

De previdente a imprevidente: notas para melhor compreender a reforma da Previdência no Brasil

Laumar Neves de Souza, Tiago Oliveira***

Resumo

O presente texto procura discutir alguns elementos da reforma da previdência no Brasil a partir de uma leitura que rejeita o enfoque que privilegia os seus aspectos puramente fiscalistas. Com efeito, seu objetivo maior é trazer para o debate algumas questões fundamentais que deveriam ser analisadas em maior profundidade pela sociedade brasileira, mas que infelizmente – dadas a “urgência” e “inevitabilidade” dessa reforma – foram menosprezadas, limitando assim a sua capacidade para posicionar-se, consistentemente, de forma favorável ou contrária. Nessa medida, uma das questões que domina o conteúdo deste trabalho é exatamente a forma de lidar com o risco no estágio atual do capitalismo. Ao agir assim, procura-se mostrar que há uma certa contradição entre os planos de previdência privados e o sentido semântico do termo previdência.

Palavras-chave: previdência, sistemas previdenciários, seguridade social, reforma da previdência, risco.

Abstract

This paper aims to discuss some elements of the social security system reform in Brazil from a point of view that rejects the focus on purely fiscalist aspects. Its main objective is actually to bring to light some fundamental questions that should be analysed in greater depth by the Brazilian society, but were unfortunately underestimated – given the reform's urgency and unavoidability – limiting thus the society's ability to take a for or against position regarding the reform. In this way, one of the main questions of this paper is how to, exactly, deal with risk in the present state of capitalism. It is shown, moreover, that there are some contradictions between private retirement plans and the semantic meaning of social security.

Key words: social security, social security systems, social security reform, risk.

INTRODUÇÃO

A temática da reforma do sistema previdenciário brasileiro, em função dos interesses que envolvem, vem sendo objeto, nos últimos tempos, de discussão intensa nos mais diversos meios de comunicação e fóruns de debates. Entretanto, para compreendê-la é preciso recuar um pouco no tempo e fazer referência a algumas transformações políticas, econô-

micas e ideológicas vivenciadas pelo capitalismo no último quartel do século XX.

Como é amplamente reconhecido na literatura, o início da década de 70 é tido como o marco de ruptura do regime de acumulação capitalista sustentado no Estado do Bem-Estar Social Keynesiano. A partir de então, começaram as investidas das políticas neoliberais no sentido de romper com um conjunto de políticas públicas de garantia de renda e proteção social voltadas para a homogeneização dos padrões de consumo da classe trabalhadora (POCHMANN, 1995).

* Doutorando em Ciências Sociais pela FFCH/UFBA e Bolsista FAPES. laumar@sei.ba.gov.br

** Economista e Bolsista FAPES. tiago@sei.ba.gov.br

Essa postura encontrava justificativa no diagnóstico que faziam a respeito da crise, à época instalada, centrada, fundamentalmente, na excessiva "reivindicação" dos trabalhadores por melhores salários – o que corroía os lucros capitalistas –, e nos crescentes déficits públicos em virtude dos elevados gastos sociais, desencadeando um processo inflacionário crônico. Em suma, os males desenvolvidos pelo capitalismo no limiar da década de 70 eram tributários da "desmedida" intervenção estatal na livre atuação das forças de mercados, corporificadas no *New Deal* norte-americano e pelo Estado do Bem-Estar europeu (ANDERSON, 1995).

No que concerne ao plano financeiro, mudanças substanciais afetaram o padrão monetário internacional. Nesse sentido, o regime de câmbio fixo baseado no padrão dólar, herdado do Acordo de Bretton Woods, cede espaço para a implantação de um regime cambial com taxas flutuantes e livre movimentação do capital financeiro, gerando uma instabilidade financeira internacional de grandes proporções.

Tendo em vista essas mudanças, os países da periferia do sistema capitalista, a exemplo do Brasil, viram-se compelidos a ter que tomar algumas decisões que passavam necessariamente pelo campo da política e da economia. Apesar disso, no caso brasileiro, essa pressão externa não teve resposta imediata – muito provavelmente em função da coalizão de forças políticas que naquele momento se configurava internamente.¹ Com efeito, passaram-se os primeiros anos da década de 80 sem que mudanças significativas fossem tomadas no sentido de fazer com que a economia brasileira se enquadrasse nas novas regras políticas, comerciais, industriais e financeiras que estavam sendo praticadas no cenário internacional, particularmente pelos países de capitalismo avançado.

Quando se iniciam os anos 90 e se altera a configuração das forças políticas, com a ascensão ao poder do Governo Collor, o objetivo maior passa a ser a implantação de um projeto neoliberal com as seguintes características: controle da inflação; abertura comercial, visando à ampliação da competitivi-

¹ Como informa Filgueiras (1999), a força dos movimentos sociais e trabalhistas, numa rota de ascensão durante toda a década de 80, foi responsável por conter o avanço e a consequente implementação das políticas de cunho neoliberal.

dade; privatização das grandes empresas estatais; desregulamentação financeira e do mercado de trabalho; e controle dos gastos públicos, com a consequente diminuição do papel do Estado.

É exatamente nesse último ponto que se inscreve a referida questão da reforma do sistema previdenciário brasileiro. Não nos esqueçamos que a tônica maior da política econômica implementada tanto no decorrer da maior parte dos anos 90 quanto no princípio dos anos 2000 tem sido perseguir, custe o que custar, o controle dos gastos públicos, haja visto que uma tal situação é – argumentam os defensores dessa política –, a um só tempo, condição indispensável para se ter controle sobre o fenômeno inflacionário, como também para recolocar nossa economia na rota do crescimento.²

Em sendo assim, não surpreende que os condutores da política econômica não meçam esforços no sentido de aprovar essa reforma, cujo conteúdo, na visão daqueles que lhes são críticos, consubstancia-se na

redução de direitos conquistados pela classe trabalhadora e a manutenção, o tempo mais prolongado possível, de trabalhadores em atividade, dando um viés meramente fiscal aos problemas da Previdência Social. Ou seja, segundo critérios financeiros, propõe-se benefícios previdenciários que, ao mesmo tempo, alcancem os valores mais baixos possíveis e sejam pagos por um intervalo de tempo mínimo, sem levar em consideração nem a importância social da Previdência, nem os direitos dos cidadãos brasileiros (LOBO, 2003, p. 24).

Os argumentos defendidos por aqueles que sustentam a inevitabilidade dessa reforma baseiam-se, sobretudo, na tese de que o atual sistema previdenciário brasileiro padece de um desequilíbrio de grande proporção entre o volume de recursos financeiros arrecadados e aquele despendido com o pagamento dos benefícios, fato que num futuro bem próximo o conduziria à insolvência.

Para que compreendamos melhor os termos do debate que envolve a temática da reforma da

² Vale ressaltar que toda a estratégia perseguida pelo Brasil para controlar suas finanças públicas tem sido a insana busca de superávits primários, com os quais são obtidos os recursos para saldar os seus inadiáveis compromissos financeiros. Muito embora ela siga a lógica do capital financeiro internacional, de cujos interesses o FMI é fiel escudeiro, os atores locais também a determinam, haja visto que em algumas situações, como foi o caso agora no Governo Lula, as autoridades econômicas decidiram por um aperto maior nas contas públicas do que aquele que fora "recomendado" por essa instituição internacional.

previdência é preciso que esclareçamos duas questões. A primeira é que a Previdência Social está balizada no Brasil em dois regimes diferentes, a saber: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), pertencente aos trabalhadores da iniciativa privada; e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), exclusivo do funcionalismo público. A segunda diz respeito ao fato de que, contrariamente ao que vem sendo sistematicamente difundido, a Constituição não entende a Previdência Social de modo isolado, mas como parte da Seguridade Social, assim como o Sistema de Saúde e a Assistência Social.

Colocada as coisas nesses termos, deve-se pontuar que o custeio do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é proveniente, além das contribuições de incidência na folha salarial dos trabalhadores, de impostos como o COFINS, CSLL, CPMF, entre outros. Pois bem, no ano de 2002, o total de despesas com a Seguridade Social totalizou R\$ 137 bilhões ante uma arrecadação de aproximadamente R\$ 172 bilhões, perfazendo um superávit da ordem de R\$ 35 bilhões (GRANEMANN; SALDANHA, 2003).

No que toca ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), exclusivo do funcionalismo público, o que vem sendo alardeado como déficit é a diferença existente entre a contribuição dos servidores (11% sobre o total dos seus vencimentos) e as despesas com aposentadorias e pensões. Ora, *stricto sensu*, como destaca Valente (2003), não existe um Sistema de Aposentadorias do Sistema Público, mas sim um instrumento essencialmente administrativo, onde, diferentemente do setor privado, não há contrapartida da contribuição previdenciária por parte do Estado. Em sendo assim, o Tesouro paga as aposentadorias através dos impostos recolhidos.

Além dessas considerações, é importante mencionar que, apesar de parecer recente, o debate em torno da necessidade de se reformar o sistema previdenciário brasileiro não foi inaugurado no Governo Lula – o qual propõe uma reforma que atinge essencialmente os servidores públicos das esferas federal, estadual e municipal, mas que incorpora também novidades para os demais trabalhadores. Seu início, na verdade, se deu já a partir do Gover-

no Fernando Henrique Cardoso,³ culminando, em 1998, na aprovação da emenda constitucional 20, exclusivamente voltada para ditar novas regras para o RGPS, ou seja, para os trabalhadores da iniciativa privada.

Feitos esses breves comentários, a questão que surge e se coloca como fundamental é descobrir as melhores e menos traumáticas alternativas para encaminhar a reforma da previdência ora em curso. Essa é a tarefa que se impõe à sociedade brasileira. Até agora, muito foi dito. Todavia, apesar da exaustiva discussão a que essa temática vem sendo submetida, algumas questões cruciais, quase sempre, ficaram omitidas e estão, portanto, ausentes de todo o debate que se processou até então.

Partindo, pois, dessa perspectiva, procura-se neste texto apontar e discutir algumas questões fundamentais, as quais por razões de ordem puramente fiscalista foram desconsideradas na proposta de reforma do sistema previdenciário brasileiro.

Além desta introdução, o presente texto é composto por mais 4 partes. Primeiramente, analisa-se o desenvolvimento do capitalismo recente sob a ótica dos riscos e das incertezas engendradas em seu interior. Em seguida, discute-se o caráter de ser previdente em torno do papel atualmente desempenhado pelos fundos de previdência, públicos ou privados. Logo em seguida, na terceira parte, são tecidos breves comentários sobre o sistema previdenciário multi-pilar, dado que ele se apresenta como a principal estratégia de correção das deficiências do sistema de repartição simples. Por fim, são feitas as considerações finais a título de conclusão.

O CAPITALISMO NA ATUALIDADE E A QUESTÃO DO RISCO

Uma das características mais marcantes do mundo contemporâneo é, certamente, que ele vive sob a égide da mudança, da fluidez e da incerteza. Frente a esse contexto, torna-se correta a interpre-

³ Cabe notar que o empenho na direção de reformar a Previdência Social no Brasil coaduna-se, em linhas gerais, com as diretrizes propostas pelo Banco Mundial, em 1994, deliberando claramente a necessidade de privatização do sistema previdenciário no mundo inteiro, como consta no documento: "Prevenindo a crise do envelhecimento – políticas para proteger os idosos e promover o crescimento".

tação feita por Castel a respeito desse mundo quando afirma que o futuro, para muitos indivíduos, é marcado pelo selo do aleatório. No seu entendimento:

A situação atual é marcada por uma comoção que, recentemente, afetou a condição salarial: o desemprego em massa e a instabilidade das situações de trabalho, a inadequação dos sistemas clássicos de proteção para dar cobertura a essas condições, a multiplicação de indivíduos que ocupam na sociedade uma posição de supranumerários, "inempregáveis", inempregados ou empregados de um modo precário, intermitente (CASTEL, 2001, p. 21).

Bauman, na mesma linha de raciocínio efetuada por Castel (2001), afirma que:

Os desastres mais terríveis acontecem hoje aleatoriamente, escolhendo suas vítimas com a lógica mais bizarra ou sem qualquer lógica, distribuindo seus golpes caprichosamente, de tal forma que não há como prever quem será condenado e quem será salvo. A incerteza do presente é uma poderosa força individualizadora. Ela divide em vez de unir, e como não há maneira de dizer quem acordará no próximo dia em qual divisão, a idéia de "interesse comum" fica cada vez mais nebulosa e perde todo valor prático (BAUMAN, 2001, p. 170).

Nesse sentido, não dá para falar de reforma da previdência sem considerar essa questão fundamental. Dentro dessa perspectiva, não percamos de vista o fato de que uma das argumentações que são freqüentemente defendidas quando se quer identificar as origens do suposto desajuste financeiro do sistema previdenciário brasileiro é a de que o número de contribuintes tem paulatinamente se reduzido ao longo dos últimos anos – em decorrência, sobretudo, do aumento do desemprego estrutural, do aumento da informalidade e da inserção, voluntária ou forçada, cada vez mais tardia dos trabalhadores jovens no mercado de trabalho – o que compromete a médio e longo prazo a sua sustentabilidade, ao tempo em que põe em xeque o chamado pacto de gerações.⁴

Para além da sua evidente significação financeira, o esfacelamento desse pacto expressa também

⁴ Nesse ponto, cabe lembrar que em tese os três objetivos principais dos sistemas previdenciários são: garantir renda aos seus contribuintes quando eles não mais puderem trabalhar; evitar a pobreza daqueles que não possam participar do processo de produção da riqueza nacional por meio do mercado de trabalho; e promover, ou pelo menos não impedir, o crescimento econômico (JAMES, 2001).

algo muito mais grave que é exatamente a supressão do seguro coletivo contra os riscos. Nessa medida, como bem coloca Bauman (1998, p. 52), "a tarefa de lidar com os riscos coletivamente produzidos foi privatizada".

Para identificarmos onde estão as origens dessa ocorrência, recorramos mais uma vez a Bauman (ibidem, p. 20), precisamente para suas reflexões sobre o que vem a ser modernidade. No seu entendimento, pode-se defini-la como "a época, ou o estilo de vida, em que a colocação em ordem depende do dismantelamento da ordem 'tradicional', herdada e recebida; em que 'ser' significa um novo começo permanente".

Veja que essa é a situação com a qual nos deparamos ao passarmos do regime de acumulação fordista, período no qual prevalecia o pacto de gerações, para o modelo de acumulação flexível, momento em que tal pacto é colocado *sub judice*. Nesse sentido, essa passagem implica, a um só tempo, o dismantelamento e a substituição dos parâmetros de ordem que prevaleciam no fordismo, fato que pode ser percebido de várias maneiras.

Decerto, uma das mais evidentes é a desregulamentação universal, a desatada liberdade concedida ao capital e às finanças à custa de todas as outras liberdades e o despedaçamento das redes de segurança socialmente tecidas e societariamente sustentadas. Uma outra diz respeito ao fato de que, diferentemente do fordismo – onde ampla parcela dos trabalhadores gozava da garantia do emprego –, nos tempos em que imperam os ditames da acumulação flexível "nenhum emprego é garantido, nenhuma posição é inteiramente segura, nenhuma perícia é de utilidade duradoura (...) carreiras muito sedutoras se revelam vias suicidas" (Bauman, ibidem, p. 34-35).

Uma outra questão fundamental que é freqüentemente omitida quando se debate a reforma da previdência é que os termos que são propostos para a sua realização implicam numa verdadeira celebração do risco, na medida que força os trabalhadores, tanto da iniciativa privada⁵ quanto do se-

⁵ No caso desses trabalhadores, a bem da verdade, isso já ocorre faz um bom tempo, na medida em que o valor dos benefícios concedidos através do RGPS, em muitos casos, não se aproximam dos rendimentos auferidos por tais trabalhadores enquanto estavam na ativa.

tor público,⁶ a investirem em planos de previdência privados⁷ – muito mais sujeitos a riscos e incertezas do que os planos de previdência públicos – se quiserem manter o mesmo padrão de vida de quando estavam no pleno exercício de suas atividades produtivas.⁸

Ainda sobre essa questão da celebração do risco, se deve mencionar que a atual reforma da previdência modifica a fórmula de cálculo das pensões que passarão a ser concedidas. Essas, conforme nos informa Lobo (op. cit., p. 24), "vão deixar de corresponder ao mesmo valor do benefício previdenciário, continuando a ser iguais ao provento do servidor falecido apenas até o limite de R\$ 1.058,00. A parcela que exceder esse limite será acrescida somente em até 70% do seu valor". Aí, mais uma vez, fica claro que muitos trabalhadores, visando não reduzirem o padrão de vida de suas famílias, caso venham a falecer, se sentirão na obrigação de contribuírem para planos de previdência privados.

É interessante observar, assim como o faz Sennett (1999), que contrariamente ao que ocorria no passado – período no qual a disposição de arriscar era exclusividade dos homens de negócios, dos capitalistas –, nos dias que correm o risco vem se tornando uma necessidade diária enfrentada pelas massas.⁹ Na sua perspectiva, a própria instabilidade que marca o dia a dia das organizações flexíveis é que coloca os trabalhadores na berlinda, pois ou assumem um comportamento em que lidar com o risco deixa de ser algo estranho ou, simplesmente, passam a ser vistos por tais organizações como "carta fora do baralho", completamente dispensáveis.

Esse autor nos alerta ainda para o fato de que essa verdadeira celebração diária do risco que se

⁶ A situação daqueles que ingressarem no serviço público após a aprovação dessa reforma é a que segue: terão seus benefícios previdenciários calculados de acordo com uma média de suas remunerações durante sua vida ativa, bem como deixaram de ter seus benefícios vinculados aos salários dos servidores da ativa, passando a ser reajustados com vistas a preservar o seu valor real.

⁷ Maiores detalhes sobre a relação entre risco e planos de previdência privados serão fornecidos mais adiante.

⁸ É evidente que essa colocação só é válida para aqueles trabalhadores que ganham rendimentos superiores ao teto máximo previsto, o qual, na reforma da previdência em curso, para os benefícios previdenciários, será de R\$ 2.400,00, e valerá tanto para os trabalhadores da iniciativa privada, quanto para os do funcionalismo público.

⁹ Ele chega a essa conclusão ao analisar a natureza das novas relações que se estabelecem no mundo do trabalho.

observa nas empresas flexíveis – e aí não poderia ser diferente – impõe aos trabalhadores a permanência num estado contínuo de vulnerabilidade (ibidem). Trilhando por essa mesma linha de raciocínio, Bourdieu (1998, p. 123) destaca que "a empresa 'flexível' explora, de certa forma deliberadamente, uma situação de insegurança que ela contribui para reforçar: ela procura baixar os custos, mas também tornar possível essa baixa, pondo o trabalhador em risco permanente de perder o seu trabalho".

O que poderia ser pior para o ser humano do que permanecer nesse estado permanente de risco, tendo em vista que ele traz consigo, como corolário, a imposição da convivência de modo sistemático com situações ambíguas e incertas? Como saber por qual direção prosseguir, em face das circunstâncias impostas pelo sistema capitalista na atualidade? Uma tal situação é diametralmente oposta àquela que foi vivida pelo mundo do trabalho durante o fordismo.¹⁰

Partindo desses questionamentos, torna-se esclarecedora a visão de Sennett:

A moderna cultura do risco é peculiar naquilo que não se mexer é tomado como sinal de fracasso, parecendo a estabilidade quase uma morte em vida. O destino, portanto, conta menos que o ato de partir. Imensas forças sociais e econômicas moldam a insistência na partida: o desordenamento das instituições, o sistema de produção flexível – realidades materiais que se fazem elas mesmas ao mar. Ficar firme é ser deixado de fora (SENNETT, ibidem, p. 102-103).

Em virtude desse cenário, se pode concluir que a vida moderna passou a estar recheada daquilo que Giddens denomina de momentos decisivos. Segundo a sua visão, tais momentos

são aqueles em que os indivíduos são chamados a tomar decisões que têm conseqüências particulares para suas am-

¹⁰ É sempre bom lembrar que nos países situados na periferia do capitalismo, inclusive no Brasil, o fordismo, entendido aqui como o regime de desenvolvimento do modo de produção capitalista hegemônico desde o pós II Guerra Mundial até o início da década de 70, estruturou-se em bases distintas daquelas verificadas nos países de capitalismo avançado. Naqueles, o fordismo não adquiriu um caráter sistêmico, apresentando apenas parcialmente as características vivenciadas no centro capitalista. Tal fenômeno ficou conhecido na literatura como fordismo periférico. No entanto, é inegável que, no Brasil, a política desenvolvimentista, de algum modo ancorada no fordismo, foi responsável pela constituição de um dos mais importantes mecanismos de assistência social e transferência de renda da América Latina.

bições ou, em termos mais gerais, para suas vidas no futuro... São momentos em que os eventos se reúnem de tal maneira que o indivíduo fica como se estivesse na encruzilhada da vida; ou em que uma pessoa recebe informações com conseqüências fatais... Incluem a decisão de casar, a própria cerimônia do casamento – e mais tarde, talvez, a decisão de separar-se e de partir. Outros exemplos são: submeter-se a exames escolares, optar por certo aprendizado ou curso de estudos, entrar em greve, trocar um emprego por outro (GIDDENS, 2002, p. 107-108).

De posse dessa definição, somos levados a concluir que é também um momento decisivo aquele em que os indivíduos (evidentemente os que podem) optam por contribuir para um plano de previdência privado, dado que essa atitude provocará repercussões de grande magnitude nas suas vidas no futuro – decidirá, por exemplo, se será ou não possível manter o mesmo padrão de vida de quando se estava no auge da vida produtiva, ou em outros termos, se a velhice, para aqueles que a alcançarem, poderá ser comemorada ou lamentada.

O QUE É SER PREVIDENTE?

Dito isso, faz-se mister considerar o sentido semântico de previdência. Pois bem, esse termo expressa qualidade ou ato de previdente, ou seja, do indivíduo que prevê, que é cauteloso, prevenido, precavido e prudente. Agindo com previdência, o indivíduo procura de algum modo realizar uma espécie de “colonização” do futuro, se protegendo de possíveis percalços que venha a encontrar durante o transcorrer da sua vida.

Contudo, dia após dia, em vista das incertezas que assolam o mundo moderno, essa “colonização” tem se tornado mais problemática. Pensemos, por exemplo, na situação daqueles indivíduos que contribuem para planos de previdência privados, os quais estão necessariamente imersos nas instabilidades e vicissitudes do mercado financeiro. Não seria cometer grave erro classificar esses indivíduos de previdentes? Quantas não são as incertezas que pairam nas mentes daqueles que fazem essa

verdadeira aposta nesse, por assim dizer, verdadeiro cassino financeiro global?

É exatamente por isso que, ao se pensar em reformar o sistema previdenciário brasileiro, se deve, antes, criar mecanismos que, de algum modo, evitem que os contribuintes dos planos de previdência privados não tenham desagradáveis surpresas quando for chegada a hora das suas aposentadorias. No afã de ampliar mais uma frente de negócios

É exatamente por isso que, ao se pensar em reformar o sistema previdenciário brasileiro, se deve, antes, criar mecanismos que, de algum modo, evitem que os contribuintes dos planos de previdência privados não tenham desagradáveis surpresas quando for chegada a hora das suas aposentadorias

para o capital financeiro, não se pode negligenciar a tarefa da criação de normas que disciplinem a operacionalização de tais planos, ao tempo em que protejam os interesses daqueles que contribuíram com suas economias por toda uma vida.

Para não transparecer que se está aqui com uma certa má vontade em relação aos planos privados, cabe considerar que todo e qualquer plano de previdência necessariamente enfrenta o problema do risco e da incerteza. Como

destaca Barr (2001), essa situação é derivada da possibilidade da ocorrência, por exemplo, de choques macroeconômicos, os quais podem produzir efeitos adversos sobre a produção, sobre os preços ou sobre ambos. Aqueles choques que contraem o nível de produção dirigem seus efeitos adversos indistintamente sobre os planos de repartição simples de caráter público ou sobre os planos de previdência capitalizados, tutelados pelo setor privado. Já os choques inflacionários afetam adversamente mais esses últimos planos.

Existe ainda outro tipo de choque que contribui para agravar o problema do risco e da incerteza – inerente a qualquer plano de previdência – que é precisamente o de natureza demográfica, bem como a questão dos riscos políticos, tendo em vista que qualquer plano de previdência é dependente de um governo efetivo.

A questão fundamental, muitas vezes menosprezada, que se coloca é que os planos de previdência privados enfrentam riscos adicionais. Um primeiro origina-se a partir do momento em que se trabalha com a hipótese de que quem contribui

para esse tipo de plano, quase sempre, pode não ter acesso a todas as informações relativas ao mesmo, tendo, por conseguinte, dificuldades em monitorar possíveis atos de incompetência ou fraude por parte daqueles que o administram: é o chamado risco do gerenciamento.

Um segundo, denomina-se risco de investimento, o qual decorre do fato de que os acúmulos de pensões mantidas no mercado de ações são vulneráveis às flutuações inerentes a esse mercado. Um terceiro é conhecido como risco do mercado de anuidades e consubstancia-se no fato de que o valor de uma anuidade recebida por aqueles que contribuem para planos de previdência privados depende da expectativa de vida restante e da taxa de rentabilidade esperada pelas instituições que administram tais planos. O problema é que ambas as variáveis, por definição, estão expostas a incertezas e grandes riscos.

É justamente em função dessa ampliação de riscos que a reforma do sistema previdenciário brasileiro, ao aventar a possibilidade de facultar ao capital financeiro a ampliação de mais uma frente de negócios, precisa ser, antes de tudo, exaustivamente debatida e ponderada. Guardadas as devidas proporções, nunca é demais lembrar que a história de privatizações da economia brasileira tem nos “brindado” com situações bastante desagradáveis e de elevado custo social.

Basta observar, por exemplo, a fórmula de reajuste da tarifa de energia elétrica idealizada durante o processo de privatização do setor elétrico.¹¹ Hoje em dia, em função das recorrentes crises cambiais, esse preço fundamental sobe e desce (na verdade mais sobe) ao livre sabor das forças de mercado. Isso tem implicado, entre outras coisas, em pressões inflacionárias que levam as autoridades monetárias do país a adotarem uma política restritiva, ou seja, de elevação da taxa de juros, que, por sua vez, entrava as possibilidades de crescimento do país.

Muito embora essas questões estejam, muitas vezes, ausentes dos fóruns de discussões da reforma do sistema previdenciário, outras possuem ca-

¹¹ O parâmetro que serve de guia para tais reajustes é o IGP-M. Tendo em vista que esse índice tem uma alta sensibilidade em relação às variações na taxa de câmbio, ele acabou assimilando todo o impacto da intensa crise cambial pela qual passou a economia brasileira nos últimos tempos.

deira cativa e, portanto, estão sempre presentes nesses espaços, definindo tanto as pautas de reflexões quanto os encaminhamentos que devem ser perseguidos de modo a tornar factível a sua realização às forças políticas e econômicas nela interessadas. A rigor, o maior problema identificado nos sistemas previdenciários, em quase todas as partes do mundo, relaciona-se à questão de como financiá-los. É o que trataremos de modo detido logo em seguida.

FINANCIAMENTOS DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS: ALGUMAS NUANCES DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

O principal ponto que norteia o debate em torno da reforma do sistema previdenciário brasileiro – à revelia de questões mais prementes, a exemplo do enorme contingente de trabalhadores desamparados de qualquer proteção proporcionada pelo sistema de Seguridade Social – repousa na sua (in)sustentabilidade financeira ao longo dos anos em virtude dos crescentes “déficits” registrados já há longa data.

Primeiramente, é importante deixar claro que, na maioria dos países, tais sistemas são, ainda hoje, gerenciados pelo governo e estão fundamentalmente estruturados no esquema de repartições simples, cuja lógica de funcionamento é de fácil entendimento, consistindo basicamente na idéia de tributar os trabalhadores hoje para pagar os benefícios aos idosos do presente. Os recursos para financiar o pagamento desses benefícios, cujos valores são definidos segundo uma fórmula baseada nas rendas e nos anos de serviço do trabalhador, provêm dos impostos incidentes sobre as folhas de pagamento das empresas.

Em sendo esse o seu modo de operacionalização, não causa estranheza que os problemas relacionados à sua sustentação financeira passassem a se colocar e a ganhar relevância a partir do momento em que as taxas de fecundidade declinaram e as pessoas passaram a viver mais, elevando assim a dependência delas, por um período de tempo maior, em relação aos benefícios previdenciários. Em bom português, isso significa que o número de pessoas jovens que contribuem com os sistemas

previdenciários está paulatinamente se reduzindo e, portanto, não se tem gerado o volume de recursos financeiros suficientes para cobrir os gastos, sempre crescentes, com o pagamento dos benefícios dos idosos.

Além desse problema evidente, os críticos desse sistema apontam muitos outros. No entendimento deles, em virtude dos seus graves desequilíbrios, há sempre a exigência da cobrança de elevadas e crescentes alíquotas sobre a folha de pagamento, o que pode gerar efeitos colaterais indesejados, a exemplo do aumento do desemprego e da ampliação do setor informal, onde a produtividade é, no mais das vezes, baixa.

Um outro problema é que esse sistema previdenciário faculta a alguns indivíduos a possibilidade de se aposentarem quando ainda estão relativamente jovens, fato esse que contribui para agravar mais ainda o seu desequilíbrio financeiro, além de provocar a redução da oferta de mão-de-obra experiente. Os referidos críticos asseveram também que tal sistema causa uma má alocação de recursos públicos, à medida que as escassas receitas fiscais são usadas para benefícios previdenciários, em vez de educação, saúde ou infra-estrutura.

Ademais, argumentam eles, esse sistema provoca transferências inter-geracionais não-pretendidas, as quais se destinam muitas vezes para grupos de alta renda. Por fim, eles são categóricos ao afirmarem que o sistema previdenciário de repartição simples gera uma perda de oportunidade de se aumentar o nível de poupança de longo prazo, o que compromete, especialmente, a capacidade de crescimento econômico dos países em desenvolvimento, onde o volume de poupança de mais longo prazo é geralmente modesto, quando não inexistente.

Já que são tantos os problemas desse sistema previdenciário, quais são as alternativas que se colocam visando superá-los? Ou em outras palavras, quais têm sido as estratégias perseguidas pelos países de modo a tornar seus sistemas previdenciários mais sustentáveis e menos caros? Contudo, antes de detalhá-las cabe considerar que os argumentos que informam tais estratégias parecem conter uma espécie de receita mágica, capaz de solucionar todos os graves problemas derivados dos siste-

mas previdenciários de repartição simples, ao tempo em que prometem, por assim dizer, a criação do melhor dos mundos.

A alternativa que surgiu com mais força é capitaneada pelo Banco Mundial. Esta instituição, já há algum tempo, vem defendendo a tese de que um sistema previdenciário multi-pilar é o modelo de previdência mais eficaz para proporcionar aposentadorias adequadas aos trabalhadores, assim como protegê-los contra os riscos econômicos, demográficos e políticos inerentes aos sistemas previdenciários. Os argumentos daqueles que apóiam tal tese assentam-se em dois pontos básicos, a saber: 1) grande parte da previdência pode ser proporcionada através de um esquema de auto-seguro; e 2) deve-se deslocar o consumo dos anos produtivos para os anos mais avançados.

Em termos ideais, conforme apontam Cuesta, Holzmann e Packard (2001), um sistema multi-pilar estruturar-se-ia em três pilares: um gerenciado pelo governo, não-capitalizado, obrigatório e com benefícios definidos, financiado através de imposto ou contribuição e que deveria ser suficiente para acabar com os problemas da pobreza e da redistribuição; um outro gerenciado pelo setor privado, capitalizado, também obrigatório e com contribuições definidas, responsável pela reposição de renda e financiado por contribuições com base na renda; e, por fim, outro voluntário para aquelas pessoas que desejam mais proteção na aposentadoria.

Como se vê pelos seus termos, o sistema multi-pilar combina a prestação de benefícios previdenciários mediante o esquema de auto-seguro e seguro entre indivíduos. Sua forma de operacionalização exige a existência de mecanismos financeiros e gerenciais distintos daqueles que são praticados no sistema de repartição simples de caráter público para redistribuição e poupança. Na verdade, no sistema multi-pilar os setores privado e público dividem a responsabilidade pelo seu bom funcionamento (JAMES, 2001).

Cuesta, Holzmann e Packard (op. cit.), listam alguns benefícios derivados do sistema previdenciário multi-pilar. Um primeiro é a ampliação das relações trabalhistas formais, justamente aquelas que promovem melhores condições de trabalho, direitos trabalhistas exequíveis e acesso a instrumentos

de gestão do risco social tais como proteção à saúde e contra acidentes, doença ou desemprego. Essa maior formalização traz consigo um outro benefício, qual seja, o fortalecimento da posição geral das receitas do governo. Um segundo é o desenvolvimento tanto da poupança nacional quanto do mercado financeiro, fato que possibilita um maior crescimento econômico em função de um maior acesso a poupanças.

Feita essa breve descrição das principais características do sistema multi-pilar, cabe mencionar que sua implementação, freqüentemente, envolve problemas que, não raras vezes, são mal dimensionados. O principal deles se refere aos chamados custos de transição, os quais surgem em função da defasagem de financiamento entre as receitas do sistema de repartição simples remanescentes e os gastos necessários para supri-la.

Tais custos devem ser diluídos ao longo de várias gerações. E é justamente aí que reside o problema: como encontrar uma equação que minimize esses custos? No mundo hoje, existem três modelos de reforma da previdência – o latino-americano, o da OCDE e o sueco, todos variações do sistema multi-pilar – que procuram enfrentar esses custos de diferentes formas.

Entretanto, vale dizer que a adoção de cada um desses modelos por parte dos países que implementaram reformas estruturais nos seus sistemas previdenciários dependeu e foi fortemente condicionada pelo tamanho das suas respectivas dívidas previdenciárias implícitas (DPI), que nada mais é do que o valor presente das promessas de benefícios previdenciários devidos aos aposentados atuais e aos trabalhadores, de acordo com seus anos de participação no sistema antigo.

Conforme informa James (2001), esse tipo de dívida é inerente aos sistemas de repartição simples, onde as obrigações com os beneficiários são cumpridas mediante notas promissórias implícitas do governo. Seu montante é especialmente elevado em países com alta cobertura, benefícios generosos e populações mais idosas. Ademais, ela tende a ser social e politicamente vinculante, e os governos não podem, com facilidade, deixar de cumprir suas obrigações.

É exatamente por possuírem elevadas DPI's que os países da América Latina enfrentaram e vêm

enfrentado maiores dificuldades e restrições ao implementarem reformas estruturais de seus sistemas previdenciários. Como destaca James (*ibidem*), o custo de transição derivado de uma alta DPI é uma variável que tende a limitar e a tornar menos agressiva a natureza da reforma.

Brooks e James (2001) chamam atenção para o fato de que a realidade tem mostrado que, quase sempre, os governos que têm uma elevada DPI escolherão uma participação do setor privado pequena a fim de reduzir seu problema de fluxo de caixa no curto prazo, mantendo um maior fluxo de dinheiro para o pilar público de repartição simples. Ainda segundo esses autores, uma elevada DPI também pode ser um substituto representativo de outros tipos de dependências de trajetórias, tais como pressão pública pela manutenção dos direitos adquiridos no sistema antigo ou a força de uma burocracia de previdência social arraigada que resistirá à reforma.

Contraditoriamente ou não, se de um lado possuir uma elevada DPI provoca todas essas adversidades quando se quer implementar uma reforma estrutural no sistema previdenciário, de outro não se pode negar que, de certo modo, essa situação desfavorável acaba por levar a previdência social para a vanguarda da agenda política, particularmente em países como o Brasil, aumentando, assim, a probabilidade de empreendê-la.

Isso posto, cabe fazer um comentário adicional a respeito de um aspecto envolvido na estruturação de sistemas previdenciários multi-pilar – tal como apresentado pelo *staff* do Banco Mundial – em países em desenvolvimento, que, infelizmente, não é devidamente contemplado nos fóruns de discussões e para o qual parece não haver solução, pelo menos a curto e médio prazo. Tal comentário refere-se ao fato de que simplesmente não dá para falar de reforma da previdência nesses países, sem pensar, concomitantemente, com a mesma ênfase, em estratégias de ação política que visem superar de forma definitiva o problema da pobreza.

Nesse particular, os próprios defensores da reforma são categóricos em reconhecer que a não correção do problema da pobreza se constitui, indubitavelmente, em um dos maiores obstáculos à ampliação do acesso ao sistema previdenciário

multi-pilar. Como atestam Cuesta, Holzmann e Packard (op. cit.), na maioria dos países em desenvolvimento, uma grande parcela da população se encontra em estado de pobreza, não podendo, portanto, participar de sistemas previdenciários contributivos, na medida que a renda familiar é suficiente apenas para atender necessidades básicas e imediatas.

É evidente que quem é pobre, e vive as agruras do que essa situação representa jamais poderia, por razões óbvias, elencar no seu rol de prioridades participar de algum plano de previdência privado. A dura realidade que enfrentam lhes impõem preocupações que se concentram no curtíssimo prazo, mais precisamente no limite do agora, na satisfação das suas necessidades vitais.

Com efeito, seja por motivações econômicas e/ou sociais, simplesmente não dá para virar as costas para o enorme contingente de miseráveis existentes no país. O amontoado de brasileiros que diariamente se engalfinham por um atendimento médico nos hospitais públicos, a crescente massa de trabalhadores à margem do mercado de trabalho formal, a situação calamitosa do ensino público e a generalização e banalização da violência, cotidianamente reproduzida nos diversos meios de comunicações, são provas incontestes da grave crise econômica e social pela qual passa o país já há um longo tempo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate em torno da problemática da reforma da previdência, sobretudo num país onde as desigualdades econômicas e sociais grassam de modo visível, é de fundamental importância para a consecução de políticas públicas que objetivem a retomada do papel do Estado enquanto artífice do desenvolvimento econômico, socialmente justo e igualitário, praticamente abolido a partir da década passada com o exercício à risca da cartilha neoliberal.

Contudo, nos termos em que o debate vem sendo conduzido, questões até então tidas como cruciais, principalmente por aqueles que hoje ostentam o poder, vêm sendo relegadas a segundo plano em detrimento da busca obstinada pelo equilíbrio fiscal das contas públicas que, embora de inegável importância, não pode ser entendido como um fim em si mesmo.

Analisando a reforma da previdência no Brasil, e passando da aparência à essência, o que num primeiro momento salta aos olhos como um simples ajuste fiscal do Estado brasileiro, numa análise mais detida, reflete um problema de maior envergadura, qual seja, a supressão dos mecanismos de proteção social contra as incertezas e os riscos gestados no interior do capitalismo desregulado

Assim sendo, analisando a reforma da previdência no Brasil, e passando da aparência à essência, o que num primeiro momento salta aos olhos como um simples ajuste fiscal do Estado brasileiro, numa análise mais detida, reflete um problema de maior envergadura, qual seja, a supressão dos mecanismos de proteção social contra as incertezas e os riscos gestados no interior do capitalismo desregulado. Em outros termos, as indefinições até então inerentes às atividades capitalistas, vão sendo, pouco a pouco, 'compartilhadas' com a classe trabalhadora.

Em face dessa realidade, até mesmo o sentido semântico de previdência encontra-se em xeque, visto que um contingente cada vez maior de trabalhadores tenderá a ser compelido a destinar uma parcela de sua renda aos fundos de previdência complementar privados, mais suscetíveis aos riscos, vide, por exemplo, a grave crise em que se encontra o sistema previdenciário norte-americano, onde 63% dos planos privados passam por sérias dificuldades financeiras (COSTA, 2003).

Para finalizar, é preciso dizer que a impressão que se tem ao se analisar a reforma da previdência tentada no Brasil é a de que alguém, de repente, parece ter encontrado a fórmula que corrigirá boa parte dos nossos problemas na área econômica, sobretudo o relacionado ao seu medíocre crescimento. Em outras oportunidades, num passado bem recente, algumas outras fórmulas surgiram e de igual modo também prometiam transformar a economia brasileira num lugar onde jorraria "leite e mel". Foi assim, por exemplo, que ao se iniciarem

os anos 90, o recém eleito Presidente da República, Fernando Collor, promoveu a abertura abrupta e indiscriminada da economia brasileira.

Naquela oportunidade, eliminar as barreiras ao comércio exterior assumia a dimensão de uma questão de vida ou morte, pois ou o Brasil caminhava na direção da abertura comercial ou estaria fadado a conviver eternamente com o atraso tecnológico. Enfim, perderia o bonde da história, não conseguiria alcançar o lugar de destaque que tanto merece. Pois bem, passado mais de uma década, ainda não nos assemelhamos à Terra de Canaã.

Semelhantemente, a reforma da previdência, a exemplo de tantas outras reformas que se quer realizar no Brasil, parece conter algo de fórmula mágica. Ela é vista como condição indispensável para que o país possa voltar a reencontrar o caminho do crescimento econômico. Isso porque acredita-se que com a sua implantação haverá a formação de uma poupança interna de longo prazo que poderá ser utilizada para financiar novos investimentos e, portanto, dinamizar a demanda agregada.

Não obstante, o que se observa quando se analisa a experiência internacional – tomando o caso de alguns países que implantaram reformas em seus sistemas previdenciários – é que essa relação determinística entre reforma da previdência e crescimento econômico não se processou com o vigor e a intensidade que, espera-se, possa vir a acontecer no Brasil. Tomara que a experiência brasileira não confirme a regra. A aposta está lançada.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- _____. *Mal-estar na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- BARR, Nicholas. Reforma das previdências: mitos, verdades e escolhas políticas. In: A ECONOMIA política da reforma da previdência. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2001. (Coleção Previdência Social. Série Traduções). 236 p. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/docs/volume09.pdf>>. Acesso em: 25/09/2003.
- BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BROOKS, Sarah; JAMES, Estelle. A economia política da reforma estrutural do sistema previdenciário. In: A ECONOMIA política da reforma da previdência. Brasília: PARSEP / MPAS / SPS, 2001. (Coleção Previdência Social. Série Traduções). 236 p. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/docs/volume09.pdf>. Acesso em: 25 set. 2003.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social – uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998. (Coleção Zero à Esquerda).

COSTA, Antônio Luiz M. C. Ilusões à venda – Do canto da sereia à balada de Narayama: como e por que a previdência privada nos EUA vai mal das pernas. *Cartacapital*, São Paulo, v. 9, n. 253, p. 44-45, ago. 2003.

CUESTA, Jose; HOLZMANN, Robert; PACKARD, Truman. Ampliação da cobertura em sistemas previdenciários multi-pilar: limitantes e hipóteses, evidências preliminares e agenda de pesquisa futura. In: A ECONOMIA política da reforma da previdência. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2001. (Coleção Previdência Social. Série Traduções). 236 p. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/docs/volume09.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2003.

FILGUEIRAS, Luiz. Reforma da previdência e capital financeiro. *Revista Reportagem*, v. 4, n. 42, mar. 2003.

FILGUEIRAS, Luiz. *A história do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 1999.

GIDDENS, Anthony. *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

GRANEMANN, Sara; SALDANHA, José Miguel. *Os falsos argumentos da contra-reforma previdenciária do governo Lula*.

Disponível em: <http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/artigos_entrevistas.asp>. Acesso em: 25 set. 2003.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

JAMES, Estelle. Novos sistemas previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes. In: A ECONOMIA política da reforma da previdência. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2001. (Coleção Previdência Social. Série Traduções). 236 p. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/docs/volume09.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2003.

LOBO, Breno. A atual situação do sistema previdenciário brasileiro e as propostas de reforma do Governo Lula. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, v. 111, p. 20-25, 2003.

POCHMANN, Márcio. *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança: um estudo sobre as experiências da França, Inglaterra e do Brasil desde o segundo pós-guerra aos dias de hoje*. São Paulo: LTR, 1995.

SENNETT, Richard. *A corrosão do caráter – impactos pessoais no capitalismo contemporâneo*. São Paulo: Record, 1999.

SOUZA, Laumar Neves de. Os fundamentos do nosso mercado de trabalho. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n. 3, dez. 2002.

VALENTE, Ivan. *Reforma da previdência: para que e para quem?* Disponível em: <http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/artigos_entrevistas.asp>. Acesso em: 25 set. 2003.