relativa à CPMF em 2008 é meramente residual e refere-se a recolhimentos relativos a fatos ocorridos anteriormente à sua extinção.

Vaz e Martins (2007) até admitem a legalidade quanto ao uso dos recursos das contribuições sociais para pagamento dos Encargos Previdenciários da União referentes ao RPPS. No entanto, para os autores, esse uso só poderia ocorrer caso realmente estivessem satisfeitas todas as obrigações com a Saúde e a Assistência Social. Cabe lembrar que a Constituição determina também que o Governo é obrigado a cobrir qualquer insuficiência de recursos da Seguridade para o pagamento dos benefícios previdenciários e os de natureza continuada (Loas e RMV). “Isto significa que a utilização dos recursos da Seguridade para o pagamento dos Encargos Previdenciários da União é o reconhecimento, por parte do Governo, de que o Orçamento da Seguridade é superavitário” (VAZ e MARTINS, 2007, p. 200).

No entanto, Vaz e Martins fazem ressalvas em relação à prática costumeira da União em utilizar recursos das contribuições sociais para pagamento dos Encargos Previdenciários da União referentes ao RPPS. Os autores apontam que a utilização desses recursos não pode ser feita em detrimento das prioridades da própria Seguridade, lembrando que as demandas sociais estão longe de serem plenamente atendidas, pois há carências e precariedades a serem enfrentadas. Além disso, o pagamento dos Encargos da União referentes ao RPPS não pode ser utilizado para se concluir que o orçamento da Seguridade Social é deficiente e que os gastos previdenciários são elevados, justificando, dessa maneira a necessidade de cortes nos programas, ações e serviços da Seguridade.

Muitos dos reformistas da Previdência Social a qualquer custo misturam dados distintos sobre do RGPS com aqueles derivados do RPPS. Sem essa distinção, propõem reformas que não tem a efetividade fiscal, mas que podem provocar mais dificuldades sociais. Segundo Matijascic, Ribeiro e Kay (2007a, p. 155), esse “é tipicamente o caso das propostas de reforma em debate atualmente, onde a não distinção entre as modalidades de benefícios gera confusão e estimula a formulação de políticas que, claramente, não podem atingir os fins pretendidos”.

(...) a agenda proposta pela ortodoxia está focada exclusivamente no corte das despesas correntes. Para justificar essa necessidade, argumentam que o gasto com aposentadorias no Brasil é elevado e tenderá a se agravar no futuro. Argumentam, por exemplo, que o “Brasil gasta como país rico” (12% do PIB). Alertando que comparações internacionais exigem cautela – para não se comparar banana com abacaxi – nesse caso, aos gastos com o INSS (urbano e rural) são adicionados gastos com a Previdência do setor público (federal, estadual e municipal). Ora, esse procedimento não é correto, pois adicionam despesas de naturezas muito diversas (FAGNANI, 2007b, p. 59).

Aliás, Andrade (2007) aponta que a utilização sistemática da arrecadação previdenciária pelo Estado não é uma prática recente. Desde o primeiro governo Vargas esse desvio é recorrente. Ao final de 1945, a dívida da União com os IAP's já equivalia a 85% das despesas somadas de todos os institutos. Em 1948, já era igual a 100%. Entre 1945 e 1966, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) possuíam reservas equivalentes a 60% da sua arrecadação anual.

A relação do Estado com as instituições previdenciárias permitiu que recursos destinados à formação de suas reservas de capitalização fossem drenadas para o financiamento de investimentos públicos. Registros históricos dão conta da utilização do fundo previdenciário pelo Estado a partir de 1938: a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (Creai), então principal agência de financiamento do setor privado, passou a dispor de recursos compulsórios provenientes das instituições previdenciárias. Em 1939, os fundos previdenciários foram autorizados a efetuar empréstimos a pessoas físicas ou jurídicas em projetos de reflorestamento, papel e celulose e material bélico. Vários decretos trataram de impor a subscrição de ações preferenciais de empresas de interesse estratégico, tais como Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Cias. Hidroelétricas do São Francisco (Chesf), Companhia Nacional de Álcalis (CNA), Fábrica Nacional de Motores (FNM). Até mesmo o Decreto Lei n.º 1.628 de 20/06/1952, que criava o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), instituía em seu artigo 7º a exigência de empréstimos compulsórios das instituições de previdência em montantes fixados pelo Ministério da Fazenda. O financiamento da construção de Brasília e de projetos estratégicos do regime militar (rodovia Transamazônica, Ponte Rio-Niterói, complexo de Itaipu, complexo nuclear de Angra dos Reis) são também historicamente vinculados às reservas da previdência social (ANDRADE, 2007, p.127).

Para Fagnani (2007, p. 22) caso fossem divulgadas as projeções de resultados do RGPS pelo novo conceito definido pelo governo e aprovado pelo Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS), separando nitidamente o que é responsabilidade fiscal do RGPS e a que é do Tesouro Nacional, os resultados mudariam “da água para o vinho”. Porém, a Secretaria da Previdência Social (SPS) do Ministério da Previdência Social (MPS) continua divulgando e projetando os resultados pelo conceito anterior que dá “déficits” imensos ao RGPS.

Em relação exclusivamente ao RGPS, as despesas com benefícios previdenciários podem ser diferenciados entre urbanos e rurais. Para Vaz e Martins (2007, p. 199) essa diferenciação entre urbanos e rurais é meramente acadêmica, pois “ambos são benefícios previdenciários, substitutivos da renda do trabalho, compreendidos no mesmo regime geral, financiados pela mesma pluralidade de fontes, respeitada, no regime de repartição, a

solidariedade entre cidade e campo”. Por esse motivo, não seria correto dizer que os benefícios rurais têm natureza assistencial, pois os modelos contributivos diferenciados servem apenas para atender à capacidade econômica e à renda dos diversos tipos de segurados.

As chamadas aposentadorias rurais no Brasil não exigem contribuições regulares ou mesmo atividade ininterrupta para os seus beneficiários em potencial. Isso ocorre porque o grupo possui uma reconhecida vulnerabilidade para seguir as regras previdenciárias clássicas. Se trata de transferência de renda para grupos vulneráveis e que de fato contribuíram decisivamente para criar riqueza no Brasil (MATIJASCIC, RIBEIRO e KAY, 2007a, p. 160).

De acordo com o relatório sobre a Seguridade Social em 2008, divulgado pela ANFIP (2009), as formas contributivas diferenciadas para atender a capacidade econômica e a renda dos diversos tipos de segurados é uma questão de justiça. Dessa forma, a análise em separado dos resultados previdenciários deve ser feita apenas para se entender a natureza distinta das receitas e despesas de cada tipo de subsistema. “A separação entre urbanos e rurais permite ainda ponderar o efeito das múltiplas renúncias, isenções e imunidades tributárias, que afetam diretamente as receitas previdenciárias” (ANFIP, 2009, p. 29).

Em 2008, a criação dos empregos formais, especialmente nas áreas urbanas, determinou um resultado muito positivo para o subsistema previdenciário dos trabalhadores urbanos. A receita das contribuições previdenciárias foi praticamente igual ao conjunto dos benefícios pagos a esses segurados. Se consideradas a compensação pelas renúncias, o resultado desse subsistema foi superavitário em R\$ 11,8 bilhões, o que representa 7,4% de suas receitas (tabela 27).

De acordo com a ANFIP (2009) o resultado positivo do subsistema urbano já era esperado, decorrente dos efeitos positivos da criação de novos postos de emprego com carteira. Para a ANFIP, esse saldo positivo pode ser transformado numa importante reserva a fim de se promover a inclusão previdenciária de segmentos de trabalhadores que não possuem capacidade contributiva ou tempo de vida útil laboral para contribuir por tempo suficiente ou para cumprir as carências necessárias para a aposentadoria por idade. “É preciso construir a agenda dos trabalhadores” (ANFIP, 2009, p. 30).

Sem essa agenda positiva, pode prevalecer a do grande capital. Vale ressaltar no primeiro ano em que um resultado dessa magnitude se apresenta, antes que uma destinação social seja dada a esse montante de recursos, as

empresas já pretendem se beneficiar, diminuindo a contribuição patronal em 30%, por meio de uma disposição constitucional auto-aplicável, como o determinado pela proposta de reforma tributária que está tramitando na Câmara dos Deputados (ANFIP, 2009, p. 30-31).

Tabela 27: Receitas, despesas e compensações pelas renúncias, dos subsistemas urbano, rural e do total do RGPS 2008 (em bilhões de R\$)

Descrição			2008
Segurados Urbanos	Receitas	Previdenciárias	158,4
		Renúncias	12,9
		Total	171,3
	Despesas	Total	159,6
		Saldo	11,8
		Saldo % PIB	0,4
Segurados Rurais	Receitas	Previdenciárias	5,0
		Parcela CPMF	
		Renúncias	2,3
	Despesas	Total	7,3
		Total	40,0
		Saldo	-32,7
	Saldo % PIB		-1,1
		Total RGPS	Receitas
Parcela CPMF			
Despesas	Renúncias		15,2
	Total		178,6
	Total		199,6
Saldo	-21,0		
Saldo % PIB	-0,7		

Fonte: Anfip e Fundação Anfip

Se as fontes previstas para a Seguridade Social fossem respeitadas conforme foi estabelecido constitucionalmente a Seguridade Social teria recursos suficientes para todos os seus programas. Assim, “milagrosamente”, o “déficit” da Previdência se tornaria superávit. O suposto déficit, tão divulgado pela imprensa, é o principal argumento para a reforma da Previdência, sendo que na verdade o esvaziamento do OSS é causado pela realocação das fontes oriundas das contribuições sociais (Cofins, CSLL, entre outras) pelo Tesouro Nacional, por meio da DRU, para compensar outras despesas do Orçamento Fiscal. Segundo Castro *et al* (2007, p. 134), as despesas com Juros e Encargos da Dívida mais que dobraram – 146,9%. Esses autores mostram ainda que a trajetória do crescimento nas despesas com Juros e Encargos da Dívida, que saltaram de R\$ 38,35 bilhões em 1995 para R\$ 94,67 bilhões em

2005⁵⁴, está intimamente ligada à política monetária adotada desde a implantação do Plano Real. Essa prática se fortalece essencialmente nos anos 1990, num ambiente de financeirização da economia brasileira, “promovida principalmente pela elevada rentabilidade proporcionada por ativos de renda fixa vinculados à dívida pública” (BRUNO, 2007, p. 113).

Para Gentil (2007), a política econômica optou por pagar contas do orçamento fiscal com recursos retirados do orçamento da Seguridade Social que deveriam atender às necessidades da população com grandes carências. Entretanto, com o DRU, reduz o déficit do orçamento fiscal provocado pela elevada taxa de juros, respaldando privilégios e desigualdades graves na distribuição de recursos dos fundos públicos.

Fagnani (2007a, p. 13) revela que a análise crítica por “detrás dessa cortina de fumaça talvez esclareça por que a ortodoxia não analisa as contas públicas em seu conjunto, e revele – o que todos sabem – que a maior ameaça à governabilidade são as despesas financeiras e o pagamento dos juros”.

(...) alguns dos mais destacados especializados em finanças públicas, não analisam as contas públicas em seu conjunto. Não escrevem uma única linha sobre a questão financeira. Não falam da nossa liderança disparada no campeonato mundial de taxas de juros elevadas e pouco civilizadas. Omitem-se quanto ao impacto irresponsável e desorganizador dos juros sobre o estoque da dívida (FAGNANI, 2007a, p. 14).

Andrade (2007, p. 131) evidencia “a persistente drenagem dos recursos da Seguridade Social pelas veias abertas de encargos da dívida interna e externa”. Como consequência, o Brasil vê sendo questionada a estabilidade econômico-financeira do importante pacto de solidariedade intergeracional, histórica e democraticamente construído pelos trabalhadores brasileiros.

Boschetti (2003) aponta ainda outros fatores que contribuem para reduzir a receita da Seguridade Social e induzir reformas que priorizam o equilíbrio financeiro pela via do corte e redução de direitos e não pela recomposição e ampliação da receita: a) a baixa (ou a inexistência) contribuição da União como empregador dos servidores públicos e que deveria compor o orçamento da Seguridade Social duas vezes o total da contribuição desses servidores; b) o baixo aporte de recursos fiscais para o financiamento dos benefícios não contributivos instituídos com a Constituição de 1988; c) a chamada “renúncia previdenciária” assegurada por meio de subsídios a várias entidades de assistência, saúde e educação possuidoras do Certificado de Assistência Social (Ceas) concedido pelo Conselho Nacional de

⁵⁴ Valores Constantes deflacionados mês a mês para dezembro de 2006 pelo IPCA

Assistência Social (CNAS), além de micro e pequenas empresas e clubes de futebol; d) a perda de receitas em função da sonegação e da fraude fiscal; e e) a insistente predominância, no Brasil, de elevado desemprego e de relações informais de trabalho.

(...) não temos a intenção de negar (...) que a previdência não deve ser revista. Ela deve ser reformada, sobretudo para corrigir desigualdades de tratamento entre trabalhadores e para assegurar direitos iguais aos cidadãos brasileiros, e não reduzir direitos duramente conquistados pelos trabalhadores. (BOSCHETTI, 2003).

Para Silva (2004b), foram deixados de lado importantes aspectos que deveriam preceder a questão da Previdência, que é tratada como o “ralo” da economia nacional. São ignorados os maiores problemas da Previdência Social tais como: o estoque da dívida previdenciária por parte das empresas e instituições; a queda da massa salarial com a redução da base de contribuição e a exclusão da proteção pela limitação da renda e pela imagem negativa da Previdência.

Preocupar-se com as contas da Previdência Social é válido do ponto de vista contábil, entretanto é um equívoco analisar a Previdência Social isoladamente da Seguridade Social, pois esta engloba vários programas, inclusive a própria Previdência Social. E como visto anteriormente, a Seguridade Social encontra-se em situação de superávit e não em “déficit” (MARQUES, BATICH e MENDES, 2003).

Os defensores da redução do sistema previdenciário público comemoraram alguns resultados contábeis alcançados nas contas da Seguridade Social após as reformas da Previdência de 1998 e 2003, promovidas respectivamente nos governos FHC e Lula. Em 2000, um ano após a aprovação da reforma da Previdência, os gastos com benefícios previdenciários caíram em relação ao ano anterior em cerca de 1%. Era a segunda vez consecutiva que isso acontecia. Em 1999, antes da reforma ser aprovada, as despesas com os benefícios já haviam caído em cerca de 1,6%. Isso gerou questionamentos quanto à reforma da Previdência ser considerada como o único mecanismo de enfrentamento do “déficit” previdenciário. Como em 2001 os gastos com benefícios voltaram a subir em cerca de 2,8% em relação ao ano 2000, surgiram muitas indagações quanto aos fatores responsáveis pela elevação dos gastos previdenciários e quanto aos mecanismos necessários para combater o alegado “déficit” da Previdência (MARQUES, BATICH e MENDES, 2003).

Já era esperado que as mudanças das regras previdenciárias não afetariam as contas da Previdência no curto prazo. Afinal havia um estoque de benefícios e a nova lei passaria a valer integralmente apenas para aqueles que ingressaram no mercado de trabalho após a sua

promulgação. Para os que já participavam do mercado de trabalho formal, ficaram valendo algumas regras de transição. O máximo que se esperava no curto prazo era a redução da taxa de ingresso de novos segurados no sistema previdenciário, fundamentalmente de aposentados.

De qualquer maneira, a redução dos “déficits” nos últimos anos foi apontada como consequência da reforma de 1998 e da recuperação econômica do período, que provocou um aumento da massa salarial e, conseqüentemente, ampliação da base de arrecadação.

Mas não se pode concluir que a redução do número de concessões de benefícios logo após a reforma tenha sido reflexo apenas das novas regras previdenciárias. Desde 1986, a demanda dos benefícios de aposentadoria da Previdência Social tem se mostrado bastante irregular e parece refletir as expectativas dos cidadãos decorrentes da discussão e das alterações efetivas das regras da Previdência Social. Segundo Castro *et al* (2007, p. 136), “as expectativas de reforma previdenciária estimularam a antecipação dos pedidos de aposentadoria, pelas regras proporcionais”. Com isso, ora há aumento da demanda, ora há redução. Entre 1997 e 2001 o número de concessões anuais caiu em 33%: de cerca de 840 mil benefícios solicitados em 1997 para aproximadamente 560 mil em 2001 (MARQUES, BATICH e MENDES, 2003).

Além disso, também não é possível concluir que a reforma previdenciária pôde reduzir a tendência de seu “déficit” através da contenção ou antecipação da demanda por benefícios, pois houve no período um aprimoramento do sistema de arrecadação, tais como a cobrança de contribuições de empresas terceirizadas, o recolhimento de depósitos judiciais na Justiça do Trabalho, a renegociação da dívida de estados e municípios e os certificados da dívida pública como instrumentos de recuperação de crédito.

Na verdade, outros mecanismos devem ser pensados para melhorar as contas da Previdência Social, tais como o combate às fraudes, às sonegações, aos desvios de recursos públicos e a sua má gestão. Entretanto, o principal desvio a ser combatido refere-se ao pagamento dos juros das dívidas interna e externa que extrapola os gastos em relação ao alegado “déficit” da Previdência (SILVA, 2004b).

Por trás do discurso alarmante do suposto déficit previdenciário, estão aqueles que querem acabar com as grandes conquistas sociais do período posterior à ditadura militar, alcançadas a partir da implantação de uma ampla Seguridade Social. Um sistema universal, onde todo e qualquer cidadão, independentemente de contribuição, pode ter acesso à Saúde, Assistência e à Previdência.

Por enquanto, o Estado brasileiro continua a tornar a velhice do trabalhador mais sofrida e pobre, continua a utilizar os recursos da sua Previdência para outros fins. Tal como

já aconteceu em épocas passadas, o caixa da Previdência serve para financiar as atividades econômicas do país (BATICH, 2004).

De qualquer maneira, a verdade é que os “bons números da Previdência Social em 2008 refletem os últimos cinco anos de geração de empregos formais e de diminuição do desemprego” (ANFIP, 2009, p. 27). É fundamental estar atento para o fato de que desde 2004 as receitas previdenciárias aumentaram mais do que as despesas com benefícios. Segundo o relatório ANFIP, entre 2008 e 2007, as receitas subiram 16,3% e as despesas elevaram-se em 7,7%.

Conhecer os fatores que promoveram essa queda é importante. Ela não resultou de reformas para suprimir direitos, decorre da incorporação de direitos trabalhistas a 1,4 milhão de trabalhadores em 2008 e é o resultado direto dos 7,4 milhões de novos postos de trabalho criados desde 2004. Além de segurança e cidadania para esses trabalhadores, essa inclusão propicia condições para o RGPS sustentar aumentos para o salário mínimo, que em 2008 representaram 9,21% nominais e 4,03% em termos reais, e, no acumulado 2004-2008, chegaram a 133% nominais e 45% reais.

Associar a saúde financeira do sistema previdenciário à expansão da economia e da formalização dos postos de trabalho é importante. Evita a propagação de mudanças que visam a afastar ainda mais os trabalhadores dos seus direitos previdenciários (ANFIP, 2009, p. 28).

4.6.13 A Previdência Social não retarda o crescimento econômico do Brasil

Os reformadores da Previdência Social a qualquer custo insistem em afirmar que a despesa excessiva do sistema previdenciário é responsável por drenar recursos que seriam essenciais para os investimentos necessários para a retomada mais acentuada do crescimento econômico brasileiro. Mas como foi visto, a Previdência Social não é o problema, uma vez que o Orçamento da Seguridade Social é superavitário e ainda “empresta” montantes expressivos de recursos para o Orçamento Fiscal do governo federal.

Segundo Silva (2004b), muitos dos interessados pela discussão acerca da Previdência Social no Brasil argumentam que o nosso sistema nada mais é do que um mecanismo de reprodução da desigualdade estrutural da nossa sociedade. De que ele é incapaz de incorporar os excluídos ou de reduzir as diferenças sociais. Eles apontam que os gastos com as aposentadorias e pensões, incluindo os regimes especiais dos funcionários públicos, representam a maior parcela dos gastos sociais e, mesmo assim, não conseguem cobrir toda a população economicamente ativa. Apontam ainda que esse modelo não foi capaz de combater a reprodução da desigualdade sócio-econômica do país. Para estes pesquisadores e técnicos, o

custo do sistema de Seguridade Social se baseia em recursos tributários que incidem sobre a capacidade de produção, afetando a competitividade de diversos setores econômicos, desestimulando a produtividade e, conseqüentemente, a geração de emprego formal, considerado o melhor mecanismo de ampliação da base de arrecadação da Previdência Social.

Esse tipo de argumentação, que coloca em lados opostos o bem-estar social e a competitividade da economia, é uma das principais ferramentas dos que apontam a Previdência Social como um dos vilões da economia nacional. Por trás desse tipo de argumento, se esconde a visão neoliberal da Seguridade Social.

Não há dúvidas de que a “saúde” da Previdência Social e, portanto, da Seguridade Social, envolve uma questão econômica. Afinal, a ampliação da cobertura e a reversão da desigualdade, que permitem promover o princípio da Seguridade universal, dependem da retomada do crescimento econômico e da geração de empregos formais, capazes de ampliar a filiação de mais trabalhadores à Previdência Social e, conseqüentemente, de aumentar a arrecadação. Mas a Previdência Social não é a causadora das mazelas econômicas que prejudicam o país. “Ela é vítima e não algoz do baixo crescimento econômico” (SILVA, 2004b).

Para Silva, os aportes tributários e parafiscais não representam fenômenos externos, alheios e autônomos em relação ao anseio por bem-estar social. Ao contrário, devem ser considerados como parcela do excedente econômico apropriada pelo Estado, constituindo a riqueza social, o patrimônio coletivo. Silva não vê o porquê de se dissociar a política social da política econômica, opondo-as. Elas deveriam ser tratadas como integrantes de uma política de Estado que buscasse essencialmente o benefício da sociedade.

Economistas e homens de negócios que lidam com o dia-a-dia da economia têm transmitido a idéia de que a situação das finanças públicas é um dos grandes obstáculos ao crescimento sustentado da economia brasileira e que o déficit da previdência tem dado uma contribuição significativa para a magnitude do desequilíbrio fiscal (GENTIL, 2007, p. 173)

Além disso, como já explicitado por Vaz e Martins (2007) e Gentil (2007), a maneira como o Orçamento da Seguridade Social é apresentado, com a subtração de receitas e desvio de finalidade em suas programações de despesas, faz parecer que esse Orçamento é altamente deficitário, obrigando o aporte bilionário de recursos, que, segundo os reformadores da Previdência Social a qualquer custo, inviabilizam outras despesas públicas, como investimentos em infra-estrutura ou outros gastos fundamentais para o desenvolvimento da Nação.

Os reformadores da Previdência a qualquer custo costumam divulgar dados sobre o crescimento das despesas previdenciárias, sem a devida análise crítica de todo o contexto por trás dessa ampliação, numa clara tentativa de difundir a ideia de que as despesas com benefícios cresceram a taxas elevadas e que a continuidade desse ritmo será crítica. A despesa previdenciária realmente subiu de 2,5% para 7% do PIB, entre 1988 e 2006. No entanto, essa elevação se deve a uma ampliação e melhoria do sistema previdenciário jamais vista no país.

Fagnani (2007a) aponta quatro razões para esse crescimento das despesas previdenciárias em relação ao PIB: 1) esse período coincide com a montagem de um razoável sistema de proteção social, com a entrada em vigor dos novos direitos assegurados pela Constituição de 1988 (em especial a introdução do piso e da previdência rural); 2) o baixo crescimento da economia fez essa relação aumentar; 3) houve uma “corrida” às aposentadorias, em virtude da perspectiva de nova reforma que esteve na pauta do Congresso entre 1995-98; e 4) esse movimento reflete o impacto da recuperação real do salário mínimo (100% entre 1994-2006) sobre o piso dos benefícios.

Segundo Fagnani, o crescimento econômico medíocre do Produto Interno Bruto verificado no país a mais de um quarto de século, em média 2,5% ao ano, é uma consequência das opções macroeconômicas. “O PIB *per capita* cresceu um pouco acima de 6,5 % entre 1980 e 2005. Esse é o pano de fundo para se entender as verdadeiras razões da questão financeira da Seguridade Social” (FAGNANI, 2007b, p. 35).

Baltar e Leone (2007) fazem uma análise importante a respeito das necessidades e perspectivas de crescimento econômico e a sua relação no desenvolvimento do mercado de trabalho, fator este essencial para a melhoria das contas da Seguridade Social como um todo e do sistema previdenciário em particular. Esses autores analisam o cenário mundial depois da desestruturação da ordem econômica fundada pelo Acordo de *Bretton Woods*, ocorrida ao longo dos anos 1970. Dessa época aos dias de hoje, a economia mundial foi marcada pela desregulamentação das finanças, crescente facilidade para deslocar entre países fundos aplicados em ativos financeiros, oscilações substanciais nas relações de troca das moedas importantes, avanço no transporte e comunicação, difusão das aplicações da eletrônica nos processos de produção de bens e prestação de serviços, estruturação mundial de algumas cadeias de produção, muito investimento direto estrangeiro e comércio entre países, fusões e aquisições de empresas consolidando grandes empresas multinacionais. E dentro desse ambiente econômico, destacaram-se, ainda, vários momentos diferentes como o do colapso do financiamento da economia brasileira, provocado pela retração do crédito internacional por toda a década de 1980; o da forte entrada de capital entre 1993 e 1997 e o posterior à

desvalorização do real em 1999. “Neste cenário, o crescimento do PIB no Brasil tem sido lento e descontínuo, a ponto de em um quarto de século, a renda por habitante praticamente não ter aumentado” (BALTAR e LEONE, 2007, p. 85). “De 1900 a 1980, a economia brasileira cresceu a taxas geométricas médias de 5,7% ao ano. No período mais crítico, que vai de 1981 até 2005, essas taxas caíram para 2,5%” (KHAIR, 2007, 227).

Lavinas e Cavalcanti (2007) mostram que um verdadeiro sistema de Proteção Social, vislumbrado por Beveridge, depende da integração entre o sistema de Seguridade Social e uma política econômica voltada para a expansão da atividade produtiva e do emprego. Os autores apontam que a Constituição de 1988 faz menção explícita à busca pelo pleno emprego, no título sobre a Ordem Econômica e Financeira, definindo o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica.

De fato, o que se assiste ao longo da década de 90 é a progressiva redução das atividades governamentais no setor produtivo, inclusive por meio de revisões constitucionais, mas principalmente à condução de uma política macroeconômica desfavorável ao crescimento, com redução dos investimentos do setor público e taxas de juros elevadas, comprometendo os níveis de emprego (LAVINAS e CAVALCANTI, 2007, p. 259).

Segundo Lavinas e Cavalcanti, a política econômica desde 1988 pode ser caracterizada por três momentos que influenciam diretamente o sistema de Seguridade Social. O primeiro período se caracteriza pela transição de um modelo baseado no crescimento liderado pelo Estado, que mobilizou o processo de crescimento brasileiro desde os anos 1940, para a chamada convenção neoliberal, ilustrada pelo Consenso de Washington. A visão desenvolvimentista predominante nas quatro décadas anteriores, que inclusive influenciou intensamente a Constituição de 1988, ao ver no Estado uma entidade central na condução da ordem econômica e social do País, começou a ser duramente questionada. O resultado desses questionamentos se materializou nas quebras dos monopólios da União nas áreas de petróleo e telecomunicações, na liberalização financeira e na abertura da conta de capitais. A política macroeconômica foi marcada pelo combate do processo inflacionário crônico que marcou a década de 1980.

Na segunda fase, sob influências do Plano Real, a política fiscal se manteve supostamente contracionista, no intuito de se controlar a demanda agregada e evitar pressões inflacionárias no período de estabilização. No primeiro momento dessa segunda fase, o ajuste fiscal foi promovido, ainda no governo Itamar Franco, pelo Plano de Ação Imediata mediante a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira, ampliação das privatizações

e do programa de saneamento dos bancos públicos estaduais. Em seguida, no início de 1994, foi implementado o Fundo Social de Emergência (FSE), que desvincularia parte das receitas destinadas aos Estados e Municípios e à Seguridade Social. O FSE, que se transformou no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), foi mantido até 1999, quando foi substituído pela Desvinculação das Receitas da União (DRU). “A política econômica, assim, adentrava sobre a concepção do modelo de proteção social concebido pela Constituição” (LAVINAS e CAVALCANTI, 2007, p. 260). Nessa fase, a política econômica combinou a sobrevalorização cambial, a redução tarifária e a manutenção de taxas de juros elevadas com a intenção de manter a pressão competitiva sobre preços internos e para atrair capitais externos para financiar o déficit em transações correntes. Dessa forma, o Brasil vivenciou um processo de abertura da economia e ampliação da liberalização financeira jamais verificada.

Com claros desequilíbrios no setor externo e monetário, cresceu a pressão dos formuladores da política econômica da época para realização de reformas na área fiscal, tendo como principal alvo o sistema de previdência social. Esta pressão levaria à reforma paramétrica de 1998, que restringiu o acesso à concessão de benefícios e remeteu a regra de cálculo dos benefícios de aposentadorias à legislação infraconstitucional. Como amplamente documentado na literatura, o processo de abertura comercial teve, ainda, efeitos diretos sobre o nível de emprego e precarização das relações de trabalho, particularmente na indústria (LAVINAS e CAVALCANTI, 2007, p. 260).

Segundo Cardoso Jr. e Magalhães (2007), entre 1995 e o final de 1998, num ambiente macroeconômico marcado por sobrevalorização cambial e grande diferença entre as taxas de juros doméstica e internacional, o mercado de trabalho nacional sofreu um processo intenso de deterioração. O desemprego e a informalidade aumentaram, bem como a desproteção previdenciária para amplos segmentos do mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, os níveis reais médios de renda do trabalho e a sua distribuição pioraram.

Na terceira fase, a partir de 1999, o governo brasileiro além de mudar a política cambial, substituindo a âncora cambial pelo regime de câmbio flutuante, introduziu o sistema de metas inflacionárias, com a utilização da política monetária como instrumento único de controle da inflação. Desde 1999 até hoje, a política fiscal passa a ser operada para compensar movimentos da política monetária, mantendo a relação dívida/PIB num patamar mais ou menos estabilizado e gerando superávits primários superiores a 3% do PIB. “Estes três componentes – câmbio flutuante, política monetária restritiva e política fiscal subordinada – passam a compor o quadro básico de política macroeconômica da terceira fase, que vigora até o presente” (LAVINAS e CAVALCANTI, 2007, p. 260).

De acordo com Cardoso Jr. e Magalhães (2007), entre a desvalorização cambial de 1999 e meados de 2003, o arranjo da política econômica brasileira continuou restritiva, com câmbio semi-flutuante, superávits fiscais generosos, taxas de juros elevadas e metas rígidas de inflação. No entanto, num contexto internacional favorável, o crescimento da economia brasileira conseguiu amenizar as tendências anteriores para as principais variáveis do mercado de trabalho. Dessa forma, o desemprego parou de subir e a informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária diminuíram, embora permaneçam ainda em níveis muito elevados.

Por fim, desde 2004, a despeito do arranjo de política macroeconômica manter-se praticamente inalterado, a pujança do comércio exterior, combinada com pequenas reduções nos patamares de juros internos e com uma importante expansão das várias modalidades de crédito, aumentos do salário mínimo à frente da inflação e expansão das políticas sociais, houve uma reação positiva do mercado de trabalho a estímulos até certo ponto tímidos da política econômica. Evidenciava-se tanto a relação de causalidade entre cenário macroeconômico e variáveis cruciais do mundo do trabalho, como o potencial multiplicador implícito entre essas duas dimensões. A taxa de desemprego aberto, o grau de informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária esboçaram uma diminuição, enquanto o nível de remunerações da base da pirâmide social parou de cair em 2004, elevando-se ligeiramente desde 2005, o que tem contribuído para prolongar o processo de redução das desigualdades de renda em bases mais virtuosas (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p. 314).

Apesar dessa melhoria recente de alguns indicadores sócio-econômicos, Lavinias e Cavalcanti (2007) concluem que, em decorrência das opções macroeconômicas adotadas desde os anos 1980, se observa um movimento persistente de tentativas de desconstrução das raízes beveridgeanas da Constituição de 1988.

Delgado (2007) também faz uma breve análise do desenvolvimento da economia brasileira desde 1950 relacionando a expansão do PIB à ampliação do mercado de trabalho, mas antes enfatiza que “é a alta correlação positiva da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), a partir de certo patamar, com a formalização de contratos previdenciários – de empregados e de outros vínculos contributivos” (DELGADO, 2007, p. 293).

Em sua análise, Delgado aponta que no primeiro ciclo de expansão (entre 1950 e 1980) o PIB cresce a taxa média de 7,4% ao ano (a.a), com incremento médio de 7,15% entre 1950 e 1959, de 6,12% de 1960 a 1969 e de 8,8% de 1970 a 1979. Com isso, a formalização previdenciária cresce apreciavelmente. No final desse longo ciclo, chega a apresentar a mais alta proporção de segurados contribuintes: cerca de 55% da PEA, dos quais 52% inscritos no

sistema Instituto Nacional de Previdência Social/Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INPS/Inamps) e os demais no serviço público.

De acordo com Delgado, o segundo ciclo econômico, iniciado em 1981, com a reversão do crescimento forte e contínuo do Pós-Guerra, dura até o presente. Sendo que em termos de crescimento do PIB, estes 25 anos (1981-2005) revelaram um incremento real de apenas 29,39%, o que significa uma taxa média de incremento do PIB de 1,18% a.a., bem menor que a média do período anterior (1950-1980): 7,4% a.a. No entanto, neste segundo ciclo, é possível determinar dois momentos. Nas duas primeiras décadas (1980-1990) ocorre uma reversão significativa da formalização previdenciária, com uma forte tendência à desfiliação do sistema, com redução apreciável da PEA vinculada à Previdência – variação para menos de 55% em 1980 para 53% em 1991, e, finalmente, para a faixa dos 42% entre 1999 e 2000. O segundo momento, a partir de 1999, revela o crescimento do emprego formal na economia, com o incremento de cerca de 15 milhões de contribuintes à Previdência Social (30,8 milhões em 1998 para 45,2 em final de 2005), elevando a proporção de contribuintes na PEA, segundo os indicadores da PNAD, de 41,66% em 1999 para 45,24 em 2005.

A partir de 2001 (ou de 1999 conforme outras fontes) há claramente demarcado um mini-ciclo de recuperação do emprego formal, que já dura sete anos. Esse período revela crescimento do emprego vinculado à Previdência Social cujo ritmo é em média o dobro da taxa de incremento do PIB no período (DELGADO, 2007, p. 298)

No entanto, essa recuperação do emprego formal, que poderia melhorar as contas da Seguridade Social de uma maneira geral e da Previdência Social em particular, pode estar com os dias contados, apesar dos avanços da economia mundial a partir de 2003⁵⁵. Isso porque o investimento no Brasil teria apenas reagido ao crescimento das vendas no mercado doméstico e em outros países. Baltar e Leone (2007) apontam que o poder público não tem conseguido articular iniciativas, públicas e privadas, para promover uma formação de capital fixo mais intensa, e a iniciativa privada não se tem mostrado capaz de mobilizar recursos e coordenar ações para comandar um crescimento da capacidade produtiva antecipando e promovendo o crescimento das vendas.

O quadro macroeconômico não tem sido favorável a iniciativas deste tipo, pois tem-se conseguido baixar a inflação somente com altas taxas de juros e

⁵⁵ A continuidade da relativa melhoria no desempenho da economia brasileira, mantidas as linhas básicas da política macroeconômica, depende muito da evolução da situação mundial, mas o quadro atual é de muita incerteza em função da atual crise econômica mundial.

baixa taxa de câmbio e, recentemente, tem-se evitado maior endividamento público com um esforço fiscal desproporcional e somente para que o orçamento possa cobrir uma parcela expressiva do serviço da dívida pública (BALTAR e LEONE, 2007, p. 87).

De acordo com Fagnani (2007a), o campo conservador se utiliza do mito de que é preciso definir as prioridades em um contexto de restrição orçamentária, no qual o Brasil gasta muito em aposentadorias e pouco em investimento. No entanto, uma análise crítica das contas públicas mostra o que de fato impede a ampliação dos investimentos públicos na infraestrutura econômica e social. A maior rubrica de gastos correntes são as despesas com encargos financeiros e o pagamento de juros. Assim sendo, “uma redução mais acelerada das taxas de juros reduziria de forma expressiva as despesas financeiras, abrindo espaço tanto para o aumento dos gastos sociais quanto dos investimentos públicos” (FAGNANI, 2007a, p. 22).

Os encargos financeiros e os juros lideram o ranking, com mais de 8% do PIB. Em razão das taxas de juros, entre 1994 e 2002 a relação dívida pública/ PIB foi de 29% para 60%. Trata-se de umas das maiores irresponsabilidades fiscais, cambiais e monetárias realizada em tão pouco tempo na história econômica do país. A ortodoxia econômica, além de não escrever uma linha sobre esse desastre, ainda faz apologia ao modelo macroeconômico da época. Entre 2003 a 2006, em função das altas taxas de juros, o estoque da dívida cresceu R\$ 500 bilhões – passando de cerca de R\$ 700 bilhões para R\$ 1,3 trilhão. Esses R\$ 500 bilhões adicionais (em apenas 4 anos) representa algo como 50 anos de Bolsa Família; 22 anos de gastos federais em educação; 300 linhas similares ao trecho quatro do metrô paulista. Assim, por que obscurecer a questão financeira e apontar todas as baterias contra a Previdência Social? A sociedade brasileira tem de optar. Ou pagamos mais de 8% do PIB em juros e no serviço da dívida para beneficiar menos de 100 mil pessoas; ou pagamos 7,5% do PIB com a previdência que beneficia direta e indiretamente mais de 90 milhões de pessoas (FAGNANI, 2007a, p. 25).

Bruno (2007) explica que o regime de acumulação financeirizado absorve e esteriliza na circulação financeira e na acumulação patrimonial parte expressiva das poupanças das famílias e das empresas.

E é esta a razão fundamental para o baixo crescimento econômico brasileiro e não a falta de reformas previdenciária, trabalhista ou fiscal, pois a enorme carga financeira em juros atingiu a média de 29% da renda disponível bruta no período 1993-2005, segundo dados da Coordenação de Contas Nacionais do IBGE (BRUNO, 2007, p.115).

Para Baltar e Leone (2007), o crescimento da economia brasileira depende do investimento capaz de ampliar a infraestrutura, possibilitando a produção competitiva para o mercado doméstico e a exportação. No entanto, esses autores entendem que a política macroeconômica baseada em altas taxas de juros, baixo preço do dólar para conter a inflação e superávit fiscal primário para manter estável a relação entre a dívida pública e o PIB “não ajudou a dar mais vigor ao investimento, prejudicando a construção da competitividade, o crescimento do PIB e a ampliação do mercado de trabalho” (BALTAR e LEONE, 2007, p. 88).

De acordo com Fagnani (2007b), os reformadores da Previdência a qualquer custo esquecem que a questão do financiamento da Seguridade Social reflete a redução do patamar de receitas, decorrente do baixo crescimento econômico e seus impactos negativos sobre o mercado de trabalho. Dessa maneira, uma agenda alternativa para o debate deve, necessariamente, mudar o foco das despesas para as receitas. Com o crescimento econômico mais acentuado, parcela expressiva de adultos poderia ser incorporada pelo mercado de trabalho formal. Isso tornaria possível assegurar proteção na velhice a esse contingente e, ao mesmo tempo, geraria fontes de financiamento para a Seguridade Social. “Sem crescimento econômico, no futuro não apenas a Seguridade Social se tornará inviável; mas o próprio país” (FAGNANI, 2007b, p. 60). No entanto, num cenário de crescimento econômico “o mercado de trabalho sustentaria o atual crescimento do emprego formal, continuando a ampliar lentamente a participação desses empregos na absorção da população ativa” (BALTAR e LEONE, 2007, p. 89).

Cardoso Jr. e Magalhães (2007, p. 338) enfatizam que do ponto de vista macroeconômico, os efeitos positivos do gasto previdenciário. “O sistema público de proteção social tem, para o conjunto da economia brasileira, o mesmo papel de garantia contra conjunturas difíceis que tem para as famílias trabalhadoras cobertas por ele”. Esses autores apontam que a cada 100 postos de trabalhos abertos atualmente no setor urbano, 34 dependem diretamente do gasto social. Assim sendo, de acordo com os autores, sem a elevação do gasto social, a taxa de desemprego de 9,03% (8,2 milhões de desempregados), registrada em 2004, poderia ter alcançado 11,4% (10,4 milhões de desempregados).

Outro exemplo da importância macroeconômica dos gastos sociais, segundo Cardoso Jr. e Magalhães, diz respeito ao atendimento aos trabalhadores rurais. “Os benefícios rurais representam o principal ingresso financeiro dos municípios onde eles vivem, atuando decisivamente sobre a dinamização econômica e melhoria das condições de vida do interior do país.” Os autores explicam que em 2003, por exemplo, a soma transferida pelo governo

federal via pagamentos do INSS superou o repasse de verbas pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em 67,85% dos municípios do país. Cardoso Jr e Magalhães explicam ainda que ao se considerar os 100 municípios melhor situados com relação ao Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M), verifica-se que nada menos do que em 92 deles o pagamento de benefícios é superior ao FPM. Já nos 100 piores o número de municípios com benefícios previdenciários em volume superior ao FPM cai para 28. Ou seja, o efeito benéfico sobre as condições de vida de quem recebe benefícios previdenciários atinge diversos segmentos da economia.

As evidências indicam que os maiores beneficiários dos gastos previdenciários financiados por tributos localizam-se mais em municípios pequenos com grande parcela de população rural, o que, ademais de estimular a economia local, certamente contribui para diminuir a pressão demográfica sobre as periferias das grandes cidades, que é onde, hoje, se concentram a pobreza e a indigência (SALM, 2007, p. 341).

Para Cardoso Jr. e Magalhães (2007), os recursos transferidos da União aos municípios, via pagamentos do INSS, diferenciam-se dos repassados através do FPM pelo fato de irem diretamente para as mãos da população. Tendo reflexo direto sobre o comércio local – sustentado, em grande medida, por aposentados e pensionistas – e sobre toda a economia brasileira. Os autores apontam que cresceu fortemente, entre as famílias camponesas que passaram a receber proventos do INSS, o acesso a bens de consumo duráveis. Assim sendo, além da melhoria das condições de vida das famílias que recebem benefícios, ocorre um forte impacto desta demanda sobre o nível de atividade na produção destes bens.

Em outras palavras: a política social brasileira, comumente considerada, pelos analistas e setores conservadores da sociedade, como peso morto e elemento antagônico do crescimento econômico, pode e deve, na verdade, dentro da perspectiva ética e analítica aqui utilizada, ser vista como parte integrante de um projeto de desenvolvimento sustentado de longo prazo para o país, pois coloca a população (particularmente aquele mais vulnerável) no centro desta estratégia (CARDOSO Jr. e MAGALHÃES, 2007, p.339).

O relatório da Seguridade Social de 2008 apresentado pela ANFIP (2009), faz uma análise semelhante de Cardoso Jr. e Magalhães. O estudo aponta que entre 2003 e 2008, a execução orçamentária do conjunto de ações integrantes do Orçamento da Seguridade Social subiu de 7,5% da produção nacional para 8,7%, mesmo com a perda da CPMF em 2008.

Menores índices de pobreza determinaram uma expansão sem precedentes no mercado interno que, associado a medidas de formalização da economia, das empresas e do trabalho, criou as condições para a geração de milhares de postos de trabalho com carteira assinada desde 2004 (ANFIP, 2009, p. 10).

O relatório da ANFIP aponta que a realização dessas despesas distributivas, a redução da pobreza e a incorporação de amplos segmentos sociais no mercado interno de consumo são fatores importantes para o crescimento econômico, uma vez que, entre outros elementos, a própria miséria estava dificultando o crescimento da América Latina⁵⁶. “De 2004 a 2008, a economia aumentou 26,8%, numa média anual de 4,9%, como há décadas não se via” (ANFIP, 2009, p. 38).

Segundo o estudo da ANFIP, esse ciclo de crescimento pode ser identificado com o aumento do mercado interno, a ampliação do emprego formal e da renda das famílias e a incorporação de muitas empresas à formalidade. Nesse período, além da criação de postos de trabalho com carteira assinada, observou-se uma redução do desemprego e um relativo aumento da renda do trabalho⁵⁷. A renda das famílias cresceu também pelo aumento das transferências governamentais nos segmentos de menor poder aquisitivo. “Diante da melhoria de todos esses indicadores, cresceu a arrecadação das contribuições sociais sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro das empresas” (ANFIP, 2009, p. 23).

De acordo com o relatório da ANFIP, entre 2004 a 2008, foram adotadas várias medidas diretas de enfrentamento à pobreza, para a geração de emprego e renda e para a formalização da economia voltada para o micro empreendimento, inclusive com linhas especiais de concessão de crédito para esses segmentos. Dessa forma, essas ações diretas resultaram na diminuição dos níveis de pobreza, incorporando milhares de pessoas à classe média baixa, contribuindo para impulsionar o próprio crescimento da economia.

Entre 2004 e 2008, por exemplo, o consumo das famílias foi o fator que mais contribuiu para o aumento do PIB. Em 2008 a produção nacional aumentou 5,1% em termos reais, sendo que 65% desse resultado se deve à ampliação do consumo final das famílias. O crescimento dos investimentos produtivos (Formação Bruta de Capital Fixo – FBCF), que se expandiu consideravelmente entre 2006 e 2008, também pode ser associado à diminuição da pobreza e ao aumento da demanda por bens e serviços pelas parcelas incorporadas ao consumo (ANFIP, 2009).

⁵⁶ Para o Banco Mundial, o crescimento econômico é um importante instrumento para combater a miséria. A cada aumento de 1% na economia da região, a pobreza se reduz em 1,25%. E, numa construção relativamente nova, prevê que a queda de 10% no nível geral da pobreza promova um crescimento econômico de 1% do PIB, e que, em sentido oposto, o aumento da pobreza reduza até o investimento na economia (ANFIP, 2009, p. 15).

⁵⁷ Apesar dessa melhoria, a renda do trabalho ainda não recuperou os valores reais de 2002.

Tabela 28: Crescimento real do PIB e os fatores determinantes para esse crescimento. 2003 a 2008

Período	PIB - variação real anual - (% a.a.)	Fatores determinantes para o crescimento do PIB					
		Consumo final	Consumo final famílias	Consumo final governos	Capital formação bruta	Importações bens e serviços	Exportações bens e serviços
2003	1,1	-0,2	-0,4	0,2	-0,3	0,2	1,5
2004	5,7	3,2	2,3	0,8	1,9	-1,6	2,3
2005	3,2	3,1	2,6	0,4	-0,4	-1,1	1,5
2006	4,0	3,6	3,1	0,5	1,7	-2,1	0,8
2007	5,7	4,7	3,8	0,9	2,3	-2,4	1,0
2008	5,1	4,4	3,3	1,1	3,0	-2,2	-0,1

Fonte: IBGE. Sistema de Contas Nacionais. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP

O mesmo tipo de análise sobre a elevação do consumo via ações da Seguridade Social e estímulo à demanda é realizada por Bruno (2007). O autor aponta que as transferências governamentais promovem a demanda de bens de consumo, estimulando o desenvolvimento das atividades produtivas, ou seja, na medida em que os sistemas de Seguridade Social participam da formação do salário indireto, eles contribuem para dinamizar o regime de demanda, impulsionando o ritmo de acumulação de capital e de crescimento econômico. Bruno enfatiza ainda que o regime de acumulação responde pelas tendências da ocupação e da geração de renda, melhorando, inclusive, as condições de financiamento da Seguridade Social.

Uma situação intermédia para um sistema de Seguridade Social tende a elevar a performance macroeconômica, pois contribui para gerar externalidades positivas para a economia e sociedade. Neste contexto, a Previdência, Saúde e Assistência Social são instituições que não apenas promovem o bem-estar das sociedades; são também fatores que elevam os ganhos de produtividade da força de trabalho e, portanto, o potencial de geração de renda e de acumulação de riqueza (BRUNO, 2007, p. 111).

Matijascic, Ribeiro e Kay (2007a, p. 164) concluem que “não existe a necessidade de sacrificar as populações para desenvolver uma nação. O problema é o inverso: o nível de renda e desenvolvimento é função do grau de proteção existente”.

Ignorando esses resultados positivos, promovidos pela ampliação dos gastos sociais, diversas vozes ainda se levantam contra o aumento dos gastos de custeio do governo federal, ao qual denominam “Gastança”. Essa linha de raciocínio reducionista, plenamente identificada com os pensamentos e ações que levaram o mundo a essa crise, ainda remanesce ativa. É a mesma que se silencia frente ao volume monstruoso de recursos gastos com a dívida pública, determinada pelos juros altíssimos. E que, ao contrário, sente-se incomodada com as despesas dirigidas aos segmentos mais pobres da

sociedade ou com várias despesas de custeio e de pessoal, mesmo aquelas que, em última instância, viabilizam a prestação de serviços como saúde, educação, segurança, fiscalização e justiça (ANFIP, 2009, p. 16).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Definitivamente, os sistemas mais justos de Seguridade Social estão sendo questionados. Embora ainda falhos, as diversas concepções de Bem-Estar Social sofrem ataques fortíssimos por parte das ideias neoliberais. Tudo em nome da igualdade perante a lei e liberdade individual. Mas que tipo de igualdade e liberdade é essa? A custa do quê ou de quem essa liberdade de poucos é promovida?

O que não está explícito no pensamento neoliberal é que a busca incessante do que Mises denomina de “bem-estar material exterior” – leia-se dinheiro – se transforma numa obrigação que tira do indivíduo a liberdade de escolher de acordo com as suas reais necessidades e vontades. Trata-se de uma relação dialética entre a liberdade de se ganhar dinheiro e a escravidão pelo dinheiro. Nesse paradoxo, a igualdade dos indivíduos se dá na escravidão. Os “mais capazes” são escravos do dinheiro, os “menos capazes” são escravos da exploração. É a igualdade na desigualdade.

Os neoliberais convictos – sujeitos que se creem detentores de uma racionalidade inquestionável – defendem a destruição de importantes mecanismos de proteção dos trabalhadores, impondo sacrifícios às camadas menos abastadas da população ao longo do processo de implementação das políticas de redução do Estado e de suas ações no campo social. Nesse processo, além da costumeira falta de visão das necessidades das massas populares, os defensores de posições neoliberais costumam desqualificar aqueles que não acreditam nessa visão de mercado auto-regulado, mediante o uso de adjetivos pejorativos como “demagogo”, “anacrônico” e “irracional”.

Na defesa incontestada do capitalismo desregulamentado, os neoliberais tentam fazer crer que na liberdade do mercado se encontra o “caminho da perfeição” e, ao contrário, a tentativa de controle das dinâmicas do capital leva ao “caminho da servidão”. Como tática de convencimento, cantam loas à evolução da sociedade sob a hegemonia do capitalismo, enfatizando que esse sistema proporcionou o desenvolvimento de maravilhas jamais sonhadas e que, inevitavelmente, levará a sociedade mundial à perfeição. No entanto a parcela da população mundial que realmente tem acesso aos benefícios do sistema está muito aquém do razoável, composta por uma elite incipiente e uma classe média diminuta. A população pobre e miserável do mundo ainda está longe de ter acesso a todos os benefícios necessários para uma vida realmente digna. Quantos séculos de expansão do capitalismo serão necessários para se alcançar de forma global tais “privilégios”? Se é que isso é possível, pois além do egoísmo latente dos defensores do capitalismo neoliberal/financeiro, que os impede de compreender as

necessidades de uma justa distribuição de renda, o planeta está diante de imensos desafios ambientais que se apresentam neste início de século XXI.

No presente, o pensamento neoliberal questiona o Estado Social desenvolvido pós-Segunda Guerra Mundial, fruto, em parte, da luta organizada de trabalhadores que conseguiram, pelo menos, conter parcialmente o espírito predatório do sistema capitalista até os anos 1970. Os defensores do livre-mercado vêm tentando impor mudanças drásticas para esses importantes mecanismos sociais, justificando, para tanto, a necessidade de conter a suposta estagnação do capitalismo mundial, mas, na realidade, buscando a potencialização dos lucros dos grandes conglomerados empresariais e financeiros.

É na dinâmica da desregulamentação dos mecanismos de controle que o capitalismo, sedento por acumulação, faz pressão sobre o Estado, exigindo ajustamentos fiscais com o enxugamento das despesas nos serviços de Seguridade Social em prol da mercantilização desse sistema e da liberação de recursos que estimulem o ambiente de negócios produtivos e financeiros. Em suma, a sociedade está diante de novas formas de enfraquecimento do Estado Social, que implica em um profundo retrocesso.

Em plena era das economias de mercado financeirizadas, em que a liberalização econômica predomina há pelo menos três décadas, a concorrência acabou, ao longo dos anos, pressionando a obtenção de lucros rápidos, o que estimulou as operações de curto prazo, especulativas, em detrimento dos investimentos produtivos de médio e longo prazo. Além disso, a desregulamentação dos mercados permitiu o predomínio dessas operações, enquanto o pensamento neoliberal forneceu e divulgou a justificativa ideológica para promover os objetivos e ideais sobre a eficiência dos mercados reguladores e da iniciativa privada, insistindo na redução da intervenção do Estado, visto como ineficiente e nocivo.

Dentro desse quadro, a associação espúria entre as ideias neoliberais e o processo de mundialização financeira estimulou a proeminência do capital portador de juros mediante a apropriação da poupança dos bilionários fundos de pensão, públicos e privados, na perspectiva de se exacerbar a dinâmica da formação de mais capital fictício. Porém, num ambiente de constante possibilidade de crise financeira, as aplicações equivocadas desses recursos, motivadas pela insaciável busca por lucro a qualquer custo no atual ambiente de financeirização mundializada, pode provocar prejuízos irreparáveis dessas poupanças acumuladas, deixando seus clientes desamparados no momento em que mais precisam de seus recursos: a velhice.

Nesse contexto de mundialização financeira capitalista, a sociedade brasileira, obviamente, não está imune do avanço das ideias neoliberais de transformação do Estado

Social em estado mínimo e de questionamentos dos mecanismos de Proteção Social. No Brasil, assim como em toda a América Latina, a Seguridade Social vem sendo questionada e alterada. Nesse processo, o componente mais atacado desse sistema é a Previdência Social, destacada por muitos analistas de mercado como a “grande vilã” do baixo crescimento da economia do país. Porém, a linha conservadora, que ignora os avanços promovidos pelos aumentos dos gastos sociais e continua a defender o corte dos benefícios, ao mesmo tempo, se cala frente ao imenso volume de recursos gastos com a dívida pública, determinados pelos juros elevados praticados pelo Banco Central. Assim sendo, o “bem estar material” de poucos rentistas se traduz na mazela de muitos cidadãos brasileiros.

Como as mudanças no conjunto da Seguridade Social são dificilmente impostas em um só golpe, elas têm sido implantadas a conta-gotas. No Brasil, após o período de supressão da liberdade durante os anos de chumbo da ditadura militar, a Constituição Cidadã de 1988, responsável pelo surgimento de mecanismos mais completos de Proteção Social, passa a ser alvo de questionamentos e reformas, fundamentalmente em seu sistema previdenciário. Dessa forma, aos poucos, importantes conquistas históricas dos trabalhadores brasileiros são eliminadas por meio de sucessivas mudanças constitucionais que têm como objetivo principal a implantação de regras de mercantilização da previdência, que empobrecem o sistema de Seguridade Social da Nação.

É imprescindível resistir a essa tendência. No entanto, isso não se dá, evidentemente, por meio da configuração do estado mínimo, mas sim por intermédio da luta em defesa de valores democráticos, da crítica à sociedade burguesa dominante e do resgate do Estado Social enquanto organizador dos mecanismos políticos, sociais, econômicos, financeiros, fiscais, tributários, creditícios e cambiais, em favor da melhor repartição da renda.

Se os entusiastas do estado mínimo enfatizam a necessidade de continuar a reforma da Previdência Social a qualquer custo, cabe a todos os defensores de um Estado de Bem-Estar Social apontar o que está por trás da ideia neoliberal de reforma. O conceito de reforma da Previdência – enfatizado diariamente por analistas de mercado e respaldado pela maior parte da grande imprensa – normalmente é entendido pelo público em geral como sinônimo de melhoria desse mecanismo da Seguridade Social. A reforma da Previdência é tratada como uma mudança para resolver seus problemas. No entanto, uma reforma bem sucedida depende de dois fatores fundamentais: a idealização do projeto e os executores da reforma. Esses elementos são essenciais, pois um projeto de reforma pode ser excelente para poucos e dramático para muitos. A grande questão é: qual a verdadeira reforma da Previdência Social que a sociedade brasileira deseja?

É vontade da “nação” ver o sistema de “proteção social” desintegrado em compartimentos isolados de “saúde”, “assistência”, “previdência”, (des)organizados por um “estado mínimo”, de letras minúsculas e entre aspas? É desejo da sociedade ver a “previdência social” embasada no conceito de capitalização individual, no cada um por si, pautado pelas regras de mercado, num contexto de financeirização da economia e exacerbação do capital fictício, responsáveis pela instabilidade e crise; tudo em nome do lucro a qualquer custo? Se a sociedade, de uma maneira geral, realmente soubesse o que está por trás da argumentação neoliberal sobre a reforma da Previdência, se ela fosse bem informada pelos meios de comunicação e órgãos governamentais sobre as mudanças que estão sendo impostas a todos, se ela fosse chamada para o centro da discussão; a resposta para essas duas perguntas seria não!

Caso essa discussão realmente fosse ampliada ao conjunto da sociedade, a população brasileira de uma maneira geral optaria por ver a montagem de um sistema de Seguridade Social mais integrador da Saúde, Assistência Social e Previdência, organizado por um Estado de Bem Estar, de letras maiúsculas. Por conseguinte, a Nação passaria a contar com uma Previdência Social inspirada ainda mais no conceito de repartição, embasada na solidariedade, na coletividade, na universalidade, pautada numa justa distribuição de renda; tudo em nome dos interesses gerais da sociedade e não da mesquinharia de poucos.

E qual deve ser o papel de todos os defensores de um amplo sistema inclusivo de Seguridade Social? Na verdade é um papel duplo. Por uma lado é preciso defender as determinações da Constituição Cidadã de 1988 contra todos os ataques neoliberais, estes interessados em reduzir o peso do Estado e imprimir uma lógica de mercado a todos os setores da sociedade. Concomitantemente, é imprescindível a elaboração de propostas que promovam uma verdadeira reforma da Seguridade Social em geral e da Previdência em particular, no sentido de proporcionar uma verdadeira revolução social no Brasil. O que não é admissível é fechar os olhos para o papel da Seguridade Social e da Previdência na melhoria das condições de vida de parcela considerável da população brasileira.

O balanço dos 21 anos de promulgação da Constituição de 1988 mostra que além da Seguridade Social brasileira não ter “quebrado” o país, como muitos neoliberais apontavam que aconteceria, a Previdência Social não é a “vilã” que impede o crescimento da economia nacional. Por outro lado, o conjunto da Seguridade Social no Brasil, composta pela Saúde, Assistência Social, Previdência e Seguro-Desemprego é, sem dúvida, um dos principais pilares da governabilidade, como enfatizou o ex-deputado Ulysses Guimarães.

Os dados da PNAD/IBGE e de outros institutos que se preocupam em mensurar o peso da Seguridade Social brasileira são incontestáveis. No Brasil, as políticas sociais são responsáveis por beneficiar, direta ou indiretamente, cerca de 90 milhões de pessoas. Sem ela, a população em situação de pobreza seria por volta de 11% maior. Hoje, mais de 80% dos idosos recebem aposentadoria ou pensão. Por conta disso, a taxa de incidência da pobreza nos grupos etários com mais de 65 anos é de apenas 10%. Sem os benefícios, mais de 70% dos idosos estariam abaixo da linha de pobreza. A importância da renda do idoso na manutenção da família é crescente, sobretudo ante o quadro dramático de desemprego dos jovens entre 15 e 24 anos, atingindo cerca de 50% do desemprego total. Os benefícios assistenciais e previdenciários vinculados ao salário mínimo foram responsáveis pela saída de mais de 18 milhões de pessoas da linha de pobreza. Se não fossem esses benefícios, o montante de pobres e miseráveis saltaria de aproximadamente 20 milhões para cerca de 38 milhões de pessoas.

A redução da pobreza foi uma das consequências mais importantes das políticas públicas desenvolvidas mais intensamente a partir de 2004. Pelos dados da PNAD/IBGE, a pobreza e a indigência diminuíram acentuadamente nesse período. Em 2003, eram consideradas pobres 33,9% da população e indigente, 22,7%. Em 2007, a quantidade de pessoas pobres caiu para 14,2% da população e a de indigentes, para 7,9%. Em apenas quatro anos, os níveis de pobreza diminuíram 60% e os de indigência 65%.

Outro aspecto fundamental das políticas sociais previstas no conjunto da Seguridade Social foi a sua contribuição para o crescimento do mercado interno e da economia como um todo. Com a redução da pobreza, fruto da diversificação dos gastos sociais, ampliação e universalização de programas como o Bolsa Família e aumentos reais concedidos ao salário mínimo; a economia brasileira voltou a crescer, contribuindo para a maior formalização do mercado de trabalho, melhorando as condições de financiamento da Seguridade Social. Mas ainda há muito a se fazer.

Nesse sentido, uma reforma adequada da Previdência Social deve ser pensada e promovida levando-se em conta a necessidade de manter-se um pacto coletivo e solidário, rejeitando-se assim as pressões do capital mercadológico e financeiro.

De uma maneira geral, as questões relacionadas à Seguridade Social brasileira são consensuais entre os defensores do Estado de Bem-Estar envolvidos na discussão. Estes, aliás, apresentam argumentos plausíveis no que diz respeito às reais necessidades de uma reforma previdenciária verdadeira em termos sociais, capaz de promover uma justa transferência de renda e de combater a pobreza.

O fato é que a sustentação financeira da Seguridade Social em geral e da Previdência em particular, que possibilita a ampliação e universalização dos direitos no âmbito da Proteção Social, não será aperfeiçoada apenas com ajustes fiscais que não contabilizam as causas estruturais do problema. A consolidação da Seguridade Social depende da reestruturação do modelo econômico, com investimento no crescimento da economia, geração de empregos com carteira de trabalho, fortalecimento do setor formal, redução de desemprego e transformação das relações de trabalho flexibilizadas em relações de trabalho estáveis. Dessa maneira, conseqüentemente, se ampliará o volume de contribuições no sistema e, automaticamente, a receita da Seguridade Social terá mais condições de oferecer recursos aos seus mecanismos previdenciários e assistenciais. Além disso, também se torna essencial melhorar a gestão do sistema da Seguridade Social, combatendo de forma mais implacável a sonegação e fraude, aplicando de forma eficiente as punições estabelecidas pela lei no que diz respeito aos crimes que envolvem a Previdência, melhorando o processo de arrecadação e, por fim, eliminando os verdadeiros privilégios. Assim sendo, a verdadeira e justa reforma da Previdência Social ocorrerá automaticamente, com a ampliação da cobertura previdenciária para parcela significativa da população que vive à margem da Seguridade Social e não com a eliminação de benefícios como pregam os defensores do estado mínimo.

Porém, desde a promulgação da Constituição de 1988, a maior parte das reformas previdenciárias apresentadas e aprovadas só diminuíram a capacidade do Estado de oferecer a devida Proteção Social. Além disso, as reformas realizadas pouco mudaram o panorama contábil da Previdência Social, uma vez que os problemas conjunturais e estruturais ainda não foram resolvidos. Ao contrário do que se esperava, as reformas estão deteriorando direitos dos trabalhadores conquistados ao longo de anos de luta, dificultando, assim, o acesso às aposentadorias e pensões, principalmente daqueles que estão à margem do sistema de Proteção Social.

A reforma da Previdência, ao focar a questão apenas pelo lado do seu suposto “déficit” contábil, que na realidade não existe, desloca o debate de sua questão central, que é a consolidação da Seguridade Social como núcleo principal de um Estado Social universal, justo e equânime. Reformar a previdência pelo ângulo do corte e redução dos direitos é, no mínimo, render-se à lógica securitária atual e restritiva, que subordina o social ao econômico e aos ditames do mercado. Ao se tratar a Previdência como seguro e não como política social, reformas promovidas tendem a minar e corroer as bases conceituais e financeiras da Seguridade Social, deteriorando sua capacidade de se consolidar como propriedade social. É essencial para a sociedade que se consolide o Estado de direito social e democrático, que se

honre compromissos e respeite os contratos com os trabalhadores, que não se imponha novas perdas aos segurados por meio de mais confiscos, que não se reduza a Previdência Social a mero produto de bancos e seguradoras, estas preocupadas apenas com o caráter mercantil da Seguridade Social.

No entanto, o caminho da justiça social é longo e exige perseverança. Apesar dos avanços no campo da Seguridade Social após 21 anos de vigência da Constituição que estatuiu a cobertura previdenciária universal como princípio, quase metade dos trabalhadores brasileiros encontram-se sem qualquer acesso a ela. É por isso que a inclusão dos excluídos pode tornar-se uma possibilidade concreta de ampliar a Proteção Social e, ao mesmo tempo, de equacionar parcela significativa do financiamento da Seguridade Social. E a alternativa mais promissora e justa para ampliar essa inclusão digna é via expansão do mercado de trabalho.

Sem políticas públicas que lidem com os fenômenos próprios do mercado de trabalho, não haverá reformas que propiciem a proteção previdenciária de uma parcela crescente da população brasileira. Mais do que nunca, são necessárias diversas políticas para enfrentar as causas e, paralelamente, minorar os efeitos perversos da informalidade, do desemprego e da rotatividade. Por isso, cabe ao poder público estimular o crescimento do emprego sob a norma-padrão com ampla proteção social e trabalhista, promover o acesso gradativo de trabalhadores no sistema de Proteção Social – preferencialmente via formalização do trabalho, mas, se necessário, sem que isso ocorra – e construir instrumentos de proteção que superem a presente precarização do trabalho.

Se assim for feito, a Previdência Social pública pode se tornar o melhor mecanismo de articulação entre a economia e a sociedade na busca pela promoção do desenvolvimento, resgatando o verdadeiro papel da Seguridade Social com a melhoria dos seus serviços e pode fazer da Proteção Social uma das estratégias mais importantes para a retomada do crescimento econômico.

Diante de tantos fatos e interpretações aqui levantados, este trabalho terá cumprido a sua missão caso possibilite a ampliação da discussão sobre esses assuntos que afligem a sociedade como um todo, principalmente a classe trabalhadora, e sirva de inspiração para outros estudos mediante essa e outras categorias de análise e métodos de pesquisa esclarecedores.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Eli Iôla Gurgel de. Componentes econômico, demográfico e institucional da Previdência Social. In: FAGNANI, Eduardo (org.). *Previdência Social: como incluir os excluídos?* Campinas: CESIT/Instituto de Economia da Unicamp, nº 7, 2007.

ANFIP. *Análise da Seguridade Social 2008*. Brasília, 2009. Disponível em: <www.anfip.org.br/publicacoes/livros.php>. Acesso em: julho de 2009.

ANSILIERO, Graziela *et al.* *A desoneração da folha de pagamentos e a sua relação com a formalidade no mercado de trabalho*. Brasília: IPEA, 2008.

BAEZA, Alejandro Valle. Una posible crisis en EUA en 2008. In: *X Encuentro Internacional sobre Globalización y Problemas del Desarrollo*, Havana: SEPLA, 2008.

BALTAR, Paulo; LEONE, Eugênia Troncoso. Perspectivas de geração de empregos formais num cenário de crescimento econômico. In: FAGNANI, Eduardo (org.). *Previdência Social: como incluir os excluídos?* Campinas: CESIT/Instituto de Economia da Unicamp, nº 7, 2007.

BANCO MUNDIAL. *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington: Banco Mundial, 1994. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br>>. Acesso em: julho de 2009.

_____. *La promesa de seguridad de los ingresos en la vejez en América Latina*. Washington: Banco Mundial, 2004. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br>>. Acesso em: julho de 2009.

BATICH, Mariana. Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada. In: *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, Vol. 18, nº. 3, p. 33-40, set. 2004.

_____. A Previdência Social sob a mira dos fundos de pensão. In: MARQUES, Rosa Maria; JANSEN FERREIRA, Mariana Ribeiro (orgs.). *O Brasil sob a Nova Ordem*. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington e a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: LIMA SOBRINHO, Barbosa *et alli.* *Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. São Paulo: Paz e Terra, 1994. Disponível: <[www.portalfea.ufjf.br/arquivos/consenso_de_washington - a visão neoliberal da al.pdf](http://www.portalfea.ufjf.br/arquivos/consenso_de_washington_-_a_visao_neoliberal_da_al.pdf)>. Acesso em: julho de 2009.

BICHIR, Antonio Sérgio (org.). *Antologia liberal*. São Paulo: Editora Inconfidentes, 1991.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. In: *Psicologia e Sociedade*, Porto Alegre: vol. 15, nº. 1, p. 57-96, jan. 2003.

BOYER, Robert. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI? In: *Economia e Sociedade*, Campinas: (12): 1-20, jun. 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O segundo Consenso de Washington e a quase-estagnação da economia brasileira. In: *Revista de Economia Política*. São Paulo: vol. 23, nº 3 (91), julho-setembro/2003. Disponível em: <www.rep.org.br>. Acesso em: julho de 2009.

BRUNO, Miguel. Transição demográfica e regime de acumulação financeirizado no Brasil. In: FAGNANI, Eduardo (org.). *Previdência Social: como incluir os excluídos?* Campinas: CESIT/Instituto de Economia da Unicamp, nº 7, 2007.

CAMPOS, André; POCHMANN, Márcio. Mercado de trabalho e Previdência Social no Brasil. In: FAGNANI, Eduardo (org.). *Previdência Social: como incluir os excluídos?* Campinas: CESIT/Instituto de Economia da Unicamp, nº 7, 2007.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. *Desregulamentação e abertura financeiras: repercussões sobre a autonomia da política econômica e as crises cambiais*. Cadernos PUC-Economia, São Paulo: n. 9, 2000. Disponível em <http://www.redem.buap.mx/word/marcelo1.doc>. Acesso em 21 dez. 2008.

CARDOSO Jr. José Celso; MAGALHÃES, Henrique Júdice. Trabalho, Previdência e Proteção Social no Brasil. In: FAGNANI, Eduardo (org.). *Previdência Social: como incluir os excluídos?* Campinas: CESIT/Instituto de Economia da Unicamp, nº 7, 2007.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A cidade*. São Paulo: Contexto, 1999.

CASTRO, Jorge Abrahão *et al.* Por que crescem as despesas correntes do governo federal? Delimitando o impacto da expansão das políticas sociais no período 1995-2005. In: FAGNANI, Eduardo (org.). *Previdência Social: como incluir os excluídos?* Campinas: CESIT/Instituto de Economia da Unicamp, nº 7, 2007.

DIEESE. *Salário mínimo nominal e necessário*. São Paulo: 2009. Disponível em: <www.dieese.org.br>. Acesso em: julho de 2009.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: _____. *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. A proeminência da finança no seio do “capital em geral”, o capital fictício e o movimento contemporâneo de mundialização do capital. In: _____. *La finança capitalista*. Tradução Rosa Maria Marques. Paris: PUF, 2006.

_____. Até onde irá a crise financeira. *Le Monde diplomatique Brasil Online*, São Paulo, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.diplo.uol.com.br/2007-11,a1993>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

DELGADO, Leone. Critérios para uma política de longo prazo para a Previdência Social. In: FAGNANI, Eduardo (org.). *Previdência Social: como incluir os excluídos?* Campinas: CESIT/Instituto de Economia da Unicamp, nº 7, 2007.

DOWBOR, Ladislau. *Democracia econômica: um passeio pelas teorias*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007. Disponível em: <<http://www.dowbor.org/artigos.asp>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

_____. *A reprodução social*. São Paulo: Vozes, 1998. Disponível em: <http://www.dowbor.org/livros.asp>. Acesso em: 20 dez. 2008.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais e o neoliberalismo: Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. In: *Revista da USP*, São Paulo, nº 17, 1993.

DUGNANI, Rodrigo. A influência neoliberal na imprensa: a cobertura do jornal O Estado de S. Paulo sobre a Previdência Social brasileira. In: RODRIGUES, Gilberto (org.). *Revista Leopoldianum: 200 anos de imprensa no Brasil*. Santos: Universidade Católica de Santos, 2008.

_____. A financeirização capitalista mundial na perspectiva da Economia Política. In: *Anais do XIV Encontro Nacional de Economia Política*. São Paulo: SEP, 2009.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. In: *Lua Nova*, São Paulo, nº. 24, 1991.

FAGNANI, Eduardo. Como incluir os excluídos. In: _____ (org.). *Previdência Social: como incluir os excluídos?* Campinas: CESIT/Instituto de Economia da Unicamp, nº 7, 2007a.

_____. Seguridade Social no Brasil (1988/2006): longo calvário e novos desafios. In: _____ (org.). *Previdência Social: como incluir os excluídos?* Campinas: CESIT/Instituto de Economia da Unicamp, nº 7, 2007b.

FIBGE. *Perfil dos idosos responsáveis pelos domicílios no Brasil – 2000*. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2002.

_____. *Síntese de indicadores sociais 2003*. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2004.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

GENTIL, Denise Lobato. Política econômica e Seguridade Social no período pós-1994. In: FAGNANI, Eduardo (org.). *Previdência Social: como incluir os excluídos?* Campinas: CESIT/Instituto de Economia da Unicamp, nº 7, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio et al. *Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar*. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

_____. *Brasil, raízes do atraso*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007

HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, 2007.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

KHAIR, Amir. A Previdência e a evolução demográfica. In: FAGNANI, Eduardo (org.). *Previdência Social: como incluir os excluídos?* Campinas: CESIT/Instituto de Economia da Unicamp, nº 7, 2007a.

_____. Projeções de longo prazo do RGPS e da Seguridade. In: FAGNANI, Eduardo (org.). *Previdência Social: como incluir os excluídos?* Campinas: CESIT/Instituto de Economia da Unicamp, nº 7, 2007b.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995.

LEITE, Marcel Guedes. O processo de financeirização do segmento da previdência complementar privada. In: MARQUES, Rosa Maria e JANSEN FERREIRA, Mariana Ribeiro (orgs.). *O Brasil sob a Nova Ordem*. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

LAVINAS, Lena; CAVALCANTI, André. O legado da Constituição de 1988: é possível incluir sem universalizar? In: FAGNANI, Eduardo (org.). *Previdência Social: como incluir os excluídos?* Campinas: CESIT/Instituto de Economia da Unicamp, nº 7, 2007.

LORDON, Frédéric. O mundo refém das finanças. *Le Monde diplomatique Brasil Online*, São Paulo: set. 2007. Disponível em: <<http://www.diplo.uol.com.br/2007-09,a1903>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

_____. O pesadelo das finanças sem freios. *Le Monde diplomatique Brasil Online*, São Paulo: mar. 2008. Disponível em: <<http://www.diplo.uol.com.br/2008-03,a2266>>. Acesso em: 20 dez. 2008.

LÚCIO, Clemente Ganz. Medidas específicas que podem favorecer o crescimento de empregos formais no Brasil. In: FAGNANI, Eduardo (org.). *Previdência Social: como incluir os excluídos?* Campinas: CESIT/Instituto de Economia da Unicamp, nº 7, 2007.

MARQUES, Rosa Maria. *A proteção social e o mundo do trabalho*. São Paulo: Biental, 1997.

_____; BATICH, Mariana, MENDES, Áquila. Previdência Social brasileira: um balanço da reforma. In: *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, vol. 17, nº. 1, p. 111-121, jan/mar. 2003.

_____; MENDES, Áquilas. *A proteção social no primeiro quartel do século XXI: brincando com cenários*. Análise Econômica, Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas/UFRGS, ano 18, n.33, mar. 2001.

_____. O governo Lula e a contra-reforma previdenciária. In: *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, vol. 18, nº. 3, p. 3-15, set. 2004.

_____; EUZÉBY, Alain. Um regime único de aposentadoria no Brasil: pontos para reflexão. In: *Nova Economia*, Belo Horizonte: vol. 15, nº. 3, p. 11-29, dez. 2005.

_____; MENDES, Áquilas. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. In: *Revista de Economia Política*, São Paulo: vol. 26, nº. 1, p. 58-74, mar. 2006.

_____; MENDES, Áquilas; LEITE, Marcel Guedes. Previdência Social: uma proposta de cobertura do risco velhice. In: *VI Ciclo de Debates em Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia*, 2008. Disponível em: <www.pucsp.br/eitt/downloads/vi_ciclo_rosamarques_edu.pdf>. Acesso em: julho de 2008.

_____; NAKATANI, Paulo. A finança capitalista: a contribuição de François Chesnais para a compreensão do capitalismo contemporâneo. In: *XXXVI Encontro Nacional de Economia*, Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211429380-.pdf>>. Acesso em 20 dez. 2008.

_____. O regime de acumulação sob a dominância financeira e a Nova Ordem no Brasil. In: _____; JANSEN FERREIRA, Mariana Ribeiro (orgs.). *O Brasil sob a Nova Ordem*. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

MARX, Karl. Crítica ao Programa de Gotha. In: _____; ENGELS, Friedrich. *Textos*. São Paulo: Edições Sociais, 1975a.

_____. *O capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Livro 1, v. 1, 1975b.

_____. *O capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, Livro 3, v. 5. 1981.

_____; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do partido comunista*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2000.

MENDES, Áquilas e MARQUES, Rosa Maria. Crônica de uma crise anunciada: o financiamento do SUS sob a dominância do capital financeiro. In: *Anais do XIV Encontro Nacional de Economia Política*. São Paulo, SEP, 2009.

MESA-LAGO, Carmelo. *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina. Importância y evaluación de las alternativas de privatización*. Santiago: CEPAL, Serie Reformas de Política Pública, 1994.

_____. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. In: *Financiamiento del desarrollo*, Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

MISES, Ludwig von. Liberalismo: introdução. In: BICHIR, Antonio Sérgio (org.). *Antologia liberal*. São Paulo: Editora Inconfidentes, 1991.

_____. O intervencionismo. In: BICHIR, Antonio Sérgio (org.). *Antologia liberal*. São Paulo: Editora Inconfidentes, 1991.

_____. A inflação. In: BICHIR, Antonio Sérgio (org.). *Antologia liberal*. São Paulo: Editora Inconfidentes, 1991.

_____. Cartéis, monopólios e liberalismo. In: BICHIR, Antonio Sérgio (org.). *Antologia liberal*. São Paulo: Editora Inconfidentes, 1991.

MPAS. *A nova regra de cálculo dos benefícios: o fator beneficiário*, Brasília: Informe da Previdência Social, v. 11, n. 11, nov. 1999.

_____. *Tudo o que você quer saber sobre a Previdência Social*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2002.

_____. *O Livro Branco da Previdência Social*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2002.

MATIJASCIC, Milko; RIBEIRO, José Olavo Leite; KAY, Stephen J. Financiamento e gastos da Previdência e da Seguridade Social: a experiência brasileira e os parâmetros internacionais. In: FAGNANI, Eduardo (org.). *Previdência Social: como incluir os excluídos?* Campinas: CESIT/Instituto de Economia da Unicamp, nº 7, 2007a.

_____. Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional. In: FAGNANI, Eduardo (org.). *Previdência Social: como incluir os excluídos?* Campinas: CESIT/Instituto de Economia da Unicamp, nº 7, 2007b.

NAIM, Moisés. Ascensão e queda do Consenso de Washington. In: *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, São Paulo: FUNCEX, n. 64, 2000. Disponível em: <www.funcex.com.br>. Acesso em: julho de 2009.

PLIHON, Dominique. As grandes empresas fragilizadas pela finança. In: CHESNAIS, François. *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

RICUPERO, Rubens. Moral da Crise. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 out. 2008.

RUBIN, Isaak Illich. *A Teoria Marxista do Valor*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

SALM, Cláudio. Demografia, previdência e Inclusão Social. In: FAGNANI, Eduardo (org.). *Previdência Social: como incluir os excluídos?* Campinas: CESIT/Instituto de Economia da Unicamp, nº 7, 2007.

SAUVIAT, Catherine. Os fundos de pensão e os fundos mútuos: principais atores da finança mundializada e do novo poder acionário. In: CHESNAIS, François. *A finança mundializada*. São Paulo: Boitempo, 2005.

SEVERINO, Antonio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 22ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Ademir Aves da. *A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e a competitividade mercantil*. Tese (Doutorado), PUC-SP, São Paulo, 2003.

_____. *A questão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado*. São Paulo: Cortez, 2004a.

_____. A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado. In: *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, vol. 18, nº. 3, p. 16-32, set. 2004b.

STIGLITZ, Joseph. Rumo ao pós-Consenso de Washington. In: *Política Externa*, vol. 7, nº 2, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda básica de cidadania: a resposta dada pelo vento*. Porto Alegre: L&PM, 2006.

TEIXEIRA, Aloísio. "Prefácio". In: ARAÚJO, Odília Sousa de. *A Reforma da Previdência Social Brasileira no contexto das reformas do Estado: 1988 a 1998*. Natal, EDUFRN, Editora da UFRN, 2004.

VAZ, Flávio Tonelli; MARTINS, Floriano José. Práticas orçamentárias a esvaziar a Seguridade Social. In: FAGNANI, Eduardo (org.). *Previdência Social: como incluir os excluídos?* Campinas: CESIT/Instituto de Economia da Unicamp, nº 7, 2007.

UTHOFF, Andras. Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. In: *Revista de la Cepal*, Naciones Unidas: CEPAL, 2006.