

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

MIRELLA JANUÁRIO MAGIONI

**A INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL SOBRE AS  
REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA:  
CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS**

VITÓRIA  
2013

MIRELLA JANUÁRIO MAGIONI

**A INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL SOBRE AS  
REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA:  
CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Aprovada em 14 de agosto de 2013.

Membros da Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Luís Jorge Vasconcellos Pessôa de Mendonça  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Orientador

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Targina Rodrigues Ferraz  
Universidade Federal do Espírito Santo

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosa Maria Marques  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

Magioni, Mirella Januário, 1974-

M194i A influência do Banco Mundial nas reformas da previdência social do Brasil : causas e consequências / Mirella Januário Magioni. – 2013.

172 f. : il.

Orientador: Luíz Jorge Vasconcellos Pessôa de Mendonça.

Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Banco Mundial. 2. Previdência social. 3. Reforma previdenciária. 4. Política social. I. Mendonça, Luiz Jorge Vasconcellos Pessôa de. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, por sempre velar meus caminhos, por cuidar de mim e me fazer entender que as minhas vitórias são também as D'Ele. Agradeço ainda por toda a esperança que depositou em meu coração e por fazer-me entender as minhas capacidades e potencialidades.

À minha mãe, pelo carinho e confiança nessa jornada.

Em especial, agradeço ao meu pai, que mesmo não estando mais aqui, sempre acreditou em mim.

Às minhas irmãs Millena e Mellina pelo apoio e carinho.

Ao Michel, pela paciência e dedicação.

Aos meus colegas de turma, pelas amizades que conquistei e que me proporcionaram momentos de muita alegria e carinho.

Ao Jorge, orientador deste processo, principalmente pela paciência, dedicação e aprendizado.

À CAPES, pelo auxílio financeiro.

“Praticam-se cortes enérgicos nos efetivos de todos os lados, embora proclamando e prometendo (sempre a gentileza) amanhã de trabalho. Sabotam-se os níveis de vida fazendo apelo à confiança. Desintegram-se instituições, degradam-se conquistas sociais, sempre, porém, para preservá-las, para dar-lhes uma última oportunidade: ‘É para melhor te salvar, meu filho!’ (Viviane Forrester)

# SUMÁRIO

<b>1 O BANCO MUNDIAL E O BRASIL: DUAS TRAJETÓRIAS EM CURSO</b> .....	12
<b>1.1 Introdução</b> .....	12
<b>1.2 A pesquisa documental e o Banco Mundial: pontos estratégicos iniciais, mudança de posição e “novas escolhas”</b> .....	19
1.2.1 Os documentos analisados .....	23
1.2.2 Critérios utilizados para medir a influência do Banco Mundial nas reformas da previdência social do Brasil .....	33
<b>2 O BANCO MUNDIAL E AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA</b> .....	35
<b>2.1 Introdução</b> .....	35
<b>2.2 O Banco Mundial e o desenvolvimento: breve histórico</b> .....	36
<b>2.3 A década de 1990: a criação do consenso em torno do “Envelhecimento sem Crises”</b> .....	45
2.3.1 Os pilares da reforma e o enfrentamento da pobreza .....	48
<b>2.4 Reavaliação das reformas e ajustes das prioridades para a política de previdência social</b> .....	57
<b>3 A ADEQUAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA ÀS EXIGÊNCIAS DO AJUSTE ESTRUTURAL</b> .....	65
<b>3.1 Introdução</b> .....	65
<b>3.2 O Brasil e as transformações do capitalismo contemporâneo</b> .....	66
3.2.1 Antecedentes da crise da década de 1980 no Brasil .....	66
3.2.2 A crise, o Banco Mundial e o ajustamento estrutural .....	69
3.2.3 A atuação do Banco Mundial no processo de desenvolvimento econômico do Brasil .....	71

<b>3.3 Décadas de 1990 e 2000: o pacto brasileiro em prol dos ajustes estruturais e suas implicações para a previdência social</b> .....	76
3.3.1 As consequências dos ajustes do Estado para a previdência social brasileira.....	81
3.3.2 Emenda Constitucional n <sup>o</sup> 20: principais mudanças na previdência social brasileira.....	86
3.3.3 Emenda Constitucional n <sup>o</sup> 41: principais mudanças na previdência social brasileira.....	90
<b>4 A INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL NAS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL</b> .....	98
<b>4.1 Introdução</b> .....	98
<b>4.2 Reformas prescritas e reformas implementadas</b> .....	101
4.2.1 O Brasil sob a perspectiva do Banco Mundial: modelo ou antimodelo? .....	101
4.2.2 A implementação das reformas.....	109
4.2.3 Quanto ao fomento da previdência complementar.....	119
4.2.4 Quanto à diminuição dos benefícios do RGPS e do RPPS.....	124
4.2.4.1 A Emenda n <sup>o</sup> 20.....	131
4.2.4.2 A Emenda n <sup>o</sup> 41.....	138
4.2.5 Quanto à importância da previdência social para o combate à pobreza .....	145
4.2.5.1 <i>O eterno retorno das reformas da previdência social: breves considerações</i> .....	149
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	155
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	161
<b>ANEXO 1 – RELAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES PESQUISADAS</b> .....	167

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – DOCUMENTOS DO BANCO MUNDIAL ANALISADOS .....	25
QUADRO 2 – DOCUMENTOS PRODUZIDOS PELO BANCO MUNDIAL SOBRE PROTEÇÃO SOCIAL E ASSISTÊNCIA .....	29
QUADRO 3 – DOCUMENTOS DO BANCO MUNDIAL ANALISADOS SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL E AS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA.....	31
QUADRO 4 – CRITÉRIOS DE ANÁLISE DOS DOCUMENTOS.....	33
QUADRO 5 – HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL.....	40
QUADRO 6 – HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL NO SISTEMA DE PENSÕES E APOSENTADORIAS .....	44
QUADRO 7 – APRESENTAÇÃO DO SISTEMA DE TRÊS PILARES SUGERIDO PELO BANCO MUNDIAL.....	53
QUADRO 8 – APRESENTAÇÃO DO SISTEMA DE MÚLTIPLOS PILARES .....	62
QUADRO 9 – EVOLUÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS AO BRASIL.....	73
QUADRO 10 – PRINCIPAIS MUDANÇAS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA.....	89
QUADRO 11 – CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL .....	95



## **LISTA DE SIGLAS**

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina  
CGPC – Conselho de Gestão de Previdência Complementar  
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social  
CSLL– Contribuição Social sobre o Lucro Líquido  
DRU – Desvinculação das Receitas da União  
EC – Emenda Constitucional  
EUA – Estados Unidos da América  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNPS – Fórum Nacional da Previdência Social  
IEG – Independent Evaluation Group  
INSS – Instituto Nacional de Seguro Social  
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social  
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ONG – Organização não Governamental  
ONU – Organização para as Nações Unidas  
PEA – População Economicamente Ativa  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PREVIC - Superintendência Nacional de Previdência Complementar  
RGPS – Regime Geral da Previdência Social  
RPPS – Regime Próprio da Previdência Social  
SAL– Structural Adjustment Loan  
SECAL– Sector Adjustment Loan  
SPC – Secretaria da Previdência Complementar

## RESUMO

Analisa a influência do Banco Mundial nas reformas da previdência social brasileira e identifica de que forma essa influência foi importante para a configuração da referida política. Para tanto, utiliza como método a pesquisa documental. Os dados foram coletados, a partir dos documentos publicados pelo Banco Mundial nas décadas de 1990 e 2000, referentes às reformas da previdência social brasileira e dos documentos publicados sobre as políticas sociais de uma forma geral. Para a análise documental, utiliza de critérios que contemplam a trajetória de aproximação do Banco Mundial com a política de previdência social, bem como, as mudanças ocorridas em razão das novas exigências impostas pela dinâmica econômica e social. Concluí que a influência do Banco Mundial nas reformas da previdência social do Brasil só tem sentido se cruzarmos a trajetória singular do Brasil nesse processo com as mudanças identificadas no caminho do Banco Mundial que necessitou recrutar novos instrumentos e adotar uma nova posição. Assim, percebe-se que tal influência foi construída na medida das limitações sociais e econômicas do Brasil que por sua vez requereu do Banco Mundial uma posição baseada na criação de consensos que admitia uma reforma de forma mais gradual no país.

Palavras-chave: Política de previdência social. Banco Mundial. Política social

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze the influence of the World Bank in the Brazilian Social Security reform, identifying how this influence was important to shape this policy. For that, the method we used was the documentary research. Data were collected from the documents published by the World Bank in the 1990's and the 2000's, all related to the Social Security reform in Brazil and also the documents which deal with the World Bank's position on the social policies for developing countries. For the document analysis, it were used criteria which included the approach path of the World Bank to the Social Security policy, as well as the changes in this path caused by the new requirements imposed by the social and economic dynamics. We concluded the influence of World Bank in the Brazilian Social Security reforms only makes sense if we cross Brazil's singular trajectory in this process with all the identified changes in the path of the Bank, which needed to choose new instruments and adopt a new position. Therefore, we realized this influence was built as required by the social and economic limitations of Brazil to reform Social Security, which in turn requested from the World Bank a position based on consensus building, which admitted a more gradually paced reform in the country.

Keywords: Social Security Policy. World Bank. Social Policy.

# 1 O BANCO MUNDIAL E O BRASIL: DUAS TRAJETÓRIAS EM CURSO

## 1.1 Introdução

Este trabalho objetiva analisar a influência do Banco Mundial sobre as reformas da previdência social no Brasil e como essa influência foi importante para a configuração dessa política. Tal influência não é um dado novo, visto que, desde a sua origem na década de 1940, o Banco Mundial procura atuar nos países em desenvolvimento na tentativa de prover assistência financeira vinculada a projetos de desenvolvimento de médio e longo prazo para tais países. No entanto, quando se trata da influência nas reformas da previdência social e nas políticas sociais, de uma forma geral, a questão ganha proporções maiores e mais importantes no processo da crise da dívida na América Latina, na década de 1980 e ganha especificidades próprias, dependendo do país mutuário e também das novas exigências e desafios impostos pela realidade econômica e social do continente.

Essa especificidade é o grande diferencial deste trabalho porque se parte do pressuposto de que a influência do Banco Mundial nas reformas da previdência social não se desenvolveu da mesma forma para todos os países da América Latina e nem da mesma maneira durante as duas décadas em que as principais reformas foram efetivadas na região (1990 a 2010). Nas referidas décadas, o Banco Mundial atuou de forma crescente nas políticas sociais, diferentemente das décadas anteriores, em que os investimentos e projetos se vinculavam majoritariamente às áreas de infraestrutura, indústria e transportes. Essa vinculação decorreu da crise estrutural da América Latina e da necessidade de o Banco Mundial socorrer os países endividados. Contudo, essa “ajuda” custou aos países mutuários a adesão a um conjunto de condições impostas pelo Banco Mundial que envolveu ajustes fiscais na economia e reformas estruturais nos sistemas de repartição (COELHO, 2012).

É nesse contexto que a influência do Banco Mundial nas reformas da previdência social ganha importância e relevância na América Latina, visto que, tais reformas foram incluídas no rol de condicionalidades impostas pelo Banco Mundial. Ocorre que a privatização da previdência social tornou-se “a menina dos olhos” do Banco Mundial, tanto pela diminuição dos gastos sociais que possibilitaria aos países

endividados saldar os juros da dívida, quanto pela promoção do crescimento econômico gerado pelas poupanças advindas do sistema de capitalização.<sup>1</sup> Acontece que os caminhos da privatização apontados pelo Banco Mundial como indispensáveis para o crescimento econômico foram aos poucos colocados em xeque pela sua ineficácia para a economia dos países que a adotaram, e que por sua vez causou o enfraquecimento da credibilidade da instituição.

Além disso, a substituição do sistema de repartição pelo sistema de capitalização, aliado ao conjunto de ajustes estruturais desenvolvidos e consolidados no Consenso de Washington,<sup>2</sup> causou um fraco ou inexistente desempenho das economias combinado com a elevação dos índices de pobreza na região. Aqui me deparo com uma questão central para esta pesquisa: como o enfraquecimento da credibilidade do Banco Mundial nas reformas da previdência social combinado com o aumento da pobreza afetou o curso das reformas da previdência social no Brasil?

Percebi, então, que a resposta para essa pergunta estava vinculada à própria reação do Banco Mundial diante dos novos desafios impostos pela dinâmica da realidade em questão, que por sua vez impunha à instituição a proposição de novos princípios e instrumentos para atender a esse novo; e ainda, como esse novo influenciou sua atuação nas reformas da previdência social no Brasil. É importante ressaltar que a reação do Banco Mundial frente às novas demandas aconteceu ao mesmo tempo em que as reformas da previdência social do Brasil eram discutidas e formuladas durante a primeira gestão do presidente FHC - Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

Todavia, conforme Lo Vuolo (1997), tal reação não é sinônimo de reavaliação da base ortodoxa liberal na qual foi construída a plataforma de ajustes estruturais. Pelo contrário, as respostas dadas pelo Banco Mundial através da nova agenda corroboram tal base e o que muda de fato é o modo com que a instituição passa a

---

<sup>1</sup> Os economistas neoliberais e formuladores de políticas argumentam que a privatização da previdência social aumentará a poupança nacional, uma vez que as contribuições feitas pelos trabalhadores para os sistemas privatizados são poupança, ao passo que, nos sistemas de repartição, as contribuições para a previdência social dos trabalhadores da ativa são gastas com as pensões dos aposentados (MADRID, 2003, p. 161).

<sup>2</sup> As propostas do Consenso de Washington: disciplina fiscal, mudanças das prioridades do gasto público, reforma tributária, taxas de juros positivas, taxa de câmbio de acordo com as leis do mercado, liberalização do comércio, fim das restrições aos investimentos estrangeiros, privatização das empresas estatais, desregulamentação das atividades econômicas, garantia dos direitos de propriedade (WILLIAMSON, 1990, p. 7-17).

incorporar as demandas dos países e, especialmente no Brasil, como o sistema de repartição torna-se importante para o combate à pobreza. Trata-se de uma revalidação do sistema de repartição antes condenado pela ortodoxia liberal que passa a integrar a nova agenda do Banco Mundial, a partir do ano de 1995, mais conhecido como o período da “reforma das reformas” (LO VUOLLO, 1997). Assim, a influência do Banco Mundial nas reformas da previdência social do Brasil, que se constitui objeto dessa pesquisa, acontece num momento de mudanças na trajetória, tanto do Banco Mundial, quanto do Brasil.

Com relação à trajetória do Brasil, cabe ressaltar que o país sai da década de 1980 com um pacto social firmado com a sociedade, através da Constituição Federal de 1988, em que os direitos previdenciários foram ampliados e principalmente vinculados à seguridade social. Assim, a previdência deixa de se apresentar apenas como seguro social e passa a integrar, conjuntamente com a saúde e a assistência social, as políticas da seguridade social regidas pelo princípio da universalidade. Por outro lado, ainda durante a década de 1980, o país passava por período difícil de recessão, de renegociação das dívidas contraídas nos períodos anteriores, bem como a negociação de novos empréstimos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. E por fim, a transição do Estado desenvolvimentista para o Estado neoliberal, no início da década de 1990, mediada pelas orientações do Banco Mundial (FILGUEIRAS, 2006a).

Ressalta-se, aqui, que não se tratou dos aspectos econômicos e políticos separadamente, uma vez que se procurou entender as “[...] transformações econômicas a partir dos meios políticos que as possibilitaram [...]” (COELHO, 2012, p. 9). Foi exatamente, na seara das relações políticas, que o Banco Mundial obteve suas maiores vitórias ao utilizar de estratégias de convencimento e aconselhamento para os governos acerca das melhores opções de reformas para o país. Como consequência de tais acordos, o Brasil adotou no plano econômico uma série de medidas, como metas fiscais, privatizações, desregulamentação das relações de trabalho, abertura da economia que impactaram sobremaneira o estabelecimento do legado dos direitos constitucionais (FILGUEIRAS, GONÇALVES, 2009).

Como se vê, há uma riqueza de acontecimentos de cunho econômico, político e social que conformaram a trajetória do Brasil e do Banco Mundial, durante o recorte temporal da pesquisa (1990-2010), de modo que requereu um trabalho rigoroso

quanto à seleção dos conceitos de análise. Nesse processo, se adotou as conceitos **Banco Mundial, previdência social e política social** pela importância que elas representam para o entendimento do objeto deste trabalho. Sabemos da importância das transformações ocorridas no mundo provenientes da crise do Estado de Bem Estar Social e do binômio keynesianismo/fordismo, na década de 1970, e que também tiveram eco na América Latina nas décadas posteriores. Porém, escolhemos retomá-las ao longo das discussões, sem, contudo utilizá-las como categorias explicativas da realidade latino-americana ou torná-las o centro da pesquisa.

Avaliou-se, ainda, que a relação estabelecida entre as categorias Banco Mundial, Previdência social e política social, utilizadas neste trabalho, concorreram para a reunião de elementos em comum em cada uma delas, e também entre elas, de forma que promoveu unidade e sentido à análise (MINAYO, 2008). Tais elementos foram, no decurso das primeiras seções, transformados em critérios para a análise no último momento da pesquisa, mediante a leitura dos documentos produzidos pelo Banco Mundial e através de uma vasta pesquisa em livros e artigos acadêmicos.

Com relação à relevância social e política, acreditamos que esse estudo acrescenta informações importantes para o adensamento do debate sobre a previdência social no Brasil. Contribui ainda para o desvelamento das construções políticas que subsidiam as práticas neoliberais no Brasil e que ainda encobertos produzem uma falsa impressão de uma construção maior em prol das políticas universais. Por fim, no campo profissional em que estou inserida como assistente social, o estudo das políticas sociais torna-se preponderante para o conhecimento da realidade e a atuação sobre ela. É nessa realidade que acontecem as disputas por projetos sociais antagônicos, como descritos no objeto desta pesquisa, e onde também é possível lutar por políticas sociais que respondam às demandas da população brasileira.

É importante considerar neste trabalho que não busco a existência de uma influência do Banco Mundial sobre as reformas da previdência social do Brasil; parto da sua existência já comprovada e discutida em trabalhos anteriores como o de Teixeira (2009). Todavia, busco devolver à academia e ao leitor a forma com que essa influência foi construída na política de previdência social e as consequências dela para o desenho da proteção social brasileira. Uma das principais indagações

durante o mestrado que me levaram a uma aproximação maior com a temática foi a forma recorrente com que tal influência é citada em artigos e livros sobre as políticas sociais. Desse modo, percebi que havia uma lacuna, um vazio entre a afirmação da existência dessa influência e a forma com que ela, de fato, se apresenta no plano concreto.

O Brasil assim como os demais países da América Latina sofreu pressão do Banco Mundial para que fosse efetivada uma reforma estrutural da previdência social, porém, os caminhos tomados, a partir daí, não foram os mesmos. Então, partindo do pressuposto de que a influência não se dá da mesma maneira para todos os países, quais os elementos contidos no interior dessa relação – Brasil e Banco Mundial – que possibilitaram um caminho distinto? E ainda, que caminho distinto é esse e como ele foi construído? E qual a participação do Banco Mundial na construção desse caminho? Essas são algumas questões principais que norteiam esta pesquisa e ao mesmo tempo corroboram sua importância e relevância científica.

Na busca de respostas para essas questões utilizou-se da pesquisa documental como **caminho** para o conhecimento e a sistematização do pensamento do Banco Mundial acerca das reformas da previdência social e também sobre um modelo de política social cunhado pela instituição para os países em desenvolvimento. Ainda, utilizou-se dessa técnica como uma **ferramenta** que possibilita a compreensão e a análise da dimensão da influência do Banco Mundial nas reformas e como ela ocorreu no cenário brasileiro.

Os documentos foram eleitos, a partir da sua aproximação com recorte temporal da pesquisa, uma vez que foi durante as décadas de 1990 e 2000 que o Banco Mundial produziu o maior número de documentos sobre as reformas da previdência social. A dinâmica inscrita nos documentos só pode ser alcançada à medida que é vinculada ao caminho percorrido nas seções da pesquisa e à teoria que sustenta esta pesquisa, porque, caso contrário, corre-se o risco de restringi-la e aprisioná-la no espaço dos documentos. Nesse sentido, Minayo (2008, p. 45) resume muito bem essa dinâmica quando coloca que “[...] teoria e metodologia caminham juntas [...]” de forma que não há como separar os procedimentos metodológicos do método utilizado neste trabalho.



Embora seja uma pesquisa notadamente empírica não buscamos uma “[...] redução da verdade à dimensão dos documentos localizados [...]” uma vez que tal reducionismo acarretaria num falseamento da realidade (MINAYO, 2008, p. 45). As fontes documentais são apenas parte de uma totalidade complexa que para exprimir a verdade necessita ser analisada à luz dos fenômenos econômicos, sociais e políticos-intrínsecos ao Banco Mundial e ao Brasil. Além disso, a construção do conhecimento acontece no processo de articular a realidade objetiva com o pensamento humano, onde nesse lócus são realizadas as elaborações mentais dando origem às ideias mais qualificadas (KOSIK, 1976).

Nesse processo de construção do pensamento que passa pela análise dos documentos, pela leitura de livros, artigos, conjuntamente, com a criatividade do pesquisador é que foram gerados os momentos desta pesquisa. Desse modo, o momento 2 apresenta o pensamento inicial do Banco Mundial vinculado ao sistema de três pilares cujo teor foi amplamente difundido na América Latina, no início da década de 1990, e posteriormente expõe os limites da implementação de tal sistema que colocou na berlinda a credibilidade do Banco Mundial. Ainda, procura tratar da mudança na trajetória do Banco Mundial que traz em seu bojo a revalidação dos sistemas de repartição aliados às políticas de combate à pobreza.

Até aqui, abarcamos um primeiro aspecto do objeto desta pesquisa que trata da vinculação do Banco Mundial, enquanto categoria de análise, com a política de previdência social e os desdobramentos dessa aproximação para o desenho de tal política. Todavia, a análise não se constrói de forma unilateral, somente a partir de um dos aspectos da totalidade, de forma que é fundamental tratarmos também das reformas da previdência social no Brasil para que posteriormente seja estabelecida uma relação entre as categorias, o que é fundamental para a compreensão da realidade que nos propomos a estudar.

Assim, o momento 3 procura identificar as reformas da previdência social no Brasil e como tais reformas se relacionaram com as recomendações dos ajustes estruturais propostos pelo Banco Mundial, tendo como pano de fundo a ampliação e a consolidação dos direitos através da Constituição Federal de 1988 e a adesão do Brasil aos princípios neoliberais no início da década de 1990.

Essa parte ressalta as especificidades do Brasil quanto às reformas que o diferem do conjunto dos países da América Latina. Mostra que o Brasil não aderiu, de

imediatamente, às reformas da previdência e não realizou as reformas do RGPS e do RPPS ao tempo e ao modo da agenda do Banco Mundial. Essa “inércia” do Brasil provém das suas próprias limitações: 1) Limitações econômicas (os altos custos de uma possível privatização); 2) Limitações políticas (muitas propostas em pauta que representavam múltiplos interesses); 3) Limitações sociais (legado dos direitos). Tais limitações deram o tom para a influência do Banco Mundial, visto que a instituição teve que buscar alternativas menos impositivas e mais argumentativas na tentativa de impor uma agenda para as reformas no Brasil.

Assim, os momentos 2 e 3 apresentam duas trajetórias, cujos desdobramentos das relações ali engendradas contribuem para o entendimento do tipo de influência que o Banco Mundial exerce sobre as reformas no Brasil. Por outro lado, mesmo que fundamental de início, não bastava apresentar dois caminhos distintos e com especificidades próprias se ao final não relacionássemos essas informações. Desse modo, as reformas da previdência social no Brasil só ganham sentido ao posicioná-las, lado a lado, com a evolução do pensamento do Banco Mundial nas décadas de 1990 e 2000 que se constituem como o recorte temporal da pesquisa.

Portanto, o momento 4 analisa o cruzamento das trajetórias do Banco Mundial e do Brasil de forma que procura extrair, dessa base empírica, a forma com que a influência do Banco Mundial se estabelece. Tal base constitui-se no diferencial desta pesquisa e também no alicerce sobre o qual foi construída sua identidade, tendo como fonte de análise os documentos produzidos pelo Banco Mundial. Além disso, utiliza também o conhecimento teórico no sentido de lançar luz sobre a opacidade muitas vezes localizada na aproximação com os documentos.

Assim sendo, o momento 4, tal qual apresentado, busca analisar a forma com que a influência do Banco Mundial se estabeleceu nas reformas da previdência do Brasil e utiliza como seleção as próprias prescrições do Banco Mundial para o país que direciona a análise para três pontos principais: o fomento, a previdência complementar, a redução dos benefícios do RGPS e RPPS e por fim a importância da previdência social para o combate à pobreza.

## **1.2 A pesquisa documental e o Banco Mundial: pontos estratégicos iniciais, mudança de posição e “novas escolhas”**

Na primeira aproximação com os documentos percebe-se pelo seu conteúdo que não se trata de um compêndio de teorias explicativas sobre a realidade da América Latina, ou ainda, não se mostra como portador de alguma ideia original sobre as políticas sociais. Trata-se muito mais de um conjunto de regras práticas que objetivam direcionar os países em crise a encontrar um caminho considerado “viável” para o crescimento econômico, tendo como base o próprio neoliberalismo. Muito embora os documentos não apresentem uma novidade e como diz Draibe (1993) além de uma reinvenção do próprio liberalismo, suas prescrições foram amplamente difundidas e aceitas por muitos países que privatizaram a previdência durante a década de 1990 e 2000.

Por outro lado, o pensamento que o Banco Mundial apresenta nos documentos sobre as reformas da previdência social não se mostra o mesmo no decorrer das décadas de 1990 e 2000. Isso reforça a tese de Draibe (1993) de que ao mesmo tempo em que o Banco Mundial com seus projetos abarca apenas tangencialmente os problemas reais dos países em que atua, ele precisa também se conectar a esse real para que sua influência não perca a eficácia. Em outras palavras, seus projetos sobre as reformas da previdência necessitam guardar, em algum momento, uma correlação com a realidade econômica e social dos países mutuários, porque, caso contrário, perde sua eficácia.

Desse modo, o pensamento do Banco Mundial vem se modificando de acordo com as demandas e necessidades reais das sociedades em que ele se vincula. Obviamente que essa modificação não é algo estrutural, sua atuação continua abordando apenas tangencialmente os problemas sociais e, além disso, continua se alicerçando sob os dez mandamentos do Consenso de Washington. Contudo, como diz Draibe (1993), seu movimento se vincula muito mais, a partir dos anos 2000, na concretude e nos problemas econômicos e sociais dos países. Ou seja, é dessa realidade que a hegemonia capitalista, cujo Banco Mundial representa, precisa dar conta.

Ocorre que a realidade é dinâmica e marcada por especificidades econômicas e políticas e como tal requer novas estratégias para acompanhá-la. Nesse sentido, a ausência de resultados positivos para as economias da América Latina, proveniente da privatização da previdência social e da plataforma de ajustes, obrigaram o Banco Mundial a se afastar de sua ideia inicial vinculada ao documento *“Envelhecimento sem Crises”*. Nesse documento as prescrições do Banco Mundial foram direcionadas ao conjunto de países da América Latina sem abarcar, portanto, as características econômicas, sociais e políticas de cada um, tornado as regras propostas ainda mais duras para tais nações.

Assim, essa nova dinâmica não poderia ser acompanhada pelo Banco Mundial com os mesmos instrumentos de antes e com as mesmas propostas. Além disso, estava em jogo a credibilidade de uma instituição que desde sua origem busca o desenvolvimento dos países da América Latina, mesmo que seja no plano da retórica. Diante desse desafio, foi preciso mudar os princípios, as regras e principalmente se aproximar mais das demandas reais, de forma que as reformas não apresentassem uma plataforma única, mas, que levassem em conta as especificidades de cada país.

Nesse sentido, o problema não estava diretamente nas reformas, mas, na forma com que os países incorporam tais reformas. A fala de Vianna (2010, p. 35), completa muito bem tal perspectiva quando ela alega que “[...] O Banco Mundial continua a perceber vantagens nas reformas, mas abandonou a ideia do sistema único de três pilares [...]” e ainda acrescenta que houve “[...] flexibilização das recomendações [...]”.

Constata-se que essa evolução objetiva tornar suas recomendações, seus projetos mais próximos da realidade e dos problemas dos países. Ao adotar esse posicionamento, o Banco Mundial soluciona dois problemas considerados cruciais para a continuidade de sua credibilidade e de sua influência. O primeiro deles é contrapor as críticas que vinha sofrendo de diversas instituições sobre o peso que representou os ajustes para a América Latina, aumentando a pobreza. E o segundo, diz respeito a construir uma imagem de uma instituição que apoia os projetos nacionais, o que confere certa “neutralidade” em seus posicionamentos. Em outras palavras, seria como aumentar seu raio de influência sem que isso se tornasse tão perceptível às sociedades em que atua.

Assim, pareceria que as iniciativas com relação às políticas sociais brotariam essencialmente no interior das nações, conferindo ao Banco Mundial apenas o papel de apoiador. Nesse sentido, o Brasil é um dos maiores exemplos, por mais que não tenha privatizado a previdência social aos moldes das prescrições da década de 1990. Isso não se tornou um problema para o Banco Mundial, mesmo porque foi um dos países que em menor tempo transformou-se num dos maiores cumpridores da cartilha neoliberal. Além disso, os sistemas de repartição, como o sistema brasileiro, antes visto como inadequados, tornaram-se durante a década de 2000 para o Banco Mundial o caminho mais seguro para os países efetuarem reformas da previdência social.

Para Matijascic e Kay (2007, p. 1), esse novo posicionamento do Banco Mundial permitiu que “[...] as formulações mais radicais fossem colocadas em xeque diante dos resultados observados e da necessidade de enfrentamento mais decidido da questão social”. Tal enfrentamento perpassou pelo aumento da assistência do Banco Mundial em áreas consideradas mais urgentes, como o aumento da pobreza. Um dado importante, que os autores identificaram no documento do Independent Evaluation Group (2006),<sup>3</sup> foi um alerta dos especialistas para o Banco Mundial acerca da importância das reformas paramétricas,<sup>4</sup> no sentido de reforçar nesse modelo a assistência básica, com o intuito de evitar a pobreza.

Nota-se que dentro da evolução do pensamento do Banco Mundial há um indicativo de reforçar nos sistemas de previdência social o primeiro pilar de combate à pobreza. Tal perspectiva foi abordada no documento *“Soporte del Ingreso economico en la Vejez en el Siglo Ventiuno”*, publicado em 2006.<sup>5</sup> Nesse

---

<sup>3</sup> O IEG é um grupo vinculado ao Banco Mundial que realiza pesquisas e análise dos resultados dos projetos do próprio Banco Mundial.

<sup>4</sup> Segundo Matijascic e Kay (2007, p. 189), as propostas de reformas paramétricas mantêm a sistemática tradicional, prevendo a filiação compulsória a um sistema público baseado, em geral, em benefícios definidos e na solidariedade entre gerações, podendo haver adesão voluntária à previdência complementar em regime financeiro de capitalização que pode ou não se basear em contas individuais. No caso da previdência complementar, é possível, ainda, contar com recursos transferidos pelos empregadores e adotar planos de benefícios definidos, revelando que existem variadas combinações para organizar um sistema de previdência. A reforma do tipo paramétrico se limita, portanto, a modificar as condições de acesso a benefícios, alíquotas de contribuição e outras medidas similares, não alterando o contexto jurídico-institucional existente na fase anterior às reformas.

<sup>5</sup> Para Vianna (2010, p. 37), a ênfase no pilar zero expressa o reconhecimento de que a pobreza está incluída na agenda das reformas do sistema de proteção social dos países da região. De certa forma, a prioridade da sustentabilidade financeira foi amenizada pela revalorização da pobreza. Mas, ainda, sugere que a dissociação, antes observada entre políticas de previdência e políticas para a pobreza, foi minimizada.

documento, evidenciou-se a adoção de mais dois pilares: um primeiro pilar zero não contributivo e um quinto pilar que corresponde a fontes de apoio informal aos idosos, que podem ser de natureza financeira ou não financeira. Contudo, tais pilares não correspondem a esquemas rígidos como anteriormente, o que equivale afirmar que as **inovações nacionais** são muito bem-vindas e inclusive são apoiadas pela instituição (VIANNA, 2010).

Nesse sentido, a condução das reformas da previdência social no Brasil e a condução das políticas de combate à pobreza são consideradas pelo Banco Mundial como instrumentos eficazes no conjunto da proteção social do país. Esse é o conceito que diferencia a década de 1990 do início dos anos 2000 em termos de política social: promover as inovações dos países, principalmente quando seus governos vêm cumprindo fielmente a base de ajustes promovidos desde a década de 1990.<sup>6</sup> Desse modo, altera-se a previdência social para que a política social focalizada possa servir satisfatoriamente ao conjunto economia de mercado e inclusão social. De outra forma, os ajustes teriam que ser minimizados e o modelo construído, sob suas bases, alterado, o que de fato não atenderia aos interesses da hegemonia do capital<sup>7</sup>.

As políticas denominadas de focalizadas<sup>8</sup> surgiram da combinação entre o pacote de ajustes e, na sequência, o enfraquecimento das funções estatais, tanto financeiras, quanto institucionais de intervir nas políticas sociais como foi proposto constitucionalmente. Mesmo que pese a importância dessa política para milhões de

---

<sup>6</sup> Essa é de fato uma das maiores características do governo Lula – um misto de continuidade e aprofundamento dos ajustes estruturais iniciados no governo de Fernando Henrique Cardoso. No plano social atingiu com o Programa Bolsa Família uma importante parcela da população com êxito na redução da pobreza absoluta, sem, contudo, atingir de fato as causas da pobreza no país. Uma análise da política econômica e social do governo Lula pode ser encontrada em Filgueiras (2006b).

<sup>7</sup> Para Fagnani (1999, p. 159), há extrema incompatibilidade entre o programa de ajustamento macroeconômico – central e hegemônico – e a estratégia de desenvolvimento social. O ajuste simultaneamente amplia a exclusão e destrói as bases financeiras e institucionais do Estado, fragilizando sua capacidade de intervenção em geral e, de forma particular, no campo das políticas sociais.

<sup>8</sup> O conceito políticas sociais focalizadas surgiu no Brasil em contraposição às políticas universais instituídas na Constituição Federal de 1988, através do sistema de seguridade social brasileiro. No entanto há divergências quanto ao termo correto para conceituar as políticas sociais brasileiras, principalmente após a instituição do Programa Bolsa Família em 2003. Neste trabalho, adota-se o termo política focalizada, pois se acredita que esse conceito carrega em si um peso muito maior do que simplesmente constituir um tipo de público beneficiário, mas, de fato introduzir um novo modelo de política social, ou melhor, como afirma Mota (2004, p. 5), “[...] formar uma outra cultura de proteção social”. E nesse sentido, por mais que esse tipo de política tenha uma amplitude considerável no Brasil ela está com relação aos princípios que a compõem paradoxalmente contrária ao sentido de universalidade e cidadania exposto na Constituição de 1988.

famílias no Brasil, elas não se constituem uma alternativa que, em médio e longo prazo, possa devolver aos seus beneficiários condições de trabalho e cidadania. Ao contrário, segundo Pereira e Stein (2010), suas estratégias estão pautadas na diminuição dos gastos sociais, que combinam a redução das necessidades da população a um patamar sub-humano com os testes de meios, criando uma situação perversa de continuísmo da pobreza.

### 1.2.1 Os documentos analisados

Os documentos analisados neste trabalho são provenientes de pesquisas no banco de dados do site do Banco Mundial e também oriundos de referências bibliográficas, como artigos e trabalhos acadêmicos que abordam a temática. Assim, numa primeira etapa, foi realizada uma avaliação das categorias indicativas do site do Banco Mundial que tratam da temática proteção social que culminou com a aproximação da categoria *Protections and Labor*. Posteriormente foi realizada uma triagem dentro dessa categoria que identificou o subgrupo de documentos referentes à temática reforma da previdência social sob o título *“Pensions & Retirement Systems”*.

Numa segunda etapa, a partir da categoria *Pensions & Retirement Systems*, de um total de 29, foram selecionados 11 documentos referentes ao Brasil, cujas publicações ocorreram nas décadas de 1990 e 2000. Os critérios adotados no processo de seleção dos documentos levaram em conta, primordialmente, os que apresentavam uma proximidade temporal maior com as reformas brasileiras de 1998 e 2003. Além disso, foram excluídos os documentos que contêm um conteúdo mais técnico e aqueles publicados em duplicidade.

Nota-se que entre os anos de 1998 e 2001 foi o período de maior concentração das publicações, que tratam tanto da avaliação da reforma de 1998 no Regime Geral da Previdência Social (RGPS), quanto das prescrições para a reforma do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS). Nos anos de 2003 e 2004, houve uma pausa nas publicações, que durou até o ano de 2005, quando o Banco Mundial retomou os trabalhos publicando a avaliação dos resultados da reforma de 2003, que abrangeu

os documentos de 2005, 2006 e 2007. E por fim, quanto às publicações do ano de 2009 e de 2010 verificou-se que se pautaram em estudos dos impactos das pensões sobre a oferta de emprego e também a articulação de novas reformas para o futuro da previdência social brasileira.

O Quadro 1 apresenta, de forma sintética, os documentos analisados, bem como os objetivos do Banco Mundial ao escrevê-los. Ressalta-se que alguns documentos não foram lidos na sua integralidade, constando no quadro os capítulos e as seções analisadas e consideradas mais importantes para análise.



**QUADRO 1 – DOCUMENTOS DO BANCO MUNDIAL ANALISADOS**

(continua)

NOME	ANO	OBJETIVOS DO DOCUMENTO
Brazil - Social Insurance and Private Pensions Cap. I, II e III	1995	Este relatório apresenta uma análise do seguro social público e de previdência privada no Brasil. O funcionamento do seguro social é apresentado no primeiro capítulo, a fim de destacar suas fraquezas. O segundo capítulo analisa as dimensões patrimoniais dos principais programas de aposentadoria urbana. O terceiro capítulo apresenta uma discussão sobre as relações entre o ambiente macroeconômico e a posição financeira do sistema de segurança social, examinando os principais problemas que afetam a sua solvência.
Reforming Social Security: Lessons from International Experience and Priorities for Brazil Seção III	1997	Seção III analisa os problemas enfrentados pelo Brasil - insustentabilidade fiscal, ineficiência e desigualdade. Seção IV apresenta um resumo e destaca a importância das reformas da segurança social para o bem-estar econômico e social.
Brazil - State Pension Systems Reform Technical Assistance Project	1998	O principal objetivo do projeto é preparar os Estados tecnicamente para enfrentar a reforma da previdência e ajudá-los a se posicionar ao longo das fases iniciais da reforma. E também ajudar os governos a escolher entre as melhores opções e incentivá-los a implementar as reformas.

**QUADRO 1 – DOCUMENTOS ANALISADOS DIRECIONADOS AO BRASIL**

(conclusão)

NOME	ANO	OBJETIVOS DO DOCUMENTO
Brazil - Social Security Technical Assistance Project	1999	O objetivo principal do projeto é apoiar a implementação de reformas institucionais e legais necessárias para a segunda fase da reforma da previdência social no Brasil.
Brazil - Second Social Security Special Adjustment Loan Project	2000	O objetivo do projeto é apoiar a segunda fase das reformas da previdência social mediante um empréstimo de 757.570 mil dólares. Esse empréstimo é parte do Programa Especial do Banco Mundial de apoio ao Programa de Estabilização Fiscal e Reforma do Brasil.
Brazil - Critical Issues in Social Security	2001	Este relatório resume a situação e as possíveis implicações políticas do sistema brasileiro de segurança social. Procura-se analisar os componentes do sistema, revelando os desequilíbrios fiscais insustentáveis e as fraquezas administrativas, tanto no Regime Geral (RGPS), quanto do Regime Próprio, com grandes distorções de natureza tributária, mercado de trabalho e ineficiência.
Brazil - Programmatic Fiscal Reform Loan - Social Security Reform Project	2007	Este relatório objetiva avaliar os critérios adotados em face do empréstimo acordado com o Brasil no ano de 2003. O desempenho do Brasil foi avaliado quanto aos objetivos pretendidos com o empréstimo.

Os documentos selecionados podem ser divididos em dois grupos. O primeiro grupo abrange os documentos *“Brazil Insurance and Private Pensions”* (1995), *“Reforming Social Security: Lessons from International Experience and Priorities for Brazil”* (1997) e *“Brazil Critical Issues in Social Security”* (2001). Tais documentos têm um caráter mais de estudo, uma vez que são apontados com maior riqueza de detalhes os problemas atuariais e fiscais da previdência social brasileira e os seus desdobramentos para a economia e para a proteção social. Além disso, destacam a importância das reformas e os caminhos que o Brasil deve trilhar para alcançar a estabilidade econômica e a equidade no sistema de proteção social.

O segundo grupo abrange os relatórios referentes aos empréstimos concedidos ao Brasil, mais conhecidos como Sector Adjustment Loan (SECALs) ou empréstimos para ajustamento setorial, cuja finalidade consiste em oferecer “[...] suporte à mudança de políticas e reformas institucionais em setores específicos [...]” (WORD BANK, 2001, p.14). Antes da criação do SECALs, em 1982, existia uma única opção de empréstimos na modalidade Structural Adjustment Loan (SALs), ou empréstimos para ajustamento estrutural.<sup>9</sup>

Diferentemente do SECALs, o SALs foi instaurado em parceria com o FMI e funcionava como uma espécie de complemento aos programas de estabilização e também assegurava a manutenção do vínculo do Banco Mundial com os países em desenvolvimento. No entanto, como o SALs tinha uma aproximação muito grande com as políticas mais duras do FMI (pagamentos em curto prazo e juros altos nos refinanciamentos e nos financiamentos) ele enfraquecia a autonomia dos países tomadores de empréstimos devido às condições impostas nos acordos (COELHO, 2002, 2012).

Ocorreu que os países que tinham um poder e uma influência maiores na América Latina contestaram esse tipo de acordo culminando na criação do SECALs. Por outro lado, com o advento de tal modalidade, o Banco Mundial pôde diversificar sua atuação, tanto em quantidade de projetos, quanto em áreas de atuação, de forma que em pouco tempo o SECALs assumiu a liderança, em termos de modalidade contratual mais utilizada durante a década de 1980 e 1990 na concessão de empréstimos (COELHO, 2002).

---

<sup>9</sup> O SALs foi introduzido no ano de 1980 e o SECALs, logo depois, em 1982 (COELHO, 2012).

É interessante ressaltar que ambas as modalidades de financiamento têm natureza financeira, contudo, o SECALs apresenta conjuntamente com os empréstimos, projetos de assistência técnica que por sua vez permitiu que o Banco Mundial se vinculasse a um maior número de setores nos países, estendendo assim sua influência. Antes da década de 1980, o Banco Mundial atuava em quatro grandes áreas - transportes, infraestrutura, agricultura e indústria. Depois desse período, conforme dados do próprio site da instituição, há uma ampliação e diversificação de sua influência de forma que no ano de 2013 chegou a aproximadamente 29 áreas de atuação.<sup>10</sup>

Há uma relação muito estreita entre o SECALs e o aumento e a diversificação do Banco Mundial em projetos nos países em desenvolvimento. Para Pereira (2010), essa modalidade de financiamento “fatiada” ou por setores permitiu que os investimentos respondessem, de maneira mais incisiva, a interesses empresariais e financeiros o que mais tarde, no final da década de 1990 e na década de 2000, rebateu na vinculação maior do Banco Mundial com as políticas sociais. Além disso, essa medida implicou também numa tendência de setorialização das demandas sociais onde os problemas são resolvidos de forma pontual mediante projetos. Quando aquela determinada demanda é de certa forma contida parte-se para outros projetos que incidirão sobre outras demandas.

Com relação à política previdenciária brasileira nota-se que embora tenha havido um crescimento no número de documentos publicados durante a década de 2000, eles não acompanharam o crescimento expressivo das publicações relacionadas às políticas de combate à pobreza. Embora o objeto da pesquisa não incida sobre tais políticas, esses dados são importantes para entendermos de que forma essa nova dinâmica se relaciona com o desenho da previdência social brasileira na atualidade. Além disso, percebemos também que, após a efetivação das reformas da previdência social no Brasil nos anos de 1998 e 2003, o movimento das publicações

---

<sup>10</sup> Áreas de atuação do Banco Mundial: Agricultura, Conflitos e Desenvolvimento, Comunidades e Desenvolvimento, Educação, Energia, Meio Ambiente, Finanças, Gênero, Governança, Saúde, Nutrição e População, Indústria, Informática, Informação e Tecnologia da Comunicação, Economia e Finanças, Economia Internacional, Lei e Desenvolvimento, Macroeconomia e Crescimento Econômico, Redução da Pobreza, Desenvolvimento do Setor Privado, Desenvolvimento do Setor Público, Desenvolvimento Rural, Desenvolvimento Tecnológico e Científico, Desenvolvimento Social, Proteção Social e Trabalho, Transportes, Desenvolvimento Urbano, Reservas de Água, Fornecimento de Água, Comunidades e Assentamentos.

do Banco Mundial para o país diminuiu, concentrando-se sobremaneira em relatórios de avaliação relacionados aos empréstimos efetivados anteriormente.

<b>QUADRO 2 – DOCUMENTOS PRODUZIDOS PELO BANCO MUNDIAL SOBRE PROTEÇÃO SOCIAL E ASSISTÊNCIA</b>			
Década de 1980	Década de 1990	Década de 2000	TOTAL
1	8	107	116

A diminuição dos documentos para o Brasil, após as reformas e o aumento da produção de documentos sobre proteção social e assistência, implica em duas questões importantes. A primeira dela recai sobre a necessidade de o Banco Mundial apresentar “soluções” para o aumento da pobreza nos países em desenvolvimento. A segunda significa, pelo menos por ora, que o Brasil tinha cumprido sua missão quanto às reformas da previdência. O relatório do Banco Mundial, publicado em 2007, explicita bem essa questão ao pontuar que na segunda gestão do presidente Lula não há indicação de uma grande reforma no RGPS.

Ainda acrescenta que “[...] mesmo que uma proposta de reforma fosse apresentada ao Congresso, o governo não aprovaria dada a acentuada melhoria das contas externas do Brasil, os altos níveis de reservas internacionais e a forte valorização do Real” (WORDLD BANK, 2007, p. 9). Além da melhora na economia do país as políticas de combate à pobreza, como o Programa Bolsa-Família e também a previdência social dos rurais agradavam sobremaneira o Banco Mundial.

Além dos documentos direcionados ao Brasil foram utilizados também nesta pesquisa documentos/estudos do Banco Mundial que historicamente representam um verdadeiro “divisor de águas” para a proteção social dos países em desenvolvimento, como o documento *“Envejecimientos in Crisis”* (1994). Para Granemann (2007, p. 59), esse documento foi

[...] escrito como diretriz para a implementação das contrarreformas da previdência social em todo o mundo. Vê-se hoje, que, por sua abrangência, norteia a reformulação de todas as políticas sociais e chega mesmo a fundar um novo parâmetro de intervenção estatal.

Desse modo, para construir o processo de vinculação do Banco Mundial à previdência social, faz-se necessária a análise de documentos que apresentam as

diretrizes do Banco Mundial sobre tal política e o impacto delas para os países em desenvolvimento. Além daquele, utilizamos também os documentos *“Reducción de la Pobreza: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos”* (2006); *“Soporte del Ingreso economico en la Vejez en el Siglo Ventiuno”* (2006). Nesses documentos é possível compreender o posicionamento do Banco Mundial sobre as políticas de combate à pobreza e também sobre as mudanças na previdência social.

A importância desses documentos para a pesquisa foi se delineando no processo de construção da parte dois desta pesquisa. A princípio, o único documento utilizado foi o *Envelhecimento sem Crises* publicado em 1994. Porém, à medida que houve aprofundamento nas leituras de artigos, livros e pesquisas percebeu-se que a construção do pensamento do Banco Mundial em torno da previdência social requer um conhecimento mais abrangente que abarque também as mudanças no pensamento da instituição e sua aproximação, cada vez mais crescente, com as políticas sociais.

**QUADRO 3 – DOCUMENTOS DO BANCO MUNDIAL ANALISADOS SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL E AS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA**

(continua)

TÍTULO	ANO	OBJETIVOS
Envejecimiento sin Crisis	1994	Este estudo visa atingir os objetivos de proporcionar segurança econômica na velhice. Para isso os países necessitam estabelecer três sistemas, ou "pilares" de segurança econômica para os idosos: um primeiro sistema administrado pelo Estado de participação obrigatória, com o objetivo limitado de redução da pobreza entre os idosos; um segundo sistema de poupança obrigatória administrado pela iniciativa privada e por fim um terceiro sistema que corresponde à poupança voluntária.
Soporte del Ingreso economico en la Vejez en el Siglo Ventiuno	2005	Este documento atualiza a perspectiva do Banco Mundial acerca da reforma da previdência social e incorpora lições aprendidas nas experiências recentes, as quais têm permitido avançar na compreensão da melhor maneira de proceder no futuro. O sistema, sugerido em múltiplos pilares, consiste em uma combinação de cinco elementos: (a) um pilar não contributivo ou "pilar zero" (sob a forma de uma pensão social), que fornece um nível mínimo de proteção, (b) um sistema contributivo de "primeiro pilar", que varia gradualmente com renda e visa substituir uma parte da renda, (c) um "segundo pilar" é essencialmente uma conta poupança individual obrigatória, mas pode ser construído em uma variedade de formas, (d) "terceiro pilar" voluntário, que pode assumir várias formas (individual, financiado pelo empregador, em benefício definido, contribuição definida), mas são essencialmente flexíveis e de natureza voluntária, e (e) fontes informais de apoio intra ou familiar entre gerações, tanto financeiros e não financeiros, incluindo o acesso à saúde e habitação para os idosos. Por uma variedade de razões, um sistema que incorpore, tanto quanto possível, esses elementos, dependendo das preferências dos países.

**QUADRO 3 – DOCUMENTOS DO BANCO MUNDIAL ANALISADOS SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL E AS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA**

(conclusão)

TÍTULO	ANO	OBJETIVOS
<p>Reducción de la Pobreza: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos</p>	<p>2006</p>	<p>Que o aumento do nível de renda alivia a pobreza, e que o crescimento econômico pode ser mais ou menos eficaz para alcançar este objetivo é um postulado bem conhecido de todos, que recebeu nova atenção na busca do crescimento. No entanto, tem sido menos estudado o canal inverso: que a pobreza pode ser, na verdade, parte da razão que um país apresenta um desempenho fraco no seu crescimento. Esse ponto de vista mais elaborado sobre o processo de desenvolvimento levanta a possibilidade de que haja círculos viciosos em que os baixos resultados no crescimento incidem em altos níveis de pobreza e esses níveis de pobreza, por sua vez, significam um baixo crescimento. Esse relatório aborda tanto a existência desses ciclos viciosos na América Latina, como as ferramentas para convertê-los em círculos virtuosos em que a redução da pobreza e o crescimento se reforçam mutuamente.</p>



### 1.2.2 Critérios utilizados para medir a influência do Banco Mundial nas reformas da previdência social do Brasil

Os critérios de análise foram construídos, a partir das categorias de análise – Banco Mundial, previdência social e política social, bem como da relação de tais categorias com as fontes documentais e com a leitura de livros, artigos, e teses. Esses critérios são fundamentais para a análise das trajetórias do Banco Mundial e do Brasil, tendo como base as reformas da previdência social, uma vez que possibilitam a restrição da análise ao objeto e aos objetivos da pesquisa, preservando seus limites e sua finalidade.

<b>QUADRO 4 – CRITÉRIOS DE ANÁLISE DOS DOCUMENTOS</b>	
<b>OBJETO</b>	<b>CRITÉRIOS DE ANÁLISE</b>
<b>A Influência do Banco Mundial nas Reformas da Previdência Social do Brasil</b>	1. Importância dos empréstimos de ajustamento setorial.
	2. Importância da flexibilização das prescrições frente aos resultados insatisfatórios da adoção do sistema de três pilares.
	3. Importância da relação entre a previdência social e a pobreza.
	4. Importância da mudança da agenda do Banco Mundial a partir da gestão do presidente Wolfenson em 1995.
	5. Importância das iniciativas inovadoras do Brasil com relação à proteção social.
	6. Importância da trajetória irregular do Brasil com relação às reformas da previdência social.
	7. Importância do papel crescente do Banco Mundial em consultoria e análises técnicas.

1. O Banco Mundial utilizou-se dos instrumentos de empréstimos de ajustamento e dos empréstimos setoriais para facilitar a introdução das reformas de cunho neoliberal nos países da América Latina.
2. O recorte temporal (1998-2003) em que as reformas foram efetivadas no Brasil correspondeu a uma flexibilização do pensamento do Banco Mundial com relação ao modelo de três pilares proposto anteriormente.
3. Percebe-se que há uma mudança em torno da importância da previdência social no final da década de 1990. O Banco Mundial deixa de analisá-la apenas pelo viés econômico e incorpora também o aspecto social e nesse sentido o quanto essa política tem sido importante para o combate à pobreza no Brasil.
4. A partir da gestão do presidente Wolfensohn, em 1995, o Banco Mundial adota uma agenda diferenciada dos anos anteriores. Há uma tentativa de apresentar aos países em desenvolvimento uma preocupação com o aumento dos níveis de pobreza e para isso foram agregados novos instrumentos e novas exigências no que concerne à pobreza, os pobres e a política social.
5. A importância crescente dada ao Banco Mundial; as experiências inovadoras do Brasil no combate à pobreza, como o Programa Bolsa-Família; a previdência social dos rurais e os aumentos reais do salário mínimo que proporcionaram ganhos reais para os beneficiários da previdência social.
6. A trajetória “errática” do Brasil, conformada pelos aspectos econômicos, políticos e sociais, que de início transformaram-se num empecilho para que as proposições mais importantes do Banco Mundial fossem de fato agregadas ao país. No entanto, o caminho adotado pelo país, a partir da adesão as políticas neoliberais, tornou-se para o Banco Mundial um modelo no que tange às políticas sociais.
7. O Banco Mundial tem funcionado como um consultor em diversas áreas do conhecimento nos países. No ano de 2013, por exemplo, a instituição atua em mais de 29 áreas com mais de 4.000 documentos produzidos sobre as políticas sociais.

## **2 O BANCO MUNDIAL E AS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA**

### **2.1 Introdução**

Neste momento, buscamos sistematizar a perspectiva econômico-social do Banco Mundial, bem como a evolução desse pensamento ao longo das décadas de 1980, 1990 e 2000. Partimos da premissa de que tal perspectiva não se apresentou de forma igual nessas três décadas, uma vez que as condições objetivas que a sustentam também se modificaram. Assim, a crise de endividamento dos países da América Latina na década de 1980, os ajustes estruturais, as reformas dos sistemas de repartição e o aumento da pobreza são processos dinâmicos em que o Banco Mundial atuou e ao mesmo tempo se modificou no decorrer dessa atuação.

A sistematização do pensamento do Banco Mundial é parte essencial deste trabalho, visto que, tanto sua influência, como o peso dela só pode ser medido a partir do conhecimento da base conceitual e prática que a sustenta. Além disso, tal base não é estática, modificam-se os instrumentos conforme as estruturas sobre as quais incide também se modificam para que assim a influência se torne cada vez mais palatável.

Dessa forma, buscamos apresentar nessa parte o percurso ou a trajetória do Banco Mundial na sua aproximação com as políticas sociais, especialmente a política de previdência social. Nessa trajetória, procuramos extrair suas especificidades que a fazem se afastar do ideário da privatização, como um modelo único para a América Latina e se aproximar, cada vez mais, do modelo de reforma mais gradual implementado no Brasil.

## 2.2 O Banco Mundial e o desenvolvimento: breve histórico

O Banco Mundial foi criado na década de 1940 na Conferência de Bretton Woods com o intuito de contribuir para a reconstrução dos países no pós Segunda Guerra Mundial e também promover o crescimento econômico dos países em desenvolvimento através do investimento financeiro em projetos setoriais. Logo nas primeiras décadas de atuação, essa instituição consolidou-se como uma importante frente de disseminação e consolidação do poderio econômico dos EUA a nível global. Essa dinâmica fez parte do estabelecimento de uma nova ordem mundial construída no pós Segunda Guerra Mundial na qual o centro hegemônico de poder mundial desloca-se da Inglaterra em direção à nação estadunidense (COELHO, 2012).

Nesse sentido, o histórico de atuação do Banco Mundial e sua influência no crescimento e desenvolvimento das nações não é um dado isolado da dinâmica mundial. Os organismos internacionais são agentes de uma hegemonia mundial que buscam aprimorar as relações de subordinação entre centro/periferia tendo em vista as transformações do sistema capitalista. A forma dependente como a América Latina foi integrada ao mercado mundial - como produtor de mercadorias de baixo valor agregado - foi primordial ao funcionamento do sistema e permitiu que as relações desiguais fossem perpetuadas (MARINI, 2000).

Dentro dessa dinâmica, a consequência inevitável é a fragilidade econômica e social das economias latino-americanas, tanto internamente, com o aumento dos níveis de exploração via condições precárias de trabalho, quanto externamente, pois não atinge os níveis de produtividade dos países centrais. Essa intensa desigualdade produzida pelas relações capitalistas alcança primordialmente a parcela da população mais pobre, alijando-a da participação da riqueza nacional e condicionando-a a sobreviver em condições precárias.

A perpetuação dessa dependência sempre foi uma preocupação do centro hegemônico do poder, pois na realidade concreta dos países poderiam surgir possibilidades de criar alternativas a esse modelo de exploração. Dentro dessa lógica, era necessário conduzir os países da periferia no processo de crescimento econômico aos moldes dos interesses dos países centrais, para que o modelo de

desenvolvimento permanesse “desigual e combinado”.<sup>11</sup> Nesse sentido, o Banco Mundial tinha a tarefa de consolidar parcerias com os países em desenvolvimento através de contratos de financiamento em áreas consideradas chave para a economia dessas nações. Com isso, o Banco Mundial tinha a prerrogativa de conduzir essas economias a um modelo de desenvolvimento tal qual requeria a hegemonia capitalista (RACHED, 2010).

Por outro lado, tal como descreve Netto e Braz (2005), a realidade é dinâmica de forma que as estratégias de crescimento econômico e desenvolvimento são alterados ao longo do tempo para acompanhar as transformações do sistema capitalista. Desse modo, é possível perceber que cada período tem suas particularidades, nos quais emergirão posicionamentos e estratégias distintas que implicarão em mudanças nas ferramentas que o Banco Mundial utiliza para a manutenção de sua influência. Essa variação nos permite entender o porquê da aproximação, cada vez maior, do Banco Mundial com as políticas sociais a partir da década de 1980. A origem disso recai sobre a retomada da acumulação após a crise de 1970 e como as políticas sociais foram requeridas nesse processo.

Nessa dinâmica de retomada do lucro após a crise as relações entre capital e trabalho foram transformadas e conseqüentemente a função das políticas sociais fundadas nas relações entre capital e trabalho também. Rompe-se aqui o ciclo das políticas universais, fundadas na vigência do Estado de Bem Estar Social e buscam-se soluções nas políticas pró-mercado (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). O Banco Mundial, como catalisador dos postulados ortodoxos, vai buscar conformar as economias latino-americanas ao novo ciclo de ajustes ao impor condições para a ajuda financeira na crise de endividamento instaurada na década de 1980.

O modelo de crescimento proposto pelo Banco Mundial para a década de 1980 se resume nas políticas macroeconômicas de curto prazo que visavam à estabilização das economias. Isso explica porque a prioridade nesse momento não era o crescimento, mas garantir o ajustamento das economias para que fosse assegurado o pagamento dos empréstimos contraídos. E nesse processo pela lógica do Banco Mundial (1994) a política de previdência social não assegurava direitos aos grupos mais pobres e principalmente representava um gasto excessivo que os Estados latino-americanos, num momento de crise, não podiam honrar.

---

<sup>11</sup> Frase atribuída a León Trotsky no livro *A Teoria do Desenvolvimento Permanente* escrito em 1929.

Embora na América Latina não tenha havido Estado de Bem Estar Social com um amplo modelo de proteção social, a política de previdência social é considerada uma das mais antigas e mais sólidas na região. O Brasil, por exemplo, foi considerado um dos países pioneiros na introdução de tal política na década de 1920, o que garantiu, nas décadas seguintes, a consolidação de um modelo de repartição, em termos de tamanho e abrangência, sem precedentes na América Latina (MÉDICI; MARQUES, 1995). Para o Banco Mundial, a privatização da previdência social representava um componente no pacote dos ajustes estruturais que asseguraria, em curto prazo, a diminuição dos gastos e, em médio e longo prazo, o crescimento econômico.

Entretanto, as medidas impostas aos países da América Latina não devolveram aos governos e à população os resultados prometidos. Para Matijascic e Kay (2007), a privatização da previdência não assegurou o aumento da poupança nacional e, muito menos, assegurou o aumento dos níveis de capitalização, resultados muito alardeados pelo Banco Mundial no documento *“Envelhecimento sem Crises”*, em 1994. Além disso, o duro jogo das políticas econômicas liberais atingiu principalmente as populações mais pobres. O balanço da década de 1980 configurou-se como um desastre para a população, principalmente no aumento vertiginoso das desigualdades sociais.

O que fazer diante de um resultado desastroso produzido pelo Banco Mundial a serviço da hegemonia mundial? A solução encontrada se baseia, mais uma vez, na produção de um novo consenso na América Latina em torno de “novas” estratégias de crescimento econômico, ou ainda, a atualização das velhas estratégias com novas roupagens. Aqui não é produzido nenhum conhecimento novo, ou mesmo, não há a vinculação com o keynesianismo ou com o desenvolvimentismo, ainda é o velho liberalismo econômico com nova roupagem. Assim, o Banco Mundial redirecionou suas políticas na América Latina após os fracos resultados operados na década de 1980 e início da década de 1990.

Desse modo, a cada nova dificuldade e desafios, os objetivos do Banco Mundial são alterados, ou melhor, apresentam-se cada vez mais velados sob uma falsa demanda de fomentar o desenvolvimento. Ainda mais, estão constituídos pelas velhas práticas operadas, ora com caráter mais duro, ora com caráter mais flexível nas prescrições. Para Rached (2010, p. 49) esse processo modificou-se ao longo do tempo, onde nota-se que:

Com o passar dos anos foi sendo delineada uma perspectiva ampla multidimensional do processo de desenvolvimento que caminha em dois sentidos: se por um lado torna a abordagem mais abrangente e sofisticada, por outro, possibilita ao Banco apropriar-se do conceito de desenvolvimento como algo indeterminado, que não é absoluto, permitindo assim que a instituição redirecione suas políticas conforme sua conveniência sustentando a mesma bandeira pró-desenvolvimento. Do ponto de vista estratégico, essa ampliação no foco de atuação trouxe uma série de benefícios ao Banco, pois tornou possível que a instituição se projetasse em inúmeros campos no interior das economias periféricas – muito além do que era possível quando atuava em projetos voltados predominantemente ao setor de infraestrutura.

Nota-se que, ao redirecionar seu campo de atuação, o Banco Mundial vem se envolvendo, cada vez mais, em projetos voltados para os problemas sociais dos países em desenvolvimento, como é o caso da América Latina. Na década de 1980, sua função principal constituía-se no financiamento de empréstimos para conter a crise generalizada na América Latina. No entanto, as condicionalidades exigidas pelos ajustes afetaram sobremaneira os povos dessa região aumentando a pobreza e a desigualdade social. Nesse processo, a credibilidade da instituição estava ameaçada e conseqüentemente sua influência sobre o desenvolvimento dos países. Foi necessário então que o Banco Mundial apresentasse novas estratégias para “conter” os avanços da pobreza, fruto da própria atuação da instituição ao direcionar a América Latina para o crescimento econômico (RACHED, 2010).

Nesse sentido, tanto a origem do Banco Mundial, quanto as propostas de desenvolvimento vinculadas à instituição acompanha o processo dinâmico de acumulação de capital e, portanto estão sujeitas a alterações/reformulações tal qual a própria evolução histórica e econômica desse sistema. Um exemplo dessa dinâmica pode ser observado na evolução das estratégias de desenvolvimento ao longo dos mais de 70 anos de atuação do Banco Mundial (Quadro 5).

<b>QUADRO 5 – HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL</b>					
<b>Financiamento de programas setoriais</b>		<b>1ª Geração de recomendações: ajustes estruturais</b>	<b>2ª Geração de recomendações: recuperação do crescimento econômico</b>	<b>3ª Geração de recomendações: reavaliação das estratégias de crescimento econômico</b>	
<b>Década de 1940/1950</b>	<b>Década de 1960/1970</b>	<b>Década de 1980</b>	<b>Década de 1990</b>	<b>Década de 2000</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transportes e Infraestrutura.</li> <li>- Agricultura e Indústria.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiamento de empréstimos para os países em desenvolvimento.</li> <li>- Empréstimos de ajustamento.</li> <li>- Empréstimos setoriais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de três pilares.</li> <li>- Políticas de combate à pobreza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de múltiplos pilares.</li> <li>- Intensificação das políticas de combate à pobreza.</li> </ul>	

Fonte: Rached (2010).



Para Rached (2010), nas primeiras duas décadas, o Banco Mundial concentrou sua atuação em áreas associadas ao capital produtivo, alargando o conceito de desenvolvimento para a agricultura e indústria entre 1960 e 1970. No final da década de 1970 e início da década de 1980, essa instituição abandona a estratégia de financiamento de projetos setoriais de longo prazo e assume uma postura similar ao FMI como um dos principais financiadores de empréstimos para a América Latina com vistas a recuperar, em curto prazo, a liquidez das economias e propiciar que estas pudessem saldar os empréstimos tomados anteriormente (COELHO, 2012).

Esse processo teve origem nas transformações econômicas e sociais operadas mundialmente após a crise do binômio keynesianismo/fordismo, na década de 1970, que afetou e exigiu também mudanças na forma de atuação do Banco Mundial e na conduta dessa instituição frente aos problemas da América Latina. Segundo Coelho, (2012) na primeira geração de recomendações, o Banco Mundial volta-se ao atendimento das demandas financeiras dos países em desenvolvimento objetivando o equilíbrio do sistema de pagamentos internacionais, que requereu uma série de condutas e regras intrínsecas às relações entre centro e periferia.

Formava-se assim uma nova ordem mundial fundada nos princípios neoliberais que se transformaram na base conceitual das reformulações das ações do Banco Mundial. Tais princípios pautavam-se na liberalização econômica, no corte dos gastos sociais e na diminuição das funções do Estado no plano econômico e social. Como resultado houve uma “negação” das funções estatais formuladas pelos teóricos do neoliberalismo que contrastava diametralmente com as conquistas em termos de políticas sociais operadas na Europa durante a vigência do Estado de Bem Estar Social, principalmente no campo do seguro social.

Assim, os gastos sociais do Estado passam a ser considerados um dos maiores causadores da crise econômica e o sistema previdenciário estava elencado como um dos maiores exemplos das distorções que as políticas sociais ocasionaram nas economias. Primeiramente, pelos déficits desses sistemas que eram financiados pelos recursos fiscais e depois pelo desestímulo ao fomento da poupança nacional, argumentos esses que seriam utilizados futuramente pelo Banco Mundial em suas análises. Além disso, o Estado, no campo social, deveria agir estritamente em programas de combate à pobreza, com ações complementares à iniciativa privada (DRAIBE apud FRIEDMAN, 1993).

A agenda do Banco Mundial com relação às medidas de combate à pobreza durante a fase correspondente a primeira geração de recomendações limitou-se ao discurso de que tais medidas eram boas para os pobres porque, diferentemente do efeito derrame, tão propalado na década de 1970, os benefícios chegariam diretamente a tais grupos e não indiretamente (PEREIRA apud BANCO MUNDIAL, 2010). Apesar de o discurso apresentar um tom maior de preocupação com os problemas sociais, o que se apreendeu de fato durante a década de 1980 foi a mesma cartilha usada anteriormente de que a retomada do crescimento, em curto prazo, converter-se-ia em sinais de redistribuição de seus frutos para a população de uma forma geral. Assim, o problema do aumento da pobreza seria “resolvido” como consequência das políticas de ajuste (COELHO, 2012).

Apesar de o diagnóstico do Banco Mundial sobre a realidade da América Latina abarcar os problemas relacionados ao aumento da pobreza, as iniciativas mais consistentes sobre tal problema só seriam formuladas alguns anos depois, em meados da década de 1990. Para o Banco Mundial, o problema mais importante no quesito políticas sociais e que merecia uma atenção maior e um posicionamento mais enfático da instituição era a previdência social e o que ela representava para a economia dos países da América Latina. Nesse sentido, através do documento *“Envelhecimento sem Crises”*, publicado em 1994, a instituição elencou uma série de argumentos favoráveis à privatização, como o aumento da expectativa de vida da população, as baixas taxas de poupança e a redução do coeficiente de dependência.

Embora o ajustamento estrutural tenha se iniciado na década de 1980, não havia ainda nesse período um quadro sistematizado de estudos e pareceres que pudessem nortear os países sobre a condução das reformas dos sistemas de pensão, fato esse que aconteceu somente no ano de 1994. Essa ausência de documentos não significa, porém, uma falta de posicionamento sobre tal questão, visto que as reformas da previdência já estavam sendo gestadas pela ortodoxia liberal desde a crise do Estado de Bem Estar Social na década de 1970. Conforme Kay (2003), a princípio, o Banco Mundial acreditava que impor esse tipo de reforma em países de base democrática não seria uma tarefa fácil, porém, sua posição se fortaleceu quando o Chile pôs fim ao governo ditatorial de Pinochet e o primeiro

governo democrático em 1989 não questionou a privatização realizada anteriormente.

Além do exemplo paradigmático do Chile, o Consenso de Washington,<sup>12</sup> promovido no ano de 1989, também fortaleceu a função do Banco Mundial de promover as reformas da previdência social na América Latina. Nesse evento, buscou-se realizar a sistematização das metas de ajustamento e a consolidação da posição dos organismos internacionais como executores dos programas. Dentre os pontos elencados por Williamson (1992), destaca-se aqui a busca da disciplina fiscal e a necessidade de redirecionar os gastos públicos para determinadas áreas em que o retorno financeiro fosse satisfatório. Nesse sentido, a previdência social significava um problema fiscal para o Estado e não mais um meio de “[...] assegurar as condições adequadas ao desenvolvimento monopolista” (NETTO, 2006, p. 31).

Além disso, tal política representava, no processo de acumulação de capital, um tipo de ação estatal que foi requerida no estágio monopolista, mas, não mais na etapa atual fundada na acumulação flexível e na financeirização da economia. É importante ressaltar que não há aqui uma negação da contradição existente na formulação das políticas sociais, no entanto, na etapa contemporânea, o capital tem galgado outras formas na busca dos superlucros, desestabilizando e enfraquecendo as lutas sociais e as demandas da população.

Assim, o Banco Mundial entra na década de 1990, nominado neste trabalho de segunda geração de recomendações, com a função máxima de formar um consenso na América Latina sobre a privatização da previdência social. Além disso, a instituição já havia retomado sua antiga função de proponente do crescimento econômico através dos empréstimos setoriais, ainda na década de 1980,<sup>13</sup> o que tornou sua posição e seus argumentos junto aos países da América Latina muito mais confiáveis. Nesse sentido, a atuação do Banco Mundial nas reformas da

---

<sup>12</sup> As propostas do Consenso de Washington: disciplina fiscal, mudanças das prioridades do gasto público, reforma tributária, taxas de juros positivas, taxa de câmbio de acordo com as leis do mercado, liberalização do comércio, fim das restrições aos investimentos estrangeiros, privatização das empresas estatais, desregulamentação das atividades econômicas, garantia dos direitos de propriedade (WILLIAMSON, 1990, p. 7).

<sup>13</sup> Durante a década de 1980, o Banco Mundial atuou conjuntamente com o FMI nos empréstimos de ajustamento. Nesse momento, a instituição deixa de lado a sua função principal de financiar projetos para atuar nas políticas macroeconômicas de curto prazo visando a estabilização das economias.

previdência da América Latina cresceu muito durante as décadas seguintes (Quadro 6).

<b>QUADRO 6 – HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL NO SISTEMA DE PENSÕES E APOSENTADORIAS</b>			
<b>PENSÕES &amp; SISTEMAS DE APOSENTADORIA <u>TODOS OS PAÍSES</u></b>			
<b>Década de 1980</b>	<b>Década de 1990</b>	<b>Década de 2000</b>	<b>TOTAL</b>
4	91	288	383 documentos
<b>PENSÕES &amp; SISTEMAS DE APOSENTADORIA <u>AMÉRICA LATINA</u></b>			
<b>Década de 1980</b>	<b>Década de 1990</b>	<b>Década de 2000</b>	<b>TOTAL</b>
3	55	48	106 documentos

A imbricação do Banco Mundial com a privatização dos sistemas de aposentadoria expressa um caminho no sentido de instrumentalizar essa política para que ela possa atender prioritariamente as demandas do crescimento econômico, reduzindo as funções de tal política. Nesse sentido Lo Vuolo (1997, p. 128), aponta os problemas provenientes desse reducionismo das políticas sociais na década de 1990.

[...] a. reduce el objetivo de la política social al impacto redistributivo del gasto; b. se ocupa de los efectos y no de las causas de la pobreza y la marginalidad social; c. ignora las positivas externalidades producidas por las políticas que garantizan prestaciones de alcance universal y en particular sus virtudes para construir una sociedad integrada y una red de seguridad ex-ante de producirse la contingencia social individualizada; d. no discute las ineficiencias y el alto costo de la provision privada de algunos servicios; e sus evaluaciones se basan em critérios estáticos y no toma em consideración los problemas de la dinámica del fenómeno de la distribución de la riqueza, de los ingresos y de la propia situación de pobreza [...].

A crítica ao reducionismo das políticas sociais pelo autor exprime, com riqueza de detalhes, a verdadeira face das políticas sociais propagadas pelo Banco Mundial durante a década de 1990. Por essa lógica, a política social é vista somente pelo aspecto do gasto social e não como um instrumento de aproximação com uma sociedade mais justa e solidária. Assim, a solução para os problemas sociais são

pensados fora da dinâmica das relações entre capital x trabalho e também aliados da distribuição da riqueza e da renda.

À medida que o Banco Mundial se aprofunda em sua função de apoiar financeiramente e tecnicamente a privatização da previdência social, como bem coloca Granemann (2007, p. 59), ele funda “um novo parâmetro de intervenção estatal”. Obviamente que não é uma mudança que ocorre, de forma rápida, e muito menos se desenvolve sem existir recuos e avanços das partes envolvidas, tanto do Banco Mundial, quanto dos países nos quais a instituição tem vínculo. Esse novo parâmetro de intervenção fundado pelo Banco Mundial começa a ser articulado durante a década de 1980 e adentra a década seguinte com mais força ainda.

No entanto, chega um momento em que o Banco Mundial e as políticas propostas por ele começam a perder sua força pela fraca vinculação com a concretude. Mesmo que as políticas propostas não objetivem alcançar as desigualdades sociais, como foi exposto anteriormente, a quase ausência total desse vínculo gera ainda mais desigualdades e não mascara a ineficácia dessas políticas. Esse foi o nó criado pelo Banco Mundial, durante a década de 1990 e durante sua tentativa de criar um consenso em torno da privatização da previdência.

Nos dois próximos itens, apresentamos esse movimento. Primeiro, a articulação mais forte em torno da privatização e posteriormente o recuo do Banco Mundial na tentativa de validar suas proposições e torná-las mais fortes no futuro.

### **2.3 A década de 1990: a criação do consenso em torno do “envelhecimento sem crises”**

A partir da década de 1990, houve um redesenho institucional da previdência social na América Latina,<sup>14</sup> a partir da pressão exercida pelo Banco Mundial. Tal instituição buscou a consolidação da privatização a partir dos argumentos baseados no

---

<sup>14</sup> Países que reformaram os sistemas de pensões na América Latina: Chile (1981), Peru (1993), Colômbia (1994), Argentina (1994), Uruguai (1996), Bolívia (1997), México (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2001), República Dominicana (2003), Nicarágua (2004), Equador (2004) (MESA-LAGO, 2007).

envelhecimento da população da América Latina combinado com o baixo desenvolvimento das forças produtivas da região. Para o Banco Mundial, os sistemas públicos, custeados pelos impostos não ofereciam condições econômicas para cumprir com os objetivos financeiros e nem com os objetivos sociais, que consistem no caráter redistributivo do sistema. Além disso, havia ainda, o problema da rápida transição demográfica causada pelo aumento da esperança de vida e pela diminuição da fecundidade, que em curto prazo alteraria o coeficiente de dependência do sistema (BANCO MUNDIAL, 1994).

Essa dinâmica empreendida pelo Banco Mundial tinha como objetivo central a recuperação econômica dos países da América Latina, haja vista os estragos causados na década anterior através das políticas de ajustes estruturais. Na década de 1990, como afirma Lo Vuolo (1997, p. 115), “[...] el BM avanza una ‘segunda generación’ de políticas dirigidas fundamentalmente al control de la inflación, a la recuperación del crecimiento y a la construcción de una difusa noción de ‘redes de seguridad social’ [...]”. Assim, a proteção social para o Banco Mundial, que compreendia tanto a privatização das políticas mais rentáveis, quanto a generalização das políticas de combate à pobreza, eram requeridas para mediar a passagem de um sistema de desequilíbrio econômico para o crescimento econômico (LO VUOLO, 1997).

No relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990, o Banco Mundial sistematizou e prescreveu um modelo de alívio compensatório da pobreza que se consolidaria como marco de referência para os Estados clientes, vinculado à neoliberalização do Estado e das políticas sociais. O relatório tinha como premissa a separação entre política social e política econômica. Ancorado na categoria pobreza absoluta deixava de lado a questão da concentração de renda e riqueza e propunha uma estratégia dual, que combinava programas focalizados com uma ênfase renovada nas virtudes redentoras do crescimento econômico e do subsequente efeito derrame. O relatório concedia que o ajuste pudesse gerar certos “custos sociais”, daí a necessidade de intervenções focalizadas de caráter (supostamente) compensatório que promovessem o acesso a serviços básicos (sobretudo saúde e educação primárias e planejamento familiar), sob a forma de redes de segurança e programas para a formação de “recursos humanos” (PEREIRA, 2010, p. 274).

As políticas sociais, ensejadas pelo Banco Mundial na década de 1990, não tinham o caráter de tocar na essência dos problemas sociais da América Latina de forma que o objetivo da “cruzada” contra a pobreza baseava-se na amenização dos chamados “custos sociais” provocados pelos ajustes estruturais na década de 1980. Mesmo que pese o crescimento da pobreza, o conjunto crescimento econômico e

privatização da previdência se constituíam de fato as principais metas do Banco Mundial, pelo menos na primeira metade da década de 1990.

A questão das políticas de combate à pobreza foi utilizada pelo Banco Mundial como um argumento forte contra a manutenção dos sistemas de repartição na América Latina. Para Lo Vuolo, citado pelo Banco Mundial (1997), priorizar a previdência social como uma política pública significou uma grande injustiça social, visto que, se investiu nos trabalhadores dos segmentos mais modernos da economia e se excluiu as necessidades dos grupos mais pobres. Assim, o foco na pobreza ganhou status de política séria e realmente voltada para o atendimento das demandas reais ao passo que a previdência social foi transformada numa política inadequada para a realidade local.

Além disso, o capital encontrou na privatização da previdência social novas formas de valorização através do fomento ao segundo pilar de capitalização. O capital passa a utilizar das garantias sociais alcançadas pelas políticas sociais na etapa do Estado de Bem Estar Social para transformá-las em sinônimo de rentabilidade econômica. Para Granemann (2007, p. 64), essa inversão tem apenas um caminho que é transformar as políticas sociais em mercadoria e reduzir o escopo dos sistemas de proteção social universais em “[...] assistencialismo minimalista e monetarizado para os mais pobres, para os trabalhadores precarizados e para os desempregados”.

Pela lógica do Banco Mundial, o momento era propício para priorizar as políticas corretas o que não significa “[...] una dicotomia entre el desarrollo centrado em direitos y las opciones que privilegian el crecimiento econômico” CEPAL (2006, p. 13). Contudo, esse discurso do Banco Mundial de trocar uma política inadequada por uma considerada correta torna-se um engodo porque os objetivos da privatização não integram os problemas sociais, privilegiam a eficiência dos mercados e somente, a partir daí, pode alguma coisa resvalar para as necessidades da população. Brooks (2003, p. 189) afirma que a questão principal aqui é que o “crescimento macroeconômico por meio da formação da poupança” através dos sistemas de capitalização torna-se prioridade máxima ao passo que os problemas sociais serão “resolvidos” a partir do espraiamento de tal crescimento para a população.

Considerando essa relação Lo Vuolo (1997) aponta que pela lógica do Banco Mundial não cabia às políticas sociais alcançar os problemas sociais presentes na América Latina, principalmente o caso dos altos índices de pobreza, e sim controlar, em curto prazo, as demandas para que, no futuro, o próprio círculo virtuoso do crescimento econômico se encarregue de equilibrar. O principal aqui era repensar o fundamento das políticas de previdência social e flexibilizar seu arranjo institucional para os objetivos puramente econômicos. Além disso, como afirma Draibe (1993), os ajustes exigiam a redução dos gastos sociais do governo conjuntamente com a reavaliação da eficácia desse instrumento para o bom andamento da economia, realocando a proteção social para a esfera privada.

Nesse aspecto, a proteção social perde seu caráter universal, construído a partir das políticas de Bem Estar, e volta-se, quase exclusivamente, para instrumentalizar e potencializar a busca da máxima eficiência dos mercados. Para Lo Vuolo, (1997) a princípio, o pensamento do Banco Mundial aparece de forma pouco sistematizada e sob o prisma das chamadas condicionalidades, no entanto, no decorrer da década de 1990 apresenta-se como uma política forte, de caráter oficial e plasmada a partir e na concretude da realidade latino-americana.

No início da década de 1990, a influência do Banco Mundial ainda guarda certa distância da realidade da América Latina sendo ainda construída de fora para dentro; contudo, à medida que o crescimento econômico anunciado não acontece e os problemas sociais se agravam, a instituição busca mediar sua influência a partir de uma política mais forte de combate à pobreza com o intuito de formar uma adesão aos seus projetos de desenvolvimento.

### 2.3.1 Os pilares da reforma e o enfrentamento da pobreza

A construção do pensamento do Banco Mundial acerca da privatização dos sistemas de pensão centrou-se em dois eixos que estão interligados: em primeiro lugar, a instituição questionou a própria funcionalidade dos programas públicos de repartição para a fase contemporânea da acumulação capitalista. Tal posição não é um dado meramente pontual originado da crise dos países latino-americanos, vincula-se ao



declínio dos sistemas de repartição advindos da etapa monopolista do capitalismo onde as políticas sociais pautavam-se nas relações entre capital x trabalho (BHERING; BOSCHETTI, 2007). Essa instabilidade refere-se ao próprio reordenamento do sistema capitalista, após a crise de 1970,<sup>15</sup> que conferiu novos caminhos para a política econômica e social inseridos nas relações mercantis de produção e acumulação.

Em segundo lugar, a privatização é parte da estratégia econômico-social de cunho neoliberal para dar respostas aos problemas de baixo crescimento da economia dos países em desenvolvimento. A primeira observação do Banco Mundial, no sentido de quebrar as resistências dos governos em adotar o sistema de capitalização, recai sobre a baixa capacidade econômico-estrutural das economias latino-americanas para administrar programas complexos de previdência social. Adotou-se na periferia um modelo de proteção social análogo aos países em desenvolvimento em condições demográficas e econômicas muito diferentes, aliadas a altas taxas de reposição.

Decorre daí que o Banco Mundial no documento *“Envelhecimento sem Crises”*, de 1994 elencou uma série de problemas concernentes à gestão e ao financiamento dos sistemas públicos de repartição que tinham como objetivo justificar sua inadequação para o crescimento da economia e para a proteção social na velhice:

- Os sistemas públicos têm um custo elevado, o que significa uma carga alta de impostos que afeta o crescimento do setor privado.
- Baixo incremento da poupança nacional.
- Elevados gastos sobre a folha de pagamentos que impactam no mercado de trabalho, diminuindo o crescimento.
- As aposentadorias raramente são indexadas segundo a inflação, ocasionando limitações no bem-estar dos trabalhadores na velhice.

---

<sup>15</sup> Para Médici e Marques (1995, p. 63), “A crise do regime de acumulação fordista trouxe, como alternativa, a necessidade de alterar as políticas de proteção social, no sentido de torná-las mais flexíveis. Na tentativa de encontrar um novo equilíbrio financeiro, vários procedimentos têm sido colocados em prática: aumento das contribuições sociais dos trabalhadores e empresários; transformação de regimes de repartição em regimes de capitalização [...] e, principalmente a introdução de políticas que garantissem níveis mínimos de proteção, ao lado de estratégias de mercado para as políticas sociais e de proteção previdenciária para os segmentos de mais alta renda”.

- O elevado gasto com a proteção social na velhice impede que o governo invista em outros importantes bens e serviços públicos.
- A redistribuição fica comprometida, visto que a expectativa de vida é maior entre os ricos e estes recebem benefícios por um período maior em suas vidas.

Nota-se que a avaliação realizada pelo Banco Mundial guarda uma forte vinculação com as políticas de ajustes estruturais sistematizadas pelo Consenso de Washington, em 1989, de forma que tais políticas são tomadas como um dado já estabelecido e a privatização da previdência se torna a mera expressão dessa dinâmica. Em outras palavras, a privatização reforça, ainda mais, a evolução e os princípios contidos na plataforma de ajustes estruturais que de uma forma geral priorizam as políticas pró-mercado. Além do mais, a forma como será conduzido tal processo fortalecerá bastante esse modelo, principalmente quando um dos objetivos principais da privatização recai sobre a disciplina fiscal orientada para o pagamento dos juros da dívida.

Com relação às políticas de combate à pobreza, cabe ressaltar que embora se mostrasse urgente uma ação nesse sentido, esse objetivo não foi tratado com prioridade no documento *“Envelhecimento sem Crises”*. O principal objetivo observado em tal documento centrava-se no fomento ao segundo pilar de capitalização, com preferências pela administração do setor privado. Havia no posicionamento do Banco Mundial um teor de inflexibilidade com relação à função do Estado nas políticas sociais que procurava limitar ao máximo sua atuação. Para Montaña e Duriguetto (2011), tal inflexibilidade tem origem na resposta neoliberal, da qual o Banco Mundial é instrumento, sobre a crise de acumulação e das novas estratégias para recuperar os lucros.

Percebe-se então que havia alterações concretas importantes em curso no sistema capitalista, tanto na estrutura produtiva, quanto nas relações de trabalho ao mesmo tempo em que se elaboravam as alternativas preconizadas pelo Banco Mundial. Os estudos de Brooks (2003) mostram que a previdência social, sob a égide, do Estado foi apontada por muitos estudiosos como incompatíveis com a nova era de liberalização e desregulamentação dos mercados e a flexibilização dos custos do trabalho.

Nesse sentido, a regulação estatal constituía-se como um obstáculo ao livre mercado, seja na forma de mercadorias e ou dinheiro, que buscava novas formas de valorização (BHERING, 2003). Para o Banco Mundial, a abertura das economias da América Latina significava o desenvolvimento do mercado de capitais (fundos de pensão abertos e fechados) que substituiria os onerosos sistemas de repartição. Além disso, as reformas representam também um instrumento de consolidação do compromisso dos governos da América Latina com os ajustes estruturais. Ou seja, revela aos credores que aqueles países assumiram um controle sobre suas economias, o que demonstra que são capazes de saldar os empréstimos contraídos.

[...] para el BM, el ahorro institucionalizado en fondos de previsión es casi una garantía de crecimiento autosostenido y es ese crecimiento el que supuestamente provocaría un aumento de salarios que, dada la mayor capacidad de ahorro que esto implicaría, redundaría también en mejores beneficios futuros. En realidad, para el BM, en el largo plazo la secuencia sería: ahorro de los fondos previsionales, mayor crecimiento, mayores salarios y mayores beneficios previsionales (LO VUOLO, 1997, p. 123).

Lo Vuolo coloca muito bem a sequência de benefícios que seriam obtidos através da introdução do sistema de capitalização nas economias em desenvolvimento: poupança, crescimento, maiores salários e por fim maiores benefícios no futuro. Tais mudanças anunciadas pelo Banco Mundial confirmam que os instrumentos utilizados para consolidar sua influência se alteram conforme as necessidades do capital também se alteram. O momento de reordenamento do sistema capitalista requeria uma série de mudanças na estrutura dos Estados, como a própria contrarreforma, desregulações, privatizações, abertura aos capitais financeiros, flexibilização dos contratos de trabalho e a mercadorização da proteção social.

O Banco Mundial constituía-se como instrumento facilitador desse ideário de forma que a privatização dos sistemas de repartição representava ao mesmo tempo uma condição para o estabelecimento de um novo modelo de proteção social e uma resposta para o baixo crescimento das economias da América Latina, dentro dessa nova ordem. Mesmo que esse novo ideário quisesse apresentar “respostas” aos problemas dos países em desenvolvimento, tais respostas circulavam apenas no âmbito das relações econômicas e não chegavam aos problemas sociais. A pobreza, o desemprego, a ausência de saúde e educação deveriam ser resolvidos na esfera privada, ou mesmo pelas redes de solidariedade, pelas ONG's, porém muito menos pela via do Estado.

Como “resposta” às demandas econômicas e sociais da América Latina, o Banco Mundial propôs o modelo de três pilares que fica distribuído da seguinte forma: o primeiro pilar ficaria a cargo da administração pública e seria financiado pelos impostos, os quais cobririam de forma limitada a redução da pobreza entre os idosos. O segundo pilar consistiria num pilar obrigatório de administração privada e por fim, o último pilar abarcaria a poupança voluntária. Nesse desenho institucional, o primeiro pilar cobriria a redistribuição, o segundo e o terceiro a poupança e os três conjuntamente trariam segurança contra os riscos advindos da velhice (BANCO MUNDIAL, 1994).

<b>QUADRO 7 – APRESENTAÇÃO DO SISTEMA DE TRÊS PILARES SUGERIDO PELO BANCO MUNDIAL</b>		
<b>1º Pilar Obrigatório</b>	<b>2º Pilar Obrigatório</b>	<b>3º Pilar Voluntário</b>
<b>Objetivos:</b> redistribuição e cobertura dos riscos sociais.	<b>Objetivos:</b> poupança e cobertura dos riscos sociais.	<b>Objetivos:</b> poupança e cobertura dos riscos sociais.
<b>Modalidades:</b> segundo as necessidades; garantia de um mínimo ou uniforme.	<b>Modalidade:</b> plano de poupança pessoal ou plano de poupança ocupacional.	<b>Modalidade:</b> plano de poupança pessoal ou plano de poupança ocupacional.
<b>Administração:</b> setor público.	<b>Administração:</b> setor privado ou setor público.	<b>Administração:</b> setor privado.
<b>Financiamento:</b> impostos.	<b>Financiamento:</b> totalmente financiado ou regulado.	<b>Financiamento:</b> totalmente financiado.

Fonte: Banco Mundial (1994).

Para o Banco Mundial (1994), a função de redistribuição requerida dos sistemas públicos de pensão não estava sendo garantida e já não era mais justificada pela inadequação do mercado para tal tarefa. Dessa forma, era necessário reavaliar o sistema e distribuir as obrigações a quem de fato poderia fazê-las de forma eficiente. Isso não significa que somente a adoção do sistema privado seria a tábua de salvação para os problemas financeiros advindos dos sistemas públicos; a ordem aqui é a separação em três pilares de forma que cada pilar tenha sua administração, seu orçamento e objetivos claros e pré-definidos.

A estratégia do Banco Mundial é incorporar, no primeiro pilar, as políticas de combate à pobreza que atenderão de forma residual as demandas da população priorizando o acesso aos serviços sociais básicos. A tendência dessa fase consiste em separar o público do privado, no sentido de congregar na esfera privada os serviços mais rentáveis economicamente, como é o caso da previdência social e concentrar na esfera pública as demandas básicas para a grande parcela da população (LO VUOLO, 1997). Para o Banco Mundial, dessa forma haveria uma situação confortável de redistribuição e equidade social, pois, as ações estatais seriam agrupadas para o atendimento das demandas das parcelas mais pobres, utilizando-se dos recursos que outrora eram destinados à população considerada não pobre.

No entanto, a dinâmica econômica e social apresentada na América Latina, no final de 1990, não era satisfatória de forma que muitas críticas foram dirigidas ao sistema de três pilares. Para Matijascic e Kay (2007, p. 4), “A crítica central [...] se refere ao fato de as condições estruturais do contexto social, econômico e de respeito aos direitos sociais permanecerem inalteradas após a realização das reformas [...]”. Além de tudo, especialistas do Independent Evaluation Group (IEG) afirmam que os países que realizaram reformas estruturais não alcançaram os objetivos esperados.

- Os custos de gestão foram muito elevados e a concorrência não operou como o previsto;
- A poupança não aumentou e não foi uma influência decisiva para a retomada da atividade econômica;
- Os mercados de capitais continuaram com baixos níveis de capitalização e grande concentração em títulos emitidos pelos Estados.

Para Matijascic e Kay (2007), vários fatores mostraram que as economias da América Latina não estavam preparadas para tamanha reorientação. O primeiro ponto refere-se aos altos custos de gestão dos fundos que terminam em diminuir a rentabilidade das contas individuais dos trabalhadores. Além disso, o número de contribuintes não aumentou como previsto nas etapas iniciais da reforma e os problemas sociais não foram superados. Por fim, os níveis de capitalização permaneceram ainda muito baixos depois das reformas e talvez o mais importante fator citado pelos autores refere-se à baixa evolução do mercado de capitais da América Latina que obstaculizou a absorção dos recursos. Há uma oferta de recursos, porém as dimensões reduzidas desses mercados faz com que tais recursos disputem as poucas opções que existem, provocando a emissão de novos títulos que não têm lastro com os investimentos produtivos.

Chega-se num ponto crucial para a trajetória do Banco Mundial junto aos países da América Latina que coloca em xeque sua influência. De fato a poupança não aumentou, as economias continuaram com um baixo desempenho e, conseqüentemente, não houve melhora nos níveis de emprego e geração de renda e a pobreza continuou a crescer. Dessa forma, o Banco Mundial necessitava mudar sua orientação sobre as variáveis que incidem sobre o crescimento econômico, sobre a pobreza e, ainda, sobre os sistemas de repartição.

Em vista disso, há uma reavaliação dos caminhos utilizados até então para alcançar o crescimento econômico, de modo que a meta para obter tal crescimento passará agora pelo enfoque integral, ou seja, aliando a política econômica com medidas mais fortes para a área social (STEIN, 2003). Dessa forma, não é mais somente o crescimento econômico que proporcionará a redução da pobreza, uma vez que os pobres necessitam também se preparar (aquisição de ativos) para contribuir para tal crescimento.

Para Stein (2003), dessa forma, a pobreza desvincula-se, ainda mais, das relações desiguais de produção e apropriação da riqueza no sistema capitalista, visto que não se fala mais em renda, mas sim, de insuficiência de capital humano e social. Para o Banco Mundial, o mais importante é conceder aos grupos mais pobres condições iguais de acesso aos ativos, para que a produtividade deles aumente e como consequência disso também haja um crescimento da economia. Nesse sentido, o Banco Mundial acredita que existam círculos viciosos na América Latina nos quais

(2006, p. 1), “[...] un crecimiento bajo genera altos niveles de pobreza y altos niveles de pobreza, a sua vez, hacen que el crecimiento sua bajo”.

Assim, o Banco Mundial (2006, p. 6) no documento *“Reducción de La Pobreza: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos”* propôs a análise do problema da pobreza e seus impactos para o crescimento de uma forma inversa do que era anteriormente abordado pela instituição. Desse modo, não se fala mais em “efeito derrame”, em que o crescimento econômico por si só traria benefícios para todos. Agora, são os pobres que contribuem para o crescimento através das políticas baseadas na aquisição de ativos.<sup>16</sup> Nesse sentido, como a política social atenderá a tal inversão? Como a origem da pobreza para o Banco Mundial não está na esfera econômica e sim na esfera individual, as políticas sociais tornar-se-ão, cada vez mais, uma categoria autônoma. Na realidade, as políticas sociais passam de mediadoras do crescimento econômico para agentes do crescimento econômico. No entanto, o aumento da ação das políticas sociais não significa que haja vinculação com os problemas advindos da relação capital x trabalho. A política social prepara o indivíduo para atuar como participe no crescimento econômico sem ter um vínculo forte com os problemas advindos das mudanças na estrutura do capitalismo e também da conjuntura econômica do país.

Nesse sentido, as políticas de previdência social também sofrerão alterações para atingir os objetivos mencionados. Além das reformas estabelecidas não atingirem as metas preconizadas pelo Banco Mundial, seus princípios não correspondem às especificidades regionais e estruturais da América Latina. O arranjo pouco flexível do sistema de três pilares não abarcava as diferenças econômicas e sociais entre os países e dentro dos países e, além disso, não havia uma integração entre os pilares, de forma que os objetivos econômicos estavam desvinculados dos objetivos sociais. Ademais, o Banco Mundial (2006) passou a valorizar as experiências inovadoras em curso na América Latina, no sentido de que os caminhos para o crescimento estão muito mais vinculados às realidades concretas do que apenas a estudos e elaborações vindos de fora.

No item seguinte, discute-se a tendência dos sistemas de múltiplos pilares na América Latina e o significado dessa recomendação para o desenho da proteção

---

<sup>16</sup> Sobre o desenvolvimento desta “nova” forma de atendimento aos pobres e à pobreza preconizada pelo Banco Mundial ver Stein (2003), Pereira (2010) e Mendonça (2012).



social no continente. Embora se tome como ponto central da análise o documento *“Soporte del ingreso economico en la vejez en el siglo veintiuno: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas”* (2006), o objetivo aqui não é esgotar o conteúdo do documento e sim apontar uma tendência propalada pelo Banco Mundial sobre os caminhos para o futuro da previdência social e da política social para os países em desenvolvimento.

#### **2.4 Reavaliação das reformas e ajustes das prioridades para a política de previdência social**

As reformas da previdência aos moldes dos sistemas de três pilares foram duramente questionadas ao longo da década de 1990, principalmente no que tange ao fraco desempenho econômico e também à sua baixa efetividade em relação ao combate à pobreza. A reavaliação das reformas constituiu-se como objetivo principal da agenda do Banco Mundial no final da década de 1990 e fazia parte de uma estratégia maior de combate ao que a instituição denomina de círculo vicioso da pobreza (CEPAL, 2006).

Para o Banco Mundial, (2006) a aumento da pobreza nas décadas de 1980 e 1990 representava um dos maiores entraves para o crescimento dos países da América Latina. Além disso, entre os países existia uma heterogeneidade econômica e social que obstaculizava uma receita única e infalível, como aconteceu quando a instituição prescreveu a privatização em 1994. Nesse sentido, uma prescrição rígida e orientada apenas por um posicionamento externo não atendia às reais demandas sociais dos países. Então era necessário flexibilizar as prescrições para atender a um número maior de demandas sociais e que como consequência resgataria novamente a influência e a confiança depositada nos projetos da instituição.

Nesse sentido, para atuar nessa nova dinâmica, o Banco Mundial adotou um conceito de pobreza que vai além da dimensão convencional da desigualdade de renda. Desse modo, a instituição passa a agregar conceitos como saúde, mortalidade, educação, segurança e capital humano que provoca uma mudança nos instrumentos com os quais a pobreza será combatida. Assim, através dessa visão, a

pobreza ainda persiste porque os governos não investiram suficientemente nos pobres, o que, em médio e longo prazo, trará benefícios para toda a sociedade pela contribuição desse grupo para o crescimento da economia (BANCO MUNDIAL, 2006).

Tais investimentos concorrem para o combate da “insuficiência de ativos”, que constitui a dimensão da pobreza que impede a melhora dos níveis de produtividade. Dessa forma, o investimento social, requerido pelo Banco Mundial, perpassa pelo desenvolvimento de capital humano e social, visando uma maior produção de oportunidades. Ainda, quanto maiores os avanços nos quesitos recursos técnicos e na capacidade humana, mais competitiva será aquela economia e mais chances terá de se desenvolver em longo prazo (FRENCH-DAVIS, 2007).

Em termos práticos, as mudanças no posicionamento do Banco Mundial não significam uma alteração nos princípios gerais do neoliberalismo adotados até então. Trata-se de modificar apenas a extensão das políticas sociais para assegurar uma maior aceitação e credibilidade, uma vez que as causas das desigualdades sociais permanecem obscurecidas. Não se trata de alcançar as desigualdades provenientes das relações de exploração do capital sobre o trabalho, ou ainda, sobre a incapacidade inerente do sistema capitalista de atender a todos, mesmo aqueles com suficiência de “ativos”, pobres ou não pobres.

Além disso, para potencializar o investimento em ativos, a orientação do Banco Mundial (2006) considera também a necessidade de adotar programas de transferência condicional de renda. Todavia, a importância de tais programas vai muito além de disponibilizar renda, uma vez que significa uma aproximação maior dos pobres à educação e à saúde, orientados pelas condicionalidades (teste de meios). Ou seja, não se constitui um direito para todos que necessitam, mas, uma forma a mais de agregar ativos que poderão gerar novas oportunidades de renda no futuro, seja ele no mercado formal ou como empreendedor individual. O mais importante é dotar os pobres de capacidades e habilidades para gerenciar seus próprios riscos.

Para a CEPAL (2002), houve um reposicionamento do Banco Mundial frente às lacunas deixadas pelas estratégias de mercado. Assim, a função primordial do Banco Mundial que é apoiar o desenvolvimento dos países da periferia, necessita

passar por uma ação planejada<sup>17</sup> de forma que as decisões perpassem pelo conhecimento das necessidades de cada país e da população alvo. Assim, as rápidas mudanças no contexto econômico e social não serão mais um problema tão grave porque o Banco Mundial estará preparado para agir, ou de forma residual, ou mais integral, o que dependerá dos limites encontrados nos próprios países e dos resultados que se quer alcançar.

Diante disso, percebe-se que na essência não houve grandes alterações, pois as políticas sociais continuam sendo ajustadas segundo as necessidades do mercado e não a partir das demandas da sociedade. Quando o Banco Mundial se propôs a repensar sua posição econômica mais rígida e se aproximou das políticas sociais, foi em face do papel que tal instrumento representa para o crescimento econômico, ou melhor, na medida em que o aumento da pobreza tornou-se um entrave à modernização da América Latina. Assim, as exigências de rentabilidade econômica e o desafio no combate à pobreza adequaram as políticas sociais a essa nova realidade.

Um importante passo do Banco Mundial nessa direção foi a utilização de critérios sociais e humanos na concessão dos empréstimos aos países mutuários. No documento *“Propuesta de un Marco Integral de Desarrollo”*, publicado em 1999, o Banco Mundial considera que, além dos indicadores econômicos, passa a ser necessário avaliar também, na concessão de empréstimos, o alcance e a eficiência do setor social.

La propuesta del Banco Mundial concibe el marco de desarrollo para un país y región como un balance de dos columnas: en una figura la presentación macroeconómica (cuentas del ingreso nacional, estadísticas de balanza de pagos y de comercio exterior y demás análisis financieros y económicos); de otro lado, existe la necesidad de una segunda columna en la que se refleje más adecuadamente un marco analítico que aborde los aspectos estructurales, sociales y humanos. En esta visión, lo fundamental es que los aspectos macroeconómicos por un lado y los aspectos sociales, estructurales y humanos, por el otro, deben considerarse en su conjunto (TARASSIOUK, 2006, p. 44).

---

<sup>17</sup> Para a CEPAL (2002, p. 28), [...] planificar es simplemente ensayar los efectos de decisiones y alternativas, es adelantarse a situaciones hipotéticas y ver qué decidiría uno em esa instancia. Este ejercicio tiene que tener presente cuáles son los tipos de decisiones que disponen em función de las perspectivas de corto y largo prazo o si se toman las decisiones focalizadas o integrales em término de desarrollo.

O marco integral do desenvolvimento prevê uma relação de complementaridade entre a política social e a política econômica, diferentemente do que antes fora estabelecido no início da década de 1990. Tal medida significa que ao mesmo tempo em que o Banco Mundial pressiona os países para a adoção de políticas mais amplas no combate à pobreza abre-se um caminho para que ela apresente as políticas que melhor atendam às suas necessidades e tangencialmente às demandas da população, sem, contudo tocar no cerne das desigualdades sociais. Nesse processo, ganha peso e amplitude as políticas consideradas “corretas” para o Banco Mundial que, além de proporcionar equidade e justiça social, não desrespeitam as condições econômicas e sociais pré-determinadas.

Em face disso, a proposição de tais políticas se faz oportuna, porque além de apresentar uma melhor aceitação, também fortalece o vínculo da instituição Banco Mundial com os países mutuários. Nesse sentido, o Banco Mundial buscou avançar nas estratégias de combate à pobreza ao provocar uma inversão na relação entre crescimento econômico e pobreza. Assim, não é mais propício partir do crescimento econômico para mudar os quadros da pobreza; a prioridade é o investimento em capital humano e social dos pobres para que eles possam fazer e ser parte fundamental para o crescimento econômico.

Nessa etapa, denominada de terceira geração de recomendações, como trataremos aqui, o Banco Mundial recruta também uma participação maior do Estado que anteriormente fora condenada pela ortodoxia neoliberal. No entanto, a evocação desse pilar não significou uma mudança radical em favor da adoção de políticas mais universais tendo o Estado como principal gerenciador. A função do Estado requerida pelo Banco Mundial se assenta sobre a promoção do capital humano e social através de uma maior intensificação das políticas de saúde básica, educação para as crianças e educação profissional para os jovens.

Além disso, nessa proposta, o Estado funcionaria também como uma espécie de força potencializadora dos mercados de forma que sua missão consistiria em dirigir as ações do mercado às instituições e políticas adequadas (TARASSIOUK, 2006). Dessa forma, os limites do mercado na promoção do bem-estar seriam “compensados”, pelo menos na aparência, através da força complementar do Estado nesse processo. Como consequência de tal articulação, as políticas sociais focalizadas não seriam julgadas por atenderem às necessidades do capital e sim

como uma escolha correta conjunta em face das limitações e necessidades daquela sociedade.

Por outro lado, o que significou esse reordenamento econômico e social para a política de previdência social? Até então os sistemas de repartição eram apresentados pelo Banco Mundial como “[...] meros sistemas de transferência de impostos, que criam desincentivos prejudiciais e distorções em mercados de trabalho e no esforço de se realizar poupança, o que reduz os níveis de investimento e de produção” (HOLZMANN, 2005). Contudo, o projeto do Banco Mundial para substituir esse sistema fracassou de modo que alguns especialistas da própria instituição chegaram a afirmar que se trocou um mito por outro.

É importante ressaltar que o fracasso desse projeto combinado com o baixo crescimento das economias e o aumento da pobreza contribuíram para a deflagração de um processo muito maior de crise na instituição Banco Mundial. Para Pereira (2010), a crise emanava das instituições ultraliberais, como o Instituto Cato, e também das organizações não governamentais (ONG's) internacionais que apontavam que a atuação do Banco Mundial era ineficiente na redução da pobreza e na criação de riqueza e como alternativa propunham a redução das funções do Banco Mundial ou mesmo sua dissolução. Ocorre que as posições mais radicais não ganharam espaço e o presidente Clinton indicou, no ano de 1995, para a presidência do Banco Mundial o especialista em investimentos James Wolfensohn.

Pereira (2010) afirma que tal indicação significou uma mudança muito maior nos objetivos da instituição, uma vez que havia lacunas no programa político e econômico neoliberal que necessitavam urgentemente de um reordenamento. O Banco Mundial precisava apresentar respostas aos países em desenvolvimento com relação aos problemas sociais, como a pobreza e os sistemas de repartição. Quer dizer, se a privatização não se constituiu em uma resposta eficaz para os problemas dos sistemas públicos, em contrapartida, as economias continuavam com os mesmos problemas de baixo crescimento, aumento do desemprego que tornava ainda mais difícil arcar com os custos advindos dessa política.

Em vista disso, o Banco Mundial sugere uma reatualização dos sistemas de repartição que contenham políticas de combate à pobreza combinados com esquemas de capitalização obrigatórios ou de forma voluntária. Nesse sentido, não há um parâmetro para todas as nações de modo que o desenho chamado de

múltiplos pilares oferece uma capacidade maior de atender a uma gama de objetivos presentes no interior das nações. Dentre esses objetivos, o Banco Mundial (2006, p. 18), destaca “[...] la reducción de la pobreza y la suavización del consumo y de enfrentar más efetivamente los riesgos de tipo econômico, político y demográfico que afronta todo sistema de pensiones”.

A novidade aqui significou a adoção do pilar zero não contributivo e a inclusão de fontes de apoio intrafamiliar que de fato correspondem às iniciativas de maior peso no combate à pobreza. Para o Banco Mundial (2006, p. 23), as reformas devem ser produzidas para potencializar o crescimento e o desenvolvimento e reduzir as distorções do mercado de trabalho e de capitais.

<b>QUADRO 8 – APRESENTAÇÃO DO SISTEMA DE MÚLTIPLOS PILARES</b>	
<b>1º PILAR</b>	Pilar zero, não contributivo na forma de um benefício universal fixo ou pensão social que provê um nível mínimo de proteção social.
<b>2º PILAR</b>	Um sistema contributivo de “primeiro pilar” que varia gradualmente com a renda e busca substituir alguma porção da renda.
<b>3º PILAR</b>	Um “segundo pilar” obrigatório que é uma conta de poupança individual que pode ser construída em uma variedade de formas.
<b>4º PILAR</b>	Arranjos voluntários de “terceiro pilar” que podem tomar muitas formas (individuais, financiados pelo empregador, de benefício definido ou contribuição definida).
<b>5º PILAR</b>	Fontes de apoio informal intrafamiliar ou intergeracional, tanto financeiro como não financeiro, incluindo acesso à saúde e habitação para os idosos.

Fonte: Holzmann e Hinz (2005).

Nota-se que os objetivos do Banco Mundial (2006, p. 19), ao adotar o sistema de múltiplos pilares, vão além da “pressão fiscal e dos desafios demográficos”, que paradoxalmente foram os grandes impulsionadores das privatizações na década de 1990. Nessa nova etapa, a atenção maior repousa sobre os riscos a que estão

submetidos os grupos de renda mais baixa, idosos e não idosos, como afirmam alguns estudiosos.

A “grande novidade” é a introdução de um “ pilar básico”, inexistente no documento de 1994, e dirigido aos que não podem prover suas aposentadorias por contribuição, seja em sistemas públicos ou privados. Por meio desse relatório, o banco indica o acréscimo e a construção de duas políticas: a assistência dos mínimos, dito “ pilar zero” simultânea e complementada pela mobilização dos recursos dos grupos aos quais os idosos pertencem, por exemplo, a família e a comunidade, como parte da “nova” política de proteção social aos trabalhadores aposentados, muito embora esta “política social” seja factível de ter aplicação junto aos grupos sociais que não somente os idosos (GRANEMANN, 2007, p. 62).

Ressalta-se que a pobreza, até meados da década de 1990, não era o foco principal dos programas e projetos do Banco Mundial. Existia sim uma preocupação mundial com o crescimento da pobreza, mas, não era alvo de ações sistematizadas como aconteceu a partir dos anos 2000. Assim, no sistema de três pilares, o foco foi o fomento aos sistemas de capitalização e, no sistema de múltiplos pilares, o fundamento é o combate à pobreza. São os ajustes sofrendo “ajustes” dentro da realidade em processo que o Banco Mundial atua, ou seja, o Banco Mundial necessita modificar-se para acompanhar as mudanças em curso.

A ênfase no pilar zero expressa o reconhecimento de que a pobreza está incluída na agenda das reformas do sistema de proteção social dos países da região. De certa forma, a prioridade da sustentabilidade financeira, embora não derogada, foi amenizada pela revalorização da pobreza. Mais, ainda, sugere que a dissociação antes observada entre políticas de previdência e políticas de pobreza, foi minimizada. Nos anos 90, os documentos do Banco Mundial que analisavam e prescreviam políticas para a pobreza eram específicos para tal. Documentos sobre as reformas da previdência tinham como núcleo a introdução de um pilar obrigatório de capitalização. Atualmente, tratam, a um só tempo, de ambos os temas. Benefícios não contributivos (para os idosos pobres) e programas de transferência condicionada de renda (para famílias pobres com crianças) passam a integrar o pacote de sugestões, ao lado das reformas (VIANNA, 2010, p. 37).

Na atualidade, o Banco Mundial utiliza-se dos sistemas de repartição para reafirmar e fortalecer as ações para o combate à pobreza, como bem coloca Vianna no texto. Tal dinâmica traz no seu bojo uma estratégia ainda mais importante adotada pelo Banco Mundial que diz respeito ao fortalecimento dos projetos nacionais. Ou seja, as inovações oriundas dos governos com relação às políticas sociais são muito bem vindas pelo Banco Mundial, como o Programa Bolsa-Família e a previdência social

dos rurais no Brasil e muitos outros programas adotados pelos governos na América Latina.

Essa adesão às iniciativas inovadoras concorre para qualificar e solidificar a influência do Banco Mundial sobre as nações, ao passo que nesse entremeio seus próprios projetos não deixam de ser apresentados. O papel de apoiador das inovações é muito mais “justo” e mais “leve” do que o papel de credor internacional ou mesmo um instrumento viabilizador dos ajustes estruturais, e como consequência desse processo o Banco Mundial vai resgatando novamente sua credibilidade.

No próximo momento, apresentaremos a trajetória do Brasil no que tange à adesão aos ajustes estruturais e o quanto isso contribuiu para o desenho da política de previdência na atualidade.



### **3 A ADEQUAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA ÀS EXIGÊNCIAS DO AJUSTE ESTRUTURAL**

#### **3.1 Introdução**

Na discussão anterior, abordamos a trajetória do Banco Mundial na implementação das reformas da previdência social nos países da América Latina e como essa trajetória foi se alterando conforme a própria realidade econômica e social dos países se alterava. Além disso, neste trabalho, partimos do pressuposto de que a influência do Banco Mundial nas reformas não aconteceu da mesma maneira em todos os países e são as especificidades do Brasil que vão direcionar e balizar as ações da instituição no país.

Desse modo, neste momento, percorremos brevemente o trajeto do país anterior à crise da década de 1980, apontando os principais fatores que determinaram a eclosão de tal conjuntura econômica na década de 1980. Na sequência, analisamos a crise e o principal instrumento oriundo dela que foram os empréstimos estruturais e setoriais utilizados pelo Banco Mundial. Além disso, também consideramos importante o processo de transição do Brasil de Estado desenvolvimentista para Estado neoliberal, uma vez que o Banco Mundial atuou como mediador. Contudo, tal atuação não se consubstanciou numa imposição, mas, muito mais no sentido de direcionar as escolhas econômicas e políticas dos governos para as práticas neoliberais.

E, por fim, apresentamos as reformas da previdência social no Brasil e como tais reformas se relacionaram com as recomendações dos ajustes estruturais propostos pelo Banco Mundial, tendo como pano de fundo a ampliação e a consolidação dos direitos, através da Constituição Federal de 1988 e a adesão do Brasil aos princípios neoliberais no início da década de 1990.

## 3.2 O Brasil e as transformações do capitalismo contemporâneo

### 3.2.1 Antecedentes da crise da década de 1980 no Brasil

A crise da década de 1980 no Brasil está estreitamente relacionada com a crise orgânica do Estado desenvolvimentista e a reestruturação do capitalismo a nível mundial, de forma que esses dois movimentos aproximaram, cada vez mais, o Brasil a um modelo de desenvolvimento econômico baseado nos pressupostos da ortodoxia liberal. Trata-se aqui de compreender a relação hegemônica constituída historicamente da estrutura econômica do capitalismo mundial sobre as economias em desenvolvimento, tendo em vista que a cada período de reestruturação do capital impõem-se novas regras e condições para que a dinâmica desigual entre as nações continue a favorecer as superpotências econômicas.

Para Fernandes (1973), a hegemonia externa ganhou especificidades próprias na fase denominada por ele de imperialismo total<sup>18</sup> que corresponde à etapa desenvolvimentista brasileira, em que a dominação externa foi organizada de dentro para fora e com uma amplitude muito maior. Além da intensidade, a dominação externa alcançou uma maior diversidade de componentes da estrutura social como nunca havia alcançado nas etapas anteriores. Não houve no Brasil uma burguesia capaz de promover mudanças substantivas no terreno econômico, político e social tal qual aconteceu nas economias centrais. O crescimento econômico no Brasil, a partir da orientação desenvolvimentista, não foi organizado sobre bases autônomas e nem de forma sustentável. O capital externo foi transplantado e integrado pelas elites, transformando-se em autor e dinamizador do crescimento econômico o que para o autor constitui-se como uma característica intrínseca das nações em desenvolvimento.

A burguesia local e o Estado desenvolvimentista não conseguiram congregiar um projeto nacional de desenvolvimento mesmo em que pese a tentativa frustrada do próprio pacto desenvolvimentista. Embora esse Estado tenha sido autoritário, ele não conseguiu agrupar em torno de seu projeto a heterogeneidade de forças e de interesses no país. O pacto feito entre o Estado e as elites foi sustentado pela

---

<sup>18</sup> Sobre as fases de dominação externa, ver Fernandes (1973).

proteção estatal ao capital nacional e o capital agromercantil e a manutenção das regras de repressão da força de trabalho via pagamento de baixos salários e a cooptação dos sindicatos pelo Estado<sup>19</sup> (FIORI, 1994).

Além disso, a sustentação financeira do projeto desenvolvimentista foi garantida pelo endividamento interno e externo, ou seja, sofreu as consequências da incompleta capacidade do Estado de desbancar os interesses das elites e realizar as reformas econômicas necessárias para a estabilização da economia. Embora as elites não aceitassem a intervenção do Estado na economia, ela foi aceita porque seus interesses foram preservados, enquanto que as demandas da grande maioria da população não se constituíam como matéria importante para o Estado, aprofundando a pobreza e as desigualdades sociais (FIORI, 1994).

Fiori (1993, 1994) complementa que o desenvolvimento associado ao capital externo não alterou as relações de poder na sociedade. Tornamo-nos capitalistas de fato, nos modernizamos sem alterar as bases arcaicas de poder construídas anteriormente. Essa dinâmica, além de corroborar as relações de exploração entre capital e trabalho na sociedade, conduziu-a através das especificidades próprias da forma de inserção do Brasil no mercado mundial. Ou seja, já condicionada a atender o centro dinâmico do capitalismo mundial determinada pelo seu lugar e sua função na divisão internacional do trabalho.

Nesse sentido, a dinâmica da acumulação capitalista na América Latina foi desenvolvida sobre as bases da superexploração da força de trabalho. Tal dinâmica aconteceu como uma forma de assegurar para as classes capitalistas uma apropriação maior de valor, procurando compensar a menor produtividade em relação aos países centrais. As consequências foram sentidas com a total ausência de condições que promovessem a sobrevivência do trabalhador, e aqui na América Latina em especial, as políticas do Welfare State não foram necessárias no sentido de assegurar consumo e nem na diminuição do custo de reprodução da força de trabalho, sem contar com a facilidade de sua substituição, devido à imensa quantidade de trabalhadores desempregados (MARINI, 2000).

---

<sup>19</sup> Para Fiori (1993, p. 12), esta estratégia de industrialização, estimulando a heterogeneidade, permitiu a convivência, também no mercado de trabalho, de setores mais modernos e com condições de remuneração e de trabalho próximas do modelo fordista com setores mais atrasados onde usou, extensivamente, mão de obra rotativa, com baixa qualificação e baixos salários.

Desse modo, conforme Fiori (1994, p. 131), “[...] Optou-se por uma industrialização com baixos salários com utilização extensiva e rotativa de uma mão de obra cuja qualificação nunca foi assumida como peça importante no desenvolvimento da competitividade microeconômica”. Tais características conformaram também a relação do Estado com as políticas sociais de tal forma que sua extensão para a população rural e aos segmentos informais não foi considerada prioridade do governo.<sup>20</sup> As demandas foram atendidas na medida em que as lutas sociais representavam uma ameaça ao pacto desenvolvimentista, e principalmente para os segmentos da população mais importantes para a industrialização do país.

As bases constitutivas do Estado desenvolvimentista brasileiro contribuíram para que as relações de exploração e as desigualdades sociais permanecessem. Nesse sentido, conforme relata Fiori (1994) “Os Estados desenvolvimentistas prevaleceram sobre o Estado social [...]” de forma que as demandas do capital interno e externo predominaram frente às necessidades da grande maioria da população. Além disso, para Valle (2012) o Estado incorporou o econômico e tornou-se o lócus onde as frações de poder se condensavam de forma que se excluía a participação da classe trabalhadora desse processo e delegavam para o governo, os sindicatos e os empresários a seleção das demandas que deveriam ser incorporadas no país.

Dessa forma, foram constituídas as relações entre Estado, mercado e a classe trabalhadora na fase desenvolvimentista que, por sua vez, ampliaram e aprofundaram a dependência ao capital externo pela estratégia de “fuga pra frente” e refletiram também na forma com que os direitos sociais consolidaram-se no país. No entanto, houve um momento em que não havia mais a possibilidade de empurrar pra frente os problemas financeiros do país, de forma que se instaurou uma forte crise, na década de 1980, que colocou em xeque a sustentação econômica e política desse pacto. Além disso, no enfrentamento de tal crise o Brasil efetuou novos empréstimos com o FMI e o Banco Mundial os quais fragilizaram, ainda mais, a economia do país devido às duras condições impostas por essas agências para a efetivação de novos contratos.

---

<sup>20</sup> Segundo Faleiros (2006), a inclusão dos trabalhadores do campo aconteceu na década de 1970, através do FUNRURAL. No entanto, foi somente através da Constituição Federal de 1988 que esses trabalhadores tiveram pleno acesso aos direitos sociais.

Assim, nos anos 1980, através de tais contratos, o Banco Mundial conseguiu aproximar-se, cada vez mais, de importantes áreas da economia do país o que facilitou a criação de um consenso em prol das medidas de ajustamento e mais à frente, na década de 1990, a adesão a um novo modelo de desenvolvimento em bases neoliberais.

### 3.2.2 A crise, o Banco Mundial e o ajustamento estrutural

Durante a década de 1980, o Brasil passou por intensas transformações de ordem econômica e política que determinaram as estratégias de crescimento econômico para as décadas posteriores. Nesse sentido, Fiori (1992a) e Coelho (2012) destacam o endividamento do país frente ao aumento das taxas de juros dos Estados Unidos, o que ocasionou a incapacidade de pagamento, a diminuição da entrada de recursos externos e também pela intensa vulnerabilidade externa causada pelo aumento dos custos das importações.

Dessa forma, havia de fato uma incapacidade do modelo de desenvolvimento em questão de responder adequadamente ao processo de instabilidade macroeconômica. O modelo desenvolvimentista configurou-se num projeto de industrialização financiado fortemente por recursos externos que se transformou “[...] no ponto frágil de toda a estratégia de industrialização, responsável pela cronificação da inflação e pela recorrência das crises fiscais [...]” (FIORI, 1993, p. 4). Durante a vigência desse modelo, as crises fiscais foram ignoradas e empurradas para frente, ou quando não, minimizadas pelos empréstimos tomados (FIORI, 1993).

Esses acontecimentos determinaram os rumos da política econômica Estatal que anteriormente fora sustentada através do pacto entre o Estado desenvolvimentista e as elites conservadoras. A partir da década de 1980, devido à crise, não havia mais a possibilidade de retomar o crescimento através dos empréstimos externos fato que fragilizou o poder do Estado e sua capacidade de conter o surto inflacionário. Ademais, havia, nesse momento, a pressão da classe trabalhadora, dos movimentos sociais e do próprio empresariado pela democratização, questionando as bases

sociais e econômicas com que fora estabelecido o pacto pela industrialização (FIORI, 1994).

Assim, o Brasil encontrava-se frente ao esgotamento do modelo desenvolvimentista e sem perspectivas de criação de um modelo de desenvolvimento alternativo. Além disso, havia a pressão do Banco Mundial e do FMI no sentido do país se ajustar às exigências econômicas internacionais e implementar os ajustes estruturais. Embora houvesse tal pressão, o Brasil não aderiu, de imediato, às suas prescrições, sobretudo pela condição de “ingovernabilidade”<sup>21</sup> em que se encontrava.

Para Filgueiras (2006a, p. 182), a despeito das críticas à centralização do Estado, “Havia um eixo unificador entre os empresários e os economistas acadêmicos de oposição (heterodoxos), críticos da política econômica ortodoxa [...]. Era a defesa de um projeto neodesenvolvimentista em resposta à crise [...]”. No entanto, devido ao fracasso do Plano Cruzado e dos demais planos subsequentes, ainda durante a década de 1980, o modelo neoliberal foi se fortalecendo e se desenvolvendo. Como consequência, no início da década de 1990, as frações do capital confirmaram a adesão ao modelo econômico consoante ao apregoado pela ortodoxia liberal.

Há aqui um projeto que compreende uma concepção de modelo econômico e social e ao redor do qual se busca estabelecer um consenso na sociedade. Diferentemente do pacto desenvolvimentista, esse novo reordenamento conseguiu articular em torno de seus interesses as frações de classe hegemônica no Brasil. Essa formação mais coesa do bloco dominante tornou suas estratégias mais eficazes num nível ideológico e político. Por outro lado, a direção desse bloco coube ao capital externo, através da atuação dos organismos multilaterais e da entrada maciça do capital financeiro internacional. Ou seja, através do ajustamento da economia brasileira, obteve-se uma adesão, cada vez maior, das normas e posicionamentos da hegemonia do capital internacional.

---

<sup>21</sup> “[...] se abateu sobre o país um processo circular e crônico de instabilização macroeconômica e política; instabilidade de normas e das instituições políticas; instabilidade da moeda; instabilidade do crescimento; instabilidade na condução das políticas públicas, etc. De tal maneira que a marca dos anos 1980 no Brasil, foi do início ao fim, a ingovernabilidade” (FIORI, 1992, p. 9).

### 3.2.3 A atuação do Banco Mundial no processo de desenvolvimento econômico do Brasil

A atuação do Banco Mundial na economia dos países em desenvolvimento, na década de 1980, comporta estratégias muito mais sutis e elaboradas do que as que ocorreram nas etapas anteriores devido às novas exigências impostas pelo reordenamento do sistema capitalista. Nesse sentido, a função do Banco Mundial tem como premissa básica a difusão de um modelo de desenvolvimento econômico que atenda aos objetivos da manutenção da hegemonia dos EUA no mercado mundial.

No entanto, o alcance desses objetivos recruta, nessa fase contemporânea do sistema capitalista, novos instrumentos de vinculação das economias em desenvolvimento de forma que tais instrumentos vão além dos aspectos econômicos. Nesse aspecto, os contratos de ajustamento estrutural e setorial são importantes para que haja uma primeira aproximação com os países mutuários, todavia, necessita-se igualmente de um trabalho de cunho ideológico, ou de convencimento, na tentativa de convencer os países de que os ajustes estruturais são a única forma viável de se chegar a um crescimento econômico sustentável em médio e longo prazo.

Em termos práticos, a aproximação do Banco Mundial com o Brasil, durante a década de 1980, ficou mais forte quando o país passou a depender muito mais dos empréstimos da instituição. Havia uma desconfiança por parte do FMI de que o Brasil não pudesse honrar os contratos firmados e por essa razão os empréstimos dessa agência ao país foram diminuídos. Além disso, o Banco Mundial adotou uma nova modalidade de financiamento por meio de empréstimos setoriais, uma vez que na modalidade de empréstimos de ajustamento, que se constituía a mais comum, no momento, muitos países já haviam extrapolado seus limites de crédito. Nessa nova modalidade, o Banco Mundial continuaria vinculado ao Brasil, contudo, poderia participar ativamente como mediador no processo das mudanças requeridas pelos ajustes estruturais via sua influência na política econômica (BACHA; MENDONZA, 1986).

A justificativa utilizada pelo Banco Mundial (1983), para a adoção da modalidade de empréstimos setoriais também recaía sobre a necessidade de uma atuação mais e mais profunda em uma política ou setor específico nos países, fato esse que não ocorria através dos ajustes estruturais. Nesse sentido, atuar em setores específicos consistia numa espécie de complementação aos empréstimos de ordem financeira direta aplicados pelo FMI, de forma que, além de prover a ajuda financeira, também era concedida a ajuda técnica, que tinha como finalidade preparar esses setores para as reformas de cunho neoliberal (GONZALEZ et al., 1990).

Enquanto o Banco Mundial encarregava-se das medidas de médio e longo prazo através da ajuda financeira e técnica, o FMI funcionava como uma espécie de fonte de equilíbrio de curto prazo, uma vez que os empréstimos do FMI visavam corrigir os déficits na balança de pagamentos, e se utilizava de instrumentos como a “[...] desvalorização da taxa de câmbio; e controle do crédito interno, da moeda e dos salários monetários [...]” (GONZALEZ et al., 1990, p. 79).

Essa estratégia permitiu uma interferência maior do Banco Mundial na política macroeconômica dos países e no direcionamento destes para um modelo de crescimento econômico baseado nas condições impostas nos ajustes.<sup>22</sup> Durante a década de 1980, grande parte das críticas do Banco Mundial foi direcionada ao modelo desenvolvimentista adotado pelas economias latino-americanas.

O Banco acredita que uma excessiva proteção foi mantida presente no decorrer do processo de substituição de importações desencadeado nessas economias, implicando ineficiente alocação e emprego de recursos e perda de competitividade internacional dos produtos industriais. Assim, foi idealizada uma política de condicionalidades que atuaria no curto prazo, amenizando pressões sobre o balanço de pagamentos para atingir, no médio e longo prazo, um reordenamento da estrutura produtiva desses países (GONZALEZ et al., 1990, p. 29).

Coelho (2012) relata que o problema da dívida externa foi entendido de início pelo Banco Mundial como uma crise de liquidez, contudo devido ao seu agravamento

---

<sup>22</sup> Para Gonzalez e outros (1990, p. 29), as medidas preconizadas pelo Banco Mundial, subordinadas, em geral, ao objeto de liberalização da economia, têm consistido na reestruturação da política comercial (liberalização do comércio exterior, via eliminação de barreiras e taxas de proteção), na reorientação da política de preços (revisão do sistema de preços agrícolas e tarifas públicas), na redefinição da atuação do Estado na economia (desregulação dos mercados), e na implementação de reformas institucionais (aumento da eficiência das empresas públicas, desconcentração do sistema financeiro e política de juros que implique a melhoria do processo de intermediação financeira).



atribuiu-se a responsabilidade ao modelo econômico adotado. Para o autor, a crítica ao modelo desenvolvimentista foi utilizada para conformar a estrutura produtiva desses países às mudanças do processo de acumulação. Trata-se de subordinar às economias em desenvolvimento a nova Divisão Internacional do Trabalho consubstanciada a partir da crise mundial na década de 70. Isso nos permite entender o aumento dos investimentos em projetos dessa instituição no setor agrícola brasileiro como demonstra o Quadro 9.

<b>QUADRO 9 – EVOLUÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS AO BRASIL</b>	
1949 a 1959	Projetos de investimento em infraestrutura econômica: setores de energia e transportes.
1960 a 1969	Continua os projetos de investimento nos setores de energia, contudo percebe-se a concessão dos primeiros empréstimos para a agricultura e indústria.
1970 a 1979	Setores de energia, transportes, agricultura, indústria e em menor escala a área social.
1980 a 1989	Observa-se um aumento dos projetos nos setores agrícolas e também no setor social.

Fonte: Gonzalez e outros (1990).

Para Gonzalez e outros (1990, p. 36), os objetivos do Banco Mundial, a partir da década de 1970 e 1980, consistiam em “[...] elevar a produtividade agrícola e viabilizar a criação de um excedente exportável” e, além disso, incluir as ações nessa área nos programas de combate à pobreza.<sup>23</sup> Nesse sentido, Pochmann (2000) analisa também que a industrialização das nações em desenvolvimento foi importante para o comércio mundial, pois permitiu a dinamização de setores

<sup>23</sup> “[...] a gestão McNamara (1968 a 1981) foi marcada pela promoção da reestruturação industrial e pelo relativo retorno a um ciclo de exportações primárias envolvendo alto conteúdo de recursos naturais e uma forte dependência dos investimentos financeiros e do endividamento externo. Lichtensztejne & Baer sugerem que o fundamento desse processo estaria em propor uma nova divisão internacional do trabalho através da subordinação das estruturas produtivas dos países periféricos em nível internacional por meio de políticas comerciais e de preços, de modo que se especializassem gradativamente no fornecimento de matéria-prima aos países centrais” (LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 236).

econômicos que não encontravam mais espaço nas economias centrais a se deslocarem para a periferia, de modo que propiciou que se atingisse certo equilíbrio nas relações entre centro e periferia.

Em termos gerais, o Brasil alcançou, na década de 1980, uma matriz industrial bastante diversificada graças ao desenvolvimento associado com o capital externo que possibilitou altos investimentos das empresas multinacionais no país. No entanto, devido às mudanças no ciclo econômico do capital, incluindo as transformações tecnológicas nos países centrais, houve uma redução dos investimentos externos e também da transferência de tecnologia.<sup>24</sup> Não aconteceu, de fato, um processo de interrupção dos investimentos, contudo, eles se concentraram nos setores industriais já existentes e naqueles que promoviam a transformação de recursos naturais (AREND; FONSECA, 2012).

Assim, os investimentos externos para o Brasil, a partir da década de 1980, não se pautavam nas inovações da microeletrônica, que demandavam mão de obra especializada e investimento em novas tecnologias. Para Pochemann (2000, p. 15).

[...] a nova Divisão Internacional do Trabalho parece referir-se mais à polarização entre a produção de manufatura, em parte nos países periféricos, a produção de bens industriais de informação e comunicação sofisticados e de serviços de apoio à produção no centro do capitalismo. Nas economias semiperiféricas, a especialização em torno das atividades da indústria de transformação resulta, cada vez mais, proveniente da migração da produção de menor valor agregado e baixo coeficiente tecnológico do centro capitalista, que requer a utilização de mão de obra mais barata possível e qualificada não elevada, além do uso extensivo de matéria-prima e de energia, em grande parte sustenta-se em atividades insalubres e poluidoras do ambiente, não mais aceitas nos países ricos.

Dessa forma, devido à fragilidade econômica e a incapacidade estrutural de

---

<sup>24</sup> Segundo Arend e Fonseca (2012, p. 14), a entrada de IED nos setores dinâmicos do paradigma microeletrônico, do Complexo Eletrônico, foi muito reduzida, evidenciando a debilidade da estratégia de mudança industrial arquitetada nos anos 1990. Assim, os setores dinâmicos do paradigma de crescimento mundial não se difundiram para o Brasil na forma de investimentos estrangeiros diretos como no passado. Além disso, continuaram os fluxos que especializaram, cada vez mais, a estrutura industrial no paradigma anterior, metalomecânico-químico, e em recursos naturais. Portanto, o padrão de investimento direto externo, no período 1980-1995, e a extrema dependência por transferências tecnológicas, característica da estratégia de desenvolvimento do período anterior a 1980, exerceu influência para a debilidade do processo de mudança industrial no período posterior.

acompanhar as transformações mundiais, o Brasil reordena sua base produtiva<sup>25</sup> e submete sua economia às exigências do capital externo que refletem sobremaneira na desregulamentação do mercado e trabalho, na atuação do Estado. Nesse sentido, o Banco Mundial, como foi dito anteriormente, atua como dinamizador dessa estratégia de desenvolvimento através dos projetos setoriais de longo prazo.

Não se trata aqui de atribuir “todas” as transformações ocorridas na economia do Brasil no pós-crise ao Banco Mundial, uma vez que existiram mudanças de natureza diversa nesse processo. O que coube ao Banco Mundial, durante a década de 1980, foi um maior direcionamento nas escolhas econômicas do país diante das opções que se tinha para retomar o crescimento econômico. Todavia, tal direcionamento não se constituiu de forma neutra, estava atrelado à hegemonia do capital da qual o Banco mundial é parte fundamental.

Não existe uma forma melhor de entender a influência do Banco Mundial do que apontar como ela foi importante na concretização das mudanças do processo de retomada do lucro e da acumulação do sistema capitalista. Tal influência não se apresenta como causa das transformações, ela foi importante para que essas transformações se concretizassem em cada uma das economias em desenvolvimento, de modo que as relações econômicas entre centro e periferia continuassem de forma “desigual e combinada”.

Ao identificar aqui questões de extrema relevância, no processo de transição do Brasil do desenvolvimentismo para o neoliberalismo, é no intuito de apontar como a participação do Banco Mundial cresceu nesse momento e como sua interferência foi relevante nas escolhas econômicas e políticas dos governos do Brasil nesse período. Obviamente que as mudanças na estrutura produtiva do Brasil, o crescimento das exportações de produtos agrícolas, a nova Divisão Internacional do Trabalho e por fim, a abertura econômica não são processos oriundos do Banco Mundial; é parte de uma totalidade complexa de entrelaçamento entre desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção mediadas pela busca da acumulação e do lucro.

---

<sup>25</sup> Para Filgueiras, citado por Carneiro (2006, p. 192), em certa medida assistiu-se a um processo de desindustrialização, com redução da participação da indústria na economia nacional, e especialização regressiva – com menor diversidade e desarticulação de cadeias produtivas nos segmentos industriais mais dinâmicos, intensivos em capital e tecnologia, e ampliação do peso relativo de ramos industriais de pouco dinamismo, intensivo no uso de recursos naturais e mão de obra.

Voltando aqui à ideia inicial, percebe-se que os empréstimos de ajustamento estrutural viabilizados pelo FMI e pelo Banco Mundial objetivavam o equilíbrio na balança de pagamentos, porém, ainda não eram suficientes para alavancar níveis de crescimento econômico satisfatórios e redução da pobreza. Nesse caso, foram introduzidos pelo Banco Mundial os empréstimos setoriais que tinham como objetivo principal o crescimento em médio e longo prazo.

Todavia, tal crescimento deveria ser sustentado através da desarticulação dos mercados de trabalho, via acumulação flexível e a contrarreforma do Estado, com claras implicações para o desenho da política social.

### **3.3 Décadas de 1990 e 2000: o pacto brasileiro em prol dos ajustes estruturais e suas implicações para a previdência social**

Como foi abordado, anteriormente, a dinâmica das transformações econômicas mundiais e a atuação do Banco Mundial, através dos ajustes estruturais, impactaram as economias da América Latina de uma forma geral. Porém, o Brasil não aderiu, de forma rápida, a essas recomendações como fizeram a grande maioria dos países. As razões para tal posicionamento advêm da “ingovernabilidade” (FIORI, 1994) que o país atravessou durante a década de 1980 e também pela adesão a um modelo de proteção social universal promulgado através da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, a década de 1980, no Brasil, pode ser considerada paradoxal, pois existia no plano social um descontentamento pela forma com que o Estado desenvolvimentista administrou as demandas sociais. Os sindicatos, os trabalhadores e os movimentos sociais não aceitavam mais o pacto para a industrialização do país, que foi executado, através da cooptação dos sindicatos, do rebaixamento dos salários e da proteção estatal ao capital nacional. Além disso, havia a pressão pela democratização do país, na qual a população pleiteava uma maior liberdade na participação nos processos políticos e na escolha dos seus representantes. Em outras palavras, a população requeria a participação nas escolhas econômicas e sociais e a adoção pelos governos de instrumentos mais claros e equânimes na promoção de uma maior justiça social (FIORI, 1994).

Somado a isso, no plano econômico, as relações entre Estado, frações de poder nacionais<sup>26</sup> e o capital externo estavam fragilizados devido ao esgotamento das bases financeiras e tecnológicas da industrialização brasileira. Sobre isso, Fiori (1994) destaca que essa crise não foi uma crise da América Latina, mas uma crise conjugada com o reordenamento do capitalismo mundial e, portanto a retomada do crescimento econômico não aconteceria em curto prazo. Ademais, o colapso do Estado desenvolvimentista trouxe à tona o grau de dependência do Brasil do capital externo e como esse processo se agravou com o advento das transformações econômicas e tecnológicas mundiais. Nesse sentido, o Estado estava duplamente incapacitado de encontrar novos caminhos para o crescimento do país. Primeiro pela crise no seu interior e segundo pelas limitações impostas pelas recomendações dos organismos internacionais que funcionavam como mediadores entre a hegemonia capitalista mundial e os países em desenvolvimento.

Desse modo, percebe-se que a aproximação do Brasil com os princípios do Banco Mundial não aconteceu como na fase da industrialização. Antes existia um projeto nacional, embora não homogêneo e com todas as suas contradições, mas, que imprimia uma tentativa de controle das iniciativas econômicas do país. Após a crise da década de 1980, não existia nacionalmente um projeto econômico que concorresse com o projeto neoliberal de forma que em pouco tempo o modelo expresso pela ortodoxia liberal ganha “corações e mentes” com a promessa de, em longo prazo, trazer crescimento econômico e equidade<sup>27</sup> para a população brasileira.

No entanto esse modelo econômico açambarcou a tentativa de implementação de um modelo de seguridade social universal e limitou, através da esfera econômica, o cumprimento de tais objetivos. De fato a economia passou a responder por todas as outras esferas e instituições da sociedade de forma que a legitimidade do Estado só foi possível pela sua relação de sujeição às manobras do capital, e, diga-se de passagem, principalmente, ao capital financeiro.

Por outro lado, não se pode negar que, ao longo da década de 1980, houve tentativas, embora frágeis politicamente, de se buscar soluções ainda pautadas no desenvolvimentismo. No entanto, como relata Filgueiras (2006a), os fracassos dos

---

<sup>26</sup> Para Bianchi (2001, p. 126) a crise econômica colocou o empresariado dos setores que mais haviam se beneficiado do período anterior frente à perspectiva de queda das altas taxas de lucro.

<sup>27</sup> A equidade aqui apregoada pelo Banco Mundial diz respeito à igualdade de oportunidades de acesso ao mercado e não à igualdade que busca atender o cerne das desigualdades sociais.

planos de estabilização confirmaram a derrota desse projeto e a confirmação da aliança das frações do capital em prol da adesão ao ajustamento estrutural.<sup>28</sup> Para o autor, esse processo “[...] culminou com a afirmação do projeto político neoliberal e a construção de um novo modelo econômico [...]”. Assim, tal modelo tinha como base o reordenamento das funções do Estado no sentido de assegurar a máxima liberdade e rentabilidade para o capital e a destituição de direitos sociais alcançados na Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, os avanços constitucionais no que tange principalmente à previdência social foram solapados pela lógica do mercado na qual o Banco Mundial constituiu-se como principal articulador. E foi no interior do Estado que foram forjadas as condições para que essa política pudesse ser tratada apenas através dos critérios atuariais e financeiros. Em outras palavras, pelo que consta nos cálculos dos especialistas do Banco Mundial a previdência é deficitária e não há capacidade de o Estado arcar com seus custos e por isso são necessários ajustes para preservar o “equilíbrio financeiro e atuarial”.

Na verdade, isso é o que se prega na esfera ideológica no sentido de preparar e conformar a sociedade de uma forma geral às reformas propugnadas. Ao tratar a previdência apenas pela esfera técnica, ela se torna uma política inatingível pelo menos para boa parte da sociedade, e aí se constroem os argumentos em torno da necessidade da adesão ao sistema de capitalização. Além disso, se fragiliza o sentido de solidariedade entre a classe trabalhadora construída através dos sistemas de previdência social.

De fato a solidariedade dentro da classe trabalhadora e entre as gerações de trabalhadores propiciados pelos sistemas de repartição foi uma das principais conquistas das lutas trabalhistas contra a exploração do sistema capitalista. Contudo, tais conquistas foram dilapidadas no cenário brasileiro ao apresentá-las como um entrave para o crescimento econômico e uma fonte de crescentes despesas para o governo.

---

<sup>28</sup> Conforme Bianchi (2001, p.138), no início dos anos 1990, era voz corrente no meio empresarial, na imprensa especializada e na Academia, a noção de que o modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações e amparado na ação tutelar do Estado havia esgotado suas potencialidades. A crise brasileira era, assim, percebida, em grande parte, como crise de modelo. De fato, o discurso neoliberal tomava como ponto de partida, em nosso país, tal constatação para, a partir dela, deduzir de maneira abrupta a necessária retirada do Estado das atividades econômicas.

Para o Banco Mundial (1994), o Estado não deveria tratar de determinados assuntos em que o mercado está muito mais preparado ou apto para fazê-lo de forma muito mais eficiente. Além disso, para a instituição, o Estado, na esfera das políticas sociais, deve cuidar especificamente do combate à pobreza e na formação de capital humano (saúde, educação, formação profissional) para que os pobres possam contribuir, de forma satisfatória, para o crescimento do país.

Além disso, tais mudanças propugnadas pelo Banco Mundial têm como propósito a flexibilização também para as políticas sociais tal como alcançou o mercado de trabalho e as próprias funções do Estado. Basta analisar a atuação do Banco Mundial a partir dos ajustes estruturais como foi especificado na parte anterior. Houve um aumento substancial na área social e mais especificamente em projetos, uma vez que dessa forma são elaboradas propostas conforme a realidade local e as necessidades específicas da população alvo.

Por essa lógica a questão social é tratada mediante a sistematização de projetos que mudam conforme as especificidades do problema a ser combatido. Trata-se de uma dissociação dos problemas relacionados com a pobreza e as desigualdades sociais das questões estruturais do capitalismo contemporâneo. Para Montaño e Duriguetto (2011, p. 205), “A realização dos ‘ajustes’ é posta como o passaporte para inserção de um país na dinâmica do capitalismo contemporâneo [...]”. Complementando a fala dos autores, o Banco Mundial é utilizado pela hegemonia capitalista como instrumento de mediação para fazer como que as mudanças do capitalismo contemporâneo cheguem às nações em desenvolvimento com o intuito de forjar um modelo de proteção social.

Um desses elementos mais importantes para a mudança da proteção social foi a contrarreforma do Estado brasileiro, uma vez que tais mudanças foram utilizadas para desmontar os princípios de universalidade, de equidade e do financiamento da Seguridade Social conforme preconiza a Constituição Federal de 1988 no seu art. 194. Embora a previdência social brasileira não tenha sido privatizada tal qual almejava o Banco Mundial, na década de 1990, as reformas trataram de aproximar tal política de forma concreta ao que já estava sendo feito na esfera ideológica. Ou seja, diminuir os benefícios dos segurados apresentados pelo Banco Mundial como privilegiados e direcionar a política social aos grupos mais pobres.

Um segundo elemento importante que não foi abordado nos estudos do Banco Mundial foram as mudanças na relação entre capital x trabalho oriundas da reestruturação produtiva e da abertura da economia aos capitais internacionais. Mais uma vez a previdência social foi colocada na berlinda como a causadora do aumento do desemprego pelas altas taxas pagas pelos empregadores através da folha de pagamentos. Contudo, analisar o fraco desempenho do mercado de trabalho apenas pela ótica dos custos que isso representa para os empregadores da força de trabalho é no mínimo paradoxal, visto que o problema maior é de natureza estrutural.

A reestruturação produtiva se abateu duramente sobre o emprego visto que postos de trabalho na indústria foram extintos, as taxas de desemprego deram saltos sucessivos e as condições de trabalho (garantias, rendimento, segurança, jornada, etc.) foram precarizadas. O mercado de trabalho passou por intensa desestruturação e direitos sociais foram extintos, reduzidos ou negociados. A informalidade apareceu com força nos países desenvolvidos e se ampliou nos países da periferia. A desigualdade social e econômica cresceu entre países e no interior de cada país. A situação de pobreza, até então associada principalmente à parcela inativa da população (crianças, idosos e doentes) difundiu-se e ganhou importância no segmento ativo, que participa do mercado de trabalho (FILGUEIRAS, GONÇALVES apud ANTUNES, POCHMANN, 2009, p. 5).

Para o Banco Mundial, a flexibilização dos contratos de trabalho não se constituía como um problema, e sim como solução para a diminuição do custo Brasil. E o aumento da informalidade seria resolvido mediante o fortalecimento dos grupos mais pobres, via aquisição de ativos (saúde, educação), para que estes tenham condições de gerenciar seus próprios riscos. Ou seja, o importante é ter condições de sobreviver, seja através de “bicos”, ou mesmo, pela rede de apoio familiar e da sociedade - igrejas, ONG's, etc. (STEIN, 2003).

Dentro dessa lógica, não se abre mão, em nenhum momento, dos ajustes estruturais; eles continuam sendo a base de sustentação dos projetos do Banco Mundial. Parte-se dele em todos os momentos, em todas as fases; o que muda de fato é uma menor ou maior aderência a eles que dependerá da aquiescência do país



correspondente. Nem sempre tal aderência será considerada mais forte quando se privatiza a previdência social como aconteceu no Chile,<sup>29</sup> por exemplo.

No Brasil, constata-se que as proposições do Banco Mundial ficaram mais fortes quando se fragilizou o elo da previdência social com as demais políticas da seguridade social através da separação das fontes de financiamento. Além disso, para Vianna (2002), os governos também se utilizaram de mecanismos considerados “legais”, como a Desregulamentação das Receitas da União (DRU) e a Lei de Responsabilidade Fiscal para fragmentar as políticas sociais e utilizar parte de seu orçamento para a composição do superávit primário e o pagamento da dívida com os organismos financeiros.<sup>30</sup>

Em suma, torna-se muito mais conveniente manter na aparência a seguridade social ao mesmo tempo em que se usa dessa manutenção para responder às prerrogativas dos ajustes estruturais. Ao mesmo tempo em que acontece tal desarticulação há um crescimento do atendimento das demandas da população através de projetos viabilizados pelo Banco Mundial e também das políticas focalizadas. Mesmo que pese a importância de tais políticas para a população, nota-se que, suas especificidades – flexibilização e focalização – estão em consonância com as exigências do discurso neoliberal.

### 3.3.1 As consequências dos ajustes do Estado para a previdência social brasileira

Os ajustes no Estado brasileiro constituíram-se como parte integrante e fundamental das recomendações do Consenso de Washington para os países da América Latina na década de 1990. Tais ajustes objetivavam o deslocamento do aparato econômico

---

<sup>29</sup> Para Carvalho (2008, p. 22), no desenho das políticas sociais, no ciclo de ajustes da América Latina, destacam-se as experiências chilena e brasileira que atestam cada uma, à sua maneira, um padrão, caracterizado pela emergência de políticas econômicas pragmáticas, combinando ortodoxia fiscal e monetária, em nome da estabilidade econômica, com amplos programas e projetos sociais, que funcionam como mecanismos destinados “[...] aos mais pobres, dentre os pobres”.

<sup>30</sup> Segundo Vianna (2002) o Brasil não reformou a previdência social tal qual requeria o Banco Mundial, no entanto foram criados mecanismos, durante a década de 1990, com objetivos claros de destituir o pacto social constitucional e criar um espaço de aceitação das recomendações dessa instituição.

e social brasileiro em prol da maximização dos lucros do mercado nos marcos do capitalismo contemporâneo. Para isso foi necessário conformar as políticas e as instituições governamentais e a própria legislação social aos estatutos liberais, tornando-os instrumentos de consolidação de um novo modelo econômico.

Como já foi dito anteriormente o programa de ajustes no Brasil aconteceu de forma tardia e ao mesmo tempo de forma extremamente célere no desmonte do padrão de seguridade social instituído no final da década de 1980. O divisor de águas para tais acontecimentos foi o projeto de estabilização econômica, via Plano Real<sup>31</sup> - no governo de Fernando Henrique Cardoso - no qual foi ratificado o pacto das elites brasileiras com o capital internacional (FILGUEIRAS, 2006a).

Esse pacto determinou de que forma o Brasil estabeleceria sua agenda para o crescimento econômico. Isto é, através do aumento das importações; abertura comercial e financeira; endividamento do Estado; desregulamentação do mercado de trabalho; privatização; flexibilização das políticas de seguridade social (Fagnani, 1999; Filgueiras, 2006a). A princípio, o Plano Real trouxe certa segurança para a população, principalmente em relação à estabilização da inflação, porém, essa mesma estabilização veio acompanhada de retrocessos na área social. Nesse sentido houve um esforço do governo em descaracterizar o financiamento,<sup>32</sup> adotado constitucionalmente, ao introduzir, em 1994, o Fundo Social de Emergência que, mais tarde no ano 2000k foi denominado de DRU. Esse mecanismo permitiu a desvinculação de 20% das receitas da seguridade social - Contribuição para o

---

<sup>31</sup> O Plano Real, assim como o seu antecessor (Plano Collor), e diferentemente de todos os outros planos econômicos implementados na segunda metade da década de 1990 (Plano Cruzado, Plano Bresser e Plano Verão), não se constituiu simplesmente em uma estratégia de combate à inflação que teve como componente fundamental, de sua concepção e implementação, as “reformas estruturais” de caráter liberal – além da mudança do padrão monetário do país e de uma política macroeconômica de câmbio (quase) fixo. (FILGUEIRAS, 2006b, p. 3).

<sup>32</sup> [...] Art. 195 - A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

- I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:
  - a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
  - b) a receita ou o faturamento;
  - c) o lucro;
- II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o Art. 201;
- III - sobre a receita de concursos de prognósticos;
- IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) com a finalidade de utilizá-las no alcance do superávit primário (SALVADOR, 2010).

Ocorre que, a partir da implementação do Plano Real, o déficit fiscal se acentuou tal como revela Pinheiro e outros (2001, p. 16) “No caso das contas fiscais, o resultado primário consolidado do setor público, que exclui o pagamento de juros, caiu de um superávit médio de 2,9% do PIB, no período de 1991/1994, para um déficit médio de 0,2% do PIB no período 1995/1998 [...]”. Nesse caso, os ajustes no orçamento estatal que já estavam incluídos no pacote do Plano Real tornaram-se ainda mais urgentes devido ao aumento dos gastos públicos no período subsequente à implantação do plano de estabilização.

Para os defensores do Plano Real os gastos do setor público, anteriores ao Plano, eram controlados pela inflação.<sup>33</sup> Contudo já não era mais possível lançar mão desse instrumento, ocasionando a elevação dos gastos.

Além da influência da queda da inflação, o déficit das contas fiscais também foi causado pela política fiscal mais expansionista e pelas falhas estruturais na gestão financeira do setor público: a) o significativo aumento nos gastos discricionários do governo federal; b) o aumento nominal de 43% do salário mínimo em 1995, quando a taxa de inflação era de apenas 15%, com o impacto direto sobre as pensões dos setores públicos e privado, o que piorou o déficit da Previdência Social; e) a situação dos governos estaduais, cujas receitas foram “sugadas” pelo aumento da folha de pagamentos, ocorridos em 1994 a 1995, com efeitos reais que duraram anos (PINHEIRO et al., 2001, p. 16).

Percebe-se que os argumentos citados acima recaem sobre a dita inoperância administrativa do Estado na gestão dos recursos e na política expansionista, que se mostrou mais propensa ao investimento no aumento dos empregos e salários, como também no financiamento da proteção social da população. No entanto, omite-se a realidade e os objetivos da política contracionista propugnada pelo Plano Real que priorizou o alcance do superávit primário para o pagamento da dívida aos credores internacionais, solapando a capacidade do Estado em investir em áreas vitais como as políticas de geração de emprego e o financiamento da seguridade social.

---

<sup>33</sup> Até 1994, era relativamente “fácil” controlar os gastos reais do setor público com a “ajuda” dos aumentos de preço, o que era feito retardando-se o movimento de desembolso dos fundos. A inflação também facilitava o manejo das disputas políticas por recursos dentro do próprio governo (PINHEIRO et al., 2001, p. 16).

Nesse sentido, o cenário tortuoso produzido pelos ajustes fiscais e pela política monetária fragilizaram a capacidade de sustentação financeira e política da seguridade social, principalmente da previdência social.<sup>34</sup> Além disso, o posicionamento do Banco Mundial (1995) expresso no documento “*Brazil – Social Insurance and Private Pensions*” era enfático quanto à generosidade do governo brasileiro na concessão de benefícios, sobretudo com relação à ampliação dos direitos provenientes da Constituição Federal de 1988. Tal generosidade contribuiu para o aumento do coeficiente de dependência e conseqüentemente para o déficit da previdência dificultando, cada vez mais, a capacidade do Estado em cumprir com os compromissos acordados.

Nesse mesmo documento, o Banco Mundial convoca o governo a realizar as mudanças na previdência social, com urgência, pois delas dependeriam os ajustes fiscais. Trata-se de criar um ambiente macroeconômico viável e possível para o bom êxito das reformas estruturais e isso significou, num nível ideológico, a construção de uma atmosfera social de hostilidade à previdência pública com objetivos claros de tornar as reformas mais palatáveis. Em contrapartida, abria-se o caminho para a instituição de um modelo de política social consoante ao modelo de crescimento econômico adotado, ou seja, alijado das prerrogativas sociais e econômicas necessárias para de fato contribuir para a redução das desigualdades sociais no país.

Ressalte-se que as prescrições do Banco Mundial foram ganhando forma no cenário brasileiro na medida em que se aumentava a dependência da economia brasileira frente ao mercado financeiro internacional. No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998):

A inserção internacional foi feita de forma passiva, a partir da abertura comercial e financeira da economia e tendo como objetivo imediato o combate à inflação, agravou a vulnerabilidade externa do país, tornando a sua dinâmica macroeconômica mais dependente dos ciclos do comércio internacional e dos movimentos de curto prazo do capital financeiro (FILGUEIRAS, 2006b, p. 4).

---

<sup>34</sup> Para Marques (2003, p. 114), os argumentos utilizados para a reforma consistiam na baixa relação entre contribuintes e segurados, no aumento da expectativa de sobrevida, na redução do número de trabalhadores ativos e por fim na baixa capacidade de fiscalização do Estado decorrente em parte da crise fiscal e financeira dos anos 90.

A dinâmica macroeconômica do governo, na primeira gestão de FHC, pautou-se no aumento da dívida pública causado pela valorização do Real e pela abertura comercial e financeira. No entanto essas medidas não foram compensadas pelo superávit na economia tal qual fora previsto, obrigando o governo a aumentar os juros para atrair o capital externo. Decorre daí que a economia brasileira ficou muito mais vulnerável às crises externas, como aconteceu em 1994, na crise do México em 1997, na Ásia e, em 1988, na Rússia. Ocorre que durante essas crises o posicionamento do governo era sempre o mesmo: aumento dos juros e ajuste fiscal. Constituíam-se uma “bola de neve”, pois causava um endividamento maior do Estado e uma necessidade cada vez mais crescente da entrada de capital externo no país para equilibrar as contas (GALLE; BERTOLLI, 2004).

Assim, o programa do governo pautou-se no aumento da taxa de juros e nos ajustes fiscais que comprometeram sobremaneira o financiamento da seguridade social. Dessa forma, conviviam no cenário brasileiro dois projetos antagônicos de sociabilidade, sendo que as diretrizes do Plano de estabilização solaparam as condições reais de colocar em curso as proposições constitucionais. Para Portella Filho (1994), essa realidade na política econômica e social da América Latina, incluindo a brasileira, foi resultado da correção dos desequilíbrios das políticas macroeconômicas anteriores a pedido dos organismos internacionais.

A condição era essa: corrigir os erros do Estado desenvolvimentista e promover os ajustes estruturais; assim, nessas condições o país teria a ajuda financeira necessária e, em médio e longo prazo, o crescimento econômico. No entanto, o contrato estabelecido provocou, na economia, distorções maiores do que as que se tinha antes, como o aumento das taxas de juros, o endividamento do Estado, desemprego e conseqüentemente mais desigualdades sociais.

Esse é o cenário em que as reformas da previdência foram sendo gestadas e apontadas pelos diversos setores da economia e pelo governo como necessárias para o equilíbrio fiscal do sistema. Na verdade, o objetivo central do governo liberal de FHC foi propiciar sustentabilidade econômica e política ao plano de estabilização que comprometeu, em larga medida, os direitos sociais da população. Nesse sentido, o próximo item aponta as principais mudanças provenientes da Emenda nº 20, em 1998; e da Lei 9.876/99 que instituiu o Fator Previdenciário.

### 3.3.2 Emenda Constitucional nº 20:<sup>35</sup> principais mudanças na previdência social brasileira

A primeira indagação sobre a trajetória brasileira no que tange às reformas seria: por que o Brasil não privatizou o sistema público na década de 1990? E por que a opção pelas reformas graduais? Embora tais questionamentos já tenham sido respondidos por estudiosos do assunto, dentre eles Marques et al. (2003), Kay (2003), Madrid (2003) e, Brooks (2003), cabe retomar esse ponto para ressaltar que o Brasil não tinha como arcar com os custos de transição<sup>36</sup> do sistema de repartição para o sistema de capitalização. E, além disso, foram estabelecidas mudanças importantes de ampliação da cobertura entre os anos de 1985 e 1991 na previdência social brasileira<sup>37</sup> que buscaram corrigir distorções históricas.

Ocorre aí certa estranheza, pois quais foram os reais objetivos de se ampliar a cobertura numa conjuntura econômica desfavorável como àquela estabelecida no final dos anos 1980 e início dos anos 1990? Primeiramente, os partidos políticos de esquerda, os movimentos sociais e os sindicatos acreditavam numa mudança histórica com relação ao passado de exclusão e aprofundamento das diferenças sociais, como foi o período desenvolvimentista. E foi de fato o que aconteceu no plano legal, a Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituição Cidadã” ampliou os direitos da população, bem como determinou os caminhos para que esses direitos fossem concretizados (FIORI, 1992b).

---

<sup>35</sup> Em março de 1995, apresentou ao Congresso Nacional a proposta de emenda constitucional conhecida como PEC 33. As discussões a respeito ficaram na pauta até julho de 1996. Devido às repercussões negativas que suscitou em relação a alguns aspectos da proposta, sofreu reformulações, sendo reapresentada em 1997. No dia 15 de dezembro de 1998, finalmente foi aprovada a Emenda Constitucional nº 20 (MARQUES, 2003, p.115).

<sup>36</sup> Para Madrid (2003), os esquemas de privatização da previdência social são custosos porque permitem (ou impõem) aos membros do sistema transferirem parte de sua contribuição à previdência social para contas em fundos previdenciários privados, em vez de entregá-los ao Estado. Este, todavia, continua a pagar a pensão dos já aposentados e, na maioria dos casos, também compensa os que se transferem para o sistema privado pelas contribuições previamente feitas para o sistema público. O Estado perde, portanto, uma porção substancial de sua receita previdenciária, sem uma queda correspondente de seus gastos no curto e médio prazo.

<sup>37</sup> Marques (2009), cita as principais mudanças referentes à ampliação na cobertura: eliminação da diferença do valor pago aos trabalhadores rurais, extensão aos rurais da cobertura de todos os riscos assegurados aos trabalhadores urbanos, permissão para qualquer pessoa mediante contribuição, se filiasse ao RGPS, garantia de um valor mínimo para a aposentadoria e pensão igual a um salário mínimo, elevação do valor da renda de substituição (cálculo da média dos últimos 36 meses dos salários de contribuição).

Além disso, a despeito da fase de ingovernabilidade (Fiori, 1992a), e crise do Estado desenvolvimentista que o país estava atravessando, ainda se pensava numa proposta econômica pautada no investimento, na industrialização e na geração de empregos de cunho mais heterodoxo. Foi o que apontou Filgueiras (2008, p. 182):

Havia, então, um eixo unificador entre os empresários e os economistas acadêmicos de oposição (heterodoxos), críticos da política econômica ortodoxa recessiva do início dos anos 1980. Era a defesa de um projeto neodesenvolvimentista como resposta à crise do MSI, que ainda reservava ao Estado as funções de planejamento e implementação de investimentos estratégicos.

No entanto, essa proposta não foi à frente devido ao fracasso dos planos econômicos apresentados na década de 1980, e a partir daí a proposta neoliberal foi se fortalecendo e ganhando, cada vez mais, adeptos nos âmbitos governamental, político e empresarial. Percebe-se que tal modelo econômico que ganhou “corações e mentes” foi sendo costurado muito antes no cenário internacional. A situação conjuntural e estrutural do Brasil foi atípica no cenário latino americano que retardou a estruturação do modelo econômico formulado pela capital externo. Isso não afirma obviamente a inexistência de autonomia no processo decisório brasileiro que poderia se converter em escolhas diferentes (FILGUEIRAS, 2006a).

Porém, a hegemonia capitalista, mediada pelo Banco Mundial, foi preponderante para infligir ao país um determinado modelo de crescimento econômico totalmente discrepante do cenário de ampliação de direitos constituído no final da década de 1980. O Brasil fez a sua “escolha” e em todo o caso não há como servir a dois senhores: ou busca-se atender às exigências do capital externo à custa do empobrecimento da população ou se atende prioritariamente às demandas da população.

Contudo, constata-se que a proposta do capital contém uma estratégia social, mesmo que não objetive alcançar mudanças estruturais. Talvez não seja a melhor definição, mas, ela é “completa” na sua incompletude, pois, na aparência, promete crescimento econômico juntamente com equidade social, o que para seus formuladores o Brasil não alcançou com a previdência social. Esse é o ponto principal dos documentos do Banco Mundial sobre as reformas, ou seja, o país necessita de equidade e prioridade no atendimento aos pobres e não à classe média, pois esses últimos podem comprar seguridade social via mercado.

Nesse sentido, a primeira reforma da previdência social, em 1998, foi articulada como parte preponderante dos ajustes estruturais provenientes do plano de crescimento econômico. E de fato a estabilização da inflação conquistada pelo Plano Real foi alcançada mediante o endividamento do Estado o que inviabilizaria o pagamento dos custos de transição para um sistema privado. O próprio Banco Mundial (1995) sinalizou sobre a impossibilidade, naquele momento, de privatização do sistema como ocorreu no Chile porque aumentaria o déficit do setor público.

Assim, o ajuste fiscal foi considerado um dos principais eixos de implementação do plano de estabilização, o qual deveria ser conquistado à custa dos gastos primários do Estado e entre eles o financiamento da previdência. No Quadro 10, se elenca as principais mudanças na previdência social entre os anos de 1985 e 1999.



<b>QUADRO 10 – PRINCIPAIS MUDANÇAS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA</b>	
<b>1985 a 1991 Ampliação da cobertura</b>	<b>1991 a 1999 Primeiras reformas</b>
- Eliminação da diferença do valor pago aos trabalhadores rurais.	Emenda Constitucional nº 20: - Substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição. - Extinção da aposentadoria proporcional. - Extinção da aposentadoria especial para professores universitários. - Adoção do teto remuneratório. - Adoção do regime de previdência complementar. - Desvinculação das contribuições sociais calculados sobre os salários.
- Extensão aos rurais da cobertura de todos os riscos assegurados aos trabalhadores urbanos.	
- Permissão para qualquer pessoa mediante contribuição, se filiasse ao RGPS.	
- Garantia de um valor mínimo para a aposentadoria e pensão igual a um salário mínimo.	
- Elevação do valor da renda de substituição (cálculo da média dos últimos 36 meses dos salários de contribuição).	
	Lei nº 9.876/1999: - Instituição do Fator Previdenciário ocasionando a mudança do cálculo para a aposentadoria.

Fonte: Marques (2009); Ugino (2011); Brasil (2003a).

A ampliação da cobertura, entre os anos 1985 e 1991, tinha como pano de fundo as lutas pelos direitos sociais que culminaram com a Constituição Federal de 1988 e uma tentativa de reestruturação do desenvolvimentismo brasileiro ou neodesenvolvimentismo. No entanto, a partir dos anos 1990, o Brasil aderiu às reformas estruturais e aprofundou-as após a adoção do Plano Real em 1994, de modo que tal plano funcionou como uma espécie de ratificação do pacto brasileiro com um modelo de desenvolvimento preconizado pela hegemonia capitalista.

Nesse sentido, através da Emenda Constitucional nº 20, foram estabelecidas mudanças importantes nas condições de acesso à aposentadoria, como a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição e a adoção do teto remuneratório.<sup>38</sup> Com relação ao segundo quesito, percebe-se que tem relação direta com a instituição da aposentadoria complementar, pois o trabalhador que quisesse manter um nível de renda na aposentadoria compatível com o que era recebido na ativa tinha que recorrer aos planos de capitalização.

Além desses fatores, destaca-se também dentro das primeiras reformas o fator previdenciário que foi de fato o ponto mais perverso das mudanças, pois tratou de introduzir regras de capitalização no interior de um sistema de repartição. A fórmula para o cálculo dos benefícios levou em conta a expectativa de sobrevida, o tempo de contribuição, a idade, os quais objetivavam manter o trabalhador por mais tempo em atividade.

### 3.3.3 Emenda Constitucional nº 41: principais mudanças na previdência social brasileira

A implementação de mais um pacote de reformas referentes à previdência social estava mais uma vez relacionado com as medidas econômicas contracionistas que carregavam em seu bojo o ajuste fiscal e a elevação dos juros para atrair os capitais

---

<sup>38</sup> Segundo Ugino (2011) estabeleceu-se um teto de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais), reajustando-se o seu valor para manter o valor real. Assim, eliminou-se o teto de dez salários mínimos para o pagamento de benefícios das aposentadorias por tempo de serviço conforme estabelecia a Constituição. Aos que quisessem um valor superior de benefício, deveriam aderir à previdência complementar.

externos. E mais uma vez a ortodoxia liberal julgava que o déficit da previdência era um dos principais responsáveis pelos elevados gastos do Estado. Agora a instituição que estava na berlinda era a previdência dos servidores públicos (RPPS) que continha, segundo propaganda enganosa do governo Lula, um grupo seletivo de trabalhadores cujo valor das aposentadorias e outras “regalias” contrastavam enormemente com as aposentadorias dos trabalhadores do RGPS.

Cabe aqui ressaltar que a plataforma das reformas na previdência dos servidores públicos já era algo pretendido bem antes do governo Lula. O Banco Mundial (1995, 1997, 2001), por exemplo, já apontava para a necessidade de reformas no âmbito do funcionalismo público em documentos dirigidos especificamente para o Brasil. Um dos principais argumentos do Banco Mundial baseava-se nos benefícios generosos pagos a essa parcela da população que por sua vez impediam o governo de investir em transferências para os grupos mais necessitados.

De fato, esse argumento também foi utilizado indiscriminadamente na gestão do presidente Lula com o intuito de descaracterizar os direitos sociais conquistados pelos trabalhadores oriundos do serviço público. Convinha alardear que não era a classe trabalhadora que estava perdendo, mas, um grupo de privilegiados que recebiam altas pensões e vantagens pagas com dinheiro público. No entanto, as vantagens não provinham de uma parcela da classe trabalhadora e sim das manobras econômicas para sustentar o plano de estabilização, ou melhor, aprofundá-lo, como ocorreu na gestão do governo Lula.

A necessidade imperativa de reforma foi articulada, ainda na gestão de FHC, mais propriamente na segunda gestão (1999-2002) devido aos problemas advindos da crise cambial brasileira e da crise da Argentina em 2001. Para Filgueiras (2006a), a elevação da taxa de juros e os ajustes fiscais continuaram como carro chefe da gestão de FHC; no entanto, outras medidas foram tomadas para evitar a desvalorização do real em relação ao dólar. Entre elas o autor cita “uma política de ajuste fiscal permanente, com metas de superávit primário acima de 3% do PIB”.

Nesse sentido, Fagnani (2008, p. 8) aponta que “[...] a manutenção de taxas de juros elevadas acarretou um brutal endividamento público interno: entre 1994 e 2002, a relação dívida líquida/PIB passou de 30% para 60% [...]”. Percebe-se que o aumento da taxa de juros causa um efeito devastador na dívida pública o que implica no recorrente processo de ajustes fiscais. Além disso, uma taxa de juros alta incorre

negativamente sobre o investimento produtivo e conseqüentemente sobre a geração de empregos. Assim, esse círculo vicioso comprometeu o crescimento econômico<sup>39</sup> e conseqüentemente a obtenção de níveis considerados seguros de bem-estar da população (FILGUEIRAS, 2006b).

Os resultados do crescimento econômico brasileiro, como em grande parte da América Latina, no final da década de 1990, não foram consoantes às metas estabelecidas pelos organismos internacionais. Tais metas pautavam-se no reestabelecimento das economias que, em longo prazo, causaria uma retomada do crescimento econômico de forma que beneficiaria a população mais empobrecida. No entanto, como isso não ocorreu foi necessário redefinir as estratégias e elencar as prioridades em termos de modelo econômico e social para o ano 2000.

Dentro dessas metas constava a continuidade das reformas graduais aliadas à introdução de um modelo de política social focalizado, como foi abordado na primeira parte desta dissertação. Obviamente que a “inovação” da empreitada liberal não poderia ser estruturalmente diferente dos seus pressupostos básicos (juros altos, ajustes fiscais, endividamento do Estado, desemprego, etc.). Por isso priorizou-se, na gestão do governo Lula, a diminuição do teto do RPPS na busca de um maior desenvolvimento dos fundos de pensão e a consolidação do Programa Bolsa-Família, considerado o melhor e mais eficiente programa para combater a pobreza.

Porém, algum leitor desatento poderia indagar: a previdência brasileira continua viva e funcionando como um sistema público? Em parte é verdade, contudo, desde a década de 1990, sua existência formal prescinde da sua importância social. Em outras palavras, sua existência tem sido tratada como mera matéria técnica, como uma relação numérica e, portanto separada das demais políticas e da população. Decorre daí que sua importância social não é percebida para os mais os ricos, nem para uma grande parcela da classe média e muito menos para os mais pobres. Assim, mesmo que, em níveis diferentes de conhecimento, participação e acesso à

---

<sup>39</sup> Na segunda gestão de FHC, os níveis de crescimento do PIB foram mais reduzidos ainda, quando comparadas com as do 1º Governo; com exceção do ano 2000, nos outros três anos essas taxas ficaram abaixo de 2% em cada um deles. Com isso, as taxas de desemprego continuaram a crescer, chegando a mais de 19% na Região Metropolitana de São Paulo (FILGUEIRAS, 2006b, p. 9).

previdência, sua importância na proteção aos riscos sociais não é discutida e pretendida por boa parte da população brasileira.

Esse é o “nó” que se agravou e se fortaleceu a partir do governo do presidente Lula no Brasil: a reforma da previdência social e a instituição de políticas sociais focalizadas. Não se questiona aqui a melhora nas condições de vida nas parcelas mais pobres da população com a implementação do Programa Bolsa-Família, por exemplo. No entanto, discute-se a implicação real disso para o enfraquecimento da política previdenciária e a instituição de políticas que de fato toquem no cerne da questão social. É o que afirmam Filgueiras e Gonçalves (2009, p. 7),

O conceito de pobreza foi definido no sentido de possibilitar a separação desse fenômeno da implantação e da dinâmica do novo padrão de acumulação capitalista, sob a hegemonia do capital financeiro, bem como a adoção de políticas sociais focalizadas [...].

E nesse sentido, cada vez mais, se coloca a previdência social como um entrave ao crescimento econômico e utiliza-se disso como fonte para a fragilização da classe trabalhadora e não de seu fortalecimento. E foi nesses termos, portanto, que se constituiu a reforma da previdência no início do primeiro mandato do presidente Lula.

A reforma do governo Lula se constituiu de forma rápida e alijada da participação dos diversos setores da sociedade. E, além disso, o teor das mudanças não correspondia às expectativas que se colocava sobre um governo de esquerda de romper com a agenda das reformas estruturais instituídas na economia brasileira desde a década de 1990. Além disso, percebe-se que o discurso da utilização das políticas ortodoxas de forma provisória caiu por terra e transformou-se em um engodo (FILGUEIRAS; LOBO, 2003). Assim, além de seguir a agenda do governo anterior, houve um aprofundamento das manobras econômicas em prol da composição do superávit primário para saldar os acordos com o capital interno e externo.

Dessa forma, como constata Filgueiras e Lobo (2003), a política econômica consagrou-se através da elevação das metas do superávit fiscal, que saltou de 3,75% para 4,25% do PIB em 2003 e da manutenção de altas taxa de juros. Nesse sentido, a “opção” pela lógica de pensamento da ortodoxia, mais uma vez, se pautou nos altos gastos com a previdência social, ou melhor, os déficits dessa política que

comprometiam o investimento do Estado em outras áreas também importantes. Para Marques e Mendes (2004), a despeito do cenário tenebroso exposto pelo governo em 2003, a previdência social apresentou, no ano anterior, um superávit de R\$ 36,96 bilhões o que reforça a tese da defesa daqueles que defendem uma previdência pública – o culpado de fato foi o processo econômico, ou seja, os fatores externos a essa política.

Percebe-se que os problemas advindos da previdência social eram vistos pelo governo como algo endógeno e sem ligação com a agenda de ajustes estruturais e sem ligação com o financiamento da seguridade social exposto na Constituição de 1988 (FAGNANI, 2008). Alardear um suposto déficit sem de fato analisar as demais variáveis é simplesmente uma perversidade, o que demonstra o nível de vinculação do governo Lula com o capital financeiro internacional. Tal vinculação pleiteava o investimento nos fundos de pensão como o “salvador da pátria” para o crescimento e desenvolvimento do país.

Nesse sentido, o povo brasileiro, mais uma vez, pagava a conta dos caminhos tortuosos desenvolvidos para dar sustentação ao plano de estabilização. E foi através das reformas no Regime Próprio do funcionalismo público que se cumpriu mais uma etapa do desmonte dos direitos. No Quadro 11, se aponta as principais alterações na previdência social instituída pela Emenda 41. E como diz Marques e Mendes (2004, p. 10), tudo em nome da “justiça social”. Essa era a justificativa falaciosa do governo Lula para pôr em prática as mudanças na previdência do setor público civil.

<b>QUADRO 11 – CONTRARREFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>
- Os proventos dos servidores da União, dos Estados e dos municípios não poderão ultrapassar a remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal;
- Introdução da contribuição dos inativos e pensionistas;
- Estabelecimento do teto do benefício de R\$ 2.400,00 para os ingressantes no setor público e privado;
- Para a aposentadoria integral ficam estabelecidos os seguintes critérios: dez anos de carreira, vinte anos de serviço público e cinco anos no cargo de referência, trinta e cinco anos de contribuição se homem e trinta anos se mulher, sessenta anos se homem e 55 se mulher;
- O cálculo dos benefícios passa a ser feito pela média das contribuições para os servidores que não cumpriram ainda os requisitos da aposentadoria integral;
- Fim da paridade entre servidores ativos e inativos. Além disso, os benefícios de aposentadoria e as pensões não serão indexados conforme a inflação;
- Nova base de cálculo para pensões: o benefício será igual à remuneração ou o provento do servidor falecido até o teto do RGPS (R\$ 2.801,82), acrescido de 70% da parcela excedente a esse limite;
- Introdução da previdência complementar facultativa via fundos de pensão.

Fonte: Marques (2009); Ugino (2011); Brasil (2003b).

Dentre os pontos apresentados com relação às mudanças destaca-se a estipulação do teto de R\$ 2.400 para os ingressantes no sistema, a contribuição dos inativos e o fim da paridade entre os servidores ativos e inativos.

Esse novo regime previdenciário, previsto para os novos servidores, se constitui no centro da reforma, com efeitos no curto e no longo prazo. Com ele, redefine-se a natureza do Estado e do serviço público, desqualifica-se a função pública e desestimula-se o seu exercício, nivelando por baixo a previdência social pública e abrindo espaço para sua privatização parcial – com a conseqüente precarização do setor público e o aumento da insegurança para os novos servidores (FILGUEIRAS; LOBO, 2008).

De fato, como afirma o autor, essas mudanças remetem principalmente para a redefinição da natureza do Estado no cenário brasileiro. Percebe-se que o Estado foi se definindo e se redefinindo ao longo dos anos em que a política econômica e social está sendo submetida aos ajustes estruturais. Digo isso porque as mudanças na natureza do Estado não obedeceram a uma trajetória linear; ao contrário, foram

sendo determinadas, lado a lado, com o aprofundamento da trajetória liberal brasileira a partir da década de 1990. E ainda, determinantes para o seu sucesso.

Essa trajetória liberal carrega uma atualização do Estado Social frente às novas questões impostas pela reordenamento do sistema capitalista. A constituição dos direitos, mesmo que pese seu aspecto contraditório, foram decisivos para a classe trabalhadora sobreviver perante à exploração capitalista. No entanto, a cada novo ciclo do plano de estabilização, ou melhor, a cada momento de crise e acentuação da vulnerabilidade externa são retirados parte dos direitos.

Os moradores de Schilda possuíam um cavalo, cuja força era motivo de orgulho. Infelizmente, o trato do animal era oneroso; e ficou resolvido, então, para habituá-lo a dispensar o alimento, diminuir a cada dia em um grão a sua ração de aveia. Assim foi feito; mas, quando o último grão foi suprimido, o cavalo morreu. Os moradores de Schilda nunca entenderam o que aconteceu (MATIJASCIC apud FREUD, 2002).

O texto de Freud exemplifica muito bem a destituição dos direitos e o estado de privação com que a classe trabalhadora está sendo conduzida pelos sucessivos governos. Um elemento importante dessa empreitada é a utilização dos termos intrínsecos ao Estado Social, como universalização e igualdade como parte da retórica liberal. Esses conceitos não são abolidos, são redefinidos, assim como o Estado está constantemente sendo redefinido. Assim, a privação é escamoteada, falseada por uma apropriação indébita de conceitos que foram tão importantes na construção dos direitos sociais.

Além disso, as reformas da previdência tornam-se muito mais significativas quando analisadas à luz do pensamento do Banco Mundial sobre política social no capitalismo contemporâneo. E esse é o objetivo da parte seguinte – analisar as reformas da previdência entrecortadas pelo pensamento desse organismo. Tal importância creditada ao Banco Mundial nesse processo pauta-se nos objetivos constitutivos desse organismo, desde sua fundação, e como sua política de desenvolvimento e crescimento econômico está sendo incorporada pelo Brasil após a crise da década de 1980.

Essa análise nortear-se-á no modelo de política social estruturado pelo pensamento liberal do Banco Mundial que consiste no enfraquecimento dos objetivos sociais da previdência social pública e no fortalecimento das políticas fundamentadas na aquisição de capital humano e social. O sucesso dessas políticas não depende mais



da privatização da previdência social, ao contrário, é fundamental mantê-la como uma instituição pública porque assim, poderá ser num momento utilizada para fortalecer ideologicamente o seu contrário e, em outro, para manter níveis altos de superávit primário, mecanismo tão caro aos organismos internacionais.

Por fim, a influência do Banco Mundial será considerada mais forte à medida que as suas determinações econômicas são absorvidas pelos governos e também como essas mesmas determinações moldam um tipo de política social aprazível e funcional à hegemonia capitalista. Tal modelo não é puro e nem rígido, consiste num modelo híbrido. Ele é a soma das transformações econômicas e sociais numa determinada nação, tendo como pano de fundo os ajustes estruturais. Desse modo, não interessa tanto o caminho, mas, sim, seus resultados, que, ao final, tornam-se muito mais eficientes do que aquele estabelecido pelo próprio Banco Mundial.

## 4 A INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL NAS REFORMAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

### 4.1 Introdução

A influência da instituição Banco Mundial na política econômica e na política social brasileira vem crescendo desde a década de 1980. Tal crescimento está associado à crise brasileira no período supracitado e seguido pela adoção dos ajustes estruturais ancorados nos preceitos neoliberais. Segundo esse modelo, tais ajustes objetivavam a adequação da economia do país às mudanças do capitalismo mundial e que através dos quais seriam oferecidas condições reais de estabilização da economia e crescimento econômico.

Contudo, a “promessa” do crescimento econômico chegaria à medida que o país seguisse e aprofundasse a plataforma de medidas que incluíam, em seu conjunto, a desregulamentação da economia e do mercado de trabalho, as privatizações, os ajustes fiscais e a diminuição dos gastos sociais. Não por acaso, como analisa Fagnani (1999), essas medidas se mostravam incompatíveis com o projeto de desenvolvimento social recém-adotado no país e além do mais se transformavam no principal argumento para o desmonte dos direitos sociais.

Para o neoliberalismo só havia um caminho para resolver essa incompatibilidade que deveria ser pela via da destituição dos direitos e não pela revisão dos termos do acordo de ajustamento. Nesse sentido, o mercado passou a ser o centro pelo qual todas as instituições e relações sociais foram convergidas, destituindo-se assim o Estado dessa função. De fato, esse é o principal objetivo do neoliberalismo – destruir os princípios sociais estabelecidos a partir do Estado de Bem Estar Social. E no caso do Brasil, a diferença crucial residiu no processo de desmonte de um modelo de seguridade social que estava em processo, isto é, a caminho de sua efetivação.

Desde então, o Banco Mundial tem atuado como uma espécie de dinamizador e

qualificador<sup>40</sup> do programa de ajustes no Brasil. Tais funções outorgadas pela hegemonia capitalista objetivavam dar suporte às ações de desmonte do Estado pós Constituição-Cidadã e de buscar a efetivação de um modelo de crescimento econômico aliado das políticas sociais universais. Em rigor, de acordo com Tricarico (2007), nesse modelo, as políticas sociais são transformadas em meros aparelhos de gestão, onde, cada vez menos, são utilizados conceitos como proteção aos riscos sociais e sua cobertura. A palavra de ordem agora é gestão dos riscos, onde cada indivíduo se prepara (aquisição de ativos) para gerenciar os riscos que porventura vier a sofrer.

Note-se que a previdência social brasileira, apesar de ainda se constituir como uma política estatal, está se afastando progressivamente de atender, de fato, o conjunto de riscos a que a classe trabalhadora está submetida, como foi realizada através das reformas. Um exemplo disso é a avaliação dessa política apenas pelo prisma financeiro e o quanto ela contribui para a estabilidade econômica, tornando-a um mero aspecto das ciências atuariais. E desse modo, o sentido da proteção social, conquistado através dessa política, tornou-se obscuro e até desconhecido pela grande maioria da população.

Constata-se então que esse é o discurso que tem conquistado corações e mentes no país. E essa é a função primordial do Banco Mundial – tornar o modelo propugnado mais palatável em decorrência de sua pretensa aproximação com os problemas sociais do país e a promessa de diminuição da pobreza absoluta. Na verdade, é muito mais do que um discurso; constitui-se como um conjunto de ações que fogem da aproximação com qualquer componente teórico considerado indecifrável pela população e pela própria classe política, como ocorre quando se fala da previdência social.

Obviamente que não há pretensão aqui de julgar o mérito deste ou daquele programa, mas perceber essa tendência nas políticas sociais brasileiras. Isso significa ir além de afirmar simplesmente que as políticas são focalizadas ou consoantes aos ditames do Banco Mundial. Ou seja, ir além de um discurso

---

<sup>40</sup> O Banco Mundial tem atuado no Brasil através de assessorias técnicas e aconselhamentos sobre as reformas da previdência social e também sobre as políticas sociais de combate à pobreza. Tais funções asseguram à instituição um caráter mais de qualificar e dinamizar as reformas do que de impor seus projetos ao país. Porém, essa estratégia permite que, de forma gradual, o Banco Mundial afirme e reafirme, nas entrelinhas do projeto nacional, um modelo próprio de política social.

recorrente que pouco acrescenta ao debate e que carece de uma maior clareza nos argumentos.

De fato, há uma relação entre as políticas propugnadas pelo Banco Mundial e as políticas brasileiras como têm demonstrado inúmeros trabalhos acadêmicos (COELHO, 2012; PEREIRA, 2010). No entanto, como isso tem se estabelecido concretamente? Como o conjunto de ações do Banco Mundial tem influenciado o sistema público de previdência brasileira, mais precisamente, nas reformas que foram realizadas? Um dado importante decorre da mudança das ações do Banco Mundial em relação ao período do Estado desenvolvimentista. Percebe-se que, após a década de 1980, há um salto em termos de abrangência de suas proposições e também na diversidade de áreas em que o Banco passou a atuar,<sup>41</sup> principalmente a das políticas sociais.

Esse salto ou essa passagem é muito significativa para o entendimento da influência do Banco Mundial nas reformas da previdência. Embora sua capacidade de influenciar as nações em desenvolvimento tenha se tornado um dos principais objetivos, desde o seu surgimento na década de 1940, a sua ação concreta tem se metamorfoseado de acordo com a realidade em processo. Ou seja, conforme as transformações do capitalismo e há também uma espécie de adequação à realidade econômica e social das nações às quais ele se vincula.

Nesse sentido, o Brasil tornou-se, a partir de 2004, a pupila dos olhos do Banco Mundial pelo sucesso dos programas de combate à pobreza. Não por acaso, o sucesso do programa Bolsa-Família, no cenário da América Latina, foi associado pela mídia como proveniente do “Consenso de Brasília”<sup>42</sup> tal qual como seu antecessor em 1989 (Consenso de Washington). Ambos são considerados como

---

<sup>41</sup> A atuação do Banco Mundial com as políticas sociais tem crescido muito nos últimos vinte anos de forma que a instituição publicou até 2013 mais de 4000 documentos somente para a área de proteção social e trabalho, sem contar as demais áreas.

<sup>42</sup> Depois do neoliberalismo extremo do Consenso de Washington, que gerou mais de uma década social perdida, a América Latina experimenta exitosamente uma receita própria: o Consenso de Brasília, que conjuga economia de mercado e inclusão social. "O modelo brasileiro teve um impacto muito positivo como exemplo de que as coisas podem ser feitas de outra maneira: promovendo o crescimento sem renunciar à equidade social", diz José Rivera, secretário permanente do Sistema Econômico Latino-americano (SELA), em artigo publicado no site [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=21030](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=21030), em 7 de outubro de 2012.

práticas exitosas que se adequam perfeitamente à realidade econômica e social da América Latina.

Na verdade, a única diferença entre esses dois consensos é o caminho traçado, pois o conteúdo é o mesmo. O primeiro deles colaborou para o aumento da pobreza e das desigualdades sociais ao passo que o segundo veio com a promessa de curar as feridas causadas pelo seu antecessor. Contudo, não há como negar que ambos estão assegurando a continuidade dos ajustes, ou melhor, o aprofundamento deles.

Percebe-se que o ineditismo do Brasil quanto ao programa de combate à pobreza sugere uma maior autonomia do país com relação às decisões sobre a política social. Por outro lado, o Banco Mundial também se flexibilizou para atender às demandas urgentes de crescimento econômico e o aumento da pobreza que não aconteceram como previsto na década de 1990. Há um afastamento dos padrões mais rígidos de ajustes ditados anteriormente fato que possibilitou o crescimento das iniciativas nacionais que têm buscado estratégias para resolver as questões pendentes.

Porém, essa inovação caminha *pari passu* com o núcleo duro dos ajustes e com os resultados que atendem à dinâmica do Banco Mundial. Além disso, os resultados satisfatórios parecem incluir uma parcela da população não participante da política previdenciária. Esse discurso visa inserir, na proteção social brasileira, uma solução, que embora seja importante, trata apenas das consequências da pobreza e não de sua causa.

## **4.2 Reformas prescritas e reformas implementadas**

### **4.2.1 O Brasil sob a perspectiva do Banco Mundial: modelo ou antimodelo?**

O alcance do equilíbrio fiscal e atuarial<sup>43</sup> foi abordado, com frequência, nos documentos e foi um dos objetivos apontados para que o Brasil adotasse, com

---

<sup>43</sup> O Banco Mundial (2001) destaca que o equilíbrio fiscal e atuarial muitas vezes são tratados como idênticos por comentaristas sobre a reforma da previdência social no Brasil. De fato, é pouco provável que os saldos orçamentais e atuariais sempre coincidam. O equilíbrio fiscal em um sistema de repartição ocorre quando a contribuição total das receitas coincide com o total dos benefícios que estão sendo pagos; o equilíbrio atuarial relaciona aos benefícios esperados de um indivíduo com as contribuições passadas do mesmo indivíduo.

urgência, um pacote de reformas do sistema público de previdência social. O equilíbrio fiscal relaciona-se com a capacidade do Estado de honrar os compromissos com os benefícios através dos aportes fiscais e das contribuições sobre a folha de pagamentos. Ocorre que o alcance dessas metas dar-se-á mediante a correspondência entre as receitas das contribuições e o total dos benefícios pagos naquele momento (WORLD BANK, 2001).

Em contrapartida, equilíbrio atuarial, segundo o Banco Mundial, corresponde aos “[...] benefícios previstos de um indivíduo em relação com as contribuições passadas desse mesmo indivíduo” (WORLD BANK, 2001, p. 210). Ou seja, tal equilíbrio acontece quando há equivalência entre o montante com que o indivíduo contribuiu durante a sua vida laboral e o benefício que ele irá efetivamente receber na sua aposentadoria. Para o Banco Mundial as regras contidas no sistema previdenciário brasileiro, como as aposentadorias por tempo de serviço, as aposentadorias especiais e proporcionais, a fórmula do cálculo para aposentadoria e a redução de 5 anos para os rurais e para as mulheres permitem que as pessoas contribuam com um determinado valor e se aposentem com um valor muito maior, o que potencializa o desequilíbrio fiscal (WORLD BANK, 1995).

Para o Banco Mundial, uma das principais causas dos desequilíbrios fiscais e atuariais foi a ampliação dos direitos previdenciários durante a década de 1980, período esse em que para a instituição, o país jamais poderia alargar os gastos sociais devido à crise econômica e à instabilidade política oriunda dos insucessos dos planos econômicos. Segundo Marques et al. (2009), os anos compreendidos entre 1985 e 1988 foram importantes no que diz respeito à ampliação dos direitos previdenciários, os quais se iniciaram durante a gestão do presidente Sarney e culminaram na Constituição Federal de 1988. Dentre eles destaca-se a vinculação do benefício mínimo ao salário mínimo e a instituição da aposentadoria dos rurais por meio do regime de economia familiar.

É importante ressaltar que a trajetória do Brasil, na década de 1980, pode ser considerada pouco comum para os padrões do período. Enquanto a grande maioria dos países já tinha aderido às políticas neoliberais, ou pelo menos sinalizado nessa direção, o Brasil caminhava num processo de democratização e de ampliação dos direitos. Além do mais, o próprio modelo de Estado estava sendo questionado e ainda não havia consenso com relação ao modelo que deveria ser seguido. Por um

lado, apostava-se na reestruturação do Estado desenvolvimentista que pudesse proporcionar um salto na economia, tal como ocorreu nas décadas de 1960 e 1970 e, assim, criar bases sólidas para o financiamento da seguridade social.

Por outro lado, havia a pressão das instituições internacionais para que o país aderisse aos ajustes estruturais tal como fora acordado no Consenso de Washington em 1989. Para o Banco Mundial, a solução para os problemas econômicos e sociais do Brasil não vinha da adoção do neodesenvolvimentismo, conjuntamente com o alargamento de direitos, como aconteceu através da Constituição de 1988. Para Coelho (2012, p. 152), a função das instituições internacionais consistia em “[...] quebrar a resistência e apoiar alianças reformistas que facilitassem o caminho para o livre mercado”.

Nesse sentido, o Banco Mundial sustentava que o modelo de substituição de importações foi o responsável pelos problemas econômicos do país e pelo aumento do nível de desigualdades sociais. Então era preciso quebrar as resistências políticas para que o Brasil optasse por um modelo econômico voltado para fora, em consonância com a nova fase de reestruturação do capitalismo mundial (COELHO, 2012). A opção pela reforma da previdência nesse processo significava que o Brasil tinha condições de resolver os seus problemas estruturais e isso para a comunidade internacional era excelente, pois significava uma garantia para que o país continuasse a receber financiamentos externos.

A reforma da previdência era importante na medida em que seus déficits acarretavam o aumento dos gastos do governo e impactavam a economia como um todo, principalmente no que diz respeito ao pagamento dos juros da dívida externa. Por isso era importante para o Banco Mundial que o governo e a própria sociedade comprassem a ideia de que a população estava envelhecendo num ritmo superior aos países desenvolvidos; que a relação entre beneficiários e aposentados estava diminuindo; e que por sermos uma nação da periferia, com altos índices de informalidade, a previdência não se constituía como a melhor política para a população. Além de tudo, o déficit da previdência comprometeria o investimento do governo em áreas consideradas mais importantes, como educação, saúde e assistência o que inviabilizava o crescimento econômico e o bem-estar da população.

Ademais, o Brasil dispõe de um sistema tributário complexo com altas taxa de impostos sobre a folha de pagamentos, sendo considerada uma das mais altas da América Latina. Para a instituição, tal conjuntura relaciona-se com o aumento do desemprego e conseqüentemente com uma queda do número de contribuintes para a previdência social. Em suma, a previdência social era considerada a vilã do orçamento público e, na forma como se encontrava a política, inadequada para o Brasil. A solução apresentada pelo Banco Mundial, no caso a privatização, prometia cercar todas as variáveis possíveis que impediam o país de alcançar o crescimento econômico.

Com efeito, a previdência social apresentava problemas que consistiam da própria maturidade do sistema em que há diminuição do coeficiente de dependência, representado pela relação entre o número de contribuintes e o número de aposentados. Esses problemas ficaram mais sérios, a partir da década de 1980, devido à diminuição do crescimento econômico seguido de uma forte retração do mercado de trabalho. Nesse período, conforme estudo de Delgado, (2007, p. 9) “observa-se [...] uma forte tendência à desfiliação previdenciária, com redução apreciável da População Economicamente Ativa (PEA) vinculada à Previdência”.

Em contrapartida, o país, durante a década de 1980, se posicionou a favor de mudanças radicais com relação aos direitos e à cidadania. As forças sociais, os partidos políticos, os governantes e a população discutiram nas assembleias constituintes a forma como o país iria organizar a proteção social que culminou no desenvolvimento da seguridade social cujo financiamento abrange as políticas de previdência, saúde e assistência. Contudo, essa ampliação dos direitos não poderia ser implementada sem a devida contrapartida no que concerne aos tributos designados para o seu financiamento. Tais tributos basearam-se na contribuição sobre o lucro líquido (CSLL), o COFINS e o concurso de prognósticos, bem como a contribuição dos empregados e empregadores via folha de pagamentos.

Assim, os problemas decorrentes dos desequilíbrios fiscais e atuariais do sistema de seguro social pareciam resolvidos pela estruturação desse amplo aporte fiscal e ainda na expectativa de que a economia viesse a crescer nos próximos anos. Além do mais, o financiamento da previdência social não foi estabelecido somente pela contribuição sobre a folha de pagamentos, justamente porque, numa conjuntura



desfavorável, a empregabilidade e o pagamento dos benefícios não onerariam as contas do governo.

Em suma, o Brasil constituiu-se, durante a década de 1980, como um antimodelo para a ortodoxia neoliberal, pois numa conjuntura de mudanças abruptas nas economias latino-americanas, como a diminuição dos gastos sociais, o país apresentava um modelo de proteção social universalista com fortes traços dos Estados Welferianos. Porém, as resistências políticas foram quebradas no decurso dos acontecimentos econômicos e políticos da década de 1980.

Com o fracasso do Plano Cruzado – bem como dos demais planos que se seguiram na segunda metade da década de 1980 – e ao longo dos embates travados na Assembleia Constituinte (1986-1988), o projeto neoliberal foi se desenhando e se fortalecendo, passando do campo meramente doutrinário para se constituir em um programa político, com a formação de uma percepção, entre as diversas frações do capital, de que a crise tinha um caráter estrutural e, portanto, que o MSI havia se esgotado e que o projeto neodesenvolvimentista era incapaz de responder aos problemas por ela colocados (FILGUEIRAS apud BIANCHI, 2006, p. 182).

Obviamente que esse percurso do Brasil não foi tão simples como está sendo relatado aqui, porém desenvolver com mais profundidade essa questão extrapolaria os limites deste trabalho. O mais importante desse processo é a relação entre a adoção das práticas neoliberais com a efetivação das reformas da previdência social, que teve o Banco Mundial como mediador. Nesse sentido, o Banco Mundial começou a atuar, junto aos países da América Latina, como um instrumento de mediação entre as novas diretrizes do capitalismo contemporâneo e as economias em desenvolvimento. Os ajustes estruturais transformaram-se no vínculo inicial desse processo porque reuniu, num mesmo momento, a vulnerabilidade das economias devido à crise da dívida e a forma com que a ajuda financeira foi conduzida pelos organismos internacionais, quais sejam os empréstimos de ajustamento estrutural e os empréstimos setoriais.

Quando o Banco Mundial estruturou a modalidade de empréstimos de ajustamento estrutural em 1980 pensava-se que a crise era um problema de liquidez e que seria resolvida em curto prazo. No entanto, como afirma Coelho (2012, p. 165), “Em meados da referida década, já não se pode jogar para debaixo do tapete que o problema não era de liquidez. A resposta para o fracasso dos programas

heterodoxos de estabilização é a construção do programa político neoliberal [...]”. Nesse sentido, foram criadas outras modalidades de ajuda, como os empréstimos setoriais com o intuito de enquadrar as economias aos programas de ajuste, sem parecer que a autonomia dos países estava sendo posta em segundo plano (COELHO, 2012).

Para o Banco Mundial, a crise consubstanciava-se como uma crise de modelo, tornando-se necessário construir um consenso na América Latina de que o Estado desenvolvimentista foi o culpado pela crise e qualquer tentativa de retomada desse modelo recairia na estagnação da economia. E o exemplo do Brasil, ao adotar sucessivos planos econômicos na tentativa de estabilizar a economia, foi de fato a experiência que o Banco Mundial necessitava para corroborar sua tese sobre a inadequação do modelo desenvolvimentista. Assim, para o Banco Mundial, as políticas neoliberais representavam as políticas apropriadas para a estabilização da economia seguida de crescimento econômico (COELHO, 2012).

Tais políticas pautavam-se na abertura comercial e financeira, na reestruturação do Estado, na reestruturação produtiva e nas reformas institucionais (FILGUEIRAS, 2006a; COELHO, 2012). Conforme Filgueiras (2006b), a implementação do projeto neoliberal no Brasil iniciou-se no governo Collor através da ruptura com o modelo desenvolvimentista seguido da adoção das primeiras ações. Porém, a sua consolidação aconteceu, de fato, na primeira gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso com a adoção do Plano Real.

É importante ressaltar que o plano de estabilização mencionado não pode ser classificado apenas como uma opção política brasileira. No Consenso de Washington, já se discutia as bases para a estabilização das economias da América Latina justamente porque o equilíbrio da economia se constituía como um pré-requisito para os planos de ajustamento e crescimento econômico (COELHO, 2012). Quando a ortodoxia liberal se deu conta de que a crise não era apenas uma crise de liquidez, que era uma crise estrutural, deu início às discussões sobre a forma com que o crescimento econômico das economias seria conduzido.

Nesse sentido, o Plano Real significava para o Banco Mundial uma garantia de renegociação dos empréstimos mais antigos e o prosseguimento da negociação de novos contratos com o Brasil (BEHRING, 2003). Não foi por acaso que o Banco Mundial, exatamente após a implementação do Plano Real, publicou, de forma

sistemática, estudos e pareceres sobre a previdência social brasileira. Neles concluiu que o país não tinha condições financeiras de honrar os compromissos com tal política, principalmente porque os déficits aumentavam ano a ano, desde a crise dos anos 1980 e também pela ampliação dos benefícios pela Constituição Federal de 1988.

Além dos mais, a previdência social não se constituía como a política social mais adequada para a realidade brasileira justamente porque ela não atingia os grupos mais pobres. Segundo a lógica do Banco Mundial, havia uma grande generosidade nas regras de concessão dos benefícios, o que ocasionava altas taxas de reposição para os grupos com maior renda. Nesse momento, a voz do Banco Mundial soava uníssona na América Latina em direção à privatização da previdência social. Entretanto não havia de fato a inclusão das particularidades econômicas e sociais de cada país que poderiam corresponder a saídas diferenciadas, muito embora a trajetória do Brasil com relação às políticas sociais tenha sido única em todo o continente.

Percebe-se que, na mesma medida em que o Brasil poderia ser classificado como antimodelo durante a década de 1980, pela universalização das políticas sociais, na década de 1990, ele se consubstanciou num modelo de adequação às práticas neoliberais. Seguindo o argumento de Melo (2004), percebe-se que o mais interessante desse processo é que o Brasil tornou-se um “modelo” de boas políticas sociais a partir de uma trajetória errática, sem precedentes na América Latina. Quando se fala em modelo, pensa-se num país cuja trajetória se apresenta, de forma regular, cumpre rigorosamente as etapas dos ajustes estruturais e adota as reformas da previdência necessárias no tempo certo. De fato, essas características não correspondem ao Brasil; o país foi muito mais “inovador” do que simplesmente cumpridor de uma trajetória.

Essa inovação não significa total descumprimento das exigências do Banco Mundial, denota a adoção de um caminho alternativo para atingir tais exigências. Primeiro o Brasil constituiu-se como um antimodelo, pois implementou um sistema de seguridade social durante a década de 1980, num período de instabilidade econômica e ajustes estruturais. Logo depois, no início da década de 1990, iniciou sua trajetória de adesão à agenda neoliberal de forma acelerada, e colocou a previdência social no epicentro da crise fiscal do governo. Mesmo em que pese à rápida adesão às

práticas neoliberais, ainda assim, observa-se certa dificuldade por parte do governo com relação a uma mudança radical no sistema de repartição, seja por questões econômicas e/ou políticas. Ademais, foi somente em 1998, depois de muitos embates políticos e crises externas que afetaram a estabilização da economia, que as primeiras reformas foram efetivadas.

Além de tudo isso, nota-se que as políticas mais abrangentes, como a previdência social dos rurais e a vinculação do benefício mínimo ao salário mínimo não foram extirpadas com as reformas. Ao mesmo tempo, muitos direitos foram desmontados, como aconteceu a partir da instituição do fator previdenciário, em 1999, e a reforma do RPPS em 2003. E por fim, percebe-se que foram preservados os benefícios da previdência para os grupos mais pobres e foram instituídos os programas focalizados de transferência de renda, que se tornaram uma das maiores inovações do Brasil no combate à pobreza no país.

Ressalte-se que a trajetória errática do Brasil foi se constituindo ao longo das décadas de 1990 e 2000 com a anuência do Banco Mundial. A instituição tinha conhecimento do peso que seria para o Estado arcar com os custos de transição de um regime de repartição para um regime de capitalização. Havia também uma questão importante que foi a preservação dos direitos básicos para os grupos mais pobres citada, de forma recorrente, nos documentos do Banco Mundial. A princípio, o Banco Mundial foi contra a previdência social dos rurais, porém, no início dos anos 2000, já se podia notar uma grande satisfação da instituição pelas consequências positivas desses benefícios para o combate à pobreza nas áreas rurais.

Com relação à posição, aparentemente pacífica do Banco Mundial, referente à inércia do governo brasileiro em realizar as primeiras reformas da previdência social também existe uma justificativa. Para Melo (2004), além das condições políticas internas, havia por parte do Banco Mundial a confiança na alta carga tributária brasileira que auxiliaria os governos a financiar os déficits, pelo menos temporariamente. Além disso, no final da década de 1990, os novos estudos relacionados à previdência social, conjuntamente com os resultados das experiências negativas dos países que privatizaram a previdência social, culminaram na desconfiança do próprio Banco Mundial sobre a legitimidade do sistema de três pilares.

Por fim, a trajetória errática brasileira consolidou a posição do Banco Mundial como apoiador das iniciativas nacionais, o que confere à instituição uma legitimidade muito maior do que simplesmente um mero mandatário das políticas neoliberais. Essa nova estratégia do Banco Mundial foi articulada, a partir do ano de 1995, com o início da gestão do presidente Wolfensohn, quando a instituição estava sendo severamente criticada pela sua participação catastrófica nos ajustes das economias em desenvolvimento. Dessa forma, novas iniciativas foram criadas para tentar resgatar o prestígio do Banco Mundial na condução das reformas junto aos países da periferia e principalmente combater a pobreza potencializada pelos ajustes estruturais gerenciados pela instituição.

Com efeito, o Brasil como retardatário na adoção das reformas, foi “contemplado” pelo arrefecimento do ideário posto pelo sistema de três pilares e também pelas novas iniciativas maciças do Banco Mundial em projetos relacionados com a redução da pobreza durante os anos 2000. Assim, no próximo item procura-se confrontar as propostas de reforma do Banco Mundial para o Brasil, levando-se, ainda, em conta a evolução dessas propostas e a posição do Brasil frente a essas determinações.

#### 4.2.2 A implementação das reformas

Quando o Brasil realizou as primeiras reformas da previdência social, no ano de 1998, muitas coisas estavam mudando na trajetória do Banco Mundial, as quais refletiram intensamente nos caminhos que o país trilhou na definição do seu sistema de proteção social. Durante a década de 1980 e meados da década de 1990, a atuação do Banco Mundial tinha um lastro muito mais visível com as proposições mais duras dos ajustes estruturais, de forma que sua intervenção foi bastante criticada pelos países mutuários. Percebe-se que, naquele momento, sua atuação não tinha muita diferença das políticas de curto prazo do FMI, distanciando-se sobremaneira da sua vocação de proponente e financiador de políticas voltadas para o desenvolvimento.

Nesse sentido, Pereira (2011) afirma que o Banco Mundial, durante a década de 1980, que correspondeu em grande parte à gestão do presidente Clausen (1981-1986) abandonou os projetos vinculados à diminuição da pobreza e o efeito derrame tão propagado anteriormente na gestão Macnamara (1968-1981). O discurso, presente na década de 1980, concentrava-se nas críticas ao modelo desenvolvimentista e na proposição de uma agenda de reformas de cunho neoliberal para os países em desenvolvimento que previa a abertura da economia e o fomento às políticas de exportação. Nesse momento, a crise tinha sido apontada pelos organismos internacionais como um problema de solvência que deveria ser resolvido através da renegociação da dívida em troca dos países seguirem uma cartilha de medidas de estabilização financeira de curto prazo.

Face ao exposto, o Banco Mundial vinculou-se ao FMI no socorro aos países sob a forma de empréstimos de ajustamento. Com a decretação da moratória pelo México, em 1982, os países desenvolvidos que integravam o G7 se organizaram na tentativa de evitar um efeito cascata na América Latina e adotaram estratégias mais duras. Assim, o Banco Mundial passou a atuar conjuntamente com o FMI através dos empréstimos de ajustamento (SALs), pois o diagnóstico da dívida já havia sido feito e o remédio pautava-se no socorro imediato e não em propostas e estratégias para as soluções de longo prazo. Dessa forma, a expectativa do centro hegemônico do capitalismo era de que em alguns anos as economias voltariam a crescer e o pagamento da dívida estaria garantido (PEREIRA, 2008).

Por outro lado, segundo estudo de Coelho (2012), os países mais importantes economicamente na América Latina não aceitaram, de forma tão pacífica as condicionalidades provenientes dos empréstimos que significava a perda de parte da autonomia dos governos. Assim, foi criada pelo Banco Mundial a modalidade de empréstimos setoriais (SECALs), cuja estratégia principal recaía na fragmentação do auxílio em áreas ou setores da economia e significava que o “[...] programa do Banco ganhou aprofundamento, extensão e mais poder de pressão” (Pereira, 2008, p. 171). De fato as duas modalidades de empréstimos tinham a mesma natureza, porém, através dos empréstimos setoriais, o Banco Mundial poderia atender a interesses mais específicos no interior dos países.

Tais interesses estavam atrelados à esfera financeira e em áreas cuja elite empresarial do país tinha maior poder de pressão junto ao governo. Ao fragmentar a

ajuda em setores, o Banco Mundial gerava uma ideia de investimento ao contrário dos empréstimos de ajustamento que significavam essencialmente um contrato estabelecido de forma unilateral para pagamento de uma dívida. Essa noção de investimento significava para o Banco Mundial um acesso maior a um conjunto de setores importantes da economia o que reestabeleceria a oportunidade para disseminar um caminho de crescimento econômico em bases neoliberais, e, ainda atuar como um mediador entre o Estado desenvolvimentista, já fragilizado, e a possibilidade do crescimento econômico através do modelo neoliberal (PEREIRA, 2008).

Nesse sentido, o Brasil, mais do que qualquer outro país da América Latina, apresentou uma trajetória de sucesso quanto ao desenvolvimento industrial no período desenvolvimentista, tanto pela diversificação do complexo industrial, quanto pelo crescimento das exportações. Essa dinâmica, somada à extensão do país e à heterogeneidade de demandas, tornaram muito mais difícil uma adesão imediata ao neoliberalismo como queria o Banco Mundial. Mesmo com a crise do Estado desenvolvimentista ainda não havia um consenso dos setores mais importantes da economia sobre os caminhos que o país deveria adotar para, em médio e longo prazo, voltar a apresentar níveis de crescimento satisfatórios (FIORI, 1994).

Em contrapartida, o Banco Mundial mudou o discurso referente à crise e apertou o cerco em torno da constituição de um pacote de medidas, de cunho ortodoxo, para a estabilização das economias da América Latina. Apesar de já ter sinalizado anteriormente sobre a inadequação do modelo econômico voltado para dentro e sobre a ineficiência do Estado na condução desse processo, agora, de fato, esse argumento tornou-se a base para a explicação dos problemas econômicos e sociais dos países da América Latina. A partir do momento em que as economias não responderam adequadamente aos empréstimos de ajustamento, ficou mais claro que a questão da crise não seria resolvida, em curto prazo, e portanto não se constituía apenas como uma crise de solvência.

Desse modo, durante a década de 1980, caminhava, lado a lado, o processo de instrumentalização da crise, via empréstimos pelos organismos internacionais, e a indefinição do Brasil quanto à adoção de medidas de cunho ortodoxo. Tal indefinição não significava uma mera negativa aos organismos internacionais e sua influência; significava sim que o país estava atravessando um período histórico de mudanças

na relação entre sociedade e Estado que questionava um tipo de desenvolvimento que, embora tivesse propiciado crescimento, não alcançou os grupos mais pobres. Além disso, como foram apontadas acima, as conquistas na esfera produtiva não seriam fáceis de desmontar, até porque o país aderiria prontamente a uma reespecialização produtiva, o que representaria um retrocesso nos avanços já consolidados em sua capacidade produtiva.

Essas questões nos levam a afirmar que a inadequação da economia e da política brasileira em relação a um modelo propugnado pelos organismos internacionais para a América Latina concorreu para que o país se constituísse como um antimodelo durante a década de 1980. Primeiro, havia a intenção do próprio governo e de alguns setores da economia em reestruturar o modelo desenvolvimentista e, de fato, foi o caminho percorrido durante a década de 1980, muito embora tenha fracassado. Em segundo lugar, ampliou os direitos para a população, na Constituição de 1988, num momento em que a saída para a crise, para a ortodoxia liberal significava a destituição dos direitos e a diminuição dos gastos sociais do governo.

Nesse sentido, a influência do Banco Mundial sobre o Brasil só ganha sentido ao se cruzar as trajetórias dos atores envolvidos. Tanto o Brasil, quanto o Banco Mundial foram atravessados pelas mudanças no cenário mundial, e, conseqüentemente, recrutaram novas estratégias para se adequarem à nova realidade em processo. As trajetórias, ora se afastam, como aconteceu durante a década de 1980, ora se aproximam, como tem acontecido desde a década de 1990 até os dias atuais. Ademais, esse processo é marcado pelo nível de concordância do governo brasileiro aos ajustes estruturais e como o Banco Mundial se posiciona a partir de tal decisão.

Nesse aspecto, Millet e Toussaint (2006), ao tratar das questões sobre a dívida e a atuação dos organismos internacionais, pontuam que nem todos os países receberam o mesmo tratamento da instituição. Ainda que os autores não tratem do caso específico do Brasil nessa discussão, esse argumento pode ser facilmente transferido para a análise da relação do país com o Banco Mundial. Assim, muito embora o pacote de ajustes tenha sido endereçado a todos indistintamente e eles tenham sofrido as conseqüências desastrosas desse processo, na prática, a trajetória da política e da economia do Brasil, combinada com a evolução dos



instrumentos de consolidação da influência do Banco Mundial tiveram um peso muito maior.

O tratamento “diferenciado” dado ao Brasil não é fruto da “bondade” do Banco Mundial; repousa na trajetória singular do Brasil que, de certa forma, exigiu novos esforços e instrumentos por parte do Banco Mundial para que suas ideias fossem acatadas e proporcionassem um caminho considerado seguro para o desenvolvimento. Em suma, essas novas exigências e desafios alteraram a forma com que o Banco Mundial deveria gerenciar o processo de ajustes, como aconteceu com as reformas da previdência social no Brasil.

Mesmo quando o Banco Mundial atuava de forma mais dura e prescrevia um modelo único de reformas, como aconteceu em 1994, através do documento *“Envelhecimento sem Crises”*, o Brasil foi impedido de atender a essas recomendações. Em primeiro lugar, pela impossibilidade de o Estado arcar com os elevados custos de transição de um sistema público para um sistema privado, muito embora houvesse projetos de ordem governista e de instituições privadas que corroboravam da proposta do Banco Mundial. Em segundo lugar, uma questão que também impedia uma mudança dessa magnitude diz respeito à ampliação dos direitos oriundos da Constituição de 1988, em que conquistas históricas foram consolidadas no cenário nacional.

Ao mesmo tempo em que o Brasil apresentava dificuldades de realizar reformas na previdência, mesmo as reformas de cunho não privatizante, o Banco Mundial já se afastava de sua proposição anterior condicionada ao modelo de três pilares. Tal afastamento correspondeu aos novos desafios impostos pela realidade em processo que pela análise de Gonçalves (2003, p. 38), revela “[...] interrupções de tendências, rupturas e reversão de tendências”. Essa reversão de uma tendência de privatização dos sistemas públicos de previdência que vinha se estruturando na América Latina e aos quais muitos países aderiram, fundamenta-se na própria inabilidade do Banco Mundial em instituir processos tão complexos nos países em desenvolvimento sem um devido aprofundamento das suas devidas especificidades. Nesse sentido, estudiosos sobre assuntos relacionados à previdência, como Matijascic e Kay (2007, p. 2) afirmaram que a defesa das reformas pelo Banco Mundial gerou expectativas nos países que a adotaram.

Existia a expectativa de que a concorrência entre as administradoras de fundos de pensão melhorassem a qualidade da gestão e reduzissem os custos; era esperado que a sistemática de contas individuais, aliadas, em vários casos, a uma redução nas alíquotas de contribuição que associaram explicitamente as contribuições efetuadas aos benefícios a serem pagos servissem de estímulos para a regularidade na transferência de recursos, aumentando a cobertura em relação à PEA e aos beneficiários em potencial; seria possível reduzir os riscos fiscais em relação à proteção social, pois cada um dependeria de seus esforços para ter acesso a benefícios; aumentaria a poupança nacional o que, em contrapartida, resultaria num crescimento mais acelerado das economias; e ocorreria um aumento nos níveis de capitalização e de atividade nas bolsas de valores, dando impulso dinâmico decisivo para a retomada sustentada do crescimento do PIB em patamares elevados.

No entanto, o balanço das reformas demonstra que os países que efetuaram mudanças estruturais na previdência social não alcançaram os resultados esperados como já foi analisado anteriormente. Os primeiros documentos do Banco Mundial direcionados ao Brasil, como o *“Brazil Social Insurance and Private Pensions”* (1995) e o *“Reforming Social Security: Lessons From International Experience and Priorities for Brazil”* (1997), embora tivessem um vínculo ainda forte com as prescrições do documento *“Envelhecimento sem Crises”*, publicado em 1994, já apontavam os problemas que uma possível privatização da previdência social acarretaria para o país.

Percebe-se que a impossibilidade de o Brasil privatizar a previdência social fez com que o Banco Mundial institísse diretrizes diferenciadas para que o país pudesse realizar mudanças no sistema público de previdência. Isso demonstra que a influência do Banco Mundial nas reformas do Brasil foi se constituindo menos de forma impositiva e mais a partir de “[...] avanços graduais apoiados na participação ampliada e na formação de consensos junto ao governo federal e aos governos estaduais” (GONÇALVES, 2008, p. 10). Essa participação ampliada ganhou fôlego a partir da adesão do Brasil à agenda neoliberal no início da década de 1990 e se consolidou com a instituição do Plano Real no governo de FHC.

Nesse sentido, Nakatani e Oliveira (2010) ao discorrerem sobre a trajetória da política econômica brasileira, a partir da década de 1990, afirmaram que a articulação e a disseminação das propostas neoliberais foram feitas por intelectuais com formação no exterior e alguns deles também com atuação em instituições financeiras internacionais. Com base nessas informações é que o economista Pedro Malan (atuou como diretor do BID) integrou a equipe de FHC, tanto na fase

embrionária do Plano Real, quanto na posição de Ministro da Fazenda, entre os anos de 1995 e 2002. O Plano Real significava para os organismos internacionais uma garantia de continuidade das medidas prescritas no Consenso de Washington e também uma via pela qual o país pudesse apresentar, em médio e longo prazo, crescimento econômico e menor nível de desigualdade social.

Quanto ao Brasil, havia a necessidade de apresentar aos credores internacionais que o país estava fortalecendo sua economia e, portanto gerando condições de formação do superávit primário para o pagamento da dívida externa. Tudo isso à custa de uma política fiscal baseada no aumento expressivo dos impostos e na diminuição dos gastos sociais do governo, somado a estratégias de juros altos e valorização do real para que se alcançasse a estabilidade monetária. As medidas fiscais, por exemplo, criaram um ambiente muito mais hostil à empregabilidade, pois se elevaram as despesas oriundas da contratação da mão de obra no país. O governo, nesse sentido, apareceu com uma receita pronta para tratar do problema, incluindo no pacote a flexibilização dos contratos de trabalho e o fomento aos fundos de pensão (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010; CAPELAS; NETO; MARQUES, 2010).

Nota-se que com a introdução do Plano Real as reformas da previdência social tornaram-se muito mais urgentes. Primeiro porque o governo precisava conter os gastos sociais e essa política vinha sendo tratada como a principal vilã devido aos constantes déficits propagados pela ortodoxia liberal. Em segundo lugar, havia a necessidade de se modernizar a economia, tornando os nossos produtos mais competitivos no mercado mundial e conseqüentemente a diminuição do custo no Brasil. No entanto, tal custo foi reduzido a expensas da flexibilização dos contratos de trabalho e não através da diminuição dos tributos, o que acarretou contratações por meios precários, desemprego e aumento da informalidade no país.

Nesse sentido, o relatório do Banco Mundial (1999, p. 1) confirma a urgência com que foram tratadas as mudanças na previdência ao assegurar que

[...] o governo fez da reforma da previdência social a peça central de sua estratégia de ajustamento, não só para o retorno fiscal, mas, também como um sinal para os mercados financeiros internacionais de que o governo é capaz de enfrentar com sucesso seus problemas estruturais.

Nesse momento, o pensamento recorrente entre os estudiosos da previdência social encabeçados pelo Banco Mundial era de que o sistema de repartição constituía-se

muito mais como um problema fiscal para o Estado, um entrave para a economia, do que exatamente uma política social instituída para assegurar a cobertura do risco velhice.

Além disso, segundo a lógica do Banco Mundial, a cobertura do risco velhice promovido pelo Estado brasileiro não era compatível com o estágio de desenvolvimento das forças produtivas do país. Segundo eles, os países que desenvolveram políticas de bem-estar estavam num estágio de desenvolvimento muito superior às nações em desenvolvimento, com altos níveis de produtividade, crescimento da economia e pleno emprego que garantiram o financiamento das políticas sociais. Além disso, o mundo tinha mudado e aquelas nações consideradas como exemplos de universalização das políticas sociais entraram em crise e as bases em que foi desenvolvido o Estado de bem-estar social, quais sejam o fordismo e o keynesianismo estavam sendo severamente questionadas.

Nessas circunstâncias, o Banco Mundial (1995) apresentou para o Brasil a opção de manter o atual esquema de repartição, o que representaria a redução das aposentadorias referentes ao primeiro pilar combinado com o robustecimento do terceiro pilar, que corresponde à adesão voluntária à previdência complementar. Dentro desse desenho, o Banco Mundial (1995) apontou uma série de mudanças<sup>44</sup> que o Brasil deveria efetivar na previdência social com o objetivo de alcançar o equilíbrio fiscal e atuarial:

- Reduzir o benefício mínimo;
- Direcionar o financiamento das aposentadorias dos rurais para os impostos gerais, ou seja, para a assistência social;
- Substituir a concessão dos benefícios com base no tempo de serviço para tempo de contribuição;
- Eliminar a regra de concessão dos benefícios baseada nos últimos 36 meses de contribuição;
- Definir uma idade mínima para a aposentadoria (65 anos para homens e 60 para mulheres);
- Estabelecer um teto para o recebimento dos benefícios;

---

<sup>44</sup> Essas mudanças prescritas pelo Banco Mundial serão analisadas ao longo do texto.

- Reduzir as desigualdades dos benefícios entre os trabalhadores do setor privado e os trabalhadores do setor público;
- Reestruturar o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) para melhorar as receitas e reduzir a evasão;
- Regulamentar a previdência complementar.

Tais propostas do Banco Mundial para o redesenho da previdência social brasileira acompanham também as mudanças da agenda da instituição a partir de 1995. Pereira (2010) descreve muito bem essas mudanças ao reforçar logo no título do capítulo 6 de seu livro<sup>45</sup> conceitos como “[...] reciclagem e dilatação do programa político neoliberal”, a partir de 1995, (início da gestão do presidente Wolfensohn) que confirmam a importância do cruzamento das trajetórias do Brasil e do Banco Mundial. A fase em que o Brasil realizou as reformas, entre os anos 1998 e 2003, compreende também o reordenamento da agenda do Banco Mundial visando à sustentabilidade do programa neoliberal.

Quando se fala aqui em mudança da agenda do Banco Mundial significa que a instituição necessitou recrutar novos instrumentos para que as práticas neoliberais continuassem a ganhar respaldo dentro das economias em desenvolvimento visto que as críticas a esse modelo, como o fraco crescimento das economias e a acentuação da pobreza, colocavam em risco a legitimidade da instituição. Houve de fato muito mais uma “maquiagem” no processo de controle das nações do que uma modificação na essência do pacote de ajustes e com isso pretendeu-se tornar a base neoliberal menos visível e as reformas mais palatáveis para o conjunto de países da América Latina.

Através da análise documental foi possível perceber, de forma clara, as mudanças de posição do Banco Mundial com relação às reformas da previdência social. A instituição procurou se afastar de um modelo único de reformas, cunhado durante a década de 1980, e ainda durante grande parte da década de 1990. A estratégia atual revela uma atuação mais condicionada às particularidades de cada país o que confere à instituição uma característica de flexibilidade frente aos problemas encontrados nas economias em desenvolvimento. Além do mais, também se

---

<sup>45</sup> O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944-2008.

manifesta para o mundo como uma instituição que agrega novos valores, como participação da sociedade civil na elaboração dos projetos, o apoio ao combate à pobreza e principalmente a adesão às iniciativas nacionais.

Nesse sentido, ressalta-se que do primeiro grupo de mudanças sugeridas pelo Banco Mundial, citadas acima, até os relatórios dos acordos publicados, na década de 2000, há um grande salto. Muitas sugestões foram aceitas e, em contrapartida, outras não foram contempladas. Ainda, dentro dessas últimas, percebe-se que, em alguns pontos, o Banco Mundial cedeu às iniciativas do Brasil, como o caso da aposentadoria dos rurais que será abordado mais à frente. Quanto ao Brasil, nota-se que, embora aparentemente não tenha havido mudanças mais duras tal qual como aconteceu no Chile, o regime de repartição do país vem perdendo muito das suas características iniciais. Tais características baseiam-se no atendimento do conjunto da classe trabalhadora, a noção de solidariedade entre as gerações e mesmo sua característica principal proveniente da Constituição Federal de 1988 que é sua integração às políticas de assistência e saúde que forma a seguridade social brasileira.

Essa integração foi, ao longo das décadas de 1990 e 2000, e se tornou desmontada. A previdência social está, cada vez mais, sendo tratada como parte das ciências atuariais e, portanto importante no que diz respeito aos aspectos do equilíbrio fiscal e atuarial. De fato, essas matérias também são relevantes, porém, não significam que essa política tenha que ser vista e analisada somente por esse prisma. Essa visão negativa da previdência social chegou propositalmente ao conjunto da classe trabalhadora, fruto de uma maciça campanha por parte da ideologia neoliberal, a cada dia mais frágil, visto que um dos principais elos, que é o financiamento, foi aos poucos desmontado. Nesse sentido, a política previdenciária tornou-se um instrumento de legitimação dos princípios da ortodoxia liberal. A princípio, os sistemas de repartição foram quase que descartados, considerados inadequados para a fase contemporânea do capitalismo e um problema fiscal para o Estado. Logo que as medidas oriundas dos ajustes estruturais não alavancaram as economias dos países em desenvolvimento, agravadas pela profusão dos problemas sociais, os regimes de repartição foram novamente recrutados. Agora, eles são importantes na medida em que podem contribuir para o combate à pobreza e através disso reverter o quadro de instabilidade social associado às políticas do Banco Mundial.

Percebe-se que esse movimento de reversão de tendências é dinâmico e muito comum na trajetória de um organismo associado aos interesses do centro do capitalismo. As tendências são revertidas, excluídas ou mesmo aprimoradas de acordo com a situação concreta, ou melhor, de acordo com os desafios impostos pela própria realidade em que se atua. É nesse sentido que buscamos neste trabalho apontar a influência do Banco Mundial nas reformas da previdência social brasileira, ou seja, por detrás dessa reversão de tendências reside uma ação, uma estratégia do Banco Mundial para que sua influência, seu poder continue a ditar os caminhos na economia e, mais recentemente, na política social dos países em desenvolvimento.

Nas próximas linhas, analisaremos os pontos propostos pelo Banco Mundial sobre as reformas da previdência e de que forma eles foram efetivados ou não efetivados no Brasil. Tal análise funda-se nos critérios apresentados na introdução que, ao longo dos demais capítulos, foram retomados e discutidos.

#### 4.2.3 Quanto ao fomento da previdência complementar

Para o Banco Mundial (2001), o Brasil deveria diminuir o primeiro pilar à custa do enfraquecimento dos direitos dos grupos que recebem os maiores salários, como o funcionalismo público, e criar instrumentos para o crescimento do mercado dos fundos de pensão<sup>46</sup> no país.

A cobertura restrita do terceiro pilar do seguro de velhice é algo surpreendente para um dos países com um dos mercados de capital mais sofisticados de todo o mundo em desenvolvimento. Dada essa potência institucional as razões prováveis disso são o tratamento tributário desfavorável para as contas de aposentadoria, uma estrutura inadequada de regulamentação e supervisão que não inspira confiança dos investidores e a generosidade do primeiro pilar das pensões não financiadas. [...] A redução da carga fiscal e dos benefícios prometidos nos sistemas de

---

<sup>46</sup> Trataremos aqui somente da previdência complementar fechada que tem como objetivo instituir planos de benefícios previdenciários. Para Paixão (2006, p. 5), as entidades fechadas de previdência complementar, também conhecidas como fundos de pensão, são organizadas sob a forma de sociedade civil ou fundação, necessariamente sem finalidade lucrativa, e são chamadas 'fechadas' porque acessíveis apenas a indivíduos integrantes de um grupo: empregados de uma empresa ou grupos de empresa; servidores públicos; associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial.

pensão do primeiro pilar são os outros instrumentos para crescimento mais rápido dos fundos de pensão no Brasil (WORLD BANK, 2001, p. 206).

Na avaliação do Banco Mundial, quanto mais o governo reduzir os benefícios do RGPS e do RPPS, mais rápido os fundos de pensão crescerão no país. Contudo, será preciso cercar-se de uma estrutura mais moderna e mais eficiente quanto à formulação de uma nova legislação e também de um maior rigor na fiscalização das entidades instituidoras e patrocinadoras dos fundos de pensão no país. A modernização do aparato administrativo e jurídico que visava sustentar o crescimento dos fundos de pensão no Brasil começou a ser formulado através da Emenda Constitucional nº 20. Até então, as leis que regiam a previdência complementar no país provinham da década de 1970, como a Lei nº 6.435 de 1977 (PAIXÃO, 2006).

Nos primeiros documentos direcionais ao Brasil, ainda no ano de 1995, o Banco Mundial já afirmava que a cobertura dos planos de capitalização no Brasil ainda é considerada baixa devido à ausência de um quadro regulamentar mais moderno, o qual tornaria o seu funcionamento mais eficiente e com maior transparência na gestão das informações das entidades fechadas de previdência complementar com os seus participantes e as entidades patrocinadoras. Assim, foi nesse caminho que a Emenda nº 20, de 1998, exigiu a elaboração de duas leis complementares que foram criadas, em maio de 2001, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (Lei Complementar nº 108 e nº109) com o objetivo de disciplinar a atividade no país (PAIXÃO, 2006; LEITE, 2010).

Segundo Paixão (2006), tais leis buscavam assegurar ao participante o acesso à informação sobre os seus planos, bem como da criação de normas sobre o plano de custeio e das regras para a fiscalização dos planos. Cabia ao Estado, conforme a Lei Complementar 109/2001, em seu artigo 3º, incisos I e II, “[...] formular a política de previdência complementar; disciplinar, coordenar e supervisionar as atividades reguladas por essa Lei Complementar, compatibilizando-as com as políticas previdenciárias e de desenvolvimento social e financeiro”. Os órgãos governamentais responsáveis por tais tarefas eram o Conselho de Gestão de Previdência Complementar (CGPC) e Secretaria da Previdência Complementar (SPC), ambos vinculados ao Ministério da Previdência Social e Assistência Social (MPAS).



Quanto à gestão e fiscalização da previdência complementar, o Banco Mundial apontou ainda a necessidade do

[...] fortalecimento da capacidade da SPC para regulamentar e fiscalizar os fundos de pensão complementar, incluindo a preparação de leis ordinárias e regulamentos para melhorar seu sistema de informação e procedimentos administrativos, bem como o trabalho de diagnóstico e estratégia para a criação de uma nova agência reguladora (WORLD BANK, 1999).

Mesmo que tenha havido tal fortalecimento da SPC, sua condição de Secretaria conferia a esse órgão reduzida autonomia financeira que poderia obstaculizar a modernização requerida pelo Banco Mundial pela baixa capacidade de realizar novos investimentos.

Por esse motivo, foi instituída a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), pela Lei nº 12.154, de dezembro de 2009, para fiscalizar e supervisionar os fundos de pensão em substituição à SPC. Além disso, em 2010, foi substituído também o CGPC pelo Conselho Nacional de Previdência Complementar que passou a atuar como órgão regulador. Segundo o MPAS, a Previc, como uma autarquia, dispõe de muito mais autonomia financeira para investir na modernização e no aprimoramento do seu quadro de funcionários de forma que terá mais condições de fiscalizar e autorizar o funcionamento e a constituição dos fundos de pensão (RIECHE, 2005).

A atuação do Estado, através do MPAS, na fiscalização e supervisão da previdência complementar conferia a tais fundos uma relação com o desenvolvimento social. Nesse aspecto, o Banco Mundial objetivava enfatizar o caráter social da previdência complementar no sentido de justificar a perda de direitos através das reformas. Isto é, a justificativa para o incremento dos fundos de pensão, como bem explicam Berzoini e Reis (2003) recai na expectativa do Banco Mundial e do próprio governo de que tais fundos poderiam financiar o desenvolvimento do país. As receitas acumuladas, provenientes desses fundos, seriam utilizadas para investimentos na atividade produtiva e na infraestrutura, as quais também atingiriam o desenvolvimento social através da formação de novos empregos.

Pela lógica do Banco Mundial, o incremento dos fundos de pensão, à custa da destituição dos direitos, era um mal menor, visto que os benefícios futuros dessa escolha compensariam as perdas da classe trabalhadora no presente. Além disso, o governo não estaria reduzindo benefícios dos grupos mais pobres e sim daqueles

trabalhadores considerados privilegiados e que recebem benefícios previdenciários de grande valor do governo. Tais grupos de trabalhadores seriam sacrificados nos seus direitos para que no futuro o desenvolvimento gerado fosse distribuído a todos sem distinção.

Por outro lado, conforme Filgueiras e Lobo (2003) não há nenhuma garantia de que a poupança formada seja revertida em investimento produtivo e não existem evidências no Brasil de que a poupança oriunda dos fundos de pensão tenha sido utilizada no fortalecimento de tais investimentos. Para os autores, os referidos fundos colocam os trabalhadores na berlinda, pois, na modalidade de contribuição definida, que é como os planos são oferecidos, os riscos gerados desse tipo de investimento serão totalmente de responsabilidade do funcionário público.<sup>47</sup>

Marques e Mendes (2008), afirmam que a regulamentação governamental, que antes da década de 1990, impunha limites para a aplicação dos recursos dos fundos de pensão, não tem agido da mesma forma nos últimos 20 anos. As poupanças acumuladas dos fundos de pensão estão sendo direcionadas para as aplicações de curto prazo, como os títulos públicos, o que acarreta a diminuição acelerada nas aplicações em capital produtivo. Essa tendência fragiliza a relação dos fundos de pensão com a atividade previdenciária e potencializa sua vinculação com a lógica da financeirização da economia.

Ressalte-se que o Banco Mundial, ao direcionar o Brasil para o aumento da cobertura do terceiro pilar, já tinha conhecimento sobre a fragilidade dessa indicação para o aumento da poupança e para a retomada da atividade econômica. Esse discurso foi amplamente utilizado no documento *“Envelhecimento sem Crises”*, porém os países que privatizaram a previdência social, a exemplo do Chile e da Argentina, não obtiveram resultados positivos nesses aspectos e o Estado teve que intervir para garantir à população um benefício mínimo.<sup>48</sup>

Nesse sentido, as reflexões de Gonçalves (2008) nos ajudam a entender o porquê da valorização dos serviços de consultoria do Banco Mundial pelo Brasil apesar dos

---

<sup>47</sup> A Lei 12.618, de 30 de abril de 2012, institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais. No capítulo III, artigo 12, da referida Lei consta que os planos de benefícios serão estruturados na modalidade de contribuição definida.

<sup>48</sup> Na Argentina, a situação foi mais grave. Muitos fundos de pensão e seguradoras não aguentaram a instabilidade macroeconômica do país e entraram em processo de falência. O resultado foi a necessidade de o Estado intervir e ter que arcar com o pagamento mínimo àqueles que tiveram suas aposentadorias destruídas (FILGUEIRAS; LOBO, apud COGGIOLA, 2003, p. 730).

erros já demonstrados em suas análises. O Banco Mundial tem aderido muito mais a estratégia do diálogo com os governos do que a imposição de um modelo único de previdência social. Esse diálogo tem sido o diferencial para que a instituição reconquiste sua credibilidade junto aos países da América Latina. Além disso, as experiências e as “inovações” do Brasil na política de previdência, como a previdência social dos rurais, são bem-vindas e incorporadas às prescrições, o que torna as mudanças mais próximas à realidade do país e, portanto mais palatáveis.

O Banco Mundial não precisava se preocupar tanto em relação ao “quê” reformar na previdência social porque o Brasil já tinha aderido ao modelo neoliberal, no início da década de 1990, cuja continuidade foi assegurada nos governos de FHC e de Lula. Assim, as decisões dos governos sobre a previdência social seriam fortemente influenciadas pelos princípios do modelo neoliberal, que é de fato o que o Banco Mundial também acredita. Então, a instituição priorizou a criação de consensos sobre “como” fazer, ou seja, os procedimentos, as etapas, o passo a passo do país na consolidação das reformas (GONÇALVES, 2008).

Desse modo, o fomento dos fundos de pensão no Brasil, realizado na gestão de FHC e concretizado pela reforma do RPPS no governo Lula, foi acompanhado pela assistência do Banco Mundial, via assessoramento técnico, convencimento e financiamento. Marques e Mendes (2004) afirmam que o pensamento do governo Lula com relação aos fundos de pensão não era diferente do seu antecessor e tais governos estavam convencidos de que a poupança oriunda dos fundos de pensão geraria desenvolvimento econômico para o país. Isso significa que, no quesito previdência complementar, o Banco Mundial não teve maiores problemas para convencer o Brasil a escolher o que a instituição tinha como melhor estratégia para a economia do país.

Por outro lado, para que a previdência complementar fosse exitosa no país necessitava-se da diminuição dos benefícios do RGPS e do RPPS o que não se constituiu numa tarefa fácil. No próximo item, abordaremos as reformas da previdência social implementadas no Brasil e a atuação do Banco Mundial nesse processo.

#### 4.2.4 Quanto à diminuição dos benefícios do RGPS e do RPPS

A meta principal do Banco Mundial para o Brasil, apontada nos documentos *“Brazil: Social Insurance and Private Pensions”* (1995), *“Reforming Social Security: Lessons from International Experience and Priorities for Brazil”* (1997) e *“Brazil Critical Issues in Social Security”* (2001) consistia na diminuição dos benefícios do RGPS e do RPPS e na ampliação do sistema de capitalização. Tais objetivos seriam obtidos através de um processo sistematizado de reformas que ocorreria em várias etapas, as quais seriam orientadas pelos técnicos do Banco Mundial, via Projetos de Assistência Técnica, bem como da ajuda financeira da instituição através dos Empréstimos de Ajuste Setorial.

No entanto, apesar desse projeto do Banco Mundial estar em pauta desde 1995, foi somente no ano de 1998 que o Brasil realizou sua primeira reforma da previdência social. Essa “inércia” de três anos correspondeu à dificuldade do poder legislativo em conseguir a aprovação de uma reforma dessa magnitude, visto que havia um legado recente de ampliação dos direitos instituídos pela Constituição Federal de 1988. Além disso, como bem explicita Coelho (2003), existia uma tensão na estrutura do executivo e do legislativo brasileiro provocada pela diversidade de projetos e interesses em pauta que também retardaram a aprovação das reformas.

O Banco Mundial tinha conhecimento de que embora a privatização tenha se tornado inviável economicamente, por outro lado as reformas paramétricas não seriam alcançadas sem um mínimo de restrição da parte política do Brasil. Melo (2004) reforça esse debate ao apontar que a demora do Brasil em adotar uma reforma no sistema de repartição foi compensada, de certa forma, por uma alta carga tributária que facilitou ao governo suportar os déficits da previdência social apontados pela ortodoxia liberal. Ao mesmo tempo em que existiam restrições, no interior do Brasil, que obstaculizavam as reformas, o próprio Banco Mundial estava revendo sua trajetória de atuação com relação aos sistemas de repartição.

O consenso em torno dos sistemas de capitalização desapareceu. Muitos especialistas e instituições começaram a questionar a visão negativa anterior a respeito dos sistemas de repartição. No final da década, tornou-se evidente que apenas um número limitado de países (a maior parte deles da América Latina) havia adotado o sistema de três pilares [...]. A crítica mais expressiva veio do então economista-chefe do Banco Mundial, Joseph Stiglitz, com importante impacto nas comunidades epistêmicas setoriais. Em

1999, o Banco Mundial promoveu um seminário no qual os dissensos vieram à tona. [...] As análises devastadoras de Stiglitz ajudaram a legitimar as visões discordantes expressas por vários especialistas em políticas públicas e macroeconomistas em relação à nova ortodoxia. Esses autores argumentaram que *Averting the Old Age Crisis* (World Bank, 1994) ajudou a destruir mitos unicamente para substituí-los por outros. Um dos argumentos mais vigorosos é que os sistemas de capitalização não produzem uma melhor *performance* macroeconômica em comparação aos de repartição: eles não geram *ceteris paribus* taxas nacionais de poupança mais altas. Além disso, eles desafiaram a visão de que os sistemas de capitalização são menos propícios à manipulação política do que os de repartição (MELO, 2004, p. 180).

O término do consenso em torno do sistema de três pilares foi importante para o futuro das reformas no Brasil no que concerne a uma maior flexibilidade nas decisões sobre o que manter e o que reformar na previdência. Isso não significa que o Banco Mundial tenha desistido de um pilar voltado para a capitalização, porém, ele será aplicado na forma de adesão voluntária e não obrigatória como antes. Porém, para que essa adesão aconteça, o Banco Mundial sugere a reforma de o primeiro pilar na tentativa de diminuir o valor das pensões, principalmente as do RPPS, para que de tal modo os segurados que desejem receber um valor maior durante a aposentadoria recorram à previdência complementar.

Assim, o sistema de reformas graduais (mais conhecidas como reformas paramétricas) foi se transformando na estratégia do Banco Mundial na formação de um novo consenso em torno da previdência social. Não foi por acaso que os esforços do Banco Mundial de cunho mais radical foram adquirindo certa flexibilidade. Além da desconstrução do mito em torno do sistema de três pilares, havia ainda as críticas que a instituição vinha sofrendo pelo seu papel no enfraquecimento da economia dos países da América Latina e, na sequência, pelo aumento da pobreza, necessitando por parte da instituição de estratégias mais fortes nessa área. Matijascic e Kay (2007) completam a análise apontando que o enfraquecimento do sistema de três pilares e conseqüentemente da própria legitimidade do Banco Mundial está vinculado fortemente à insatisfação dos países que privatizaram a previdência com relação ao aumento dos níveis de capitalização. Em alguns casos, tais níveis permaneceram inalterados, contradizendo a expectativa do Banco Mundial de elevar a poupança e alcançar crescimento econômico (MATIJASCIC; KAY, 2007).

Uma das questões mais importantes abordadas pelos autores recai sobre os riscos existentes nos mercados de capitais dos países em desenvolvimento devido as suas reduzidas dimensões se comparado com os mercados mais evoluídos, como os EUA, por exemplo. Assim, pode haver uma grande oferta de ativos num mercado pouco desenvolvido e com poucas opções de financiamento, fato que ocasiona uma disputa pelas opções existentes e, conseqüentemente, dificulta, ao máximo, a emissão de títulos e a sua transformação em investimentos produtivos. Isso se converte num grave risco quando os administradores dos fundos de pensão forem converter os ativos para o pagamento das aposentadorias dos trabalhadores.

Desse modo, a “solução” para os sistemas de pensão recaía em dois pontos: o primeiro deles significava prestar atenção às especificidades das economias (balança de pagamentos, limitações do mercado de capitais, grau de produtividade, impacto do déficit da previdência nos gastos do governo, capacidade de solvência do governo) que já era um critério utilizado anteriormente, só que todos os países eram avaliados como uma massa uniforme, sem levar em conta as diferenças entre eles. E nesse sentido, conforme o pensamento do Banco Mundial, as reformas paramétricas são as que melhor se ajustam às diferentes realidades, pois sua natureza flexível permite que as mudanças sejam realizadas consoantes às necessidades e limitações dos países.

O segundo ponto baseia-se na eficácia do setor social que foi o principal tema abordado no documento *“Proposta do Marco Integral do Desenvolvimento”*, publicado em 1999. Nesse documento, o Banco Mundial propõe que os países mutuários continuem a ser avaliados pelos aspectos econômicos e acrescenta também o desenvolvimento positivo do setor social que corresponde aos projetos desenvolvidos e os impactos sobre a diminuição da pobreza no país. Nesse sentido, a perspectiva de desenvolvimento do Banco Mundial, para a década de 2000, indicava uma vinculação muito maior da instituição com as políticas sociais o que pode ser verificado no aumento do número de documentos publicados para as áreas de assistência e previdência. Com relação à assistência, verifica-se na década de 1990 um número pequeno de 8 publicações, diferentemente da década posterior quando há um salto para 107 documentos publicados. E quando se trata da previdência a situação não é diferente, pois foi elaborado pelo Banco Mundial um total de 91 documentos na década de 1990 e 288 nos anos 2000.

Nota-se que a influência do Banco Mundial vem crescendo no sentido de disseminar um determinado tipo de conhecimento, a partir da formação de um grupo de especialistas de vanguarda nas áreas de previdência social e políticas de combate à pobreza, cujos conhecimentos são espalhados para os países com os quais a instituição possui vínculos financeiros contratuais. A função desse grupo seletivo de profissionais centra-se na construção de um consenso sobre determinada política através de seminários, pesquisas e projetos de assistência técnica em que se busca o diálogo com os governos e com especialistas do próprio país mutuário na tentativa de diminuir as dificuldades internas que obstaculizam a aprovação das reformas.

Nesse sentido, Melo (2004) assinala que o principal instrumento utilizado pelo Banco Mundial na atualidade para aumentar seu raio de influência é a propagação do conhecimento através de seus especialistas. Tais especialistas têm a função de definir a agenda de reformas dos países mutuários ou, ainda, como aconteceu no Brasil, combinar a agenda do Banco Mundial com as iniciativas e inovações do país na condução das políticas sociais. Algumas recomendações iniciais do Banco Mundial foram suprimidas devido aos resultados positivos das políticas sociais brasileiras que serviram também às metas de redução da pobreza da própria instituição. Um exemplo disso foi a vinculação do benefício da previdência social ao salário mínimo e a previdência social dos rurais, que se transformaram em importantes instrumentos de combate à pobreza e auxiliaram no alcance dos objetivos do Banco Mundial, os quais serão analisados mais a frente.

A atuação desses especialistas no Brasil foi citada de forma recorrente nos relatórios do Banco Mundial denominados de “*Social Security Technical Assistance Project*”. O relatório nº 6.888 de 1988 que discorre sobre a assistência técnica do Banco Mundial nas reformas diz o seguinte:

O objetivo geral do projeto é preparar os Estados tecnicamente para enfrentar a reforma da previdência e ajudá-los a se organizar ao longo das fases iniciais da reforma. Ainda, ajudará os governos Federal e Estadual a **escolher as melhores opções** e incentivá-los a implementar as reformas. As reformas serão compostas de quatro fases: preparação técnica e diagnóstico; elaboração de propostas para a reforma; projeto de estrutura institucional e implementação das propostas da reforma [...] (grifo nosso).

Na fase inicial das reformas no Brasil ficou estabelecido pelo Banco Mundial (1999), no relatório nº 7517, a implementação de uma Unidade de Coordenação do Projeto e também de uma Unidade Técnica que atuaram com uma equipe de profissionais

treinados pela instituição e capacitados para realizar consultorias, oficinas, emitir pareceres e gerenciar as fases da reforma de acordo com os padrões do Banco Mundial. Trata-se aqui de uma proposta bastante desenvolvida de convencimento, a partir da criação de um padrão de excelência, baseado na concentração de profissionais especializados na área e na própria experiência do Banco Mundial nas reformas da previdência social em inúmeros países. Para Gonçalves (2008, p. 12), “[...] o Brasil tomará recursos junto ao Banco Mundial para comprar serviços de consultoria do próprio Banco Mundial”.

Embora essa consultoria seja tendenciosa e já tenha falhado, como aconteceu com as privatizações dos sistemas de pensão na década de 1990, o Brasil continua realizando esse tipo de contrato com o Banco Mundial. Na verdade o Brasil comprou as ideias do Banco Mundial bem antes, no início da década de 1990, com a sua adesão ao projeto neoliberal. A partir dessa adesão o Banco Mundial não precisou de muitos esforços para que os governos de FHC e Lula fizessem as reformas necessárias no Brasil para a implementação e o aprofundamento do modelo neoliberal. Apesar do retardamento da reforma da previdência social no Brasil, a agenda de reformas estruturais já estava em curso, principalmente após a efetivação do Plano Real em que as reformas foram essenciais para dar sustentação a esse plano de estabilização (FILGUEIRAS, 2007).

Para os economistas mais ortodoxos, como Pinheiro e outros (2001), que comungam das ideias do Banco Mundial o Plano Real significou a generalização das reformas pró-mercado durante a década de 1990, como a eliminação das barreiras tarifárias sobre as importações e o fortalecimento das exportações. Ambas tinham como principal meta a integração do Brasil a economia mundial. Além disso, a introdução de um amplo programa de privatizações objetivava tornar as empresas mais competitivas e eficientes, bem como o financiamento dos déficits fiscais do governo. E por fim a desregulamentação da economia concorreu para a eliminação do monopólio do Estado sobre diversas áreas, criando um ambiente mais competitivo com a entrada de empresas estrangeiras.

Nota-se que as estratégias utilizadas nesse novo modelo de desenvolvimento contemplavam sobremaneira os princípios que regem os mercados, como a competitividade, a eficiência na alocação de recursos e a inadequação do Estado na condução e administração dos recursos públicos. Percebe-se então que com relação



à política social não foi diferente, como não havia condições reais de adotar as regras de mercado privatizando a previdência, então a solução seria inserir as regras do sistema de capitalização dentro do sistema de repartição. Dessa forma a previdência social seria tratada muito mais pela lógica atuarial e muito menos como uma política social integrada ao sistema de seguridade social.

Os estudos atuariais, com suas análises financeiras são importantes para esclarecer ao governo questões importantes relacionadas ao equilíbrio financeiro do sistema de repartição, como valor dos benefícios e se há uma relação justa entre o que as pessoas contribuem durante sua vida e o que elas recebem efetivamente como contribuição (coeficiente de dependência). No entanto, a previdência social é uma política social e se constituiu no Brasil, a partir de 1988, como parte integrante da seguridade social e, portanto regida por um conjunto de princípios como universalidade e equidade, que o distinguem de uma avaliação e de um conhecimento fundados apenas na lógica atuarial. Tal lógica se exime de avaliar as reais demandas da população e os riscos a que elas e seus dependentes estão sujeitos durante a sua vida, limitando-se a apenas a um cálculo financeiro.

Percebe-se que foi essa lógica que regeu as prescrições do Banco Mundial com relação à diminuição do primeiro pilar que corresponde aos benefícios do RGPS e do RPPS. As principais medidas deveriam concorrer para um maior grau de eficiência na utilização dos recursos públicos, ou seja, a partir das reformas, o governo poderia direcionar os gastos para áreas mais importantes, como o pagamento da dívida contraída com o próprio Banco Mundial. As medidas prescritas pelo Banco Mundial foram as seguintes:

- Reduzir o benefício mínimo;
- Substituir a concessão dos benefícios com base no tempo de serviço para tempo de contribuição;
- Eliminar a regra de concessão dos benefícios baseada nos últimos 36 meses de contribuição;
- Definir uma idade mínima para a aposentadoria (65 anos para homens e 60 para mulheres);
- Estabelecer um teto para o recebimento dos benefícios;

- Reduzir as desigualdades dos benefícios entre os trabalhadores do setor privado e os trabalhadores do setor público.

Com relação à redução do benefício mínimo, nota-se que houve iniciativas ainda durante o governo Sarney, na década de 1980, para que houvesse a desvinculação do benefício mínimo do salário mínimo, sendo esse item proposto também pelos governos seguintes, como Collor, FHC e Lula, muito embora as propostas não tenham logrado êxito. Conforme estudo de Faleiros (2002), uma mudança dessa magnitude acarretaria numa situação de perda da legitimidade do governo porque comprometeria diretamente o salário e conseqüentemente o nível de vida dos beneficiários da previdência que recebem o benefício mínimo, que são de fato a grande maioria.<sup>49</sup> Mesmo que o governo quisesse levar adiante essa pauta não seria fácil sua aprovação devido à pressão dos sindicatos, dos aposentados e principalmente da divisão que se instaurou no interior do legislativo oriunda dos vários projetos existentes sobre a reforma da previdência.

Por outro lado, os acordos com o Banco Mundial e com o FMI, durante a década de 1980, implicavam numa garantia de pagamento que seria obtido através dos ajustes fiscais do governo. E nesse caminho, o déficit da previdência social era considerado um dos maiores problemas do governo, inclusive causando dificuldades na renegociação dos contratos com o FMI nos anos de 1982 e 1983. Assim, devido à impossibilidade de corte dos benefícios e também da diminuição do benefício mínimo, o caminho adotado foi o aumento dos impostos, como o COFINS, antigo Finsocial, que passou de 0,5%, em 1982, para 2% no governo Collor (FALEIROS, 2002).

No governo de FHC, a reforma da previdência social tornou-se mais urgente devido à implementação do plano de estabilização. No relatório do Banco Mundial nº 8.844, de 2000, há uma menção à insustentabilidade da previdência social após a redução da inflação pelo Plano Real em 1994. O sucesso de tal plano dependia do aprofundamento das reformas já iniciadas no governo Collor, como as privatizações, o ajuste fiscal, a elevação da carga tributária os quais garantiriam ao governo o alcance das metas da inflação. Ainda assim, foi somente depois de quatro anos de

---

<sup>49</sup> Conforme dados do MPAS, citados por Marques e Mendes (2008), 65,7% do total dos benefícios da previdência são relativos aos benéficos de valor igual a um salário mínimo.

negociações e apresentação de projetos, como a PEC 33, de 1995, que a primeira reforma foi de fato votada e apresentada à população através da Emenda Constitucional nº 20 no ano de 1998.

#### *4.2.4.1 A Emenda nº 20*

A trajetória brasileira até a aprovação da Emenda nº 20 (1995-1998) foi atravessada pela nova agenda do Banco Mundial encabeçada pelo novo presidente eleito a partir de 1995. Embora a instituição não tenha deixado de realizar pesquisas e publicar documentos direcionados ao Brasil, não houve concretamente uma imposição quanto à reforma da previdência. Uma das razões para tal comportamento diz respeito à facilidade e à velocidade com que as reformas neoliberais encontraram espaço no país, visto que o Brasil foi um dos últimos países a concretizar sua adesão. Para o Banco Mundial essa trajetória do Brasil significava que grande parte das mudanças tinham sido feitas, como a contrarreforma do Estado, as privatizações, a abertura da economia e a sua estabilização através do Plano Real. O que ainda faltava não tinha sido concretizado, como a reforma da previdência que estava a caminho de ser alcançada.

Segundo Gonçalves apud Banco Mundial (2008, p. 12), a instituição nessa nova fase “[...] pretende dar maior ênfase ao trabalho analítico e de aconselhamento”. Ou seja, o Brasil já tinha uma base neoliberal bem consolidada no governo de FHC, portanto a reforma da previdência era somente uma questão de tempo. E foi nesse lapso temporal que o Banco Mundial trabalhou insistentemente na apresentação de uma agenda, já que a indefinição quanto ao caminho para as reformas era considerado um dos maiores problemas do Brasil. Havia uma infinidade de projetos e de demandas em jogo, tanto da população (que não era a parte mais forte), sindicatos e empresários e da arena política (base governista e oposição).

Para Melo (2004), uma decisão como essa envolve também as escolhas que um país fez anteriormente com a relação à política em questão. No caso do Brasil, o sistema de repartição envolve um leque de benefícios, constituídos como direitos na sociedade que emergiram na década de 1930 e foram sendo estendidos ao longo de

quase 60 anos. O ápice dessa política se deu na Constituição Federal de 1988, quando ela foi integrada à saúde e à assistência, constituindo-se como uma base importante para a proteção social da população brasileira. A partir daí, a previdência social deixou de ser somente sinônimo de seguro social para se tornar uma política com vínculos de universalidade e de cidadania, como aconteceu com a previdência dos rurais.

Por outro lado, sabe-se que um sistema previdenciário dessa magnitude, como é o sistema brasileiro precisa passar por ajustes ao longo do tempo para que o equilíbrio fiscal e atuarial seja preservado. Quando um sistema atinge a maturidade<sup>50</sup> e a população também envelhece é natural que se tenha mais pessoas recebendo benefícios de aposentadorias e pensões do que a entrada de novos segurados. Além disso, esse processo também é atravessado pelo crescimento da economia que incide diretamente sobre a relação de emprego x desemprego. Ou seja, todas essas questões irão afetar a saúde financeira da previdência, necessitando de novos instrumentos para conferir o equilíbrio das contas, como a revisão dos aportes fiscais e as mudanças nas regras de recebimento dos benefícios.

Essa questão é importante porque algumas medidas que integraram a Emenda nº 20 não foram, de certa forma, uma afronta aos direitos previdenciários, como a mudança na aposentadoria de tempo de serviço para tempo de contribuição. A aposentadoria por tempo de serviço não significa que o segurado contribuiu todos os anos em que trabalhou, causando em longo prazo complicações nas contas da previdência social.

Ao tratarmos da relação entre o Banco Mundial e as reformas no Brasil é importante diferenciarmos o que realmente se constituía como um desmonte dos direitos e o que precisava ser modificado por conta da maturidade do sistema de repartição que colaborava para a diminuição do coeficiente de dependência.<sup>51</sup> Caso contrário, prevaleceria uma leitura equivocada da influência do Banco Mundial, onde quase tudo é proveniente da atuação da instituição. Nesse ponto, ressalta-se que a

---

<sup>50</sup> É o processo mediante o qual um sistema de pensão deixa de ser imaturo, com trabalhadores jovens contribuindo para o sistema, porém com poucos benefícios pagos dado que os adultos já aposentados não contribuem e por outro lado são elegíveis para receber os benefícios (BANCO MUNDIAL, 1994).

<sup>51</sup> Segundo o Banco Mundial (1994), o coeficiente de dependência do sistema de repartição corresponde à relação entre o número de pessoas que recebem aposentadoria sobre o número de contribuintes no mesmo período de tempo.

influência do Banco Mundial no Brasil está muito mais vinculada à constituição de uma base neoliberal. O que vem depois é mera consequência de uma resposta que já foi dada no início da década de 1990 e que continuou sendo aprimorada pelos governos de FHC e Lula.

Nesse sentido, infere-se que a trajetória brasileira com relação às reformas da previdência foi muito mais própria do que adaptativa de forma que o trabalho do Banco Mundial foi mais no sentido de direcionar, aconselhar, formar consensos sobre como fazer e não o que fazer. O principal já estava feito, que são os ajustes estruturais na economia que tiveram um forte eco sobre a seguridade social brasileira. Por outro lado, as respostas que o Brasil têm oferecido no conjunto da proteção social tem agradado ao Banco Mundial porque a base estava formada através das reformas na economia, como o ajuste fiscal, a política monetária fundada nos juros altos, no corte dos gastos sociais, enfim, o caminho da ortodoxia liberal que garantiria a primazia do pagamento da dívida.

Enquanto o governo priorizar a constituição do superávit primário para o pagamento da dívida, ele fará menos investimentos públicos, como infraestrutura, por exemplo, que pode ser considerado um setor chave de sustentação do setor produtivo. Com isso, perde-se a capacidade de competitividade dos produtos brasileiros e aumenta o custo Brasil gerando desemprego e aumento das subcontractações (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010). Tais problemas incidem diretamente na constituição de novos filiados ao sistema previdenciário e ocasiona uma relação cada vez mais estreita entre o número de contribuintes e o número de aposentados.

Voltemos ainda às principais modificações instituídas pela Emenda nº 20 que foram, em sua grande maioria, direcionadas aos segurados do RGPS. Dentre elas, ressaltamos a substituição da aposentadoria do tempo de serviço para o tempo de contribuição; o estabelecimento de um teto<sup>52</sup> para a aposentadoria de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais); e mudança na regra de cálculo do benefício que correspondia aos últimos trinta e seis meses e após a Emenda ficou estabelecido que fosse calculado mediante a média aritmética simples dos oitenta por cento dos maiores salários de contribuição considerados a partir de julho de 1994. Além disso, foi introduzida a tributação dos benefícios dos segurados com mais de sessenta e cinco anos e a previdência complementar privada. No que diz respeito aos segurados do

---

<sup>52</sup> O teto em 2013 corresponde a R\$ 4.157,05.

RPPS, a Emenda nº 20 estabeleceu regras que dificultavam o acesso do servidor ao recebimento da aposentadoria integral, como a idade mínima de 60 anos para o homem e 55 anos para mulher, somado à exigência de 10 anos no serviço público e 5 anos no cargo no qual o servidor seria aposentado.

Em suma, grande parte do que o Banco Mundial havia prescrito para o Brasil foi adotado na Emenda nº 20, porém, independente desse organismo ter prescrito ou não. A maioria das medidas precisava ser adotada para oferecer sustentação ao sistema de repartição. Além do mais, o centro das reformas para o Banco Mundial não era o RGPS, e sim, a previdência social dos servidores públicos (RPPS) e talvez essa tenha sido a grande derrota da instituição, pois a reforma só seria aprovada cinco anos depois.

Dentre os pontos abordados pelo Banco Mundial e que não foram aprovados, através da Emenda nº 20, foram a desvinculação do benefício mínimo do salário mínimo<sup>53</sup> que já foi discutido anteriormente e a introdução de uma idade mínima de 65 anos para a aposentadoria, para homens e mulheres. A introdução da idade mínima foi um dos principais entraves durante a votação da Emenda, terminando com a derrota do governo e a incapacidade deste de impor sua agenda. Porém, quando a Emenda nº 20 modificou a regra de cálculo do valor das aposentadorias que constava na Constituição de 1988 abriu precedentes para que fosse introduzido o modelo de capitalização escritural mais conhecido como Fator Previdenciário.

Esse modelo preserva o sistema de repartição, ao passo que introduz regras do sistema de capitalização para o cálculo dos benefícios. Tal regra teve sua origem na Suécia, porém, os países que seguiram esse modelo procuraram adaptá-lo às suas realidades, ocasionando variações com relação à fórmula original como foi feito no Brasil. A natureza do sistema não deixa de ser de repartição, porém são integradas aos cálculos as contribuições acumuladas do trabalhador ao longo de sua vida, acrescida de juros, bem como a utilização das variáveis demográficas (MELO, 2004).

O Banco Mundial no documento *“Brazil: Social Insurance and Private Pensions”*, publicado em 1995, já sinalizava sobre a impossibilidade de o Brasil privatizar a previdência social pelos custos de transição. Contudo, alertava sobre a necessidade

---

<sup>53</sup> Voltaremos a tratar desse assunto no item relacionado à importância da previdência social para a redução da pobreza.

de adotar regras mais equânimes na concessão dos benefícios, pois, as que estavam em vigor contribuíam para a ausência de uma relação justa entre as contribuições efetivas pelos segurados e os benefícios recebidos. Nesse documento, o Banco Mundial descreveu alguns parâmetros que poderiam ser adotados na regra do cálculo dos benefícios para tornar essa relação mais equitativa, como a idade de entrada na força de trabalho, a idade no momento da aposentadoria e a expectativa de vida.

Para Melo (2004), a adoção das regras de capitalização nos regimes de repartição implica numa mudança de orientação por parte do Banco Mundial quanto à rigidez de suas prescrições, anteriormente vinculadas somente ao regime de três pilares. Isso significa também que a relação do Banco Mundial com o Brasil foi se constituindo na medida das limitações econômicas e políticas do país em reformar a previdência social. O Banco Mundial sabia que mudanças precisavam ser efetivadas na previdência social brasileira, porém, pela via considerada “normal”, que era a privatização, isso não seria possível. Assim, outros instrumentos de convencimento foram utilizados pelo Banco Mundial para tornar as reformas brasileiras mais próximas do chamado “ideal” de política social na atualidade. Ou seja, um modelo bem mais restrito, tratado à parte das questões econômicas e destinado a um grupo considerado mais necessitado.

O Brasil adotou essas regras, através da Lei nº 9.876 de 1999, onde o cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição do RGPS não seria mais baseado na média aritmética simples dos oitenta por cento dos maiores salários de contribuição e sim pela nova fórmula de cálculo do Fator Previdenciário. No caso da aposentadoria por idade, o Fator Previdenciário foi considerado de aplicação facultativa, podendo ser utilizado somente se trouxer benefícios maiores para o segurado. O Fator Previdenciário está especificado pela seguinte fórmula:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[ 1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right]$$

Onde:

$f$  = fator previdenciário;

$Es$  = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;

Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;

Id = idade no momento da aposentadoria;

a= alíquota de contribuição correspondente a 0,31.

Marques et al. (2009) afirmam que com a adoção do Fator Previdenciário houve uma redução do valor dos benefícios considerada até mais dura do que o limite de idade que não foi aprovado na Emenda nº 20. Implicitamente o fator idade estava presente na fórmula, conjuntamente com o tempo de contribuição do segurado e a expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria, sendo que esse último item é aplicado mediante uma tabela disponibilizada, anualmente, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com relação ao Fator Previdenciário no relatório do SECAL de 2001 o Banco Mundial diz o seguinte:

A principal reforma na previdência social brasileira apoiada por este empréstimo foi a promulgação da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, que introduziu uma nova fórmula para o cálculo das prestações das pensões do RGPS e estabeleceu novas regras para a aposentadoria por tempo de contribuição [...]. A primeira parte da fórmula do coeficiente atuarial equilibra o período de contribuição de cada segurado ao tempo médio em que o benefício é recebido (expectativa de vida no momento da aposentadoria). A segunda parte do coeficiente atuarial corresponde ao “bônus” concedido aos segurados, cujo valor é aumentado com base no maior tempo trabalhado e na idade em que se aposenta. Pela primeira vez, são introduzidas condições para incentivar os trabalhadores a continuarem a trabalhar mesmo depois de conhecer todas as qualificações legais para a aposentadoria.

Para o Banco Mundial, o Fator Previdenciário significou o acerto de vários pontos considerados problemáticos na previdência social do Brasil, através de uma única “tacada”: a introdução da lógica securitária através da nova fórmula para o cálculo do benefício; a introdução implícita do fator idade; a redução dos benefícios das aposentadorias por tempo de contribuição; e por fim o efeito do bônus de cinco anos que a mulher<sup>54</sup> tem em relação ao homem para se aposentar não era completamente eliminado no cálculo, tornando a redução ainda maior para as

---

<sup>54</sup> O Banco Mundial (1995) refutava o fato das mulheres no Brasil se aposentarem mais cedo do que os homens, sendo que a esperança de vida delas é 25% maior do que a dos homens, constituindo-se como um encargo desnecessário para o seguro social. Ademais, para o Banco, o sistema de previdência não deve ser projetado para compensar diferentes mortalidades.



mulheres.<sup>55</sup> Além disso, para aqueles que quisessem se aposentar com um valor maior do benefício, a solução seria o prolongamento dos anos trabalhados e conseqüentemente do tempo de contribuição.

Nota-se que a adoção do bônus significa uma transferência decisória sobre o valor a receber na aposentadoria para o segurado. Cabe a ele decidir se quer receber menos, caso se aposente, ou permanecer mais tempo trabalhando e tendo acesso ao bônus. Essa característica mais individualizada é própria da gestão privada dos riscos sociais bem presente na nova agenda do Banco Mundial, em que o Estado tem a função de fomentar os instrumentos privados, como a previdência complementar, para que as pessoas possam se proteger dos riscos sociais. E quem não tem condições financeiras de adquirir tais instrumentos se cercará de meios próprios (familiares, por exemplo) e, portanto tolerará mais os riscos. Assim, cada vez mais que os indivíduos se blindam dos riscos, estes não aparecem mais como riscos porque foram sanados na esfera individual e as satisfações das necessidades dos cidadãos são cada vez mais rebaixadas ao patamar mínimo (TRICARICO, 2007).

A implementação do Fator Previdenciário significou uma grande vitória para o Banco Mundial, talvez menos no sentido prático e mais no sentido de conduzir o Brasil à adoção de princípios da gestão privada nas políticas sociais. No documento *“Reducción de La Pobreza y Crecimiento: Circulos Virtuosos y Circulos Viciosos”* (2006), o Banco Mundial afirma que a pobreza, nesse caso, deve ser controlada pela formação de ativos, como educação e saúde, para que os pobres tenham condições de competir, em níveis de igualdade, com o restante da população e assim conseguir gerenciar melhor seus riscos e se tornarem uma peça importante para o

---

<sup>55</sup> Segundo Baars (2012, p. 7), [...] o fator previdenciário impõe redução média considerável na renda do benefício. Conforme dados do Boletim Estatístico de Previdência Social, de janeiro de 2012, a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição do homem foi de 54,83 anos e das mulheres de 54,90 anos. O fator previdenciário de 2012 para os homens que se aposentam na idade média de 55 anos, com o requisito mínimo de 35 anos de tempo de contribuição, é de 0,715, ou seja, uma redução de quase 30% no valor do benefício. **Para as mulheres a redução média é mais intensa**, pois, como podem se aposentar aos 30 anos de contribuição, naturalmente adquirem o direito a se aposentar antes. Embora a legislação estabeleça a adição de 5 anos no tempo de contribuição da mulher para efeito de cálculo do fator previdenciário, essa medida não é suficiente para anular, no cálculo, os efeitos do direito que tem de se aposentar com tempo de contribuição inferior ao do homem, em face de a idade de aposentadoria integrar também o cálculo do fator previdenciário. Para a mulher que se aposenta na idade média de 52 anos, por exemplo, com o tempo mínimo de carência de 30 anos, o fator é de 0,641, promovendo uma redução de 36% no valor de sua aposentadoria.

crescimento econômico do país. O papel do Estado no combate à pobreza deve ser bem mais focalizado e baseado preponderantemente nos programas de transferências de renda com auxílio dos testes de meios, ou seja, mediante uma série de critérios que deixam uma grande parcela da população sem condições de acesso aos benefícios.

Nesse sentido, o Banco Mundial continuou sua missão de conduzir o Brasil nas reformas da previdência social e agora o alvo será a RPPS. O principal objetivo do documento *“Brazil - Critical Issues in Social Security”* (2001, p. 205) foi discutir a “[...] redução das diferenças entre o RPPS e o RGPS [...]”, cujos desdobramentos incidiram na Emenda Constitucional nº 41 de 2003. No próximo item, discutiremos alguns pontos da Emenda nº 41, tendo como delimitação da análise as prescrições do Banco Mundial que nortearam o debate para a efetivação das mudanças.

#### 4.2.4.2 A Emenda nº 41

A problemática referente à reforma da previdência social dos servidores públicos do Brasil constituiu-se, ao longo da década de 1990, como tema central nos documentos e estudos do Banco Mundial, principalmente após essa questão não ter sido incorporada às mudanças efetivadas pela Emenda nº 20. Em 2001, foi publicado o documento *“Brazil - Critical Issues in Social Security”* que destinou grande parte de suas páginas na tentativa de determinar a agenda para as reformas do RPPS. O principal argumento apresentado pelo Banco Mundial para as reformas baseava-se nas altas taxas de retorno pagas aos segurados do RPPS no momento da aposentadoria que, segundo a instituição, estão em torno de 100%, diferentemente dos demais países da América Latina e dos EUA que não ultrapassam 62%.

Além disso, pela lógica do Banco Mundial há uma relação extremamente desigual entre os benefícios recebidos pelos segurados do RGPS e do RPPS de forma que a redução dessa diferença implicaria numa melhor redistribuição entre os trabalhadores e conseqüentemente uma maior equidade no sistema de repartição. Porém, o termo equidade para o Banco Mundial ratificado no documento *“Equidade*

e *Desenvolvimento*”, de 2006, é muito diferente da concepção de justiça social que tem como base a universalização das políticas sociais, como foi proposto na Constituição Federal de 1988.

Para o Banco Mundial, equidade e justiça social significam que o Estado deve proporcionar à população o acesso aos mínimos sociais através das políticas sociais compensatórias e pela igualdade de oportunidades. Por essa via, as desigualdades seriam resolvidas por meio do equilíbrio das instituições e políticas que historicamente favorecessem as demandas dos grupos mais fortes e mais influentes. Dessa forma, o RPPS se constituiu como uma instituição que corrobora a desigualdade entre os trabalhadores pelas diferenças exorbitantes entre os benefícios desse sistema em relação ao RGPS.

Percebe-se que essa foi uma forma de o Banco Mundial apresentar ao Brasil as políticas sociais consideradas corretas para o público adequado. A previdência social não era considerada pelo Banco Mundial uma política social que atendia as reais demandas da América Latina, devido ao grande número de pessoas fora do mercado de trabalho. Porém, a “solução” apresentada pela instituição necessitava “[...] garantir a sobrevivência e a reprodução da força de trabalho nas novas condições de flexibilização, precarização e desregulamentação [...]” (RIZZOTO; BORTOLOTO, 2011, p. 794). Tal “solução” baseava-se na redução dos benefícios dos chamados grupos privilegiados, como o funcionalismo público e na preservação dos benefícios dos grupos mais pobres. Dessa forma, o Estado brasileiro garantiria a sobrevivência e a reprodução da força de trabalho dos grupos mais pobres sem abrir mão do caminho de desenvolvimento em bases neoliberais.

Esse foi o caminho do governo do presidente Lula no qual a reforma do RPPS foi encaminhada. Segundo Marques e Mendes (2004), os argumentos utilizados pelo governo Lula para a reforma recaíam na existência do déficit e na comparação, sem critérios, das diferenças das aposentadorias dos dois regimes, e reforçava a existência de um grupo de privilegiados que oneravam os cofres públicos. No entanto, como reforçam os autores, o governo se “esqueceu” de mencionar que o propalado déficit vinha da deficiência do próprio Estado, no que tange ao financiamento da previdência, ao relegar tal papel aos próprios trabalhadores do setor formal de trabalho.

Além disso, a política econômica que vinha sendo executada no Brasil, desde o governo de FHC e aprimorada no governo Lula, contribuiu para o baixo crescimento econômico e o aumento do número de desempregados. No governo Lula, por exemplo, as metas fiscais passaram para 4,25% do PIB, bem superior aos 3,75% implementados anteriormente, o que ocasionou mais cortes no orçamento para a área social. Ainda, a continuidade da política monetária, firmada no aumento da taxa de juros que, apesar de conter a inflação enfraquecia o investimento produtivo e acelerava o investimento em capital financeiro, causando desemprego para a população (FILGUEIRAS, LOBO, 2003).

Entre 1989 e 2001, por exemplo, os desempregos passaram de 1,9 milhão de pessoas, para 7,8 milhões, e geraram-se 5,9 milhões de novos trabalhadores desempregados. Quase 53% do total de novos desempregados no país concentraram-se no segmento com mais de oito anos de escolaridade, com apenas 5% nos trabalhadores sem instrução. Com enorme presença de trabalhadores no interior do mercado de trabalho, prevaleceu o processo de exclusão do sistema previdenciário de uma parcela dos trabalhadores. Por consequência, a base do próprio financiamento da previdência ficou prejudicada (CAMPOS; POCHMANN, 2007).

Nota-se que os principais problemas da previdência social estão concentrados na esfera econômica e não apenas no interior dos RPPS e RPPS como o governo em todo o tempo tenta apresentar. Embora existam problemas de ordem atuarial<sup>56</sup> na previdência social, que é a relação desigual entre as contribuições efetuadas e os benefícios recebidos, como acontece na previdência dos rurais, o problema maior refere-se ao conjunto ajuste fiscal e política monetária que implicaram numa fragilidade e vulnerabilidade da economia, onde não há formação de novos investimentos e oferta de empregos, impactando sobremaneira na previdência social, tanto pela desfiliação daqueles que contribuía, quanto na adesão de novos segurados.

A rapidez com que a reforma do RPPS foi realizada pelo governo Lula não pode ser considerada motivo de surpresa, pois ao analisarmos os documentos do Banco Mundial percebemos que tal reforma já fazia parte das etapas das mudanças que precisavam ser efetuadas no Brasil através da ajuda do Banco Mundial. Porém, a instituição sabia das dificuldades que enfrentaria para a concretização de cada etapa, principalmente quanto às mudanças que necessitavam de uma emenda à

---

<sup>56</sup> O equilíbrio atuarial tem a ver com os benefícios previstos de um indivíduo em relação às contribuições passadas desse mesmo indivíduo (WORLD BANK, 2001, p. 210).

Constituição Federal de 1988, onde os direitos tinham sido recentemente ampliados. É o que o Banco Mundial afirma no relatório nº 22.275, de 2001.

Na concepção da reforma, o Banco Mundial levou em conta que a reforma da previdência social seria extraordinariamente difícil no Brasil em comparação com outros países porque as regras relacionadas aos benefícios e os critérios de elegibilidade estão consagrados na Constituição Federal aprovada em 1988. A Emenda Constitucional 20/98 eliminou as regras de elegibilidade que beneficiavam os segurados do RGPS tornando possível projetar parâmetros novos e mais eficientes através das leis específicas. A agência de execução já vinha trabalhando em estreita colaboração com os especialistas técnicos do Banco Mundial sobre as questões das pensões e, portanto, estavam bem equipados para lidar com a complexidade dos processos de reformas, tendo sido treinado no uso de um sofisticado software de simulação de pensões e participado de seminários e conferências sobre pensões relevantes [...] A reforma do RPPS exigiria uma emenda à Constituição, uma vez mais, um processo que requer para aprovação de 3/5 em ambas as casas do parlamento. Como havia pouca motivação política para o governo envolver-se em mais uma rodada de mudanças constitucionais tão rapidamente sobre os calcanhares da emenda constitucional anterior, o Banco Mundial estava correto em apoiar as reformas destinadas ao RGPS, enquanto continua a apoiar através da assistência técnica e o diálogo político com as autoridades brasileiras no sentido de uma possível futura reforma no RPPS.

É importante ressaltar que quando o Banco Mundial trata na citação acima do termo agência de execução está se referindo à estrutura de gestão organizada mediante o auxílio do próprio Banco para operacionalizar as reformas. Tal estrutura foi organizada em torno das Unidades Técnicas que foram criadas para dar sustentação à parte mais importante da reforma que se constituiu na formação técnica dos governos federal, estadual e municipal. Nesse sentido, caberia aos técnicos do Banco Mundial, conjuntamente com os profissionais brasileiros, reunir as principais informações e elementos que pudessem subsidiar os governos na escolha da melhor forma de concretizar as reformas. Essas informações foram detalhadas sob a forma de oficinas, pareceres e consultorias e objetivou formar um consenso em torno da necessidade e da urgência das reformas.

Assim, o consenso em torno da reforma do RPPS já estava sendo formado pelo trabalho árduo dos técnicos do Banco Mundial desde 1998, quando foi firmado o primeiro Projeto de Assistência Técnica para as reformas da previdência social. Além disso, nesse mesmo ano, o Brasil efetivou um acordo com o FMI cujas garantias do governo brasileiro também se baseavam na reforma da previdência social e na adoção de programas sociais com metas de redução da pobreza e desenvolvimento de capital humano. Além desses acordos, em 2002, se concretizou

um segundo acordo Stand-By entre o Brasil e o FMI, no final da gestão de FHC, tendo como condicionalidades a criação de fundos de pensão complementar para os servidores públicos federais, estaduais e municipais (WORLD BANK, 1998).

Dessa forma, o governo Lula assumiu a continuidade do modelo econômico iniciado pelo seu antecessor e, em seu bojo, o encaminhamento das próximas etapas da reforma da previdência social, quais sejam a reforma do RPPS e o incremento da previdência complementar. Decorre daí a aprovação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, cujas principais mudanças foram a introdução da contribuição dos inativos e pensionistas; o estabelecimento do teto de R\$ 2.400,00 para os ingressantes no setor público e privado; o fim da paridade entre os servidores ativos e inativos. Para a aposentadoria integral foram fixadas as condicionalidades de dez anos de carreira, vinte anos de serviço público e cinco anos no cargo de referência somado a trinta e cinco anos de contribuição e sessenta anos de idade, se homem e 55 anos, se mulher; introdução da previdência complementar facultativa a todos os servidores públicos sob a forma de contribuição definida, em que o valor do benefício futuro dependerá do valor acumulado, ou seja, o segurado assume os riscos das oscilações do mercado de capitais.

Marques e Mendes (2004) consideram que a instituição dessas reformas fere o pacto anteriormente estabelecido entre o Estado e os servidores públicos, visto que tais servidores, diferentemente dos trabalhadores da iniciativa privada, recebiam remunerações mais baixas, porém, tinham a garantia de receber o mesmo valor na aposentadoria, fato que gerava uma segurança quanto ao futuro. Além disso, houve um desrespeito com relação às regras de transição, causando perdas irreparáveis para os trabalhadores que, pela via considerada normal, tinham a função de amenizar a instituição da nova legislação. Por fim, as regras cumulativas para a aposentadoria integral que levam em conta idade, tempo de contribuição e tempo de exercício no cargo dificultaram ao máximo esse tipo de aposentadoria.

Por outro lado, a Emenda nº 41 representou para o Banco Mundial uma vitória a favor do compromisso brasileiro com a estabilidade fiscal e macroeconômica e conseqüentemente a credibilidade internacional do país e uma derrota contra a proteção social defendida na Constituição Federal de 1988. O objetivo primordial da reforma era a sustentabilidade da dívida brasileira, contudo, existia, por detrás desse processo, um objetivo pouco alardeado e cuja sutileza na sua condução o fazia

parecer de pouca importância. Tal objetivo baseava-se na condução do Brasil a um novo posicionamento sobre a proteção social que, na verdade, deveria parecer uma escolha governamental.

De fato, o Banco Mundial já havia semeado a ideia ao afirmar que os países em desenvolvimento deveriam investir nas políticas corretas para a população que realmente necessita da assistência do Estado que, para a instituição, são aquelas que se enquadram dentro da categoria da pobreza absoluta, ou seja, vivem com menos de US\$ 1,25 por dia. Para os demais grupos sociais considerados pobres, mas, que não vivem na pobreza extrema, o Estado deve proporcionar políticas que promovam a aquisição de ativos (educação, saúde, profissionalização e empreendedorismo) para que essas pessoas estejam aptas a gerenciar seus próprios riscos e além de tudo contribuir para o crescimento da economia do país.

Seguindo ainda a lógica do Banco Mundial os segurados da previdência social, principalmente os funcionários públicos, constituem-se como um grupo à parte, com privilégios especiais, devido ao valor de suas rendas. Para estes, o Estado deve reduzir os direitos e também dificultar o acesso às aposentadorias integrais de forma que a alternativa para quem deseja se aposentar e receber um valor maior seria a adesão à previdência complementar ao passo que o Estado deveria reforçar as medidas de combate à pobreza pela via das políticas compensatórias.

No entanto, o Brasil, além de promover as políticas de transferência de renda, como o Programa Bolsa-Família, também manteve duas importantes conquistas da política previdenciária, instituídas pela Constituição Federal de 1988, que é a vinculação do benefício mínimo ao salário mínimo e a previdência social dos rurais. O Banco Mundial, no documento *“Brazil: Insurance and Private Pensions”*, de 1995, apresentava um posicionamento contrário à vinculação do benefício mínimo ao salário mínimo e a previdência dos rurais porque ambos debilitavam ainda mais o sistema. Para o Banco Mundial, o ideal seria diminuir o benefício mínimo; e a previdência social dos rurais deveria ser tratada como um benefício assistencial cujo aporte fiscal decorreria dos impostos.

Ocorre que esse posicionamento do Banco Mundial foi se transformando ao longo do processo de ajuda da instituição via empréstimos de ajustamento e assessoria técnica ao Brasil a partir de 1998. Ressalte-se, ainda, que o Brasil, por realizar as reformas de forma tardia, teve acesso à nova agenda do Banco Mundial com um

teor mais flexível que permitiu ao país continuar seguindo uma trajetória diferenciada dos outros países na condução das reformas. Nessa nova agenda, o Banco Mundial priorizou as medidas de combate à pobreza associadas aos regimes de repartição.

Dessa forma, após o fracasso da privatização da previdência nos países da América Latina que aderiram à privatização, os regimes de repartição se constituíram como o tipo ideal de sistema de seguro social. A pesquisa realizada pelo IEG (2006) apontou a inconsistência do modelo de privatização e recomendou ao Banco Mundial a valorização dos regimes de repartição. E, no mesmo ano, o Banco Mundial publicou o documento *“Soporte del Ingreso en la Vejez en el Siglo Veintiuno: Una Perspectiva Internacional de los Sistemas de Pensiones y de sus Reformas”* que recomendava a adoção de mais dois pilares com o objetivo de reforçar as medidas de combate à pobreza.

Nesse documento, o Banco Mundial agrega dentro dos regimes de repartição as medidas de combate à pobreza. Além disso, o regime de capitalização não é abandonado, ele também é reforçado, porém, admitem-se as limitações do mercado de capitais dos países da América Latina. Percebe-se que nesse novo modelo a principal mudança advém do abandono do modelo único, reforçado pelo sistema de três pilares, que não levou em conta as limitações e as peculiaridades da América Latina na adoção da privatização e nem as especificidades de cada país.

Nesse sentido, o Banco Mundial tem agido com muita cautela no que tange as suas prescrições e vem procurando enfatizar as inovações em termos de políticas sociais advindas dos países mutuários, como o Brasil. É sobre esse prisma que o Banco Mundial passou a valorizar a previdência social dos rurais e a vinculação do salário mínimo ao benefício mínimo. Assim, discutiremos no próximo item o quanto o regime de repartição tem sido valorizado e recrutado pelo Banco Mundial no auxílio do combate à pobreza de forma que as medidas consideradas inovadoras do Brasil, que outrora foram criticadas, têm servido também aos interesses da instituição.



#### 4.2.5 Quanto à importância da previdência social para o combate à pobreza

A mudança de posicionamento do Banco Mundial sobre a previdência social reforça, ainda mais, que a influência que a instituição vem exercendo sobre o Brasil caminha, lado a lado, com a singularidade da caminhada brasileira na execução das reformas. O Brasil foi um país que ganhou *status* de modelo para o Banco Mundial seguindo uma trajetória errática, contudo, o resultado dessa imprevisibilidade do Brasil tem atendido às demandas concretas do Banco Mundial. Primeiro, o Brasil não privatizou a previdência social conforme o Banco Mundial havia prescrito no início da década de 1990, depois, as reformas aconteceram ao tempo e ao gosto do Brasil e não com a velocidade requerida pela instituição e, além de tudo, não atenderam a todos os pontos prescritos. Por fim, o Brasil preservou direitos que o Banco Mundial considerava inadequados para o modelo de proteção social preconizado pela instituição.

Desse modo, o regime de repartição, preservado pelo Brasil e combinado com a previdência social dos rurais e, ainda, com as medidas de combate à pobreza, de cunho assistencial, como o Programa Bolsa-Família, transformaram-se no modelo de proteção social para o Banco Mundial. Ressalte-se ainda que as medidas do Brasil quanto à proteção social foram viabilizadas num momento em que o Banco Mundial foi bastante questionado sobre sua atuação dura na América Latina, durante a década de 1990, ocasionando aumento da pobreza e um fraco crescimento econômico.

Tal atuação tinha como objetivo criar condições para que os países mutuários, em médio e longo prazo, conseguissem melhorar suas economias. Contudo, os resultados esperados não aconteceram e seu desempenho foi bastante questionado por instituições internacionais que colocaram em xeque a credibilidade da instituição.<sup>57</sup> A crise se instalara dentro da instituição Banco Mundial de tal forma que o fim da instituição foi cogitado por um pequeno grupo. Com o intuito de sanar a crise, o presidente Bill Clinton fez a indicação de um novo gestor para a instituição (Wolfensohn) que teria como objetivo a “[...] reciclagem e dilatação do programa político neoliberal [...]” (PEREIRA, 2010, p. 363).

---

<sup>57</sup> Sobre a crise da instituição Banco Mundial e a conversão da nova agenda ver Pereira (2010).

O panorama econômico na América Latina e no Caribe se transformou, mas a região ainda enfrenta uma série de importantes desafios – o mais grave é a persistência da pobreza generalizada. [...] Para reduzir a pobreza, os governos da região precisavam criar estratégias para acelerar consideravelmente o crescimento; precisavam também conceber programas sociais mais eficazes para os pobres, sem o que não granjearão o amplo apoio político necessário ao prosseguimento da modernização econômica. A aceleração do crescimento e a redução da pobreza vão requerer uma série de difíceis “reformas de segunda geração”, as quais envolvem a **consolidação da estabilidade macroeconômica, a reconstrução do Estado, melhoria do sistema de ensino e a flexibilização dos mercados de trabalho** (PEREIRA apud BURKI; EDWARDS, 2010, p. 367, grifo nosso).

Nota-se que a base ideopolítica do Banco Mundial não se altera; o que se busca é sua permanência com uma nova roupagem, ou melhor, a apresentação de uma aparência nova. Para tanto, o Banco Mundial coloca o Estado, antes “demonizado” pela instituição, em evidência com o intuito de legitimar sua preocupação com os problemas sociais. Com isso a “novidade” apresentada pelo Banco Mundial foi a redescoberta do Estado na condução dos regimes de repartição que anteriormente tinha sido duramente criticado como um sistema arcaico e enterrado pela ortodoxia liberal juntamente com as políticas oriundas do Estado de Bem-Estar Social.

Pela lógica anterior do Banco Mundial, contida no documento *“Envelhecimento sem Crises”*, de 1994, o Estado não deveria se ocupar do seguro social de forma tão abrangente, até porque as instituições privadas apresentavam condições financeiras e estruturais muito melhores para isso. Além disso, a redistribuição em favor dos pobres, proveniente da atuação do Estado, não estava sendo realizada através da previdência social. O caso do Brasil era considerado emblemático para o Banco Mundial pela iniquidade observada na forma de condução dos benefícios e dos privilégios para os grupos de maior renda dentro do sistema de repartição.

No entanto, quando o Banco Mundial coloca novamente o Estado no jogo ou utiliza as palavras da própria instituição, “a reconstrução do Estado”, não significa uma aproximação com as políticas universais, mesmo porque o projeto neoliberal do qual o Banco Mundial faz-se instrumento visa destruir a tentativa de firmar um Estado pautado na justiça social e na universalização das políticas sociais. Esse tipo de Estado recrutado pelo Banco Mundial foi abordado pela instituição no documento *“O Estado num Mundo em Transformação”*, de 1997, que traz como funções do Estado a proteção aos pobres através dos programas de combate à pobreza, a previdência

social que tem como função cuidar das pensões redistributivas e também a distribuição dos ativos para os grupos mais vulneráveis.

Aparentemente o Banco Mundial não traz nada de novo visto que o Estado no Brasil não deixou de atuar nessas áreas, mesmo que em menor grau após a contrarreforma. Percebe-se então que se trata de tornar as políticas sociais mais palatáveis e com aparência de políticas pautadas na equidade social, justiça social e universalidade de tal forma que se utilizam até dos mesmos conceitos, porém, com significado diverso. Assim, ao mesmo tempo em que o Banco Mundial rechaça as políticas provenientes do Estado de Bem-Estar Social, ele utiliza-se da construção conceitual dessas políticas e da legitimidade delas no Brasil para tentar camuflar sua posição com relação a um modelo de proteção social focalizado nos mínimos sociais.

Nesse sentido, as políticas previdenciárias desenvolvidas pelo Brasil, como a previdência social dos rurais tornou-se para o Banco Mundial um instrumento eficaz no combate à pobreza. Essa mudança de pensamento vincula-se à necessidade da instituição de organizar projetos eficazes para a redução da pobreza e se aproximar e qualificar as iniciativas inovadoras dos governos, como aconteceu com o Brasil. A princípio, a previdência dos rurais e o benefício mínimo eram consideradas questões importantes para a reforma no Brasil. No entanto, a eficácia desses pontos na diminuição da pobreza no Brasil somada à necessidade de o Banco Mundial apresentar respostas concretas aos governos da América Latina, com vistas a recuperar sua credibilidade, transformaram essa relação. No relatório nº 22.275 sobre empréstimo de ajustamento, publicado no ano de 2001, o Banco Mundial dá sinais claros da mudança de suas convicções.

[...] outra característica da reforma era proteger os grupos sociais mais pobres com uma redução de cinco anos na idade da aposentadoria para beneficiários das zonas rurais. A política desenvolvida nos últimos anos trouxe aumentos reais do salário mínimo, que define o piso dos benefícios da previdência social, que levou a uma redução gradual dos níveis de pobreza [...] se as transferências feitas para os rurais fossem excluídas, a proporção de pessoas que vivem em situação de pobreza teria sido de 45,3% em 1999, em vez de 34%. Assim, no presente momento, essas despesas são responsáveis por uma redução de 11,3% pontos percentuais no nível de pobreza, o que significa que na sua ausência teríamos 14,2 milhões de pessoas vivendo em condições miseráveis. Esse fato mostra a importância dessa política pública como um dos pilares da estabilidade da vida social no Brasil. O papel social da previdência foi recentemente reforçado para ser utilizado como meio anticíclico na redução dos impactos da crise econômica para os grupos mais pobres contribuindo para um

círculo virtuoso de desenvolvimento econômico e crescimento combinado com estabilidade social e política.

Percebe-se então que o sistema de repartição sob a gestão do Estado tornou-se um importante instrumento de legitimidade para o Banco Mundial e para seus objetivos. Isso significa que a instituição consegue reforçar as medidas de proteção aos grupos mais pobres, que é a função do primeiro pilar e, ao mesmo tempo, instrumentalizar e modernizar o terceiro pilar formado pelo sistema de previdência complementar de forma voluntária. Dessa forma, encerrava-se o ciclo das mãos de ferro do Banco Mundial onde o sistema de três pilares convertia-se na única solução acompanhada da obrigatoriedade do segundo pilar de capitalização e significava a abertura para um novo momento para o Banco Mundial onde sua influência seria baseada muito mais na estratégia de convencimento.

Assim, concomitantemente à aprovação do Banco Mundial ao caminho trilhado pelo Brasil na condução das políticas sociais é aplicada uma medida chamada de aconselhamento ou convencimento. E nisso o Banco Mundial vinha se especializando desde a chamada crise institucional em meados da década de 1990, como afirma o presidente Wolfensohn, eleito em 1995: “A lição é clara: aconselhamento é tão importante quanto dinheiro. E um dos pontos mais fortes do Banco é que nosso conselho é independente. Os governos confiam em nós [...]” (PEREIRA, apud BANCO MUNDIAL, 2010, p. 329). Tal confiança pode ser percebida no aumento da vinculação do Banco Mundial nas mais variadas áreas dos países em desenvolvimento. São projetos que, além de financiados pelo Banco Mundial, também são articulados e assessorados pela equipe técnica do Banco, como as reformas da previdência social no Brasil. Dessa forma, o Banco Mundial constrói uma imagem de uma instituição que apoia os projetos nacionais, o que confere certa “neutralidade” em seus posicionamentos. Em outras palavras, seria como aumentar seu raio de influência sem que isso se tornasse tão perceptível às sociedades em que o Banco Mundial atua.

Nota-se que o aconselhamento não significa, na atualidade, uma imposição, porém, abre precedentes para que o Banco Mundial se utilize de tal estratégia para introduzir um modelo de política social pautado na gestão da pobreza tal qual preconiza o programa ideológico e político neoliberal. Além disso, a anuência do Banco Mundial com a vinculação do salário mínimo ao benefício mínimo, combinado

com o recebimento desse mínimo pelos rurais, tem dado sinais de esgotamento no final da década de 2000.

No próximo item, discutiremos, de forma breve, como o Banco Mundial, a partir de 2010, tem avaliado o impacto das transferências públicas provenientes da previdência social para a diminuição da pobreza e para o futuro do Brasil.

#### 4.2.5.1 O eterno retorno das reformas da previdência social: breves considerações

Após as reformas realizadas na previdência social no Brasil, os estudos e relatórios do Banco Mundial sobre essa temática ficaram mais escassos. O último relatório de avaliação dos empréstimos ao Brasil foi publicado no *site* do Banco Mundial<sup>58</sup> no ano de 2007, porém referente a 2005. Quanto aos estudos, foram publicados dois nos anos de 2009 e 2010 que têm como objetivo medir o quanto as mudanças nas prestações do seguro desemprego e no sistema de pensão podem afetar o tempo que as pessoas passam fora do setor formal e suas decisões acerca da aposentadoria.<sup>59</sup> Além desses estudos, foi produzido em 2011 um relatório chamado *“Envelhecendo em um País mais Velho”*, encomendado pelo Banco Mundial a um grupo de especialistas em previdência social com o

[...] propósito de aprofundar o conhecimento sobre questões estratégicas na formação de capital humano no Brasil, tais como o envelhecimento populacional, o desenvolvimento infantil, a qualidade da educação e de emprego (BANCO MUNDIAL, 2011).

Percebe-se que tais estudos buscam apresentar opções de políticas sociais para o Brasil tendo em vista os problemas advindos do envelhecimento da população e da persistência da pobreza nos grupos infante-juvenis. Mais uma vez, retoma-se a discussão que já tinha sido apresentada no documento *“Envelhecimento sem Crises”*, em 1994, sobre a existência de um favorecimento das transferências governamentais em prol dos idosos. No relatório de 2011, o Banco Mundial

<sup>58</sup> <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil>.

<sup>59</sup> Os dois estudos publicados pelo Banco Mundial apontados no texto foram: *“Ex-ante methods to assess the impact of social insurance policies on labor supply with an application to Brazil”* (2009) e *“Labor supply and retirement policy in an overlapping generations model with stochastic fertility”* (2010).

reconhece a importância de tais transferências para a diminuição da pobreza entre os idosos, contudo, essas medidas têm levado o país a apresentar gastos muito superiores aos países pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sendo que a população do Brasil com relação a esses países é ainda muito jovem.<sup>60</sup>

Além disso, o Banco Mundial alerta para a etapa em que o Brasil está vivendo chamada de “bônus demográfico” em que existe uma quantidade alta de pessoas em idade laboral. Por isso a prescrição enfática para o investimento em ativos, como educação, saúde e qualificação profissional, tendo em vista a preparação da população para o mercado de trabalho, seja formal ou informal. A preocupação da instituição é a formação de capital humano, ou seja, é a instrumentalização do cidadão pobre para que, cada vez mais, ele tenha condições de gerenciar seus riscos, mesmo sabendo que no sistema capitalista não há lugar para todos no mercado de trabalho.

Até meados da década de 2000, ainda fazia sentido para o Banco Mundial os benefícios atrelados ao salário mínimo para a redução da pobreza como a previdência dos rurais, como afirmou no relatório nº 72.990, de 2005.

Dados recentes indicam uma melhora significativa nas taxas de pobreza e desigualdade – a taxa de pobreza caiu de 38%, em 2002, para 29% em 2006. O coeficiente de Gini caiu de 0,587, em 2002, para 0,566 em 2005. No geral, todos os indicadores mostram um ambiente macroeconômico estável e propício para um maior crescimento econômico e melhorias nos resultados sociais (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 13).

Porém, em 2011, no relatório *“Envelhecendo em um País mais Velho”*, o Banco Mundial muda de ideia sobre tais benefícios.

A disponibilidade de um programa não contributivo, que transfere benefícios iguais à renda mínima do programa contributivo (equivalente ao salário mínimo) reduz os incentivos para que os trabalhadores com menores salários contribuam. Isso é prejudicial, dado que uma grande proporção da população não contribui com o sistema de seguridade social durante a idade ativa, ao passo que se beneficiará dele mais tarde. Conforme a população do Brasil envelhece, cresce a necessidade de se assegurar que uma parcela maior contribua para o sistema previdenciário (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 13).

---

<sup>60</sup> Os resultados são baixos investimentos para os mais jovens e benefícios médios muito maiores para os idosos (66,5% da média salarial no Brasil vs. 30,4% da média salarial na OCDE (BANCO MUNDIAL, 2011).

Ocorre que essa mudança significa uma tentativa do Banco Mundial apresentar uma agenda para uma futura reforma da previdência social no Brasil. Acredita-se que o real motivo para que a instituição tenha ficado quase quatro anos sem produzir estudos e relatórios sobre a previdência social brasileira baseia-se na avaliação de que no governo Lula não havia espaço político para mais uma reforma. Apesar de tal governo ter criado um fórum<sup>61</sup> para debater uma possível reforma do RGPS, nada de mais concreto foi feito, tanto pelo desgaste político que tal fato acarretaria, quanto pela “[...] melhoria nas contas externas do Brasil, aos altos níveis das reservas internacionais e a forte valorização do Real” (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 9).

Nota-se que o Banco Mundial, ao apoiar as reformas da previdência social no Brasil, conjuntamente com a preservação da previdência social dos rurais e da vinculação do benefício mínimo, fez com que a instituição recuperasse sua credibilidade antes ameaçada devido aos resultados positivos advindos de tais direitos. Nesse sentido Marques e Mendes (2008) revelam a importância do benefício mínimo atrelado ao salário mínimo, visto que 65,7% do total dos benefícios do RGPS são de segurados que recebem esse valor e, portanto foram beneficiados pelos aumentos reais do salário mínimo durante o governo Lula. Além disso, os autores apontam os impactos do piso igual ao salário mínimo e da previdência social dos rurais para a redução da pobreza no Brasil.

Segundo a PNAD, considerando que um rendimento familiar inferior a meio salário mínimo per capita definiria a condição de pobreza de uma pessoa, haveria em 2004, 52,45 milhões de pessoas nessa situação, levando-se em conta todas as fontes de rendimento. Se desses rendimentos fossem deduzidos os benefícios previdenciários, o contingente de pobres assim definidos passaria para 72,63 milhões. Em outras palavras, nesse ano, a Previdência Social foi responsável por retirar da situação de pobreza 20,17 milhões de pessoas (MARQUES; MENDES, 2008).

Esses indicadores positivos fornecem novamente ao Banco Mundial o aval de instituição fomentadora do desenvolvimento para os países da América Latina, ou melhor, uma “voz” que merece muito mais atenção do governo brasileiro quando o

---

<sup>61</sup> O governo Lula criou o Fórum Nacional da Previdência Social através do Decreto nº 6.019, de 2007, cujas finalidades são: promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de previdência social e sua coordenação com as políticas de assistência social; subsidiar a elaboração de proposições legislativas e normas infralegais pertinentes e submeter ao Ministro de Estado da Previdência Social os resultados e conclusões sobre os temas discutidos no âmbito do FNPS.

assunto diz respeito aos projetos relacionados com as políticas sociais. O Banco Mundial tinha ciência de que sua influência no Brasil precisava ser construída primeiramente pela adesão da instituição aos projetos nacionais, mesmo porque tais projetos também a beneficiaram. E aos poucos, os seus projetos, o seu entendimento sobre as políticas corretas vão sendo colocados para os governos.

Uma boa hora para que o aconselhamento e a formação de um consenso em torno de uma nova reforma da previdência social aconteçam é justamente a partir da melhora dos indicadores econômicos e sociais do Brasil conjuntamente com a aprovação expressiva da população sobre a gestão do presidente Lula. Foi a partir de 2009, que o Banco Mundial reiniciou a publicação de estudos sistemáticos e relatórios sobre a previdência social brasileira cujo teor resgatava a antiga ideia sobre a elegibilidade das famílias nas transferências governamentais e não os idosos. Nesse caminho, o Banco Mundial aponta que as famílias têm pago a conta dessa primazia dos idosos nos gastos sociais pela diminuição dos gastos com as políticas de distribuição de ativos, como educação, saúde e formação profissional que poderiam trazer condições concretas para a formação das crianças que serão os futuros jovens a se inserirem no mercado de trabalho.

Além desses fatores, o Banco Mundial aponta o alto custo para o governo proveniente da aposentadoria dos rurais e da vinculação do benefício mínimo ao salário mínimo. Giambiagi e Tafner (2010) corroboram desse pensamento ao pontuar que tais direitos consubstanciam-se num peso muito grande nas despesas do INSS e que fatalmente tenderia a aumentar o déficit devido ao crescimento dos segurados que recebem o benefício mínimo e pelos reajustes anuais do salário mínimo. Ainda, conforme os autores, esses benefícios mínimos não chegam aos pobres e aos considerados extremamente pobres.<sup>62</sup>

Percebe-se que a intenção desse discurso é desvincular o benefício mínimo do salário mínimo, alterando assim o valor recebido pelos rurais e também de mais da

---

<sup>62</sup> Para Giambiagi e Tafner (2010, p. 144) com os dados do PNAD 2008, 30% das famílias brasileiras têm pelo menos um membro que recebe benefício da Previdência Social. No entanto, apesar de as famílias pobres representarem 21% das famílias brasileiras, dentre as que recebem algum benefício previdenciário, elas são apenas 6%. Da mesma forma, famílias extremamente pobres são 8,1% das famílias brasileiras, mas apenas 0,6% do total das famílias que recebem benefícios da Previdência. Visto de outra forma, nosso sistema previdenciário está basicamente assentado em famílias não pobres.



metade dos segurados do RGPS que recebem tal valor ao passo que se procura focalizar os gastos sociais nos programas de transferência de renda. Numa só frase Giambiagi e Tafner (2010, p. 145) resumem essa teoria: “[...] Trocando previdência por combate à pobreza e à miséria [...]”. Não por acaso o Banco Mundial já havia disseminado esse discurso no início da década de 1990 no documento *“Envelhecimento sem Crises”* e nos estudos direcionados ao Brasil. Contudo, devido às particularidades sociais e econômicas do período, foi necessário que o Banco Mundial adotasse novas formas de atuação e de influência com relação aos países mutuários.

Nota-se então que depois de um pouco de mais de dez anos, o Banco Mundial está resgatando antigos posicionamentos em razão dos saldos positivos da economia do Brasil, a partir do segundo mandato do presidente Lula, somado com a atenção dada desse governo às políticas de combate à pobreza. Fagnani (2011, p. 45) aponta algumas mudanças importantes, a partir de 2006 no Brasil; para ele “[...] houve articulação mais positiva entre as políticas econômicas e sociais. A melhoria no mundo do trabalho e das contas públicas abriu espaço para a ampliação com o gasto social”.

Apesar da importância de tais mudanças, considera-se que durante esse processo fica mais fácil para a ortodoxia liberal apresentar projetos para o futuro das políticas sociais no Brasil. Existe aquele velho ditado popular que diz que “não se mexe em time que está ganhando”, porém o raciocínio aqui é inverso: temos que mexer sim, fazer ajustes nas políticas sociais, justamente para que tenhamos ganhos muito maiores no futuro. E nesse sentido o discurso do Banco Mundial convida o governo a apostar nas crianças e nos jovens porque eles representam esse futuro.

Nesse caso, as famílias devem ser as protagonistas de tal futuro e, portanto devem ser tratadas pelo governo como as grandes beneficiárias das políticas sociais através dos programas de transferência de renda. Assim, tais políticas têm ganhado mais destaque nos estudos e pareceres do Banco Mundial porque, além de tudo isso, elas não têm vinculação com o salário mínimo e não são políticas oriundas de um contrato legal regido pelo direito social e pela conquista da população, como a seguridade social presente na Constituição Federal de 1988. Ademais, tais programas podem ser mais facilmente alterados, conforme o andamento da

economia do país, do plano de governo e das necessidades sociais que a gestão atual achar mais importante resolver.

Em suma, no que depender do Banco Mundial a reforma da previdência social sempre estará em pauta porque o corte de direitos significa uma demonstração por parte do governo de uma primazia pelos contratos realizados com os organismos internacionais e conseqüentemente da formação do superávit primário para o pagamento dos juros da dívida, que são de fato impagáveis. Nesse processo, os governos do Brasil, desde a década de 1990, têm escolhido sacrificar os direitos da população em prol da construção de uma imagem de um país em que os credores internacionais podem confiar. Quanto maior o superávit fiscal, mais o Brasil consegue passar credibilidade e ter acesso a mais crédito e mais assessoramento técnico do Banco Mundial.

Com base nessa escolha do Brasil, o Banco Mundial se sente muito mais confortável para apresentar seus projetos, principalmente sobre uma possível desestruturação dos direitos que ainda estão sendo preservados. Por um tempo, a previdência dos rurais e a vinculação do benefício mínimo ao salário mínimo serviram também ao Banco Mundial. No entanto, depois que a instituição recuperou sua credibilidade e aumentou sua vinculação com o Brasil, através de um maior número de espaços de atuação e de projetos desenvolvidos, a estratégia é convencer o governo sobre a inadequação desses direitos para o futuro do país.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Os moradores de Schilda possuíam um cavalo, cuja força era motivo de orgulho. Infelizmente, o trato do animal era oneroso; e ficou resolvido, então, para habituá-lo a dispensar o alimento, diminuir a cada dia em um grão a sua ração de aveia. Assim foi feito; mas, quando o último grão foi suprimido, o cavalo morreu. Os moradores de Schilda nunca entenderam o que aconteceu (Freud).*

Esta pesquisa buscou entender a influência do Banco Mundial nas reformas da previdência social do Brasil e partiu do pressuposto de que tal dinâmica não se deu de forma igual para todos os países que reformaram ou privatizaram a previdência social durante as décadas de 1990 e 2000. Assim, questionamos o porquê dessa diferença ou especificidade brasileira na condução das reformas. Ainda, quais os elementos presentes na relação entre Brasil e o Banco Mundial que determinaram essa diferença. Ou ainda, quais os elementos que integram a trajetória de cada um deles e dos dois juntos que reforçaram a trajetória irregular do Brasil.

Essas questões ficaram mais claras ao longo da construção dos capítulos mediados pela leitura das fontes documentais e também de autores que estudam a temática. Desse modo, percebemos que não existe somente um elemento, mas, um conjunto de elementos que definem o tipo de influência que o Banco Mundial exerce junto ao Brasil. Além disso, o grau e o tipo de influência só podem ser medidos e avaliados quando colocamos, lado a lado, a trajetória do Banco Mundial e do Brasil, uma vez que ambos os caminhos estão entrecortados pelas dimensões econômicas, políticas e sociais. Ou seja, embora haja uma relação de hierarquia entre uma instituição credora e um país mutuário, todos os dois estão sujeitos às mudanças e desafios da realidade em processo.

Então, partindo dessa premissa, percebemos que a dinamicidade da realidade fez com que o Banco Mundial alterasse seus princípios quanto às reformas da previdência que por sua vez alcançou as reformas do Brasil que ainda estavam em processo de gestação. Não é simplesmente uma coincidência, mas, uma sucessão de fatos emergidos da concretude da América Latina que ocasionaram mudanças de estratégia do Banco Mundial, assim como a demora em adotar as reformas pelo Brasil.

É comum escutarmos que o Banco Mundial exerce uma influência bastante dura com o Brasil de forma que a política econômica e a política social são conformadas tais quais os postulados da instituição. A resposta para essa pergunta pode ser “sim” e “não”. Quando respondemos sim, significa que o Brasil aderiu a uma das maiores recomendações do Banco Mundial: a adesão ao projeto neoliberal na década de 1990. Com certeza, essa foi uma das maiores vitórias do Banco Mundial com relação a sua influência junto ao país. E quando respondemos não é porque embora o país tenha aderido ao modelo de desenvolvimento neoliberal, a condução das políticas sociais, como as reformas e a própria seguridade social, não sofreram um total desmonte como requeria a ortodoxia liberal. Nesse sentido, me aproprio das palavras de Fagnani (2011), quando ele afirma que há uma espécie de complementaridade entre as políticas focalizadas e as políticas de cunho mais universal no Brasil, de modo que não podemos afirmar que existe uma ou outra.

Com relação ao Banco Mundial percebemos que ele se afastou do receituário mais duro e mais próximo dos ajustes estruturais à medida que suas prescrições não alcançaram os objetivos esperados de crescimento econômico e diminuição dos índices de pobreza na América Latina. Todavia, tal inoperância colocava em xeque a instituição e os próprios fundamentos do neoliberalismo, do qual o Banco Mundial se constitui como um dos principais articuladores. Essa questão fica mais clara quando é eleito um novo presidente, no ano de 1995, que tinha como objetivo principal a “[...] reciclagem e dilatação do programa político neoliberal [...]” (PEREIRA, 2010, p. 363).

Em vista disso, o Banco Mundial precisava se reorganizar e alterar suas ferramentas e diretrizes para colocar novamente as bases conceituais e práticas do neoliberalismo como as ideais para o crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Por isso foi preciso reciclar o conceito de previdência social, pobreza, Estado e política social a partir de uma maior aproximação com os conceitos utilizados no Estado de Bem-estar Social, como universalidade e equidade. Trata-se de utilizar tais conceitos para afirmar e tornar mais palatáveis os “novos projetos” para o combate à pobreza no continente.

Uma das ações mais importantes do Banco Mundial nesse reordenamento, inclusive já mencionado por Vianna (2010), foi a importância que o Banco Mundial concedeu às inovações nacionais. Ou seja, queremos, enquanto uma instituição internacional, apoiar os projetos e as políticas que os países da América Latina estão realizando

para suas populações. Obviamente que fica muito mais fácil apoiar políticas de países neoliberais, uma vez que estas são as políticas em que o Banco Mundial acredita. Contudo, junto com tais políticas, emanavam também projetos de cunho universal, como a seguridade social brasileira, e ainda com um apoio muito grande de vários setores da sociedade.

Como então proceder? Pela lógica do Banco Mundial seria mais importante continuar apoiando o conjunto de políticas do Brasil e, ao mesmo tempo, criar um consenso junto aos governos para a adoção de suas políticas de forma gradual. Um exemplo disso foi a ampliação dos direitos da população rural que, a partir da Constituição de 1988, poderia aposentar-se pelo regime de economia familiar e receber o benefício de 1 salário mínimo que foi constituído com o benefício-base, ou seja, ninguém poderia receber menos do que o salário mínimo. Nos primeiros documentos que o Banco Mundial escreveu para o Brasil havia um total descontentamento com tais iniciativas.

Porém, o próprio Banco Mundial admitiu a inviabilidade de uma mudança nessa direção em vista do impacto negativo sobre o governo e até para a própria instituição. Além disso, a previdência social dos rurais e a vinculação do salário mínimo ao benefício mínimo foram constituindo, ao longo do final da década de 1990 e 2000, uma política de grande importância para o combate à pobreza no país. Assim, o Banco Mundial percebeu ali uma oportunidade para apoiar e ao mesmo tempo obter uma vantagem porque a meta principal da instituição é a diminuição da pobreza.

Além disso, o governo Lula, instituiu em 2003, o Programa Bolsa-Família que objetiva transferir renda para a população que atenda às condições estabelecidas, como renda, obrigatoriedade de colocar os filhos na escola e também o acompanhamento destes pelas Unidades de Saúde. Esse programa se transformou no carro-chefe das políticas sociais no mandato do presidente Lula e foi por meio dele que o Banco Mundial atribuiu ao Brasil o título de “líder global na redução da pobreza e da desigualdade”. Essa fala do Banco Mundial e mais algumas outras escritas abaixo foram retiradas do site do Planalto e do site Democracia e Política no ano de 2013.

Elogiado por órgãos como a ONU, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, o Bolsa-Família é sucesso internacional. Foi adotado no México, Venezuela, Bolívia, Peru, Equador, dentre outros países da

América Latina. Recomendado pela ONU, foi levado para a África do Sul, Gana e Egito, no continente africano; e para a Turquia, Paquistão, Bangladesh e Indonésia, na Ásia (BOLSA-FAMÍLIA..., 2013).

Reconhecida pelo Banco Mundial e pela Organização das Nações Unidas como iniciativa exitosa, a experiência brasileira de combate à pobreza extrema servirá de exemplo para outros países do mundo. É o que prevê o acordo assinado nesta terça-feira (5) entre o Brasil, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e os dois organismos internacionais.

‘Este acordo reconhece o Brasil como um líder global na redução da pobreza e da desigualdade’, afirmou o presidente do Banco Mundial, Jim Yong Kim, ao destacar os avanços do país ao longo da última década, que ele considerou como ‘notáveis’ e com o qual o mundo pode obter grande aprendizado) (BRASIL..., 2013).

O Programa Bolsa-Família é uma ação genuinamente brasileira, contudo, atende prontamente aos objetivos de redução da pobreza, até porque se estabelece sobre a base conceitual colocada pelo Banco Mundial no documento *“Reducción de La Pobreza: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos”* apresentado na parte 2 deste trabalho. A posição do Banco Mundial indica que as políticas de combate à pobreza necessitam direcionar os grupos mais pobres aos ativos (educação e saúde), principalmente as crianças e os jovens, para que no futuro possam contribuir para o crescimento econômico.

Além disso, muito embora a previdência social dos rurais tenha revelado sua importância para o combate à pobreza, inclusive o Banco Mundial afirmou isso nos relatórios direcionados ao Brasil, por outro lado, não é o tipo de política que o Banco Mundial quer que se estabeleça no Brasil e muito menos é o tipo de política que a instituição defende. Logo após a efetivação das reformas da previdência social no Brasil, o Banco Mundial diminuiu ou quase não produziu nenhum estudo sobre tal política; parecia que o que o Brasil tinha realizado bastava, pelo menos por ora. No entanto, em 2009, o Banco Mundial começou a publicar novamente estudos sobre a previdência social e percebe-se que há um interesse em retomar algumas questões abordadas no documento *“Envelhecimento sem Crises”*, de 1994. Uma delas citada no documento *“Envejecimiento de la Población?” Está preparada América Latina”*, publicado em 2011 diz respeito à excessiva focalização das transferências públicas nos idosos em detrimento das famílias com crianças. O mesmo raciocínio tem Giambiagi e Tafner (2010), ao afirmarem que no Brasil a incidência de pobreza é maior para os jovens e as crianças.

Como consequência, os autores sugerem rebaixar os benefícios da previdência, ou seja, os segurados receberão menos do que o mínimo, e estender o programa de transferência de renda, porque estes últimos atendem às necessidades do país, de chegar aos grupos considerados verdadeiramente pobres. Essa é uma tendência que começa a ser disseminada no Brasil para que, num futuro próximo, tenhamos uma nova reforma na política previdenciária que abarque tais postulados. Isso revela também que o Banco Mundial atua conforme os limites que o país tem para efetuar reformas sejam eles de cunho econômico ou de cunho social.

O Brasil apresentava limitações para efetuar reformas no sistema de repartição do país e o Banco Mundial tinha conhecimento de tais limitações. Primeiro, o Brasil não tinha condições de privatizar a previdência pela incapacidade financeira de arcar com os custos de transição. Depois, mesmo através das reformas graduais, os governos ainda encontraram resistência para a efetivação das reformas. E, por fim, quando as emendas foram aprovadas, ainda não foi totalmente consoante ao que o Banco Mundial havia preconizado.

Dessa forma, infere-se que a influência que o Banco Mundial exerce sobre o Brasil tem como crivo tais limitações de modo que a instituição teve que buscar alternativas menos impositivas e mais argumentativas na tentativa de impor uma agenda para as reformas no Brasil. Ou seja, essa mesma argumentação está novamente sendo utilizada para que as políticas de cunho universal sejam substituídas pelas políticas focalizadas.

Melo (2004) traz um argumento muito importante para entendermos o tipo de influência que o Banco Mundial exerce sobre o Brasil, uma vez que o país não tinha e ainda não tem as características de um país “cumpridor” dos preceitos do Banco Mundial. O autor fala numa trajetória “errática” do Brasil na qual se pode afirmar que também atendeu ao Banco Mundial, ou seja, o país se constituiu como um modelo na promoção de políticas sociais numa trajetória irregular, que foge aos padrões da América Latina.

É claro que tal trajetória foi facilitada pela introdução da nova agenda do Banco Mundial, a partir de 1995, de modo que houve uma flexibilização nas prescrições e uma “adesão” da instituição às inovações dos países. Nesse sentido, percebemos também que os regimes de repartição antes “demonizados” pelo Banco Mundial foram, ao longo da década de 2000, ganhando força. No documento *“Soporte del*

*Ingreso economico en la Vejez en el Siglo Ventiuno*”, de 2006, o Banco Mundial adota dentro da previdência social mais dois pilares que objetivavam o combate à pobreza na tentativa de colocar a previdência social no circuito das políticas de assistência social.

Ou seja, ao aproximar a política de previdência social às políticas de assistência, o Banco Mundial busca conformar a previdência social a um determinado público-alvo, como bem coloca Vianna (2010, p. 39).

Os eixos dessa nova concepção de proteção social que passa a compor o pacote de sugestões (não mais prescrições) dos organismos internacionais dirigido à América Latina – especialmente àqueles países que, como o Brasil, não fizeram reformas estruturais – são: reformas previdenciárias mais flexíveis, com vistas a introduzir esquemas de capitalização para setores específicos (funcionários públicos, por exemplo); benefícios não contributivos para os idosos (pobres); direitos universais (poucos para que ocultem a seletividade); e programas de transferência de renda condicionadas à aquisição, pelos pobres, de capital humano (educação e saúde básicas).

No Brasil, a previdência social tem caminhado para atender majoritariamente os grupos mais pobres como uma suposta proposta de realizar “justiça social” (VIANNA, 2010). Essa tendência foi confirmada pelas reformas da previdência social quando foram rebaixados os tetos dos benefícios visando o fomento à previdência complementar. Assim, não foi preciso privatizar a previdência para que o receituário do Banco Mundial se constituísse em uma prática no Brasil. Volto aqui a repetir o argumento dito acima que o Brasil, mesmo numa trajetória errática, transformou-se num modelo para o Banco Mundial.

Por fim, ressalto que a reforma da previdência é um processo sem “fim”, como foi colocado, no último item do capítulo 4, de forma que tal política sempre vai se constituir em um entrave para o crescimento econômico e um entrave também para o modelo de proteção social preconizado pelo Banco Mundial. No entanto, o Banco Mundial utilizou-se muito bem dessa política, entre os anos de 1990-2010, para alcançar seus objetivos, primeiro para o desenvolvimento da capitalização e depois para o combate à pobreza.



## REFERÊNCIAS

1. AREND, M.; FONSECA, P. C. D. Brasil (1955-2005): 25 anos de *catching up*, 25 anos de *falling behind*. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 32, n. 1, mar. 2012.
2. BACHA, E. L.; MENDONZA, R. M. O FMI e o Banco Mundial: um memorando latino-americano. In: FANELLI, J. M. et al. (Org.). **Recessão e crescimento: o FMI e o Banco Mundial na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
3. BANCO MUNDIAL. **Envelhecendo em um Brasil mais velho**: implicações do envelhecimento populacional sobre crescimento econômico, redução da pobreza, finanças públicas, prestação de serviços. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1302102548192/Envelhecendo\\_Brasil\\_Sumario\\_Executivo.pdf](http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1302102548192/Envelhecendo_Brasil_Sumario_Executivo.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2012.
4. BANCO MUNDIAL. **Envejecimientos in 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: 10 jan. 2012.
5. \_\_\_\_\_. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**: o Estado num mundo em transformação. Washington: Oxford University Press, 1997. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/>>. Acesso em: 10 dez. 2012.
6. \_\_\_\_\_. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**: equidade e desenvolvimento. Washington: Oxford University Press, 2006. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/>>. Acesso em: 10 dez. 2012.
7. \_\_\_\_\_. **Reducción de la pobreza**: círculos virtuosos y círculos viciosos. Washington: Oxford University Press, 2006.
8. BERZOINI, R.; REIS, A. A nova previdência complementar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 jun. 2003.
9. BHERING, E. R. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
10. BOLSA família é sucesso mundial e dados calam pessimistas de plantão. 2013. Disponível em: <<http://democraciapolitica.blogspot.com.br/2013/05/onu-fmi-banco-mundial-le-monde-elogiam.html>>. Acesso em: 15 jan. 2013.
11. BHERING, E.; BOSQUETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007.
12. BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Brasília: Senado, 2003a.

13. BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Brasília: Senado, 2003b.
14. BRASIL vai exportar exemplos de políticas sociais de inclusão e de redução das desigualdades. 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/brasil-vai-exportar-exemplos-de-politicas-sociais-de-inclusao-e-de-reducao-das-desigualdades>>. Acesso em: 24 abr. 2013.
15. CAMPOS, A.; POCHMANN, M. Mercado de trabalho e previdência social no Brasil. **Carta social e do trabalho**, Campinas, n. 7, 2007.
16. CAPELAS, E.; NETO, M. H.; MARQUES, R. M. Relações de trabalho e flexibilização. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. (Org.). **O Brasil sob a nova ordem**. São Paulo: Saraiva 2010.
17. CEPAL. **La protección social de cara al futuro**: acceso, financiamiento y solidaridad. Montevideo: Naciones Unidas, 2006.
18. COELHO, J. C. C. **Economia, poder e influência externa**: o Banco Mundial e os anos de ajuste na América Latina. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.
19. DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, n. 86, p. 86-98, 1993.
20. FALEIROS, V. de P. Previdência social: conflitos e consensos. **Ser Social**, Brasília, v. 11, n. 11, p. 29-74, jul./ dez. 2002.
21. FAGNANI, E. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/1998. **Economia e Sociedade**, Campinas, p. 155-178, dez. 1999.
22. FAGNANI, E. A política social do governo Lula (2003/2010): perspectiva histórica. **Ser Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.
23. FAGNANI, E. Previdência social e desenvolvimento econômico. **Texto para Discussão**, Campinas, n. 140, fev. 2008.
24. FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
25. FILGUEIRAS, L. **Bloco de poder e política econômica no governo Lula**. 2006b. Mimeo.
26. FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. **Neoliberalismo y sectores dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, 2006a.

27. FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. **Desestruturação do trabalho e política social**. In: SEMINÁRIO POLÍTICA SOCIAL, TRABALHO E DEMOCRACIA EM QUESTÃO, 2009, Brasília. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/desestruturacao\\_do\\_trabalho\\_e\\_politica\\_social\\_abril\\_2009.pdf](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/desestruturacao_do_trabalho_e_politica_social_abril_2009.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2012.
28. FILGUEIRAS, L.; LOBO, B. Política e economia na reforma da previdência. **Bahia Análises & Dados**, Salvador, v. 13, n. 3, p. 717-738, dez. 2003.
29. FIORI, J. L. O desafio político-econômico brasileiro no contexto latino americano. **Série Estudos em Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, n. 13, out.1992.
30. FIORI, J. L. A ingovernabilidade brasileira. **Série Estudos em Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, n. 8, out.1992.
31. FIORI, J. L. Existe um estado pós-fordista? reforma e funções do Estado brasileiro no novo paradigma. **Série Estudos em Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, n. 68, out.1993.
32. FIORI, J. L. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 40, p. 125-144, 1994.
33. FRENCH-DAVIS, R. Rumo ao crescimento com equidade: reformas das reformas do Consenso de Washington. **Nueva Sociedad**, Caracas, p. 140-155, out. 2007.
34. GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. **Demografia a ameaça invisível**: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
35. GONÇALVES, R. **O Banco Mundial no Brasil**: da guerra de movimento à guerra de posição: análise do documento “Estratégia de parceria com o Brasil, 2008-2011”. Disponível em: <[http://www.cpers15nucleo.com.br/textos/livro\\_reinaldo\\_banco\\_mundial.pdf](http://www.cpers15nucleo.com.br/textos/livro_reinaldo_banco_mundial.pdf).2008>. Acesso em: 10 dez. 2012.
36. GONZALEZ, J. F. M. et al. **O Brasil e o Banco Mundial**: um diagnóstico das relações econômicas (1949-1989). Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.
37. GRANENANN, S. Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho. **Revista da Faculdade de Serviço Social**, Rio de Janeiro, n. 20, 2007.
38. HOLZMANN, R.; HINZ, R. **Soporte del ingreso economico en la vejez em el siglo veintiuno**: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de suas reformas. Washington: Banco Mundial, 2005.
39. INDEPENDENT EVALUATION GROUP. **Pension and the development of pension systems**: an evaluation of World Bank assistance. Washington: World Bank, 2006.
40. KAY, S. J. Privatizações inesperadas: política e reforma da previdência social no Cone Sul. In: COELHO, V. S. P. (Org.). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 27-63.

41. LEITE, M. G. O processo de financeirização do segmento da previdência complementar privada. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. (Org.). **O Brasil sob a nova ordem**. São Paulo: Saraiva, 2010.
42. LO VULO, R. M. El enfoque del Banco Mundial en el sector de la seguridad social: una alternativa para los países del Cono Sur? In: FILGUEIRAS, C. H.; MIDAGLIA, C.; PETERSEN-THUMSER, J. (Org.). **Desafíos de la seguridad social**. Montevideo: Trilce, 1997.
43. MADRID, R. Política e economia nas privatizações da previdência na América Latina. In: COELHO, V. S. P. (Org.). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 155-187.
44. MARINI, R. M. **A dialética da dependência**. São Paulo: Vozes, 2000.
45. MARQUES, R. M. A previdência social em pauta: notas para reflexão. **Revista Argumentum**, Vitória, v. 2, n. 1, p. 5-19, jan./jun.2010.
46. MARQUES, R. M. et al. A previdência social: da Constituição à reforma de Lula. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 8, n.2, p. 195-218, jul./dez. 2009.
47. MARQUES, R. M. et al. Previdência social brasileira um balanço da reforma. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 111-121, 2003.
48. MARQUES, R. M.; MENDES, Á. O governo Lula e a contrarreforma previdenciária. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, p. 3-15, 2004.
49. MARQUES, R. M.; MENDES, Á. Sobre a política de combate à pobreza no governo Lula. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 34, n. 3, set./dez. 2008.
50. MATIJASCIC, M.; KAY, S. **Seguridade, previdência e a reforma das reformas**. 2007. Disponível em <<http://www.minds.org.br/events/Steve%20Milko%20Rio%20paper%20v3%20FINAL-.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2012.
51. MÉDICI, A. C.; MARQUES, R. M. Regulação e previdência social no Brasil: evolução e perspectivas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 85, p. 57-114, maio/ago. 1995.
52. MELO, M. A. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de política: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 169-206, 2004.
53. MESA-LAGO, C. **As reformas da previdência na América Latina e seus impactos nos princípios da seguridade social**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2007.
54. MILLET, D.; TOUSSAINT, É. **50 perguntas e respostas sobre a dívida, o FMI e o Banco Mundial**. São Paulo: Boitempo, 2006.
55. MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2008.

56. MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2011.
57. NAKATANI, P.; OLIVEIRA, F. A. de. Política econômica brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. (Org.). **O Brasil sob a nova ordem**. São Paulo: Saraiva 2010.
58. NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2006.
59. NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2005.
60. PAIXÃO, L. A. **A previdência complementar fechada: uma visão geral**. 2006. Disponível em <[http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3\\_081014-111321-983.pdf](http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_081014-111321-983.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2013.
61. PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944-2008**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
62. PEREIRA, J. M. M. A “autorreforma” do Banco Mundial durante a gestão Wolfensohn (1995-2005): iniciativas, direções e limites. **Tempo**, Niterói, v. 16, n. 31, p. 177-205, 2011.
63. PEREIRA, P. A. P.; STEIN, R. H. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, I. et al.(Org.). **Capitalismo em crise política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.
64. PINHEIRO, A. C. et al. O Brasil na década de 90: uma transição bem sucedida? **Textos para Discussão**, Campinas, n. 91, p. 5-32, 2001.
65. RACHED, G. As alterações na política de desenvolvimento do Banco Mundial no contexto das transformações internacionais. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, v. 9, n.1, p. 41-65, 2010.
66. RIECHE, F. C. Gestão de riscos em fundos de pensão no Brasil: situação atual da legislação e perspectivas. **Revista do BNDS**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 219-242, jun. 2005.
67. RIZZOTO, M. L.; BORTOLOTO, C. O conceito de equidade no desenho de políticas sociais: pressupostos políticos e ideológicos da proposta de desenvolvimento da CEPAL. **Interface: comunicação, saúde e educação**, Botucatu, v. 15, n. 38, p. 793-803, jul./set. 2011.
68. STEIN, R. H. **Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana**. 2003. Disponível em: <<http://digital.csic.es/bitstream/10261/1567/1/dt-0305.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2011.
69. STEIN, R. H. Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais. **Ser Social**, Brasília, n. 18, 2006.

70. TEIXEIRA, R. V. **Para uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea**. 2009. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.
71. TARASSIOUK, A. Estado y desarrollo: discurso del Banco Mundial y una visión alternativa. **Revista Latinoamericana de Economía**, v. 37, n. 144, p. 33-71, enero-marzo 2006.
72. TRICARICO, A. Banco Mundial, riscos e previdência social. **Observatório da Cidadania**, 2007. [Rio de Janeiro]: IBASE, 2007.
73. VIANNA, M. L. T. W. Que reforma? O sistema de proteção social, entre a previdência e a seguridade. **Ser Social**, Brasília, v. 11, n. 11, p. 75-104, jul./dez. 2002.
74. VIANNA, M. L. T. W. **A previdência social (e não só ela) em questão**: notas aditivas à reflexão de Rosa Marques, Áquilas Mendes e Camila Ungino. Vitória, 2010. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/332/243>>. Acesso em: 10 fev. 2012.
75. WILLIAMSON, J. Reformas políticas na América Latina na década de 1980. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 43-49, jan./mar. 1992.
76. WORLD BANK. **Brazil**: social insurance and private pensions. 1995. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/>>. Acesso em: 10 set. 2012.
77. \_\_\_\_\_. **Reforming social security**: lessons from international experience and priorities for Brazil. 1997. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/>>. Acesso em: 10 set. 2012.
78. \_\_\_\_\_. **Brazil**: state pension systems reform technical assistance project. 1998. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/>>. Acesso em: 10 set. 2012.
79. \_\_\_\_\_. **Brazil**: social security technical assistance project. 1999. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/>>. Acesso em: 10 set. 2012.
80. \_\_\_\_\_. **Brazil**: second social security special adjustment loan project. 2000. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/>>. Acesso em: 10 set. 2012.
81. \_\_\_\_\_. **Brazil**: critical issues in social security. 2001. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/>>. Acesso em: 10 set. 2012.
82. \_\_\_\_\_. **Brazil**: programmatic fiscal reform loan - social security reform project. 2007. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/>>. Acesso em: 10 set. 2012.

<b>ANEXO 1 – RELAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES PESQUISADAS</b>		
<b>(continua)</b>		
<b>TÍTULO</b>	<b>ANO</b>	<b>DESCRIÇÃO SUMÁRIA DOS OBJETIVOS</b>
Brazil - Social Insurance and Private Pensions	1995	Descrição no quadro da introdução.
Reforming Social Security: Lessons from International Experience and Priorities for Brazil	1997	Descrição no quadro da introdução.
Brazil - Social Security Special Sector Adjustment Loan Project	1998	Relatório de assistência técnica cujo objetivo é preparar os Estados para as fases iniciais da reforma.
Brazil - State Pension Systems Reform Technical Assistance Project	1998	Relatório de empréstimo para ajustamento setorial que objetiva socorrer na primeira fase da reforma da previdência.
Brazil - Social Security Technical Assistance Project	1999	O objetivo principal do projeto é apoiar a implementação de reformas institucionais e legais necessárias para a segunda fase das reformas da previdência no Brasil.
Brazil - Social Security Special Sector Adjustment Loan	1999	Relatório de avaliação da reforma de 1988. O resultado do projeto é satisfatório, e, apesar dos atrasos no processo legislativo, o mutuário cumpriu as condições do empréstimo. Há ainda a necessidade de novas reformas, e um novo caminho continua a ser traçado para um sistema de aposentadoria que incentive a poupança privada.

<b>ANEXO 1 - RELAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES PESQUISADAS</b>		
(continuação)		
<b>TÍTULO</b>	<b>ANO</b>	<b>DESCRIÇÃO SUMÁRIA DOS OBJETIVOS</b>
Brazil - Social Security Technical Assistance Project	2000	O Projeto de Assistência Técnica da Segurança Social, vai apoiar a concepção e implementação de reformas institucionais e legais, necessárias para a segunda fase da reforma da previdência no Brasil. 1. A reestruturação do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), o que requer estudos sobre planos de diagnóstico / estratégico e um plano mestre de sistema de informação. 2. Desenvolvimento de estudos com ênfase na regulamentação do seguro de acidentes relacionados com o trabalho, e, a regulação para os trabalhadores do setor privado e do Sistema de Previdência (RGPS). 3. O fortalecimento da Secretaria de Fundos de Previdência Complementar (SCP), que exigem a elaboração de leis complementares, design de investimento, modelos atuariais, financeiros e de supervisão, além de fornecimento de equipamentos.
Brazil - Second Social Security Special Adjustment Loan Project	2000	Relatório de empréstimo setorial na modalidade SECAL. O valor acordado de 757.570 mil dólares objetiva apoiar a primeira fase das reformas. Além disso, os empréstimos são parte do programa especial do Banco Mundial em apoio ao Programa de Estabilização Fiscal e Reformas do Brasil. Os recursos do empréstimo ajudariam o Brasil a cumprir os requisitos do financiamento externo.
Brazil - Critical issues in social security (Vol. 2 of 2) : Policy report	2000	Descrição no quadro da introdução.
Brazil - Critical issues in social security (Vol. 1 of 2) : Summary report	2000	Descrição no quadro da introdução.



<b>ANEXO 1 - RELAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES PESQUISADAS</b>		
(continuação)		
<b>TÍTULO</b>	<b>ANO</b>	<b>DESCRIÇÃO SUMÁRIA DOS OBJETIVOS</b>
Enhancing economic reforms through social development : Brazil State Pension Systems Reform LIL	2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Análise dos impactos negativos do projeto sobre os pobres;</li> <li>· Mecanismos institucionalizados de participação e construção de consenso dentro do governo;</li> <li>· Acompanhamento e avaliação de resultados de desenvolvimento social do governo e comunidade.</li> </ul>
Brazil - Critical issues in social security	2001	Descrição no quadro da introdução.
Brazil - Municipal Pension Reform Project	2002	O projeto de reforma da Previdência irá atualizar a gestão da pensão municipal, abordando problemas de pensão críticos nos municípios e fortalecer a capacidade do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS / SPS), através da prestação de assistência técnica (AT), monitoramento, e avaliação da gestão de pensão.
Brazil - Programmatic Fiscal Reform - Social Security Reform Project (English)	2005	O principal objetivo da operação proposta é apoiar o programa de reformas de pensão do Brasil. Estas reformas são necessárias para garantir a estabilidade fiscal e macroeconômica de longo prazo e uma redução de pobreza e desigualdade de renda. Como mencionado anteriormente, a reforma do sistema de pensões é necessária para deter o crescimento dos gastos previdenciários, assegurar a disciplina fiscal e macroeconômica, e disponibilizar recursos escassos para outras despesas fiscais essenciais em educação, saúde, serviços públicos básicos em infraestrutura e programas de assistência social . Portanto, o objetivo final do empréstimo proposto é o de ajudar o Governo a criar as condições para uma retomada sustentada do crescimento e uma redução sustentada dos níveis de pobreza e desigualdades de renda.

ANEXO 1 - RELAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES PESQUISADAS		
(continuação)		
TÍTULO	ANO	DESCRIÇÃO SUMÁRIA DOS OBJETIVOS
Brazil - State Pension Systems Reform Technical Assistance Project	2006	Classificação para a Assistência Técnica do Projeto da Reforma da Previdência para o Brasil foram os seguintes: o resultado foi altamente satisfatório, a sustentabilidade foi considerada possível, o impacto do desenvolvimento institucional foi alto, e o desempenho do Banco e o mutuário foram satisfatórios.
Pension reform and the development of pension systems: an evaluation of World Bank assistance	2007	A reforma da previdência e o desenvolvimento dos sistemas de pensões: uma avaliação da assistência do Banco Mundial.
Brazil - Programmatic Fiscal Reform Loan - Social Security Reform Project	2007	Classificação para o Empréstimo Programático de Reforma Fiscal - Projeto de Reforma da Segurança Social para o Brasil foram os seguintes: os resultados foram satisfatórios, o risco para o desenvolvimento foi baixo ou insignificante, a atuação do Banco foi satisfatória, e o desempenho Mutuário foi satisfatório. Algumas lições aprendidas foram: A reforma das pensões é um processo técnico e político complexo, que precisa de uma forte adesão local, bem como o respeito e a sensibilidade de terceiros para com as políticas do país. Ao longo da última década de participação do Banco Mundial no diálogo político de pensão do Brasil, o Governo solicitou apoio técnico, mas pediu ao Banco para manter um papel público discreto.

ANEXO 1 - RELAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES PESQUISADAS		
(continuação)		
TÍTULO	ANO	DESCRIÇÃO SUMÁRIA DOS OBJETIVOS
Brazil - Programmatic Fiscal Reform Loan - Social Security Reform Project	2007	O segundo projeto da reforma da Previdência irá atualizar a gestão das pensões do Estado (sistema de pensões para os funcionários públicos) reduzindo significativamente os pedidos de pensão indevidos, melhorando a sustentabilidade financeira, o fortalecimento das instituições estaduais e federais, e a construção de uma adesão eleitoral para a reforma. Há cinco componentes para o projeto: 1) Atualizar cadastros de pensão estatais para todos os ramos do governo através da validação de registros individuais e modernização dos regimes de pensões e de RH. 2) Definir, instalar e treinar funcionários do Estado no uso de software do Governo de pensão (SIPREV) e seus atuariais, os benefícios e os módulos de folha de pagamento e SIPREV referência cruzada com os sistemas existentes para atualizar bases de dados e eliminar reivindicações abusivas. 3) Apoiar a implementação da administração unificada, através do desenvolvimento e difusão de um protótipo de agência e fornecer hardware e software necessários para acomodar a atualização do cadastro e SIPREV. 4) Fortalecer as instituições do Estado através de atividades de formação e de divulgação e workshops interessados nos Estados. 5) Fortalecer o Ministério da Previdência Social, através de estudos e debates de incapacidade e seguro de saúde, realização de análises atuariais em cada estado, o apoio à Associação Estadual de Previdência, publicações de pensão e de consultoria e apoio logístico para auxiliar os participantes dos Estados.
Brazil - Programmatic Fiscal Reform Loan - Social Security Reform Project	2007	Descrição no quadro da introdução.
Ex-ante methods to assess the impact of social insurance policies on labor supply with an application to Brazil	2009	Quadro resumo do financiamento do Banco Mundial sobre as reformas da previdência social.

ANEXO 1 - RELAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES PESQUISADAS		
(continuação)		
TÍTULO	ANO	DESCRIÇÃO SUMÁRIA DOS OBJETIVOS
Brazil - social insurance and labor supply : assessing incentives and redistribution	2009	<p>Este relatório técnico analisa os efeitos potenciais das pensões e sistemas de proteção de renda sobre as decisões de oferta de trabalho e através da cobertura e do custo dos programas. O relatório aborda cinco questões políticas: (i) como o sistema de pensões influenciam as decisões a respeito da entrada no mercado de trabalho, a escolha de setor (formal/informal), e aposentadoria (ii) Como são os programas atuais de proteção de renda que afetam volume de negócios, os esforços de procura de emprego. (iii) Existem interações entre os dois sistemas que agravam ou mitigam efeitos de incentivo; (iv) Qual é o papel das políticas redistributivas na determinação dos resultados observados; (v) Há intervenções políticas que poderiam ser considerados para corrigir os incentivos, ao mesmo tempo garantir a proteção da renda adequada para diferentes grupos da população (incluindo os trabalhadores do setor informal) O relatório está organizado em três seções. Esta primeira seção discute as motivações para o estudo e define o contexto ao descrever brevemente alguns fatos estilizados importantes sobre o mercado de trabalho brasileiro. O foco é sobre a composição da força de trabalho, a sua distribuição por categorias profissionais, os riscos de desemprego e as transições entre os estados de emprego, incluindo os fluxos de trabalhadores entre os setores formal e informal. A segunda seção analisa o sistema de seguro social brasileiro, em termos de incentivos e de redistribuição. Tudo começa com uma visão geral de arranjos institucionais, programas e mecanismos de financiamento, o que sinaliza o problema de uma alta de impostos. O relatório analisa as regras das pensões e sistemas de proteção de renda e seus efeitos potenciais sobre os comportamentos. A seção final propõe um enquadramento político para guiar as reformas que poderiam "corrigir" os incentivos, fazendo redistribuições mais transparentes e progressivas. Um modelo de ciclo de vida de comportamento estimado para o Brasil é usado para ilustrar como a aplicação deste quadro pode afetar densidades de contribuição (e, portanto, o tempo gasto trabalhando em empregos do setor formal), idade de aposentadoria, poupança e custos dos programas.</p>

<b>ANEXO 1 - RELAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES PESQUISADAS</b>		
(conclusão)		
<b>TÍTULO</b>	<b>ANO</b>	<b>DESCRIÇÃO SUMÁRIA DOS OBJETIVOS</b>
Labor supply and retirement policy in an overlapping generations model with stochastic fertility	2010	Usando um modelo de equilíbrio geral estocástico com sobreposição de gerações, o presente trabalho estuda um sistema para a reforma na regra da idade com o objetivo de compensar os efeitos sobre a oferta de trabalho na sequência de alterações de fertilidade. Os autores concluem que a idade da reforma deve aumentar mais que proporcionalmente à queda direta na oferta de trabalho causada por uma queda na fertilidade.