

Aposentadorias do setor público e aposentadorias do setor privado no Brasil: uma análise das mudanças

MARIA NADIR DE SALES DO AMARAL MILITÃO*

Resumo: O artigo faz uma análise da aproximação dos regimes das aposentadorias públicas com o regime das aposentadorias do setor privado e das conseqüências do projeto de lei do governo para a aposentadoria complementar dos servidores públicos federais. Contextualiza a Previdência Social no âmbito da Seguridade Social, destaca o paradigma dos “três pilares” do Banco Mundial e sua influência nas reformas das aposentadorias nos países da América Latina, com análise específica sobre o caso brasileiro acerca dos principais desdobramentos da aproximação das aposentadorias do setor público e privado. Segue ainda uma abordagem sobre as reformas nas aposentadorias dos países da União Européia, mostrando o avanço nas formas de aposentadorias que privilegiam a subordinação capitalista em detrimento das formas que subvertem essa ordem.

Palavras-chave: Banco Mundial, aposentadorias, aposentadorias complementares, subordinação capitalista, salário socializado.

Public sector retirement benefits and private sector retirement benefits in Brazil: an analysis of changes

Abstract: The article makes an analysis of the approach of public retirement regimens with the regimen of the

* Pós-doutoranda no Laboratoire des Institutions et Dynamiques de l'Economie (IDHE) Nanterre – Université Paris X, bolsista Capes, professora da Escola de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas).

private sector and the consequences of the law project for complementary retirement benefits for federal public employees. It contextualizes the Social Welfare in the scope of the Social Security, it detaches the paradigm of the “three pillars” of the World Bank and its influence in the reforms of the retirement benefits in Latin America countries, with specific analysis on the Brazilian case concerning the main developments between the approach of the retirement benefits of the public and private sectors. It still follows an approach on the reforms in the retirement benefits of the countries of the European Union, showing the advance in how retirement benefits privilege the capitalist subordination in detriment of the ones that go against the order.

Keywords: World Bank, retirement benefits, complementary retirements, capitalist subordination, socialized wage.

Previdência Social: avanços e recuos

A Constituição Brasileira estabeleceu um sistema de Seguridade Social, identificando-o como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social.¹ Adotou a premissa de ampliar a proteção social, do seguro para a seguridade, determinando a subordinação da concepção previdenciária estrita, que permaneceu, a uma concepção mais abrangente (Vianna, 2003). O texto constitucional assimilou a definição adotada pela OIT e, portanto, seguridade é um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em necessidade; não restringe benefícios nem a contribuintes nem a trabalhadores; e estende a noção de risco social, associando-a não apenas à perda ou redução da capacidade laborativa – por idade, doença, invalidez,

¹ Título VIII, capítulo II, art.194 da Constituição da República Federativa do Brasil.

maternidade, acidente de trabalho, conforme a doutrina previdenciária *stricto sensu* –, mas, também, a situações em que a insuficiência de renda fragiliza a vida do cidadão (OIT, 1984).

Na década de 90 e início do século XXI, a “Reforma” (ou as “reformas”) da Previdência Social – desconectada da Seguridade Social, como outras iniciativas do Poder Executivo para mudar a Constituição² –, passou a representar no cenário político brasileiro uma espécie de agenda nacional permanente e inconclusa. O Sistema Previdenciário Brasileiro, com destaque para o RGPS (Regime Geral da Previdência Social), sofre desde o início dos anos 1990 de um problema grave de desfiliação, em consequência do aumento do desemprego e da precarização das relações de trabalho.³

A nossa análise busca o entendimento das medidas adotadas nas recentes reformas da previdência social brasileira no que diz respeito às aposentadorias do setor privado pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e às aposentadorias do setor público pelos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS), aproximando-as. Esta aproximação, como veremos no decorrer do texto, vem se materializando através de leis infraconstitucionais e mudanças institucionais, sob a influência dos organismos internacionais, em especial, o Banco Mundial.

Perguntamos: Qual ou quais são os elementos motivadores para essas mudanças? Que argumentos se constroem para possibilitar a aprovação de mudanças modificando preceitos constitucionais? O artigo mostrará como estão próximas as

² Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.

³ As causas do desemprego provenientes de um modelo econômico e de escolhas políticas com consequências para o conjunto da sociedade não serão tratados no texto (cf. Salvador, 2005).

mudanças que vêm sendo operadas nas aposentadorias dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento, ou seja, o crescimento das aposentadorias em capitalização, em detrimento das aposentadorias públicas em repartição.

Iniciaremos nossa análise abordando os avanços e recuos da Previdência Social brasileira. Esta é uma política que tem por objetivo repor a renda dos indivíduos nas situações em que eles perdem, temporária ou permanentemente, sua capacidade de trabalho. Há, então, um conjunto legal predefinido de riscos sociais cobertos pela Previdência, quais sejam: doenças, invalidez, maternidade, velhice, morte e acidentes e doenças ligados ao trabalho. Os benefícios são destinados aos segurados e aos seus dependentes. No Brasil, desde seu surgimento, a Previdência Social foi regida unicamente pelo princípio bismarckiano, segundo o qual um vínculo contributivo estrito é estabelecido para se ter acesso aos benefícios previdenciários. Ou seja, de acordo com este princípio, só quem contribui financeiramente tem direito à cobertura dos riscos sociais mencionados anteriormente.

Entretanto, a Constituição Federal de 1988 introduziu o conceito de Seguridade Social⁴ que abarca as áreas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social reestruturando o sistema e institucionalizando uma série de princípios orientadores para essas políticas de proteção social. Esses princípios são: universalidade da cobertura e atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos,

⁴ Sobre o significado do termo Seguridade Social, cf. Boschetti (2003): “A Constituição de 1988 institucionalizou o conceito de seguridade social para designar uma forma nova e ampliada de implementar e articular políticas já existentes no Brasil desde o início do século XX. Esta Constituição tem o mérito de introduzir um novo conceito e propor uma reestruturação e reorganização inovadoras das políticas que passam a compor esta área: previdência, saúde e assistência. Mas não é a Carta Magna que decreta o surgimento da seguridade social. Inexistente na língua portuguesa, este termo é utilizado desde 1935 nos Estados Unidos e desde a década de 1940 nos países capitalistas da Europa, para designar um conjunto variável de programas e serviços sociais.”

irredutibilidade no valor dos benefícios, diversidade da base de financiamento – estruturada em um orçamento específico – e caráter democrático dos subsistemas da Seguridade Social. Ampliou-se a cobertura previdenciária criando-se a figura do segurado especial.

O segurado especial é o trabalhador rural que vive sob o regime de economia familiar, isto é, que produz fora do regime assalariado. Esta nova categoria de segurado é regida por princípios diferenciados, os princípios beveridgeanos, segundo os quais os indivíduos não precisam obrigatoriamente contribuir financeiramente para ter direito ao benefício. Nesse caso, o acesso ao benefício está relacionado com algum critério de cidadania. Para os rurais que vivem em regime de economia familiar, basta que comprovem sua inserção neste tipo de regime de produção.

Com a Constituição, criou-se também o piso previdenciário no valor de um salário mínimo. O estabelecimento de um benefício mínimo e de regras diferenciadas de acesso (não relacionadas exclusivamente à contribuição financeira) são as características básicas do princípio de universalidade. Vê-se, então, que o princípio da universalidade, típico da Seguridade Social, na Previdência só se aplica ao subsistema da Previdência Rural – e, ainda assim, àqueles que produzem em regime de economia familiar. Dessa forma, a Previdência Social brasileira atende aos trabalhadores que contribuem financeiramente no formato clássico e a um grupo especial que contribui financeiramente apenas quando vende excedentes agrícolas no mercado de atacado. Sinteticamente, os segurados da Previdência são:

- a) os que contribuem financeiramente (empregados com carteira de trabalho assinada; contribuinte individual: são os autônomos, sem carteira, empregadores;

segurado facultativo: são os que não têm renda própria – donas de casa, estudantes, desempregados; os funcionários públicos em seus regimes próprios); e

b) os segurados especiais.

A inclusão dos segurados especiais aumentou e melhorou a cobertura previdenciária, algo em torno de 9% da População Economicamente Ativa (PEA) e a qualidade desta ao se atender o princípio de universalidade da Seguridade Social (Delgado, 2006). O nível de cobertura previdenciária está estreitamente ligado à dinâmica de crescimento econômico do país e à estrutura do mercado de trabalho. Em períodos de baixo crescimento, aumentam o desemprego e a quantidade de trabalhadores inseridos informalmente no mercado de trabalho. Ou seja, reduz-se também a quantidade de contribuintes e, assim, a formalidade em termos previdenciários. Com isto, ao longo dos anos 1990, observou-se uma redução na quantidade de contribuintes do sistema previdenciário brasileiro. Só a partir de 2004, quando houve certo reaquecimento da economia, é que a quantidade de trabalhadores segurados voltou a crescer, principalmente os segurados contribuintes.

Segundo estudos recentes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2007) a proporção não segurada da PEA, que em 1995 era de 43,7%, em 2005 passou a ser de 44,3%. No caso dos não segurados, destaca-se o aumento na quantidade de desempregados, que passou de 8,6% para 13,5%. A proporção de não segurados na PEA ainda é muito elevada. Parte desse grupo tem rendimentos muito baixos e se constitui em público-alvo potencial dos benefícios assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social. Esses benefícios correspondem a um salário mínimo e são pagos a idosos (acima de 65 anos) e a portadores de deficiências com renda

familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, não tendo, então, condições de prover o próprio sustento.

Há um terceiro grupo de pessoas muito pobres – mas que estão acima do limite atual do Benefício de Prestação Continuada ($\frac{1}{4}$ de salário mínimo *per capita*) – que não está incluído em quaisquer dos subsistemas de proteção social de riscos, socorridos por benefícios básicos. Esse grupo constitui um desafio em termos de inclusão previdenciária e foi pouco contemplado nas discussões das últimas reformas previdenciárias.

É inegável a retórica neoliberal utilizada como arma contra a Seguridade Social no sentido da sua desconstrução, procurando atestar a sua inviabilidade com argumentos a respeito da globalização dos mercados, da reestruturação das atividades produtivas, da desnacionalização do capital, etc. O debate contemporâneo, certamente, reifica a globalização e decreta a inviabilidade da Seguridade Social, mas, para Vianna (1999, p.103), de uma parte:

[...] a despeito das vicissitudes, não se verifica nenhuma tendência generalizada – e muito menos qualquer tendência natural – *de desmonte dos sistemas previdenciários consolidados* (grifo nosso). Se a literatura especializada é farta em informações sobre as dificuldades com que se defrontam muitos países (dificuldades financeiras, fiscais, demográficas, atuariais), também o é em termos de evidências que contestam a irreversibilidade do desmonte da Seguridade Social

E, de outra parte, na América Latina, segundo Vianna (1999, p.108),

[...] ganhou força a idéia de que a previdência privada é, por irrefutáveis razões técnicas, superior à previdência pública e que,

portanto, deve substituí-la. Reforma estrutural, disfarce técnico de uma política que vários países do continente adotaram, tornou-se palavra de ordem.

Abordamos em seguida as orientações do Banco Mundial com o “sistema de três pilares” e o seu peso nas reformas de países da América Latina e, em especial, no Brasil.

As orientações do Banco Mundial e a aproximação dos regimes previdenciários com as reformas dos governos Cardoso e Lula da Silva

O paradigma do Banco Mundial

A crise nos sistemas de previdência social é remetida comumente às transformações no mundo do trabalho, ou seja, uma aguda crise no mercado de trabalho derivada das políticas internas de ajuste e com a marca da “flexibilização” característica central do novo padrão tecnológico, resultando em precarização do trabalho com a predominância de contratos temporários, terceirização, informalidade, acentuado desemprego atingindo os mais jovens, os mais velhos e as mulheres.

Esse cenário negativo dá sustentação aos argumentos do Banco Mundial para a explicação da crise e à sua concepção para as reformas dos regimes previdenciários públicos. A tese da insustentabilidade desses regimes pela via teórica baseou-se na soma de três fatores: 1) a transição demográfica para padrões mais velhos de população; 2) alta tributação social, estimulando a informalidade; 3) alta relação de dependência contribuintes/aposentados.

Historicamente, a tese da insustentabilidade baseou-se no modelo de privatização da previdência chilena, sob o comando do general Pinochet, a partir de 1981. Essa reforma inspirou o chamado paradigma dos três pilares, desenvolvido pelo Banco Mundial (Andrade, 2003).

A proposta do Banco Mundial para o risco velhice foi apresentada, pela primeira vez, em seu relatório *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, de 1994. Nesse relatório, a instituição defende que o Estado deve restringir-se, no campo da aposentadoria, a garantir modestos valores, que podem ser estendidos a todos ou focalizados nas pessoas de baixa renda, mediante teste de meios. Entretanto, a preferência do Banco Mundial fica com a segunda alternativa, já que o objetivo primeiro do banco é construir um sistema de três pilares: uma aposentadoria de valor relativamente baixo, dirigida preferencialmente ao setor de baixa renda da população, completada por um regime complementar obrigatório privado, de contribuição definida, e por uma poupança facultativa.

A concepção do Banco Mundial, baseada na reforma acima referida, tem por fundamentos:

- 1) o entendimento de que um sistema de pensões capitalizado eleva a poupança nacional, o que estimularia o investimento produtivo e o crescimento econômico;
- 2) pensar que a concorrência do mercado determinará maior eficácia na gestão;
- 3) em relação ao financiamento, a aposentadoria de base dos regimes previdenciários teria como fonte recursos fiscais, e a complementar, a contribuição exclusiva dos trabalhadores.

Em torno de 25 anos desde o início da implantação da reforma chilena, considerada como um modelo de modernidade de seguro até então, são inúmeros os artigos que fazem um balanço da aplicação dessa experiência. Constata-se que, pelo menos no que se refere à proteção social, aumentou a situação de desamparo de idosos e desamparados. O sistema chileno com os seus Fundos de Pensões (AFP) é, no presente momento, objeto de questionamento e mudanças sob orientação de sua presidenta socialista:

A posição corajosa da nova presidente do Chile, a socialista Michelle Bachelet, de determinar um novo patamar de pensões mínimas para os idosos e desamparados trouxe consigo a revelação sobre a fragilidade de uma previdência supostamente privatizada. Admitido como um modelo de modernidade de seguro social há pouco mais de três décadas, o sistema chileno, escorado nos então chamativos Fundos de Pensões (AFP), sempre esteve propenso a transferir o problema para o Estado [...] (Mente, 2006).

Fazendo um balanço, no conjunto da América Latina, sob a tutela do Banco Mundial, 12 países reformaram seu sistema de aposentadoria entre 1981 e 2004: Argentina (1994), Bolívia (1998), Chile (1981), El Salvador (1997), México (1997), Peru (1992), Uruguai (1996), Colômbia (1993), Costa Rica (2000), Nicarágua (2000), Equador (2001) e República Dominicana (2003). Segundo Ferranti e outros (2002 *apud* Marques, 2005), ao analisarem as primeiras experiências empreendidas, os regimes reformados obtiveram sucesso significativo nos primeiros anos de atividade, sob o ponto de vista do volume de ativos administrados pelas Caixas de Aposentadoria Privada e do rendimento bruto. Ao mesmo tempo, contudo, os autores (que claramente se manifestam como favoráveis aos regimes privados capitalizados) destacam que as reformas não possibilitaram a redução da pobreza entre as pessoas idosas, e que o número de contribuintes continua extremamente baixo.

Em outras palavras, as reformas não atingiram os objetivos sociais declarados pelo Banco Mundial, mas possibilitaram o desenvolvimento de novo campo de acumulação na América Latina e originaram reformas no setor financeiro (Marques, 2005).

Faremos, a seguir, uma análise deste novo campo de acumulação com o incentivo das “aposentadorias-poupança” no Brasil, através do Projeto de Lei (1992/2007) que institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais, e, na terceira parte do texto, abordaremos as mudanças que vêm se processando nas aposentadorias dos países da União Européia.

A aproximação das aposentadorias do setor público (RPPSs) e do setor privado (RGPS)

A idéia inicialmente assumida pelo governo Lula da Silva, já em seu primeiro mandato, de empreender uma reforma da Previdência⁵ que promovesse a unificação dos diferentes regimes hoje existentes – do setor privado da economia, do funcionalismo público, do judiciário, da magistratura, dos militares e do legislativo, acabou resultando em um conjunto de medidas basicamente voltadas para a mudança nos valores e critérios de acesso aos benefícios de aposentadoria e pensões dos servidores públicos federais, estaduais e municipais.

O propósito de estabelecer um regime único de aposentadorias não está descartado, aguardando um ambiente político mais propício, considerando a reação dos setores envolvidos. Contudo o regime único para aposentadorias integra a idéia de proteção social defendida pelo governo

⁵ Cf. Militão, (2007), que apresenta uma discussão mais detalhada sobre os principais pontos das reformas previdenciárias dos governos Cardoso e Lula da Silva.

Lula. E, aos poucos, a mídia escrita e falada retorna à pauta de discussão uma ‘nova reforma da Previdência’, com enfoque recorrente no chamado ‘déficit’.⁶

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), presente ao recente Fórum Nacional da Previdência Social, participou do debate com a Nota Técnica nº 52 (outubro 2007) e afirmou que a resposta à questão se há ou não déficit na Previdência brasileira depende de como são entendidos o sistema de proteção social e a base financeira construída. Assinala que três visões sobre a questão são identificáveis: a fiscalista, a constitucionalista e a pragmática. Até o presente momento o governo vinha se orientando por uma visão essencialmente fiscalista tendo mudado o seu discurso recentemente para uma visão pragmática. Nessa visão pragmática, a Previdência deve contabilizar como receita, além das contribuições dos trabalhadores e das empresas sobre a folha, os valores correspondentes às renúncias fiscais e a 26,3% da arrecadação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF – equivalente a 0,10 ponto da alíquota de 0,38% da CPMF). Nesse caso, continuaria ocorrendo um déficit, isto é, uma diferença negativa entre as receitas assim contabilizadas e o gasto com benefícios previdenciários, mas em montante bem inferior. Em 2006, por essa visão, o déficit da previdência teria sido de 0,95% do PIB.⁷ Contudo, no momento, o esforço do governo Lula da

⁶ Segundo Matais, Guerreiro e Zimmermann (2007), outro ponto que deve fazer parte dessa reforma é a mudança do cálculo do déficit da Previdência. Lula reconhece que o chamado déficit da Previdência é muito menor do que os números mostrados mensalmente.

⁷ Os dirigentes das Centrais Sindicais e os representantes dos trabalhadores aposentados presentes no Fórum compartilham a perspectiva constitucionalista na compreensão das questões da Seguridade e da Previdência no Brasil, entendendo, assim, que não cabe falar em déficit da previdência. No entanto, avaliam como positiva a mudança governamental na forma de apresentação dos resultados financeiros da Previdência, que passou a se basear na visão pragmática (Cf. Dieese, 2007).

Silva diz respeito à aprovação da Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais.

Para uma melhor compreensão da continuidade das mudanças que vêm ocorrendo em relação às aposentadorias, assinalamos que a Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 20/1998), do governo Cardoso, atingiu, com maior impacto, os trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sobretudo os do setor privado. No que diz respeito aos principais pontos, a reforma provocou a redução dos direitos conquistados com a Constituição Federal de 1988, isto é: a transformação do tempo de serviço necessário para aposentadoria em tempo de contribuição, respeitando o tempo mínimo de 30 anos de contribuições para as mulheres, e 35 anos para os homens, o que dificulta a obtenção da aposentadoria, sobretudo para os trabalhadores que não tiveram a carteira de trabalho assinada ao longo de suas vidas. Em 1999, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 9.876, que introduziu novas mudanças no cálculo dos benefícios do RGPS, com a criação do fator previdenciário (FPR), provocando a redução no montante final dos benefícios de aposentadoria. O fator previdenciário determina que o benefício de aposentadoria passe a ser calculado de acordo com o montante de contribuições realizadas pelo segurado, capitalizadas a uma taxa com percentual variável conforme o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de gozo do benefício, ou seja, de sobrevida do aposentado.

Quanto às aposentadorias do setor público, a reforma do governo Cardoso também suprimiu alguns direitos, como: incorporação do conceito de “tempo de contribuição” em substituição ao de “tempo de serviço”; extinção da aposentadoria proporcional, conforme regras de transição idêntica às do RGPS; a introdução do limite de idade para a

aposentadoria de 55 anos para as mulheres, e de 60, para os homens (cf. Salvador, 2005).

Apesar do empenho para a realização da reforma previdenciária no governo Fernando Henrique Cardoso, não se conseguiu a aprovação da supressão da aposentadoria integral dos servidores públicos (aposentadoria de valor igual ao do provento da ativa) e do direito à paridade nos reajustes (garantia, para o valor da aposentadoria, da aplicação do mesmo indexador e percentual utilizado no reajuste dos proventos dos servidores ativos); e a exigência de contribuição dos aposentados.⁸ Essas medidas foram aprovadas em tempo recorde pela reforma previdenciária do Governo Lula da Silva (Emenda Constitucional nº 41/2003), no primeiro ano de seu primeiro mandato, cumprindo agenda do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

Em seguimento às mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 20/1998, o Projeto de Lei Complementar nº 9, de 1999, no governo Cardoso, tinha o objetivo de regulamentar a criação do regime de previdência complementar para os servidores da União, Estados, Distrito Federal e municípios. Houve muitas resistências em relação a esse projeto de lei, não aprovado no referido governo.

A possibilidade de uma “nova reforma da Previdência” no segundo mandato do governo Lula da Silva, como assinalamos anteriormente, privilegia na agenda política a retomada

⁸ A Emenda Constitucional nº 47/2005 restabeleceu direitos suprimidos na Emenda Constitucional nº 41/2003. Dentre outros, voltou a paridade de reajuste entre a remuneração dos aposentados e servidores da ativa. Quanto à contribuição de inativos: estabeleceu cobrança aos que se aposentem ou tornem-se pensionistas a partir de 19 de dezembro de 2003 à taxa de 11% sobre os valores que superem o teto de benefício do RGPS. Aos aposentados e pensionistas em gozo do benefício na data citada anteriormente, incidirá contribuição de 11% sobre a parcela de proventos que supere 60% do teto de aposentadoria do RGPS. Para o caso de inativos portadores de necessidades especiais, eles ficarão isentos até o dobro do limite do RGPS.

do encaminhamento para aprovação da aposentadoria complementar do funcionalismo público. As novas regras prevêem o funcionamento de dois regimes em paralelo: um regime de previdência de caráter contributivo já existente e, optativamente, um outro regime de “previdência complementar”. Em sendo aprovado o “regime de previdência complementar”, o “regime contributivo” terá um teto para as aposentadorias igual ao do Instituto Nacional de Seguros Sociais (INSS) para contribuições e benefícios. Suprime-se a aposentadoria integral dos servidores públicos e, com isso, entende-se o empenho do atual governo para a aprovação de tais medidas e a relação que as mesmas guardam com o sistema de três pilares do Banco Mundial, consistindo a previdência complementar do servidor “um segundo pilar”.

Assim sendo, o Governo encaminhou ao Congresso o Projeto de Lei (1992/2007) que institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais e cria a fundação responsável por sua administração.

O projeto de lei destina-se a regulamentar os §§ 14, 15 e 16 do artigo 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003. O texto

“institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o artigo 40 da Constituição, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – Funpresp, e dá outras providências” (Projeto de Lei 1992/2007).

A consequência imediata da criação e funcionamento da previdência complementar será a limitação da cobertura

do regime próprio que, atualmente, equivale à totalidade da remuneração dos servidores dos três poderes e dos membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União para as aposentadorias ao mesmo teto praticado pelo regime geral, a cargo do INSS, atualmente fixado em R\$ 2.894,28. Ao servidor admitido a partir da aprovação da lei aplica-se, obrigatoriamente, esse limite máximo, sendo-lhe “facultado” complementar sua aposentadoria mediante adesão à previdência complementar.

As mudanças são significativas entre o regime próprio dos servidores e o complementar. O primeiro que, ficará limitado ao teto do INSS, é de repartição, enquanto o segundo, que será facultativo para a parcela da remuneração que exceda o teto do INSS, é de capitalização. Os planos de benefícios que no regime próprio são de “benefício definido”, ou seja, o servidor sabe previamente quanto terá de aposentadoria, na previdência complementar são de “contribuição definida”, isto é, o servidor sabe com quanto contribui, mas não tem idéia de quanto terá de aposentadoria ou pensão, o que depende da gestão do fundo e do montante capitalizado.

A natureza pública da previdência do servidor, requerida explicitamente no § 15 do artigo 40 da Constituição, que pressupunha a instituição de uma fundação de direito público e não fundação de direito privado, está sendo contornada pela submissão à legislação federal sobre licitações e contratos administrativos, pela realização de concurso público para contratação de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e pela publicação de demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios, além da fiscalização do órgão regulador e fiscalizador da previdência complementar (Queiroz, 2007).

Tornamos a indagar o que está por trás das reformas das aposentadorias, ou melhor dizendo, qual o seu alvo principal, considerando a apresentação de argumentos para convencimento da sociedade, como: o déficit explosivo, o envelhecimento da população, o avanço do desemprego, questões que estão longe de expressar o real alcance das medidas em curso. Chamamos a atenção para a previdência complementar do servidor público federal, cujo projeto de lei a institui como de “contribuição definida” e, em sendo aprovada, contribuirá para a crescente expansão das “aposentadorias-poupança” ou em capitalização. É, portanto, o capitalismo financeiro que progride.

As mudanças nas aposentadorias em países da União Européia

Friot (2007a *apud* Comisión Européenne, 2004, p. 6-8) destaca que as reformas de aposentadoria na Europa buscam um duplo objetivo: aumentar a taxa de emprego dos idosos e retardar a idade para o início da aposentadoria, de uma parte; modificar o financiamento das pensões em um sentido mais contributivo (com garantia de um nível mínimo) e segundo uma nova divisão entre pensões públicas em repartição e as pensões privadas em capitalização, de outra parte.

O autor descreve que a política comunitária da União Européia, em matéria de pensões, repousa sobre três instrumentos essenciais: as diretrizes, a jurisprudência da Corte de Justiça da União Européia e o método aberto de coordenação (MOC). “A jurisprudência da Corte tem reforçado através de súmulas, o uso na Comunidade Européia da doutrina de diferentes «pilares» de proteção social elaborada pelo Banco Mundial,” merecendo atenção o MOC, que “nasceu das recomendações de um relatório comum do Comitê de

Política Econômica (CPE) e do Comitê de Proteção Social endereçado ao Conselho Europeu de Laeken de dezembro de 2001”. Friot ressalta que o Conselho de Orientação das Aposentadorias Francesas, em seu segundo relatório (2004, p. 287, 292), informa que

o projeto do CPE é de reduzir o peso das pensões públicas em benefício dos sistemas de capitalização. Trata-se de tirar a legitimidade dos regimes de recursos que subvertem a forma capitalista de subordinação do trabalho e de reativar esta última associando uma parte crescente dos salários à acumulação financeira.

Stéphanie Toutain (2007, p. 212 *apud* Charpin, 1999) explica que, na França, três concepções de aposentadoria se afrontam entre as categorias de trabalhadores, ou seja, os funcionários, os assalariados e os autônomos:

os funcionários se apóiam em uma concepção de um regime de aposentadoria ‘estatutário’, em uma lógica de prolongamento da remuneração, os assalariados do setor privado sobre uma concepção de ‘seguro’ e os autônomos em ‘patrimonial’, uma lógica de cobertura contra os riscos de perda do emprego e velhice.

Toutain é otimista ao afirmar em relação às reformas: “estas diferenças deverão diminuir sem, contudo, vir a unificar os diversos regimes de aposentadoria, a fim de conservar as particularidades de cada um, e particularmente o sistema de aposentadoria público”. No Brasil, com uma provável aprovação do regime de aposentadorias complementares do servidor público federal, esta concepção de “estatutário” estará fortemente prejudicada como demonstramos no item anterior.

Na maior parte dos países europeus, a relação entre proteção social e emprego é particularmente problemática. Courtioux, Davoine e Erthel (2006, p.89) afirmam que

as reformas das aposentadorias compreendidas entre os anos 1990 e início de 2000 têm reforçado o laço entre a duração da contribuição e o nível das aposentadorias. Entretanto, a idade efetiva de saída do mercado de trabalho continua muito abaixo da idade legal nos países onde a situação dos idosos sobre o mercado de trabalho está muito degradada, como na França e na Alemanha.

Courtioux, Davoine e Erthel (2006, p.102) lembram que o problema é aguçado, atualmente, porque “as carreiras são cada vez mais descontínuas” e que os países apresentam também as suas singularidades, mas, hoje, frente, às dificuldades descritas, os países procuram soluções que contemplem uma relação equilibrada entre regime de aposentadorias, mercado de trabalho e políticas de emprego.

As mudanças no Brasil, no que diz respeito ao RGPS, com a Emenda Constitucional nº 20/1998, do governo Cardoso, que transformou a contagem do tempo de serviço necessário para aposentadoria em tempo de contribuição, nos fazem refletir sobre a descontinuidade das carreiras, tanto para quem tem um emprego formal (protegido) quanto para uma parte significativa da população brasileira que sobrevive com trabalhos precarizados e, conseqüentemente, não possui a carteira de trabalho assinada, que permite realizar e atestar essa contributividade.

Para interpretar as reformas das aposentadorias nos países da União Européia, Friot (2007a) refere-se primeiramente a dois debates em curso que exprimem os conflitos de representação presentes e vai além ao introduzir um terceiro debate. O primeiro diz respeito à natureza do que fazem os aposentados: se é uma “atividade” ou um “trabalho”.

Contesta a Comissão Européia (2004, p. 23) que considera a aposentadoria como algo que “vem recompensar

uma vida de trabalho”, resultando em um lazer que pode ser ganho com determinação, mas não depende do trabalho.

Considera o autor que, estatisticamente, os aposentados são considerados como inativos. Mas esta posição entra em contradição com a importância e o tipo de lugar que ocupam na sociedade. Explica que, declará-los como dedicados ao lazer, despreza duas dimensões de sua atividade. De uma parte, seja ela em torno do mundo, em torno dos outros ou em torno de si mesmo, eles produzem bens e serviços úteis que significam riqueza que se soma à riqueza produzida pelos ativos ocupados. De outra parte, sua atividade é monetizada segundo uma modalidade largamente ligada ao salário que eles percebiam quando eles eram “ativos ocupados”. Os aposentados são pagos pelo salário socializado, portanto eles “trabalham” e “é por isso que a questão do tipo de moeda que valoriza sua atividade está no centro das reformas das pensões: fazê-los passar do salário socializado à poupança ou à alocação tutelar é mudar o estatuto reconhecido da atividade dos aposentados”.

Mas o que é exatamente o salário socializado? Husson (2007) assim explica:

O motor mais importante do processo de socialização é o desenvolvimento da proteção social. Trata-se de uma nova definição da relação salarial que se pode reinterpretar assim: cada empregador tem sido obrigado a pagar os seus trabalhadores, não somente quando eles trabalham para ele, mas também em um certo número de situações, ou, por destacar uma expressão cara a Bernard Friot, “eles são pagos para não fazer nada” (Friot, 1998, 1999). É o caso quando adoecem, e será um pouco mais tarde, quando estarão desempregados. Mas o exemplo mais surpreendente é o da aposentadoria que se pode interpretar da seguinte maneira. Cada vez que o empregador paga os seus trabalhadores, ele deve depositar uma contribuição proporcional que é colocada em um fundo social (a Caixa Nacional de Seguro

Velhice). Esta é redistribuída imediatamente – é repartida – entre os aposentados. O empregador é obrigado a remunerar seus próprios trabalhadores e uma fração do assalariado em geral. A aposentadoria é, com toda evidência, um salário socializado. Esta percepção é obscurecida por uma representação que procura estabelecer a preeminência da individualização, segundo a qual “eu” recupero na aposentadoria o que “eu” contribuí durante a vida ativa. Na realidade nenhum trabalhador tem contribuído, e é enquanto membro do assalariado, e não enquanto contribuinte, que ele terá uma aposentadoria. Quem paga as aposentadorias, a um dado momento, é a massa salarial corrente, e não as contribuições anuais passadas.

É nesta direção que o segundo debate mencionado por Friot (2007a) diz respeito ao financiamento das pensões e opõe os adeptos da “capitalização” e os da “repartição”. Para os primeiros, é o trabalho passado dos aposentados que é a contrapartida de sua pensão atual, seja porque eles tenham poupado uma parte do seu salário através dos fundos de pensões, seja porque recebem pensões em que a soma é a mais estrita contrapartida possível da soma de suas cotizações atualizadas. Para os adeptos da repartição, é o trabalho presente dos ativos que financia, através de suas cotizações atuais, as pensões atuais dos aposentados. O autor contesta estas visões afirmando: “certamente a primeira proposição é absurda: sabe-se desde Adam Smith que poupança não pode jamais substituir o trabalho”. E, por outro lado, dizer, como o fazem os adeptos da solidariedade intergeracional, que “é o trabalho presente dos ativos que paga as aposentadorias, coloca a atividade dos aposentados fora do trabalho, e, no mesmo instante, legitimam-se as reformas que reduzem as pensões financiadas pelo salário socializado em nome de um argumento demográfico, refutável”.

O autor introduz então um terceiro elemento na discussão sobre o financiamento, ou seja, “... dizer que as

pensões financiadas por contribuições do salário socializado correspondem ao valor atribuído ao trabalho dos aposentados é abrir outras perspectivas de interpretação das reformas em curso”. Colocar a atividade dos aposentados na esfera do trabalho por socialização do salário, é colocá-los não mais como “trabalhadores”, mas como “assalariados” pagos pelo trabalho livre, é estender ao trabalho livre a esfera do trabalho pago. E “livre” aqui não quer dizer “não constrangido”, porque o trabalho dos aposentados não saiu do reino da necessidade; livre quer dizer “não subordinado”. De outra parte a atividade dos aposentados não cria mercadorias: não é pela mediação da valorização dos produtos de seu trabalho que eles são pagos, mas pela sua melhor qualificação ou pela qualificação média de sua carreira. Friot (2007a) considera que

pagar os aposentados por uma pensão do salário socializado é pagar o trabalho livre, sem passar pela mediação da mercadoria, dois atributos contrários à lógica capitalista de valorização do trabalho. Enfatiza que é, portanto, a forma capitalista de valorização do trabalho que está em jogo, porque há pensões que mantêm a subordinação sob suas formas capitalistas ou não capitalistas, outras são subversivas a esta subordinação.

E acrescenta: “o desafio das reformas é saber que formas de pensões vão se impor”. O foco da análise de Friot é, pois, o trabalho, o salário e a moeda.

Essa abordagem é empreendida pelo autor ao analisar a política comunitária e as reformas nacionais das pensões. Faz então, em primeiro lugar, uma análise detalhada das pensões subordinadas ao capital (o salário diferido, a poupança-aposentadoria e a alocação tutelar), das modalidades não capitalistas de subordinação do trabalho (as pensões corporativas da função pública) e por último das pensões subversivas da subordinação do trabalho (pensão do serviço público e pensão do salário socializado). Após, detém-se em cinco proposições do

total de 11 proposições apresentadas pelo MOC-pensões e que orientam as reformas nacionais dos países da União Européia.

Orientando-nos por sua abordagem, privilegiamos alguns aspectos destas cinco proposições do MOC-pensões e o que as reformas de aposentadorias no Brasil apresentam de semelhanças em relação a elas.

Vejamos:

1) É necessário aumentar as taxas de atividade das pessoas com mais de 55 anos e prolongar a vida ativa à medida que aumente a esperança de vida, apoiando-se sobre dispositivos sistêmicos.

Nesta primeira proposição são colocadas como exemplares a reforma italiana e a sueca. O número de reformas repousa sobre a idéia de que o aumento da esperança de vida deve se traduzir por um aumento da duração da vida consagrada ao trabalho ao nível de prestações idênticas. Algumas introduzem um corretivo automático, relacionado à alta da esperança de vida ou da taxa de dependência (Alemanha, a partir de 2011; Finlândia a partir de 2009). Os países nos quais as mulheres têm uma idade legal de aposentadoria inferior àquela dos homens se alinham então sobre os mesmos (Portugal) ou prevêm fazê-lo (Áustria e Bélgica). Todos os países tornam mais difíceis as fórmulas de aposentadoria antecipada. Alguns adiam a idade da aposentadoria (Alemanha, Itália). Outros criam ou aumentam as penalidades por aposentadorias antecipadas ou atribuem bônus para aposentadorias pedidas mais tarde ou retardadas (Alemanha, Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Irlanda, Portugal, UK), estendendo a possibilidade de acumular emprego/pensão ou formas de aposentadoria progressiva (Bélgica, Finlândia, Irlanda, Portugal, Espanha) ou estimulam os empregadores a contratar os idosos (Países Baixos, Espanha, UK).

Friot (2007a) enfatiza que a argumentação para convencer a opinião pública reticente assenta-se nas projeções de déficits vertiginosos e apocalipse demográfico, o que é discutível. Afirma que a necessidade de atribuir 15% do PIB para financiar as pensões públicas até 2050, no lugar de 10% hoje, é apresentada como insuportável para as despesas públicas, raciocinando implicitamente um PIB constante. E passar de 10 a 15 ou mesmo 20% do PIB afetando as pensões nos próximos cinquenta anos não colocará mais problemas em relação ao que foi passar de 5% a 10% no curso dos últimos cinquenta anos, desde que o volume do PIB dobre em cinquenta anos.

No Brasil, a idade mínima para requerer a aposentadoria no RGPS não foi aprovada pelo Congresso Nacional na reforma previdenciária do governo Cardoso (Emenda Constitucional nº 20/98). Mas esse governo criou o fator previdenciário em 1999, como mencionamos anteriormente que consiste em uma fórmula para calcular o valor inicial das aposentadorias que leva em consideração o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de sobrevida do solicitante da aposentadoria

Dentre outras questões relacionadas ao mercado de trabalho (cf. Salvador, 2005), o fator previdenciário introduz uma situação de incerteza para o segurado, que dificulta a definição do melhor momento para se aposentar. Isso porque a expectativa de sobrevida para cada idade é variável, calculada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e decenalmente revisada por reestimativa com base no Censo Demográfico. Como essa variável apresenta clara tendência de melhoria (de 2% a 3% ao ano no período 1999-2004), a fórmula do fator previdenciário tende, em longo prazo, a aumentar a idade mínima de aposentadoria.

Estudos do Ipea (2007) mostram que é questionável tal medida visto que a proporção dos idosos brasileiros no conjunto

da população (pessoas com sessenta anos ou mais), mesmo com toda a evolução recente da expectativa de sobrevivência, ainda é muito baixa em comparação internacional – 8,4% da população total (em 2005), segundo o IBGE. Esse perfil é completamente distinto do padrão europeu atual – ao redor de 20% a 26% –, ou do norte-americano – ao redor de 17% –, sendo ainda muito baixo na comparação internacional (Ipea, 2007).

2) É necessário reduzir o peso das pensões públicas em repartição, não viáveis a termo e pouco equitativas ou justas para as gerações futuras, e igualar suas contas pelo viés dos fundos de reserva.

Nesta segunda proposição algumas mudanças se expressam nos seguintes dados: as reformas das pensões públicas prevêm um teto de cotizações que não deverá ser ultrapassado: Alemanha 22% em 2030, Itália 33%, Suécia 16%, Países Baixos 18,5%. Na França o aumento das cotizações é excluído tanto do regime geral como dos regimes complementares da Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres (AGIRC)⁹ e da Association des Régimes de Retraite Complémentaire (ARRCO).¹⁰ Ao lado das prestações, encontra-se uma baixa programação das taxas de reembolso ou restituição: na Alemanha por redução do salário de referência, pela imposição da alta do coeficiente de dependência; na França pelo fato da mudança do modo de calcular a pensão e da indexação sobre os preços (por uma carreira completa e com uma duração de cotização alongada, deverá passar de 80 a 66 % até 2040); para os funcionários austríacos ou em Portugal, o fato da introdução de um teto do

⁹ AGIRC – L'Association Générale des Institutions de Retraite des Cadres, criada em 1947 pelos patrões e sindicatos, representa o regime complementar dos trabalhadores do setor privado.

¹⁰ ARRCO – L'Association des Régimes de Retraite Complémentaire foi criada sobre o modelo AGIRC em 1961. Ela estende a cobertura obrigatória da aposentadoria complementar ao conjunto dos assalariados sem carteira assinada do comércio e da indústria, e coordena esses regimes.

salário de referência; na Itália (de 67 a 48% até 2050) e na Suécia, pelo novo dispositivo de alongamento da esperança de vida, tal medida terá um efeito depressivo automático. Na Bélgica, as pensões são, depois de 1997, calculadas de tal sorte que seu nível médio aumenta menos rapidamente que aquele dos salários. No Reino Unido, o congelamento data dos anos 1980 com a redução do State Earning-Related Pension Scheme (SERPS), que havia acabado de aparecer, e cujo congelamento não será colocado em questão.

A reforma previdenciária do governo Cardoso (Emenda Constitucional nº 20/98), ao estabelecer um teto para as aposentadorias do RGPS (hoje em R\$ 2.894,28), provocou uma demanda por pensões complementares privadas pelos que têm recursos para tal e podem se organizar evitando a queda do padrão de vida ao requerer a aposentadoria.¹¹

3) É necessário articular mais a contribuição e as pensões dos diferentes pilares (dentro de uma ótica de neutralidade atuarial e de equidade inter e intrageracional).

A terceira proposição considera a lógica do salário diferido:¹² os trabalhadores obterão a sua pensão como a parte do seu salário passado, que eles não consumiram tendo em vista o dia em que “eles não trabalharão mais”. Essa temática – que visa a transformar o serviço público ou o salário socializado¹³ em salário

¹¹ Segundo dados da Federação Nacional de Previdência Privada e Vida (Fenaprevi), o mercado de previdência complementar aberta encerrou o primeiro semestre deste ano com captação de 12,4 bilhões de reais, 26% a mais que o mesmo período de 2006. (Marino, 2007).

¹² Salário diferido: é uma pensão calculada de sorte que ela seja a exata contrapartida das cotizações passadas do aposentado (cf. Friot, 2007a).

¹³ A pensão do serviço público, muito pouco difundida na União Européia (é encontrada apenas na Dinamarca ou em escala menor nos Países-Baixos), assegura uma prestação “forfetária” [estabelecida num quadro fixo e definida com antecedência] devida em torno da metade do salário médio a toda população, em proporção do tempo de residência no país. Ela é financiada pelo imposto geral ou por uma contribuição assentada sobre

diferido – é absolutamente central. Passar de uma lógica de serviço público ou do salário socializado para a perspectiva do salário diferido pode se fazer de forma radical, como nas reformas italiana e sueca, que tendem a igualizar o valor das cotizações de toda carreira ao de todas as pensões recebidas. Exemplificando: observa-se o alongamento do período de ganhos levando em conta o cálculo do salário médio da carreira e não mais os melhores salários: França, Espanha, funcionários austríacos, em torno de toda a carreira na Finlândia (onde se contavam os quatro últimos anos antes das reformas dos anos 90) e em Portugal.

No Brasil, alterou-se o artigo 202 da Constituição Federal de 1988, que estabelecia a média aritmética dos últimos 36 salários mensais de contribuição, indexados à inflação, para o cálculo do benefício da aposentadoria por tempo de serviço. A Lei nº 9.876/99, aprovada no governo Cardoso, como já mostrado, introduziu uma nova fórmula de cálculo para o benefício da aposentadoria dos trabalhadores do setor privado. Com isso, foram inseridos critérios atuariais no sistema previdenciário público, os quais anteriormente, só eram considerados pela previdência privada. Com a nova regra, o valor do benefício pago pela previdência social é calculado com base na média aritmética dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% de todo o período em que o segurado contribuiu para a Previdência, desde julho de 1994 até a data da aposentadoria (corrigidos monetariamente). Em seguida, multiplica-se a média encontrada pelo Fator Previdenciário.

as rendas da atividade. Essa igualdade de tratamento de todos os residentes é de fato um “serviço público”.

O salário socializado, largamente presente no conjunto dos países da União Européia e sobretudo na tradição bismarkiana, financia sem poupança, por uma cotização que representa uma larga proporção do salário (entre 20 e 25% em média) das pensões, e as regras de cálculo são tais que elas garantem uma taxa de restituição ou reembolso superior aos titulares de baixos salários ou àqueles (àqueles sobretudo) que são mais mal tratadas pelo mercado de trabalho. Esta pouca ou fraca contribuição permite uma larga “socialização” do salário.

Segundo Salvador (2005), oficialmente, o regime financeiro da Previdência Social permanece como repartição simples, mas, na prática, ocorre a adoção gradual do modelo de capitalização.

4) É necessário manter o nível de vida dos aposentados compensando o recuo das pensões públicas do primeiro pilar por um aumento das pensões privadas em capitalização, cujo financiamento deve ser melhorado, quer elas sejam profissionais (segundo pilar) ou individuais (terceiro pilar).

É sobretudo a cotização definida – e não a prestação definida – que aumenta nas reformas encorajando a poupança-aposentadoria, e ela está em todos os países: em detrimento da prestação definida onde existia (Suécia, Dinamarca, UK), pela introdução de um segundo ou terceiro pilar onde eles, até agora, eram inexistentes ou estavam presentes sob a forma eufemizada de provisão de balanço, como na Alemanha. Mas os regimes de poupança por prestação definida aumentam na Finlândia (supressão do teto) e eles resistem à pressão da poupança da atividade onde foram bem implantados, como no setor público e função pública do Reino Unido e no conjunto dos regimes de setores nos Países Baixos.

O regime público é garantido sobre um fundo de reserva na França, na Suécia (pela reforma do dispositivo de 1960, onde ele representa o equivalente ao quarto do PIB), nos Países Baixos (1997), na Espanha (1997) e na Finlândia (1995, mais de 50% do PIB).

Na Itália, a cotização de 7,4% destinada às indenizações de fim de carreira poderá estar afetando a poupança de atividade. Na Suécia, a progressão dos regimes profissionais (que passam da prestação à cotização definida) e, na Alemanha, a incitação fiscal a uma poupança individual,

que, por outro lado, reduz o equilíbrio do regime público, são explicitamente previstos para compensar o recuo dos regimes públicos. Na Grécia, o segundo estágio do regime público, até aqui em repartição, passa à capitalização. A Irlanda promoveu vigorosamente seus regimes profissionais em capitalização tendo em conta a fragilidade do regime de base.

O artigo questiona o projeto de lei do governo instituído para o regime das aposentadorias complementares do servidor público federal. Reafirmamos que nessa aposentadoria de “contribuição definida”, em que a definição não é pela repartição e sim pela capitalização, o servidor sabe com quanto contribui, mas não tem idéia de quanto terá de aposentadoria ou pensão, o que depende da gestão do fundo e do montante capitalizado.

5) É preciso prestar atenção à dimensão redistributiva do primeiro pilar, a fim de que seja um instrumento eficaz de luta contra a pobreza.

A quinta dimensão das reformas é de verificar a dimensão redistributiva do primeiro pilar, a fim de que seja um instrumento eficaz de luta contra a pobreza, ou seja, que promova a alocação tutelar¹⁴ do mínimo garantido. Assim, ao lado da Suécia que transforma sua pensão pública universal antecipada em prestação diferenciada, a maior parte dos Estados colocam o foco sobre seu dispositivo de pensão mínima garantida ou de mínimo para a velhice.

Friot (2007b) demonstra que, nas reformas das pensões empreendidas na União Européia, busca-se privilegiar as três

¹⁴ Alocação tutelar: é uma pensão diferenciada, atribuída sob condições de recursos para antigos ativos fragilmente pagos e que já se beneficiam (eles ou seus empregadores) de formas diversas de subvenções de seus salários. Não se trata simplesmente da assistência aos pobres, presente em todas as sociedades, mas de uma pensão que mantém a subordinação capitalista (Friot, 2007a).

condições da forma capitalista do constrangimento monetário: o direito à propriedade lucrativa como forma legítima de participar do valor (a poupança-aposentadoria), a valorização do trabalho consagrado ao capital (salário diferido) e a garantia de uma renda mínima àqueles cujo trabalho não é valorizado (alocação tutelar).

Notas conclusivas

Modificar as pensões públicas corporativas significa modificar o estatuto do funcionário público, que não é o mesmo do trabalhador da iniciativa privada. Não privilegiamos esse aspecto no texto, pois optamos por mostrar a influência dos organismos internacionais: de forma particular, o Banco Mundial com o paradigma dos “três pilares”.

Assinalamos no texto, infelizmente, as reformas empreendidas por muitos países da América Latina que seguiram o caminho de reformas estruturais, estando hoje sujeitos a revisões dramáticas, como é o caso do Chile, enaltecido há duas décadas como um modelo de previdência privada a ser seguida.

No Brasil, o projeto de lei do regime complementar das aposentadorias do funcionalismo público federal do governo Lula busca a aproximação do regime de aposentadorias do setor privado. É clara a influência do Banco Mundial em relação a essas mudanças, significando a aposentadoria complementar do servidor público federal um segundo pilar. É interessante notar que as mudanças no Brasil vêm ocorrendo por meio de Emendas Constitucionais e, na impossibilidade destas, lança-se mão das leis infraconstitucionais e duas mudanças institucionais, como atesta o presente projeto de lei para as aposentadorias complementares do servidor público federal.

Em relação aos países da União Européia, a análise de Friot (1998, 1999, 2007a, 2007b) destaca também a influência do Banco Mundial nas reformas das aposentadorias, mas a sua análise privilegia, sobretudo, uma abordagem sobre o trabalho, o salário e a moeda para alcançar o sentido das referidas mudanças. E o que mostram suas análises é o avanço das formas de aposentadorias que privilegiam a subordinação capitalista em detrimento das formas de aposentadoria que subvertem essa ordem. Entretanto, quanto aos países da União Européia, o autor é reticente e coloca que “ainda é bastante cedo para saber se esta reativação poderá eficazmente se opor à progressão secular das pensões do serviço público ou do salário socializado, duas formas subversivas da subordinação tanto corporativa quanto capitalista do trabalho”.

Em síntese: no momento, o avanço das formas de aposentadoria em capitalização em detrimento das aposentadorias públicas em repartição prosperam tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, ou periféricos. Entretanto, devemos estar atentos para os arranjos próprios de cada país, em que estão refletidos suas culturas, organizações e lutas.

E, por fim, a previdência social brasileira pública em repartição, mesmo com todas as mudanças operadas pelas últimas reformas que promoveram a diminuição e dificultaram o acesso aos seus benefícios previdenciário, mantém a cobertura a segmentos de trabalhadores regidos por princípios que se diferenciam do seguro que tem sua base no trabalho. É o caso do segurado especial, trabalhador rural que vive sob o regime familiar. Mas vimos também que existe um grande contingente urbano que está fora dessa cobertura e sem abrigo em quaisquer dos sistemas da seguridade social. São caracterizados como pessoas com trabalhos precarizados, ou com contratos “sem carteira assinada” e com variadas formas

de sobrevivência. Para estes, é urgente uma reforma que faça a sua inclusão previdenciária.

Referências bibliográficas

- ANDRADE, Eli Lôla Gurgel. *Revista Teoria e Debate*, n. 53, mar./maio, 2003.
- BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira. *Psicologia & Sociedade*, v. 15, n.1, 2007, p. 57-96; jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 22 ago. 2007
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988.
- _____. *Emenda Constitucional n. 20*. Modificou o sistema de Previdência Social, estabeleceu normas de transição. Brasília, 15 de dezembro de 1998.
- _____. *Lei nº 9.876*. Institui novas regras de cálculo dos benefícios previdenciários. Brasília, 26/11/1999.
- _____. *Emenda Constitucional nº 41*. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, 19 de dezembro de 2003.
- _____. *Projeto de Lei 1992/2007*. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais.
- COURTIOUX, P.; DAVOINE, L.; ERTHEL, C. Réforme des retraites et marché du travail: une mission impossible? In: DANG, Ai-Thu; OUTIN, Jean-Luc; ZAJDELA, Héliène (Dir.). *Travailler pour être intégré? – mutations des relations entre emploi et protection sociale*. Paris: CNRS Editions, 2006. p. 89-106.
- FRIOT, Bernard. Régimes de ressources et statut des salariés: l'exemple des pensions de retraites. In: GUILLEMARD, Anne-Marie (Dir). *Où va la protection sociale?* Paris: PUF, 2007a.
- FRIOT, Bernard. Le salariat: Pour une approche em termes de régimes de ressources. In: VATIN, François (Dir). *Le salariat: théorie, histoire et formes*. Paris: La Dispute, 2007b. p. 147-186.

- FRIOT, Bernard. *Puissances du salaria*. Paris: La Dispute, 1998.
- DELGADO, Guilherme C. Previdência social e mercado de trabalho no Brasil. *Ciência e Cultura, Revista da SBPC*, São Paulo, v. 58, n. 4, p. 44-45, out./dez. 2006.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (Dieese). *Nota Técnica*, n. 52, out. 2007.
- HUSSON, Michel. Socialisation interrompue et résistances des besoins. *Communication au Congrès Marx V*, septembre 2007. Disponível em: <<http://netx.u-paris10.fr/actuelmarx/>>. Acesso em: 4 out. 2007.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, Brasília, n. 13, edição especial, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/BPS_13_completo.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2007
- MILITÃO, M. N. S. A. Implicações das Reformas da Previdência Social do Governo Cardoso (EC-20/98) e Lula da Silva (EC-41/03) na carreira docente de universidade pública. In: IV SIMPÓSIO TRABALHO E EDUCAÇÃO, 4. 2007, Belo Horizonte. *Anais... Gramsci, Política e Educação*. Belo Horizonte: UFMG, Faculdade de Educação, Núcleo de Estudos sobre Trabalho e Educação, 2007.
- MARINO, Caroline. Por um futuro tranquilo. *Revista Melhor*, n. 238, set. 2007
- MARQUES, Rosa Maria; EUZÉBY, Alain. Um regime único de aposentadoria no Brasil: pontos para reflexão. *Nova economia*, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, set./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 12 ago. 2007.
- MATAIS, A. GUERREIRO, G. ZIMMERMANN, P. Lula empossa ministros e sinaliza nova reforma da Previdência. *Folha On Line*, Brasília, 29 mar. 2007.
- MENTE, Paulo. O tremor da previdência chilena depois de 25 anos. *Jornal do Comércio*, Disponível em: <http://www.assprevsite.com.br>. Acesso em: 08/09/2007.
- QUEIROZ, Antônio Augusto de. Projeto cria Previdência complementar dos servidores da União. *DIAP*. Disponível em: <<http://diap.ps5>>.

com.br/content,0,1,78742,%200,%200.htm>. Acesso em: 10 set. 2007.

SALVADOR, Evilásio. Implicações da Reforma da Previdência Social sobre o Mercado de Trabalho. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 81, p. 7-39, mar. 2005.

TOUTAIN, Stéphanie. *Le nouvel âge des retraites*. Paris: Ellipses, 2007.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. As armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, Ivo (org.). *O desmonte da nação: um balanço do governo FHC*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 91-114.