

# AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: ENTRE O INDIVIDUALISMO E O SOLIDARISMO SOCIAL

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA\*

## RESUMO

Este artigo pretende analisar os processos denominados de "reformas previdenciárias", especialmente as alterações ocorridas a partir das Emendas Constitucionais de nº 20/98 e de nº 41/03. Pretende-se verificar até que ponto estas reformas realmente alteraram a estrutura do sistema previdenciário brasileiro, bem como as influências do referencial neoliberal nessas reformas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Previdência Social; Direitos Sociais; Neoliberalismo.

## ABSTRACT

This paper aims at analyzing the processes called "social security reforms", especially the changes occurring after the Constitutional Amendments No. 20/98 and No. 41/03. It is intended to verify to what extent these reforms changed the structure of the Brazilian social security system, as well as the influences of the neoliberal reference in such reforms.

**KEYWORDS:** Social Security; Social Rights; Neoliberalism.

## SUMÁRIO

Introdução. 1 – A influência do (neo)liberalismo na concepção dos Direitos Previdenciários. 2 – As reformas da Previdência Social Brasileira – algumas conclusões. Referências bibliográficas

## INTRODUÇÃO

As políticas previdenciárias sempre estiveram conectadas com as concepções ideológicas, políticas e sociais. A Previdência Social encontra, em sua origem, um misto entre a luta dos trabalhadores por seus direitos e, de outro lado, uma certa concessão das classes dominantes para a efetivação destes

---

\* Doutorando no Programa de Pós-graduação em Serviço Social na PUCRS, integrante do Núcleo de Estudos em Políticas Econômicas e Sociais. Advogado Previdenciarista.

direitos. Interessa, neste estudo, a análise do que se denominou de movimento neoliberal, justamente para demarcar a perspectiva dos direitos sociais previdenciários no Brasil. Além disso, pretende-se verificar até que ponto estas alterações sinalizam um individualismo que passa a nortear o sistema previdenciário.

É dentro desta perspectiva que busca-se a análise dos chamados processos de reformas do sistema previdenciário brasileiro, justamente para situar os direitos sociais previdenciários dentro desse contexto.

## **1 – A INFLUÊNCIA DO (NEO)LIBERALISMO NA CONCEPÇÃO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS**

Os sistemas de previdência e de proteção sociais nascem, historicamente, tanto na Europa como nos Estados Unidos, juntamente com a criação de um mercado auto-regulável (POLANYI, 2000, p. 238). A importância destes sistemas ficaram patentes quando da Grande Depressão de 1929, em virtude da inexistência de sistemas de proteção social às massas de trabalhadores que passaram a sofrer com o desemprego e não ter nenhum amparo nestes momentos de crise. “É por isso que a seguridade social sempre foi uma preocupação tão vital dos trabalhadores: proteção contra as terríveis certezas de uma velhice sem ganhos” (HOBSBAWM, 1995, p. 97).

Com efeito, se no Estado Liberal clássico os direitos civis e políticos tiveram a sua maior expressão, no Estado Social os direitos previdenciários e trabalhista, em especial, foram reconhecidos como direitos fundamentais dos cidadãos. De outro lado, pelo movimento conhecido como neoliberalismo, “ao retomar os direitos individuais, pauta-se na lógica da desregulamentação dos direitos sociais” (COUTO, 2006, p. 61).

Segundo a avaliação dos neoliberais o colapso do Estado do Bem-Estar Social deveu-se ao excesso de intervenção do Estado, que bancava políticas públicas com dispêndio significativo do erário público. Profetizam que o capitalismo não está em crise: esta consiste na falta de capitalismo, e não do seu excesso.

O principal articulador do movimento neoliberal, hoje não só hegemônico mas também autoritariamente imposto, como pensamento único, foi Ludwig Von Mises (1881-1973). Este autor se opusera ferrenhamente ao Estado do Bem-Estar Social, culpando-o da Crise de 1929, devido ao fato desse Estado intervir na economia e atender as demandas sociais. Segundo Von Mises, os Sindicatos

são os responsáveis pelo desemprego e pela alta dos salários, devendo haver liberdade para os empresários e capitalistas contratarem, sendo que o mercado, mais uma vez, regularia a economia de forma quase que natural.

Von Mises acredita que as desigualdades não só são naturais como devem ser incentivadas, sendo a pobreza uma opção e não uma condição social. Ou seja, “quem puder e quiser trabalhar não será um miserável” (MISES, 1995, p. 841). Mas como ficaria o problema dos inválidos e dos não-adaptados?. Von Mises tem a resposta:

O problema dos incapacitados é um problema específico da civilização humana e da sociedade. Animais mais aleijados morrem logo; de fome ou nas garras dos adversários de sua espécie. O homem selvagem não se apiedava dos inválidos; muitas tribos praticavam o extermínio, aos quais os nazistas recorreram no nosso tempo. A própria existência de um número relativamente maior de inválidos é, por mais paradoxal que pareça, um traço característico da civilização e do bem-estar material (MISES, 1995, p. 841).

Por mais estereotipada que seja, a análise de Von Mises merece uma crítica reflexão. Ela engendra algumas das idéias hoje apregoadas pelos defensores do livre mercado e do Estado Mínimo<sup>1</sup>, particularmente no que respeita à questão da livre concorrência e adaptabilidade, ou seja, somente os mais aptos sobrevivem, cabendo aos demais, inelutavelmente, o mesmo destino: o fracasso, a derrota, o desânimo de não ter vencido. Para ele, o Estado não deve, em hipótese alguma, patrocinar nenhuma política social, eis que a caridade torna os pobres dependentes e sem nenhuma vontade de trabalharem. Segundo o economista austríaco

quanto mais o capitalismo progride e a riqueza aumenta, mais suficientes se tornam os recursos empregados na caridade. Por um lado, as pessoas estão mais dispostas a fazer doações, à medida que seu próprio bem-estar aumenta. Por outro lado, o número de necessitados diminui concomitantemente. (MISES, 1995, p. 842/843).

A tese de Von Mises não foi verificada na trajetória histórica do capitalismo, tendo em vista que este não conseguiu resolver suas

---

<sup>1</sup> Embora, contraditória e paradoxalmente, o Estado Mínimo tenha que se maximizar, eis que somente um Estado forte poderá implantar essas políticas, ou, como quer GIDDENS, “um Estado mínimo tem de ser um Estado forte, a fim de fazer cumprir as leis das quais depende a competição, proteger contra os inimigos externos e fomentar sentimentos de nacionalismo que sejam integradores” (GIDDENS, 1996, p. 47).

contradições internas, a exemplo da miserabilidade e da pobreza de parcela significativa dos cidadãos.

Milton Friedman<sup>2</sup>, por seu turno, apregou o chamado “capitalismo competitivo”, em que a “organização da maior parte da atividade econômica por meio da empresa privada operando num mercado livre” (FRIEDMAN, 1988, p. 13). Condenou, com veemência, o sistema público de seguros sociais, caracterizando este como assistencialista e responsável pelo aumento do déficit público. Segundo Friedman, “cada pessoa deveria ser solicitada a pagar sua própria anuidade; deveria ser permitido aos indivíduos comprar uma anuidade de firmas privadas” (FRIEDMAN, 1988, p. 164). Isso porque o imprevidente, segundo o monetarista da Escola de Chicago, não é somente um problema social para si, mas também para a sociedade que paga, em última análise, essas quotas do seguro. Logo, “obrigá-lo a comprar uma anuidade fica justificado não pelo seu próprio bem, mas pelo bem de todos nós”.(FRIEDMAN, 1988, p. 168).

A mensagem de Friedman é bastante atual, eis que foi o argumento utilizado pelo governo brasileiro na Reforma da Previdência, chegando, inclusive, a forçar Emenda Constitucional neste sentido<sup>3</sup>, privatizando, de forma indireta, o sistema previdenciário oficial. A concepção defendida por Friedman é extremamente individualista, não existindo nenhum elo de solidariedade entre os cidadãos/segurados. Pode-se constatar essa assertiva quando o economista analisa a questão previdenciária nos EUA, cujas passagens colhemos a seguir:

A desativação progressiva da Previdência Social eliminaria seu atual efeito de desencorajar a criação de empregos e, assim, significaria maior renda nacional corrente. Elevaria a poupança pessoal e conduziria a taxa mais alta de formação de capital e a um crescimento mais rápido da renda. Estimularia o desenvolvimento e

---

<sup>2</sup> Desse autor, destacam-se duas importantes obras: *Capitalismo e Liberdade* e *Liberdade de Escolher: o novo liberalismo econômico*, sendo esta última escrita juntamente com sua esposa, Rose Friedman. Sabe-se que Milton Friedman assessorou de perto o ditador Augusto Pinochet, implantando no Chile da década de 80 a primeira experiência neoconservadora de que se tem notícia. O Chile, diga-se de passagem, seguiu à risca os ensinamentos de Friedman, vindo o Estado a desfazer-se de suas empresas estatais, privatizando seu sistema previdenciário etc.

<sup>3</sup> Emenda Constitucional nº 13, de 21 de agosto de 1996. Segundo esta Emenda Constitucional, que alterou o artigo 192 da Constituição Federal de 1988, ficou autorizado o funcionamento de estabelecimentos de seguro, resseguro, bem como de previdência e capitalização, podendo estes atuarem em nosso mercado financeiro, capitalizando as contribuições dos segurados.

expansão de planos de pensões privados e reforçaria a segurança de numerosos trabalhadores. (...) O que nove em dez trabalhadores estão fazendo é pagar contribuições para financiar pagamentos a pessoas que não trabalham. O trabalhador individual não está 'obtendo' proteção para si mesmo e sua família no sentido em que uma pessoa que contribui para um sistema de seguro privado (FRIEDMAN, 1980, p. 130).

Percebe-se que Friedman instiga o descontentamento dos cidadãos/segurados com o sistema público, ressaltando seus pontos negativos, conduzindo o conjunto da sociedade a uma concepção extremamente ideológica: a de que o público não funciona, ao contrário do sistema privado, eficaz e seguro.<sup>4</sup>

Nota-se, ainda, que Friedman não faz diferença entre seguro e seguridade social. Isso porque, como é sabido, a seguridade abrange o seguro propriamente dito, ou seja, os benefícios fruto das contribuições dos segurados, mais a saúde e a assistência social. Essa última, que prescinde de "contribuição", não pode ser abarcada dentro da previdência/seguro, embora estes três conceitos formem o tripé do que se denomina de **seguridade social**. Por isso, quando Friedman afirma que alguns trabalhadores contribuem, enquanto outros não trabalham e gozam dos mesmos benefícios, induz o leitor menos apercebido a um grasso erro.<sup>5</sup>

Essas idéias, embora não sejam novas em sua apresentação, porventura somente não tinham tido um momento de glória como têm na atualidade, servem para descortinar o horizonte em que se situa o Estado Contemporâneo. É dentro deste contexto de neoliberalismo hegemônico que passa-se a analisar as reformas da previdência social brasileira, a seguir analisada.

---

<sup>4</sup> A recente falência das Cajas no Chile e Paraguai, somente para citar dois países latino-americanos que adotaram o modelo previdenciário privatista, à base da capitalização individual, dão conta da insegurança que os trabalhadores-poupadores possuem. No caso específico do Chile, o governo assegura, em caso de falência ou insolvência das administradoras desses fundos, um salário mínimo legal para cada participante, frustrando a expectativa daqueles que contribuíram sobre uma faixa salarial maior. Conferir, igualmente, as conclusões expostas no relatório da CEPAL (2006), em que fica registrada a insustentabilidade deste procedimento que substituiu o sistema de repartição simples pelo da capitalização individual.

<sup>5</sup> Prova desta mensagem ideológica é notória quando Friedman prega a privatização do sistema previdenciário como forma de aumentar a poupança individual, resolvendo o problema do desemprego, eis que esta poupança privada estimularia a economia e a expansão dos planos de pensões privados.

## 2 – AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Reformar o sistema previdenciário brasileiro a partir das perspectivas trazidas pela Constituição Federal de 1988, nascida após duas décadas de ditadura militar, seria totalmente concebível. Torna-se imperativo que a Constituição Federal instituiu um conceito avançado de seguridade social, de modo a obrigar o Estado brasileiro e suas instituições a se adequarem ante ao novo instituído.

A denominação de “reformas previdenciárias”<sup>6</sup>, como constasse no decorrer deste tópico, nada mais foi do que um ajuste contábil/fiscal, oriunda do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial (STIGLITZ, J. & ORSZAG, P., 1999). Esta orientação, que terminou por conduzir os países ditos “emergentes” a privatizarem os seus sistemas previdenciários, encontra-se expressa no documento denominado “Envejecimiento sin crises”, assinado pelo Banco Mundial, que propunha três regras elementares:

a primeira seria uma pensão básica para todos os cidadãos em nível de pobreza; a segunda, um modelo de capitalização privado obrigatório com gestão privada do capital financeiro e uma terceira regra com a adoção de um sistema de poupança livre capitalizado também. (TODESCHINI, 2000, p. 86).

---

<sup>6</sup> Não que estes processos de reformas do sistema previdenciário sejam característicos dos países pobres, uma vez que, na Europa, desde muito os governos vem se empenhando em alterar as regras vigentes nas aposentadorias. O caso de França é exemplar neste sentido: com um sistema mutualista bastante complexo, comportando em torno de 7000 sociedades mutualistas que abarcam 25 milhões de cidadãos, desde 1995, o governo vem, sem muito êxito, dada a resistência da sociedade francesa, tentando alterar as “regras do jogo”. Aliás, segundo aponta Goguel D’Allondans (2000, p. 72), o sistema previdenciário francês começou a apresentar déficit por razões não estranhas entre nós, a saber: ingresso na vida ativa cada vez mais tarde, desemprego estrutural que reduz os aportes contributivos e o aumento da expectativa de vida. O que ocorre, neste lado do Atlântico, é que não temos a mesma realidade social européia: os nossos cidadãos ingressam cedo, muito cedo, no mercado de trabalho, o índice de informalidade é alarmante (cerca de 40 milhões de nossa População Economicamente Ativa – PEA e a expectativa de vida não é a mesma dos países desenvolvidos). E mais: ao contrário das sociedades européias, notadamente a francesa e a alemã, não vislumbramos entre nós nenhum movimento de resistência ou de desobediência civil devidamente organizado. Estes movimentos, como demonstra R. Dworkin (2002) poderiam colocar um freio nos processos ilegítimos em que ocorrem as pretensas reformas. Conf., igualmente, a obra *Droit de la Sécurité Sociale*, organizada por Jean-Jaques Dupeyroux (2001). No mesmo sentido entende Boaventura de Sousa Santos (1999, p. 251), para quem “em muitos países da Europa, as cooperativas, as mutualidades e as associações de solidariedade social, nomeadamente nas áreas de proteção previdencial, da saúde e da assistência social” passaram a se fortalecer.

Os países emergentes – para utilizar-se uma designação elegante para os países subdesenvolvidos ou pobres – foram aderindo, paulatinamente, a este receituário. Assim aconteceu com o Uruguai, Paraguai, Argentina, Peru etc.

O Brasil, embora dentro do mesmo contexto, apresentou uma dificuldade inicial para a implantação, tal como recomendara o FMI e o BM (VIANNA, 2002, p. 76). Na prática, porém, não levou a cabo o conceito de seguridade social tal como estampado em nossa Constituição Federal de 1988. Por intermédio de uma série de legislações esparsas, notadamente das famigeradas medidas provisórias, restou desconstitucionalizado vários direitos garantidos na nossa Carta Maior.

A lógica de reformar o sistema para torná-lo eficaz, sob o ponto de vista contábil, para depois transferi-lo para a iniciativa privada, não se apresenta explicitamente nos argumentos trazidos pelos defensores da mesma, embora se consiga ler nas entrelinhas o quadro em que se passa este processo.

Parece interessante, de outro modo, as conclusões de Lawrence Thompson – um dos maiores especialistas mundiais em sistemas de seguridade social – que alerta para a tese defendida pelos neoliberais de que o melhor seria uma transmutação de sistema público (de repartição simples), para o sistema privado (baseado na capitalização individual), demonstrando as bases insólidas dessa premissa.

Atualmente há um generalizado debate sobre os méritos de deixar de dar ênfase a previdência oficial, em regime de repartição e de benefícios definidos, em favor da preferência por esquemas de gestão privada, individuais e de contribuições definidas. Uma transição dessa espécie é muito difícil, porém, porque exige pagamento dos compromissos previdenciários do antigo sistema ou sua conversão a dívida pública expressa, enquanto ao mesmo tempo transferindo para um conjunto de instituições a responsabilidade pela operação do sistema previdenciário. (THOMPSON, 2001, p. 125/126).

No caso brasileiro, em se tratando dos debates que se travaram a partir de 1991, acerca das reformas previdenciárias, o Instituto Liberal apresentara, em maio daquele ano, uma proposta explicitamente privatista, baseada no sistema chileno, ou seja, na substituição do regime de repartição simples, público, por um sistema de capitalização individual, privado.

Segundo a proposta, “os trabalhadores contribuem com 17% de seus rendimentos, sendo 10% para o custeio da aposentadoria;

2,5% para o seguro invalidez ou morte; e ainda 4% destinados aos serviços de saúde”. (CARVALHO FILHO, 1998, p. 554). O Estado assumiria um papel de “fiador” do sistema, de modo a garantir, tal como no Chile, uma renda mínima para os que não conseguirem financiar os seus benefícios, ou em caso de falência das seguradoras.

Contraopondo a essa proposta de privatização total do sistema previdenciário brasileiro, foi apresentada em 1994 uma outra proposta de autoria do Deputado Eduardo Jorge, do Partido dos Trabalhadores – PT, que preconizava “aprimorar o sistema existente, objetivando alcançar princípios doutrinários elementares, sem mudanças estruturais, considerando a dificuldade do consenso político” (CARVALHO FILHO, 1998, p. 555). Esta proposta consistia na “adoção de um Regime Básico Universal, compulsório, de repartição, mais previdência complementar, facultativa, de capitalização” (CARVALHO FILHO, 1998, p. 555), criando, ainda, o Ministério da Seguridade Social, que seria incumbido da arrecadação e centralização das receitas da seguridade social como um todo.

Pode-se afirmar que a proposta que veio a lume, a partir de 16 de dezembro de 1998, por meio da promulgação da Emenda Constitucional nº 20, contemplou, em parte, as propostas do Instituto Liberal (com a privatização, por exemplo, do seguro relativo aos acidentes do trabalho), mas não alterando substancialmente o sistema de previdência público brasileiro.

A reforma da previdência, assim denominada pela mídia, introduzida pela Emenda Constitucional nº 20, tramitou no Congresso Nacional desde o ano de 1992, conseguiu não mais do que impor um limite de idade para o pedido das aposentadorias, a saber: a) para os segurados servidores públicos, pertencentes aos regimes próprios, 60 anos (homem) e 55 anos (mulher), desde que contem com 35 e 30 anos, respectivamente, de contribuição, mais a exigência de dez anos de serviço público e cinco anos no cargo em que o(a) segurado(a) pretende aposentar-se; b) para os segurados do RGPS, embora tenha havido a discussão do chamado “ponto e vírgula”, restou o requisito da idade de 65 e 60 anos, para homens e mulheres, respectivamente, sendo que podem solicitar os seus benefícios da aposentadoria por tempo de contribuição se tiverem 35 e 30 anos, respectivamente, de contribuição. O critério, inicialmente desejado pelo Governo, de colocar um limite de idade, cumulado com o tempo de contribuição dos segurados, valendo somente para os regimes próprios, vingou nas faixas de transição: os segurados deverão ter 53 anos de idade e as seguradas 48 anos de idade para poderem solicitar, na modalidade proporcional, os seus benefícios da aposentadoria proporcional.

Afora a mudança no critério das aposentadorias por tempo de contribuição, poucas foram as alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 20,<sup>7</sup> de modo que se torna exagerado e inapropriado, sob o ponto de vista científico, denominar a mudança de “Reforma da Previdência”<sup>8</sup>.

De fato, a maior alteração no sistema previdenciário ocorreu após a promulgação da EC nº 20/98, na instituição do fator previdenciário pela Lei nº 9.876, de 26.11.99 (DOU 29.11.99). Trata-se de uma fórmula complexa que prevê a consideração dos seguintes elementos: a) expectativa de vida dos segurados, cuja taxa de sobrevida é dada pelo IBGE; b) tempo de contribuição dos segurados até o momento do requerimento; c) idade dos segurados ao protocolarem os seus pedidos e, d) uma alíquota, sempre invariável, igual a 0,31.

O Fator Previdenciário alterou significativamente o valor inicial dos benefícios, eis que conjugou, na fórmula exposta na nota seguinte, não somente o tempo de serviço/contribuição dos segurados, mas a idade em que se encontram no momento do pedido de seus benefícios, bem como suas expectativas de vida.

---

<sup>7</sup> Podendo-se citar, dentre as mais importantes: a) o término da aposentadoria especial para os professores universitários, mantida somente para os professores do ensino fundamental e médio, desde que exerçam suas atividades em sala-de-aula, desaparecendo, igualmente, o direito à aposentadoria especial dos magistrados e membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas; b) vedação da acumulação de mais de uma aposentadoria como servidor público, ressalvados os casos constitucionalmente acumuláveis; c) término das aposentadorias específicas, relativas a algumas categorias profissionais, tais como aeronautas, jogadores profissionais, juizes classistas e telefonistas; d) possibilidade da cobertura privada dos acidentes do trabalho; e) competência da Justiça do Trabalho para executar de ofício as contribuições sociais previstas no art. 195, I, a e II da CF/88, decorrentes das sentenças emanadas da Justiça Especializada e f) tratamento diferenciado à previdência privada, sendo abandonada a idéia do Regime Facultativo Complementar Público, conforme preconizado pela CF/88. (PEREIRA NETTO, 2002, p. 209-212).

<sup>8</sup> Neste mesmo talvegue é o posicionamento de Ivanete Boschetti, quando afirma que “a reforma da Previdência Social realizada em 1998 atingiu, não só, mas com maior impacto, os trabalhadores regidos pela CLT, sobretudo os do setor privado. As conseqüências da reforma foram todas no sentido de reduzir a amplitude dos direitos conquistados com a Carta Magna, o que ocorreu por meio de diversos mecanismos...” (BOSCHETTI, 2003, p. 34). Não sendo em outro sentido a reforma proposta pelo governo de Luis Inácio da Silva, eis que, em ambas, encontra-se o mesmo mote, qual seja o “de um presumível *deficit* contábil da Previdência”, sendo deslocada do debate a questão principal, ou seja, a “consolidação da seguridade social como núcleo central 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” (BOSCHETTI, 2003, p. 44).

Além disso, quizá o dado mais importante nesta alteração, tenha sido o aumento significativo do chamado PBC (Período Básico de Cálculo). Isto porque, antes da vigência da Lei nº 9876/99, tínhamos a consideração somente dos últimos trinta e seis meses de contribuição, dentro de um lastro que considerava os quarenta e oito meses últimos. Com a referida Lei, passou a se considerar os salários-de-contribuição a partir de julho de 1994, até o mês do pedido administrativo.<sup>9</sup>

Embora a idéia preconizada pela instituição do Fator Previdenciário tenha sido a de que os segurados postulassem tardiamente os seus benefícios, de modo que permanecessem por mais tempo no sistema, é imperioso considerar que esta fórmula pode ser perversa se levada em consideração que a majoritária parcela dos trabalhadores brasileiros começam aos quinze, dezesseis anos, quando não antes, a sua vida laboral. Logo, quando completarem o tempo de contribuição exigido pela legislação previdenciária, não terão idade avançada, tendendo a reduzir o valor de seus benefícios.

(...) aqueles que ingressam mais cedo no mercado de trabalho são prejudicados com a nova regra, pois quando atingirem o tempo mínimo para a aposentação terão idade reduzida, o que diminuirá seu fator previdenciário e, em decorrência, a renda mensal inicial do benefício. Este dado mostra-se preocupante, uma vez que são justamente os cidadãos socialmente mais desfavorecidos, e com mais baixo nível de instrução e renda aqueles que mais cedo têm de ingressar no mercado de trabalho, como imperativo de sobrevivência, enquanto aqueles que começam a laborar na faixa dos 25 anos são justamente aqueles de nível de instrução mais elevado, em geral após terminarem curso superior, de modo que a nova regra, no lugar de favorecer aqueles que mais necessitam, como reflexo da teleologia redistributiva de renda insita aos regimes previdenciários públicos, na verdade acaba por exigir deles mais

---

<sup>9</sup> Segundo o novel critério, tomam-se 80% da média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuições, dentro do lapso já descrito, multiplicando-se pelo valor encontrado mediante a resolução da fórmula do fator, conforme visto na nota precedente. A regra vale para as aposentadorias por tempo de serviço/contribuição, sendo opcional para a aposentadoria por idade. No caso das aposentadorias por invalidez, aposentadoria especial, auxílio-doença e auxílio-acidente, o “quantum” inicial resulta dos 80% da média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição encontrados no período, sem a utilização da fórmula do Fator. No caso específico dos segurados especial (pequeno trabalhador rural), no caso das aposentadorias por idade e por tempo de serviço/contribuição, ao invés de 80%, será de um treze avos da média aritmética simples, multiplicado pelo valor da fórmula do FP e, nos demais benefícios, será de um treze avos da média aritmética simples, sem haver a multiplicação pelo valor do FP.

tempo de serviço do que daqueles cidadãos que já têm melhores condições de vida. (FORTES, 2003, p. 191/192)

Por isso entende-se que, embora tenha sido louvável a idéia de alargar o período básico de cálculo (PBC), tendo em vista, inclusive, as mazelas que poderiam ser feitas antes, quando eram tomados somente os últimos trinta e seis meses de contribuição, a fórmula merece ser aperfeiçoada, de modo que seja recompensado quem ingressou mais cedo no mercado de trabalho.

Tanto na denominada primeira Reforma da Previdência Social, cujo marco mais forte ocorreu com a promulgação da EC nº 20, como na segunda Reforma, levada a efeito a efeito no governo Luis Inácio da Silva, em março de 2003, vislumbra-se alguns pontos de comunicação entre os dois momentos. Pode-se afirmar que em ambas, vislumbra-se como cenário subjacente uma adequação às intenções do FMI e do BM. Nas ditas reformas, verifica-se mais um ajuste fiscal propriamente dito do que uma mudança estrutural na gestão destas políticas.

Por outro lado, não restam dúvidas de que os valores arrecadados pela Previdência Social sofreram um sensível declínio nos últimos vinte anos, quiçá justamente pelo declínio da “sociedade do trabalho”, podendo-se afirmar que “os problemas da Previdência não decorrem principalmente da demografia nem do tipo de benefícios concedidos. Decorrem da economia, ou seja, da combinação de desemprego, informalidade e baixo crescimento (...)” (BENJAMIM, 2003, p. 13).

Com efeito, nem a pretensa reforma da previdência levada a termo pelos governos de Fernando Henrique Cardoso, muito menos a esboçada pelo governo Luis Inácio da Silva, atingem as questões estruturais do sistema, tal como aponta Dalmo Dallari (2003): 1) falhas na organização da direção e da burocracia; 2) sonegação e apropriação indébita dos recursos da previdência; 3) incompetência, ilegalidade e desonestidade na gestão dos recursos financeiros disponíveis e 4) favoritismo e fraude na concessão de benefícios.

Pode-se afirmar, sem medo de equívocos, que a maioria dos problemas que afetam a Previdência Social poderiam ser enfrentados pelo interesse dos governos que vem se sucedendo, não havendo nenhuma necessidade de alardearem-se as ditas reformas do sistema, tal como a mídia vem denominando e a sociedade como um todo incorporando em seu vocabulário cotidiano.

Caso exemplar dessa iniciativa reside no descaso total das imunidades tributárias concedidas a grande parcela das

denominadas “entidades assistenciais”, uma vez que se tratam de verdadeiras corporações com fins lucrativos, que escamoteiam a legislação federal para terem o albergue dos benefícios previstos no § 7º, do artigo 195 da Constituição Federal vigente.

Por conseguinte, pode-se sustentar que as inovações não foram tão significativas, a ponto de merecerem a conceituação de “reformas”. Aliás, a PEC 40, que foi transformada na Emenda Constitucional nº 41, mantém as mesmas disposições da EC nº 20/98, no que respeita a idade 53 anos para o homem e de 48 anos para a mulher, no caso dos servidores públicos, aumentando de dez para vinte anos o tempo de labor no serviço público, mais dez anos de carreira e cinco anos de exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

A sua maior diferenciação, quiçá, adveio com a instituição do abono de permanência em serviço que vigorou por anos no sistema previdenciário pátrio, até ser fulminado pela Lei nº 8.870, de 15.04.1994. Este abono consistia no valor de 25% do valor à aposentadoria por tempo de serviço para o segurado que tivesse 35 anos ou mais de serviço, e para a segurada com mais de 30 anos de labor ou mais, desde que fosse respeitado um período de 180 contribuições mensais. Ora, não se pode compreender os motivos que levaram a supressão deste abono do sistema previdenciário, uma vez que, se o objetivo dos governos sempre foram no sentido de que os segurados não requeiram precocemente os seus benefícios, por isso a tentativa de, na primeira reforma, vincular o requisito da idade com o do tempo de serviço/contribuição, por que não criar incentivos para que os trabalhadores e segurados em geral permaneçam mais tempo no sistema?

Por outro lado, o retorno desta espécie de abono de permanência em serviço aos servidores, no valor correspondente ao *quantum* do desconto previdenciário do segurado, é um sinal de que nem tudo está perdido. Isto porque a aposentadoria não pode ser uma imposição bilateral, algo que os seus percipientes em potencial estão obrigados a requisitá-las, mas sim um direito, um prêmio e não um castigo a que todos estão condenados. Logo, parece lógico que se existissem formas compensatórias para premiar aqueles que permanecessem mais tempo no sistema, embora tenham completado os requisitos para gozarem de seus benefícios, não haveria a necessidade quase “histórica” de impor regras que prejudiquem os segurados, sejam trabalhadores, contribuintes individuais ou servidores públicos. Parece-nos que a própria fórmula do fator previdenciário poderia ser adaptada para esses propósitos, não somente valorizando

a idade e a contribuição dos segurados, bem como as suas expectativas de vida, como também crescendo os valores a serem recebidos futuramente se fossem postergados os seus requerimentos.

## **ALGUMAS CONCLUSÕES**

Em síntese, pode-se afirmar que nem a primeira nem a segunda reformas previdenciária, como assim se convencionou denominar, alteram de forma substantiva a estrutura do sistema previdenciário, ou seja, não asseguram nenhuma gestão democrática nas políticas públicas previdenciárias; não alteram o sistema de arrecadação e de fiscalização das receitas da seguridade em geral e da previdência em particular; não criam mecanismos para conter a sonegação, a evasão de recursos, o desvio de numerário (sendo o Governo o ator principal neste caso, quando se trata da previdência pública dos servidores), muito menos a quantidade de fraudes que assolam, diariamente, a Previdência Social em todos os cantos do país.

De outro modo, estas reformas, por se tratarem de meros ajustes fiscais aos ditames do FMI e do Banco Mundial, atentam a solidariedade social encontrados no sistema previdenciário brasileiro deste o seu nascedouro: seja quando reforçam a venda de planos individuais/privatistas de previdência, normente quando existe um teto máximo para as contribuições dos cidadãos/segurados, deixando para as instituições financeiras justamente as contribuições maiores; seja quando da instituição de fórmulas, tais como a do Fator Previdenciário, que inclui-se na lógica do risco privatista; seja quando afasta o sentido e o significado da “seguridade social”, tal como constou no art. 194 da CF/88.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BENJAMIM, César. “Reforma ou Contra-Reforma?” *In: Caros Amigos*. São Paulo: Editora Amarela, n. 71, fev. 2003, p. 13.

BOSCHETTI, Ivanete. “A ‘Reforma’ da Previdência e a Seguridade Social Brasileira”. *In: MORHY, Lauro (org.). Reforma da Previdência em Questão*. Brasília:Unb, 2033, p. 27-47.

CARVALHO FILHO, Celicino de. “Reforma da Previdência: propostas, alternativas e opção de governo”. *In: Revista de Previdência Social*. São Paulo: LTr, n. 212, jul./98 p. 553-556.

CEPAL. *Enfrentando o Futuro da Proteção Social: acesso, financiamento e solidariedade*. Montevideú, Uruguai. 20 a 24 mar. 2006.

- COUTO, Berenice Rojas. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?* 2. ed. São Paulo : Cortez, 2006.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. "Previdência e Dignidade Humana". In: COSTA, Maria Isabel Pereira da. *Previdência ou Imprevidência?* Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003, p. 33-40.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- DUPEYROUX, Jean-Jaques. *Droit de la Sécurité Sociale*. Paris:Daloz, 2001.
- FORTES, Simone Barbisan. "A Reforma Previdenciária e seu Reflexo na Sistemática de Cálculo da Renda Mensal Inicial dos Benefícios Previdenciários". In: ROCHA, Daniel Machado da. (Org.). *Temas Atuais de Direito Previdenciário e Assistência Social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003, p. 161-210.
- FRIEDMAN, Milton & Rose. *Liberdade de Escolher - o novo liberalismo econômico*. Rio de Janeiro: Record, 1980.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- GIDDENS, Anthony. *Para Além da Esquerda e da Direita. O futuro da política radical*. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.
- GOGUEL d'ALLONDANS, Alban. *Les Fonds de Pension em France: vers un nouveau mode de régulation des retraites?* Paris:L'Harmattan, 2000.
- HOBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX*. 2. ed. São Paulo : Companhia das Letras, 1995.
- MISES, Ludwig von. *Uma Crítica ao Intervencionismo*. Rio de Janeiro: Nórdica: Instituto Liberal, 1995.
- PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. *A Previdência Social em Reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores*. São Paulo: LTr, 2002.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. 7. ed. Rio de Janeiro : Editora Campus, 2000.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Para Uma Reinvenção Solidária e Participativa do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lordes (Org.) *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo : Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999, p. 23-65.
- SOUZA, Paulo César de. "A Reforma da Previdência Social". *Diário Popular*. Pelotas, 6 mar. 2003. Opinião, p. 35.
- STIGLITZ, Joseph & ORSZAG, P. *Un Nuevo Análisis de la Reforma de las Pensiones: dez mitos sobre los sistemas de seguridad social*, apresentado na Conferência "Nuevas Ideas sobre la Seguridad en la Vejez", Washington, D.C, set. 1999.
- THOMPSON, Lawrence. *Mais Velha e Mais Sábia: a economia dos sistemas previdenciários*. Tradução de Celso Barroso Leite. Brasília: PARSEP /MPAS /SPS. Coleção Previdência Social, v. 4, 2001.
- TODESCHINI, Remígio. *Gestão da Previdência Pública e Fundos de Pensão: a participação da comunidade*. São Paulo: LTr, 2000.
- VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. "Quê reforma? O sistema brasileiro de proteção social, entre a previdência e a seguridade". In: *Ser Social: Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social/Universidade de Brasília*. v. 1, n. 1 (1 semestre, 1998) Brasília, UNB, p. 75-104.