



ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL ÀS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS NO BRASIL (1999 – 2019)

Helena Wagner Lourenço Ferreira
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
helenawlourenco@hotmail.com

Resumo

A presente pesquisa objetiva analisar a influência do Banco Mundial nas reformas da previdência ocorridas no Brasil de 1998 a 2019. Diante disso, pode-se perceber que nas últimas três décadas, independentemente se se está diante de um governo de direita ou de esquerda, o sistema previdenciário brasileiro tem sofrido uma série de alterações. Assim, através do referencial teórico utilizado, principalmente a partir de Joseph Stiglitz e da análise dos documentos emitidos pelo Banco Mundial e a legislação previdenciária, esse artigo conclui que o Banco Mundial influencia, diretamente, as reformas no sistema da previdência do Brasil.

Palavras-chave: Reforma; Previdência; Banco Mundial.



1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, vale considerar que as reformas no sistema da previdência não estão ocorrendo de maneira isolada. Por esse motivo, vêm ocorrendo diversas reformas previdenciárias, como, na Alemanha, França, Suécia, Bolívia, Chile, México, Brasil, dentre outros, independentemente de qual governo seja eleito. Isso não significa dizer que não há diferença entre eles. Há sim, mas não no que tange a ter ou não uma reforma estrutural, pois, essa não é decidida pelo Chefe do Executivo eleito. Dessa forma, esse artigo demonstrará que as orientações do Banco Mundial influenciam, diretamente, as reformas no sistema da previdência do Brasil.

Assim, é necessário se ter em conta que, no Brasil, os cidadãos se veem perdendo seus direitos através da primeira reforma da previdência ocorrida durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, em 1998. Não o bastante, novos cortes acontecem em 2003, enquanto Luís Inácio Lula da Silva atuava como Chefe do Poder Executivo. No entanto, as reduções dos direitos na área da previdência não se findaram. Em 2011, no governo de Dilma Rousseff, ocorreu nova reforma previdenciária. Após o seu *impeachment*, o presidente posterior tentou fazer novas modificações no sistema da previdência, mas não logrou êxito. O governo posterior, o de Jair Bolsonaro fez entrar em vigor novas mudanças na legislação previdenciária. Mas o que tem catalisado tantas reformas? No intuito de responder a essa pergunta, é mister analisar o funcionamento do banco Mundial.

2 ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional surgiram em 1944, durante a Segunda Guerra Mundial, como resultado da Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas ocorrida em Bretton Woods. O primeiro foi criado com o objetivo de financiar a reconstrução da Europa, devastada pela guerra. O segundo foi com a intenção de impedir crises econômicas mundiais, como a “Crise de 1929”. A respeito dessas instituições, Joseph Stiglitz afirma:

O FMI e o Banco Mundial surgiram durante a Segunda Guerra Mundial em decorrência da Conferência Financeira e Monetária das Nações Unidas em Bretton Woods, New Hampshire, em julho de 1944, como parte de um esforço conjunto para financiar a reconstrução da Europa após a devastação provocada pela Segunda Guerra Mundial, e para salvar o mundo de depressões econômicas futuras.¹

Novamente em relação ao primeiro, levando em consideração o topo da hierarquia, detêm mais poder aquele país que está melhor classificado no sistema financeiro internacional. Ou seja, “os quatro primeiros acionistas são também os países mais ricos do mundo”². Assim, em 2007, os Estados Unidos continham 16.38% do poder de voto, contra o Japão que, ocupando a segunda posição, detinha apenas 7.86%. Nesse momento, o Brasil

¹STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios**: a promessa não-cumprida de benefícios globais. São Paulo: Ed. Futura. 4ª edição, 2003.p. 37

² PEREIRA, Joao Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, 2009, p. 43



possuía 2.07%.³ Dessa maneira, verifica-se que a disparidade para a influência de tomada de decisão dos Estados Unidos é ampla. Segundo João Márcio,

Não se aplica o princípio da igualdade de voto entre os países [...] poder de voto de cada membro está condicionado pela sua subscrição de capital [...] em outras palavras, a desigualdade de poder político e riqueza que caracteriza o sistema internacional se reflete no Banco Mundial, modelando a sua estrutura de tomada de decisão.⁴

O Banco Mundial consiste em um grupo com sete instituições: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), Corporação Financeira Internacional (CFI), Centro Internacional para Conciliação de Divergências em Investimentos (CICDI), Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI), Instituto do Banco Mundial (IBM) e Painel de Inspeção. Nessa tese, a expressão “Banco Mundial” se refere apenas ao BIRD.

A ascensão no Banco Mundial não ocorre de maneira automática quando há mudança no sistema financeiro internacional. Além dessa alteração, tem que haver relação política que capacite maior poder de voto. Em abril de 2010 os países em desenvolvimento conseguiram “um aumento de 13,3 pontos percentuais no direito de voto dos países em desenvolvimento e em transição, membros do BIRD, os levará a 47,19% - para estes países uma mudança total de 4,59 pontos percentuais desde 2008.”⁵

Além disso, é mister levar em conta que as instituições multilaterais não são monolíticas, havendo correlação de forças internamente. Segundo João Márcio, “no interior do Banco, a posição de cada membro é resultado da relação complexa entre a dinâmica internacional da acumulação capitalista e o exercício do poder político”⁶ e que “[...] a distribuição das posições na hierarquia de poder dentro do Banco [...] no topo estariam os cinco membros que detêm maior poder de voto: Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Reino Unido. Estes países formariam o núcleo decisório [...]”⁷

Assim, ainda que os países em desenvolvimento possuam algum poder de voto, na realidade, não conseguem modificar o teor das imposições determinadas pelos países desenvolvidos que, juntos, possuem o real poder de decisão dentro do BM. Dessa forma, tecer coalizões dentro do Banco se torna essencial para alguns Estados. No FMI, o cenário não é diferente: o Brasil se alia a Rússia, China e Índia. Nessa instituição, quanto mais quotas o país tiver, mais poder de voto. Mas esse artigo se aterá ao funcionamento do Banco Mundial.

Em relação ao Banco, o poder dos Estados Unidos vai além de qualquer outro, pois, além desse ser o único que detêm poder de veto sobre determinados assuntos, é quem elege o presidente do Banco Mundial. Ainda de acordo com o autor,

Em tese, caberia ao Conselho eleger um dos governadores como presidente do Banco Mundial para um mandato de cinco anos, renovável uma vez. Na prática, o governo dos EUA – normalmente o Departamento do Tesouro – indica o nome que

³ Para informação completa dos países ver a Tese escrita por João Márcio Nunes Pereira.

⁴ PEREIRA, op., cit.p. 38

⁵ O Banco Mundial reforma o direito de voto, recebe um reforço de US\$ 86 bilhões. Washington, 25 de abril de 2010. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2010/04/25/world-bank-reforms-voting-power-gets-86-billion-boost>. Acesso em 5/9/2023.

⁶ PEREIRA, op cit., p. 49

⁷ Ibid, p. 48



ocupará o cargo [...] a insistência dos EUA em monopolizar a escolha do presidente do Banco Mundial não é por acaso: a presidência de fato cumpre um papel decisivo na governança da instituição.⁸

Como visto, o presidente do BM sempre é indicado pelo governo dos EUA e, apenas quem tem essa função decide se vai levar uma decisão de empréstimo à Diretoria. Ou seja, é o Estado americano que decide se determinado país poderá ter a chance de ter um empréstimo aprovado. Assim, se o país não passar pelo crivo da América do Norte, nem adianta ter poder de voto e coalizão dentro do Banco, pois terá seu financiamento, imediatamente, vetado. Por exemplo, enquanto Allende era o presidente do Chile, todos os empréstimos para esse país foram negados, mas se tornaram aprovados após o golpe que retirou Allende do poder⁹.

Desde a sua fundação, o Banco exercia coerção econômica, pois até para ser criado, o parlamento britânico só aceitou a estrutura do Banco como tal, porque dependia, desesperadamente, de um empréstimo negociado com o governo americano antes da realização da Conferência de Bretton Woods. Já desde essa década, os empréstimos de ambas as instituições (BM e FMI) já estavam condicionados a alguma espécie de intervenção no país solicitante. Em 1948, o Banco emprestou dinheiro para França em troca dessa aumentar os impostos e expulsar os comunistas do governo de coalizão, para esses não terem sua influência aumentada nas eleições seguintes¹⁰.

3 RELAÇÃO DO BRASIL COM O BANCO MUNDIAL

Em janeiro de 1946, o Brasil passou a fazer parte do Banco e, em 1949, teve o seu primeiro empréstimo aprovado mesmo possuindo uma das maiores reservas cambiais, decorrente de anos de uma balança comercial positiva. Assim, esse empréstimo não objetivou apenas a modernização industrial, mas ampliar a importação de produtos manufaturados dos EUA pelo Brasil. O Brasil importava máquinas e equipamentos necessários para a continuidade da industrialização, mas importava também supérfluos, bens de consumo não duráveis. Com a dilapidação das reservas a necessidade de empréstimo era justificada para o equilíbrio fiscal do governo, para reduzir os gastos públicos (cortando projetos sociais e investimentos). Além disso, o empréstimo aprofundava a dependência do Brasil em relação aos EUA. Com o novo governo Vargas, houve uma drástica mudança na política econômica, mas buscando uma aliança estratégica com os EUA.

Na década de 1950, para continuar havendo crescimento econômico nos países capitalistas mais industrializados, havia necessidade da expansão do comércio internacional, “que por sua vez, dependeria do aumento da produção nos países periféricos e nas colônias.”¹¹ E, o Banco exigia que o dinheiro recebido teria que ser usado em compra de bens e serviços de empresas que estavam nos países capitalistas mais industrializados¹². Ou seja, o BM servia para atender os interesses dos países capitalistas desenvolvidos.

⁸ Ibid, p. 49 e 50

⁹ Ibid, p. 150.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid, p. 83

¹² Ibid.



Assim, os países subdesenvolvidos solicitavam empréstimos ao Banco para se industrializarem. Na década de 1960 era imprescindível que houvesse modernização e crescimento econômico na América Latina para impedir o avanço do socialismo. Dessa forma, interessava aos EUA e, conseqüentemente, ao BM, emprestar cada vez mais dinheiro para os países da periferia, em condições facilitadas, crescendo o endividamento externo.

Em 1979 ocorreu a segunda crise do petróleo e aumento dos juros impostos pelo FED (Banco Central dos Estados Unidos), como uma política de defesa do dólar, que foi acompanhado por diversos outros países, como a Inglaterra, por exemplo. Nesse momento, pode-se notar que as funções do BIRD e do FMI passaram a se confundir, não havendo mais distinção clara entre ambas como havia até a década de 1970. O Banco criou um novo instrumento financeiro, orientado para políticas e não para projetos e ainda condicionando empréstimos à ajustes estruturais macroeconômicos e a obrigação dos países solicitantes terem um acordo prévio com o FMI, objetivando a manutenção do pagamento da dívida. Inclusive, para Joao Márcio Mendes Pereira (2009, p. 58), as recomendações do Banco Mundial eram, em linhas gerais, iguais aos do FMI. Inclusive, essa última instituição concedeu o seu primeiro “Empréstimo Estrutural” em 1980 para a Turquia, demonstrando como seriam os próximos.

Devido à elevação dos juros, o preço da dívida aumentou, conseqüentemente, houve necessidade de pagamentos cada vez maiores que só podem ser executados se mais empréstimos forem contraídos. Assim, os países em desenvolvimento que haviam realizado empréstimos tiveram dificuldades para honrar com os seus pagamentos, tendo que recorrer ao FMI e BM, iniciando o ciclo da espiral do endividamento. Além disso, com a subida dos juros e necessidade de mais empréstimos, ocorreu aumento da inflação, queda de renda, aumento do desemprego e, inclusive, em 1982, o México declarou moratória. Ou seja, segundo o Banco Mundial, “foi a combinação de recessão Mundial com o agravamento das relações de troca e a elevação das taxas reais de juros que fez irromper a crise da dívida” e ainda, por causa da elevação de juros, “em relação à medida de 1963-80 foi de aproximadamente US\$8 bilhões anuais para a América Latina, durante os anos 80, ou quase 1% do PIB da região.”¹³

Recessão era a palavra pronunciada no mundo inteiro no ano de 1982. A recessão mundial impunha mais restrições à realização/expansão dos superávits na balança comercial, que teria que ser compensada com restrições ainda maiores às importações. Todavia, o anúncio da moratória mexicana em agosto traria limitações intransponíveis - dentro das “regras do jogo” - para o crescimento econômico e a estratégia de ajuste a longo prazo.

Como visto, os Estados da periferia realizavam empréstimos com as instituições multilaterais determinadas para se desenvolverem observando as condições necessárias para tal. No entanto, com o passar do tempo, cada vez mais a ajuda financeira estava atrelada a ajustes macroeconômicos, com influência direta na soberania dos países solicitantes. Diante de um cenário de elevação de juros e “Crise da Dívida”, a opção era recorrer ao BM e ao FMI.

¹³ WORLD BANK. World Development Report 1990. Estados Unidos, 1990, p. 16.



4 INFLUÊNCIA DO BANCO MUNDIAL NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Na década de 1980, o neoliberalismo ganhou força em países centrais do capitalismo, mais especificamente durante os governos de Margaret Thatcher (1979-1990), na Inglaterra e o de Ronald Reagan (1981-1989), nos EUA. Entretanto, o Brasil andava na contramão de vários países do centro do capitalismo, pois, enquanto aqueles retiravam direitos sociais, no Brasil, estes eram assegurados, ao menos na letra da Lei.

Em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil considerada de Bem-Estar Social. Esta inaugurou o conceito de seguridade social, o que significa dizer que anteriormente, só receberia algum benefício aquele que tivesse contribuído para tal. Com a promulgação desta, essa lógica é alterada, passando-se a falar em seguridade social e não mais apenas em previdência. Assim, a seguridade social consiste em uma ampla forma de proteção social englobando a previdência, a saúde e a assistência social. Em seu artigo 194 declara que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”¹⁴

No que tange aos benefícios previdenciários, a Lei os limitou a quem contribuísse, de acordo com o artigo 201,§ 1º "qualquer pessoa poderá participar dos benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários"¹⁵. E, no que diz respeito à saúde e à assistência social, o acesso independe de contribuição prévia, segundo os artigos 196¹⁶ e 203.¹⁷

Em 1989 ocorreu o Consenso de Washington, que consistiu em uma reunião com representantes de instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. Nesse encontro, foi orientado que os países ajudados financeiramente deveriam implementar dez medidas específicas para continuar recebendo ajuda econômica.

As dez orientações consistiam em: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, determinação de juros e câmbio pelo mercado, liberalização do comércio, investimento estrangeiro direto sem nenhuma restrição, privatização das empresas estatais, desregulamentação e respeito à propriedade intelectual. A respeito do assunto, Rafael Vaz da Motta Brandão afirma que

[...] o congresso realizado na capital dos EUA, permitiu a elaboração de um conjunto de medidas neoliberais que deveriam ser seguidas pelos países da América Latina em troca da continuidade do financiamento por parte das agências e organismos internacionais (FMI e Banco Mundial). A esse conjunto de medidas deu-

¹⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da república Federativa do Brasil. Brasília, DF - publicação original. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html> . Acesso em: 07 Jan. 2023.

¹⁵BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da república Federativa do Brasil. Brasília, DF - publicação original. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html> . Acesso em: 07 Jan. 2023.

¹⁶ O artigo 196 da Constituição de 1988 em sua publicação original declara que "a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

¹⁷ O artigo 203 da Constituição de 1988 em sua publicação original declara que "Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]."



se o nome de "consenso de Washington". Basicamente, podemos afirmar que o consenso de Washington fazia parte de amplo conjunto de reformas neoliberais que estava centrado na desregulação dos mercados, na abertura comercial, na liberalização dos fluxos de capitais, em uma rigorosa política monetária e fiscal e, fundamentalmente, na redução do papel do Estado nos países latino-americanos.¹⁸

Segundo Duriguetto, as orientações visavam a expansão do mercado, à abertura externa e à crescente valorização do capital:

[...] a defesa de uma intervenção forte em prol da garantia de um marco legal adequado para se criarem as condições propícias à expansão do mercado, à abertura externa e à crescente valorização do capital. Esses ingredientes passaram a se constituir nas condicionalidades para o crédito externo impostas a partir de meados da década de 1980 pelos organismos multilaterais, que consubstanciam o cumprimento do programa de ajuste delineado no “Consenso de Washington”.¹⁹

Von Mises entende que o mercado deve fluir livremente e a interferência do Estado atrapalha a livre competição. Ou seja, ou Livre mercado ou intervenção do Estado, os dois em conjunto são incompatíveis, pois, para ele, “quanto mais o Estado intervém, mais provoca distorções e mais intervém para eliminá-las, e assim sucessivamente [...] a intervenção é, por definição, um entrave à economia de mercado”²⁰.

No entanto, sabe-se que o capitalismo necessita da ação do Estado para promover políticas econômicas que retirem os entraves que impedem o seu desenvolvimento e, ainda, que o Estado precisa ser forte para proteger os próprios cânones do sistema capitalista, como por exemplo, propriedade privada, competição e liberdade para vender a sua força de trabalho no mercado. Se o Estado não for forte o suficiente para conseguir garantir esses pilares, o próprio capitalismo não consegue se sustentar. Assim, segundo Dardot e Laval,

podemos ver claramente que, em sua visão hayekiana, o neoliberalismo não somente não exclui, como pede a intervenção do governo [...] isso mostra que, para ele [Hayek] está fora de cogitação aceitar a concepção libertarista do “Estado mínimo” defendida por Robert Nozick [...]”²¹

Para Dardot e Laval não há uma discussão acerca se o Estado deveria interferir ou não, mas a natureza dessa intervenção. Ou seja, até onde ou em que questões o Estado deveria se fazer presente. Assim, houve “a originalidade de substituir a alternativa “intervenção ou não intervenção” pela questão sobre qual deve ser a natureza de suas intervenções. Mais precisamente ainda, a questão é diferenciar as intenções legítimas das ilegítimas.”²² O limite da intervenção estaria na “esfera protegida”²³, mas quanto ao assunto, os próprios autores afirmam que não há consenso.

¹⁸ BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil: desnacionalização e privatização do sistema bancário no governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002)**. 2013. Tese (Doutorado em História) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013, p.61.

¹⁹ DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez Editora, 2006, p. 90

²⁰ DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016, p. 136-137.

²¹ Ibid, p. 181

²² Ibid, p. 158

²³ Expressão utilizada por Pierre Dardot e Christian Laval.



Ainda segundo os autores em questão, o Banco Mundial, também entendeu que o Estado tem que ser forte e não mínimo. Essa instituição chegou a propor, no seu Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997, “a substituição do termo “Estado mínimo” por “Estado melhor” [...] segundo o Banco Mundial, o Estado eficaz é um Estado central forte, cuja prioridade é uma atividade reguladora que garanta o Estado de direito e facilite o mercado e seu funcionamento.”²⁴ Para essa organização, o mercado e o Estado são complementares, pois este garante as bases institucionais para que aquele consiga funcionar.

Apesar dessa diversidade de entendimentos, é notório que o Estado diminui para o cidadão, pois este passa a ver questões relacionadas à saúde, educação, água, esgoto, previdência, ou seja, seus direitos sociais consagrados na Constituição de 1988, sendo privatizados e retirados da responsabilidade do governo de fornecer tais direitos. Para Dardot, os cidadãos “são vistos como compradores de serviços que devem “receber pelo que pagam.”²⁵ Corroborando com esse entendimento, Almeida e Neto afirmam

Se temos a sensação de que o Estado recuou na Europa isso ocorre fundamentalmente por conta da redução da expectativa de direitos das futuras gerações, no caso da previdência social, por exemplo, e de reformas na legislação trabalhistas [...]²⁶

Segundo Guiot,

Desregulamentação, privatização e abertura econômica fazem parte da ortodoxia neoliberal no seu afã de destruir as bases do Estado intervencionista e de Bem-Estar. Trata-se de um “triplo ataque” ao campo do trabalho em especial, pois avança predatoriamente sobre os direitos sociais garantidos pela legislação e conquistados por intensas lutas dos próprios trabalhadores, ao mesmo tempo em que dilapida as estruturas econômicas e institucionais que subvencionavam o bem-estar em prol de uma maior remuneração do capital financeiro.²⁷

Diante de todo o exposto, pode-se concluir que o Estado é mínimo para os direitos sociais dos trabalhadores, privatizando saúde, educação, previdência, fazendo com que o acesso seja apenas àqueles que podem pagar por tais serviços, mas é máximo quando se refere a estabelecer e proteger as bases necessárias para o desenvolvimento do sistema capitalista.

No intuito de demonstrar a necessidade de um Estado forte, tem-se que a primeira tentativa de implementação de uma agenda neoliberal ocorreu em 1982. No entanto, diante da resistência do PT e da CUT aos projetos, o governo da época não logrou êxito na implementação das mudanças. Novamente, em 1995, ocorre a tentativa de implementação dessa grande agenda neoliberal. No entanto, diante de um cenário de diversas medidas neoliberais, privatizações, ataques aos direitos trabalhistas, os petroleiros iniciaram um greve que durou 32 dias, considerado um símbolo do enfrentamento dos trabalhadores ao projeto neoliberal do governo FHC. Dessa vez, o governo atuou fortemente para acabar com a

²⁴ DARDOT, LAVAL, op. cit., p. 311

²⁵ Ibid, p. 319.

²⁶ ALMEIDA, Gelsom Rozentino de. NETO, Sydenham Lourenço. **Estado, hegemonia e luta de classes:** interesses organizados no Brasil recente. Bauru, SP, Editora Canal 6, 2012, p. 143.

²⁷ GUIOT, André Pereira. **Um "moderno Príncipe" para a burguesia brasileira:** o PSDB (1988-2002). 2006. Dissertação (Mestrado em História) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, 2006, p. 50



resistência dos trabalhadores demitindo diversos trabalhadores e colocando o Exército para ocupar algumas refinarias de petróleo.

Vale ressaltar que, segundo Stiglitz, essas instituições são controladas pelos interesses dos países industrializados mais ricos do mundo, onde opera a hegemonia do capital financeiro, não representando, portanto, as pretensões dos países que são obrigados a realizarem as reformas estruturais em troca de benefício financeiro. Nas palavras desse autor:

As instituições são controladas não só pelos países industrializados mais ricos do mundo, mas também pelos interesses comerciais e financeiros desses países [...] embora quase todas as atividades atuais do FMI e do Banco Mundial sejam no mundo em desenvolvimento (com certeza, todas relativas a empréstimos), elas são conduzidas por representantes das nações industrializadas (por acordo tácito ou de praxe, o diretor do FMI é sempre europeu e o diretor do Banco Mundial, norteamericano). Eles são escolhidos a portas fechadas e nunca foi considerado pré-requisito que esse profissional tenha qualquer experiência no mundo em desenvolvimento. As instituições não são representativas das nações a que servem [...] A instituição, na verdade, não tem a pretensão de ser uma especialista em desenvolvimento.²⁸

Desta forma, verifica-se que essas organizações determinam a política que será implantada nos outros países das Américas, influenciando diretamente nas suas soberanias, que diante de suas economias devastadas e da necessidade urgente de ajuda financeira, se veem impotentes à frente da cartilha do Consenso de Washington e, juntamente a um governo interessado, não querem vislumbrar outra saída, se não se curvarem diante da hegemonia do capital, obedecendo as suas ordens.

Diante da coerção econômica do Banco Mundial e do FMI, juntamente com ação de agentes internos, a partir da década de 1990, independente de qual partido político estava no poder, o resultado foi reforma no sistema previdenciário.

5 ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL PARA A PREVIDÊNCIA DO BRASIL

No intuito de verificar a influência do BIRD no sistema previdenciário brasileiro, se faz mister, primeiramente, entender quais são as direções dessa organização multilateral com foco no que tange à previdência social de uma maneira geral e do Brasil, de maneira específica. Tendo em vista a similaridade entre as recomendações do FMI e do BIRD, como já exposto anteriormente, escolheu-se analisar apenas os documentos do Banco Mundial.

O primeiro **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (RDM)** realizado pelo Banco Mundial ocorreu em **1978** e informou que a expansão da economia internacional contribuiu para o rápido desenvolvimento dos países em desenvolvimento à medida que o comércio foi liberalizado e os fluxos de capitais expandidos. Ou seja, o Banco já atrela o crescimento da economia à práticas pró capital, incentivando que os Estados aderem às práticas pró capital para crescerem.

Já em **1979**, a respeito, especificamente, da seguridade social, o Banco informa que programas com tributação na folha de pagamento (como é o caso da seguridade social no Brasil) reforçam o dualismo no mercado de trabalho. Além de outras possibilidades, a

²⁸STIGLITZ, op cit., p. 46 e 63



melhoria de condições de trabalho, renda e segurança no emprego acabam por onerar o empregador, o custo do trabalho e impossibilitar o crescimento de emprego. Assim sendo, há necessidade de procurar fontes alternativas do financiamento da seguridade social que não a tributação em folha de pagamento.

Através da análise do **RDM de 1980**, o Banco se demonstra preocupado com os extensos programas sociais que o Brasil possuía. Isso, porque ainda não havia a Constituição de 1988 que aumentou, consideravelmente, esses direitos. E traz como alternativa subsidiar ou reduzir, focando em itens que são particularmente necessários para as pessoas. Ou seja, o Banco sugere retirar os benefícios de quem já tem acesso e redistribuir apenas para os pobres.

Em **1983**, O Relatório sinaliza que o Brasil (não apenas) deveria articular uma forma do dinheiro alocado para destinação de seguridade social ser realocado diretamente no mercado de ações. Ou seja, O Banco indica que os recursos para aposentadoria, pensões e afins, sejam administrados pelo mercado financeiro. Pois para este, o país que desenvolver o mercado de ações e realizar esquemas que atraiam os poupadores através dos seus fundos de pensão teria muitos benefícios.

No contexto da “Crise da Dívida”, em **1986**, os países em desenvolvimento de baixa e média renda já não conseguiam arcar com o pagamento da dívida sozinhos. Em que pese às causas e circunstâncias variarem em cada país, a solução se apresentava igual para todos. Vários países já fizeram acordo de estabilização macroeconômica com o FMI com políticas destinadas a reduzir as despesas do governo, aumentar impostos, realinhar o câmbio, restringir taxa e crédito para que haja um equilíbrio na economia em curto prazo.

No Relatório de **1988** são relatadas diversas informações acerca do sistema de seguridade social do Brasil. A maioria dos países em desenvolvimento registrou alta taxa de natalidade e baixa taxa de mortalidade infantil nas décadas de 1960 e 1970. O que resultará em aumento da população, principalmente de jovens, aumentando a pressão sobre os gastos com seguridade social, educação, etc. Os programas de seguridade social só alcançam os que estão formalmente no mercado de trabalho, não atingindo os que estão na informalidade.

Segundo o Banco, as despesas com a seguridade social no Brasil, em 1988, excedem 5% do PIB, o que não apresenta um fardo para as finanças públicas, no entanto os problemas podem surgir porque os valores dos benefícios podem, facilmente, superar os das contribuições.

Para a Instituição, no intuito de conter o gasto do governo, os bens públicos deveriam ser direcionados apenas aos pobres, pois esses são os únicos que justificam os gastos e seria indicado aumento de idade para receber aposentadoria. Outra orientação seria o de crescimento de benefício vinculado ao crescimento de receita. A contribuição deveria ser estabelecida pelo histórico dos recebimentos salariais e não apenas contabilizá-los através dos últimos anos de rendimento do indivíduo.

O Banco propõe um método contra a insolvência do programa através de fundos de segurança social. Ou seja, contribuições atuais para invalidez, lesões devido ao trabalho, desemprego e licença-maternidade. Os gestores desse fundo, portanto, concederiam benefícios atuarialmente justos e deveriam estar sujeitos à supervisão e incentivo para promover investimento com retorno econômico elevado. Já a prestação de assistência social com intuito de redistribuição de renda, não deveria estar nesses fundos nem no orçamento da Seguridade Social, mas deveriam ser pagos através de receitas gerais do governo.



Ainda segundo o RDM, os programas de seguridade social podem reduzir as próprias poupanças das pessoas, pois estas já esperam receber os benefícios e não precisariam poupar para tê-los. Ou seja, para o Banco o fato das pessoas ganharem seus direitos na inatividade é não se esforçar para tê-los e não considerado um direito do cidadão. Sem contar, que com a desigualdade dos países, se for possível poupar, ainda sim, muitos não terão condições de uma velhice digna. Além disso, o Banco informa que a contribuição para a invalidez pode ainda afetar o mercado de trabalho, introduzindo um imposto sobre os salários.

Ou seja, até **1988**, de uma maneira geral, a Organização indica: acabar com o sistema de seguridade social (previdência, assistência social e saúde) e separar os direitos de invalidez, lesão, licença-maternidade, seguro desemprego dos benefícios de assistência social; colocar os benefícios que não fazem parte de assistência num fundo a ser gerido pelo mercado financeiro; só conceder benefícios públicos aos pobres; aumento de benefício atrelado ao aumento de receita; contribuição estabelecida por 100% dos valores salariais recebidos e não uma média; aumento de idade para aposentadoria; novas fontes para financiar o sistema; atrelar o aumento do benefício à elevação da receita; igualar idade da aposentadoria de homens e mulheres; opção para sair do sistema público.

Além do **RDM** mencionado, outro documento foi produzido em janeiro desse mesmo ano acerca do sistema de previdência social no Brasil, o **Report de nº 6741**. Esse Documento fala para retirar a possibilidade de aposentadoria precoce a fim de reduzir o número de beneficiários. A aposentadoria por tempo de serviço não é justa e deve ser cancelada, segundo o Banco. Algumas pessoas começam a receber pensão muito antes de 65 anos de idade. 55% dos homens e 72% das mulheres se aposentam antes dos 55 anos de idade. A eliminação desse benefício reduziria o total dos benefícios previdenciários em 10%. Os benefícios da Seguridade Social não devem ser fixados de forma que desencoraje a iniciativa privada. No futuro, essas atividades poderão ser assumidas por empresas privadas que oferecem serviços de seguros. Ou seja, a proposta do Banco se propõe a retirar o direito dos cidadãos e fazer com que esses sejam administrados por empresas privadas. Quando há um imposto sobre os salários para contribuição da segurança social, o Estado está intervindo na relação capital-trabalho, o que não deve ser feito.

Segundo o **International Discussion Paper de 1990**, as aposentadorias dos países latinos americanos são 70% (ou mais) do salário que a pessoa ganhava na ativa e não há como manter esse patamar. No entanto, se os benefícios forem reduzidos para 40% de um salário médio urbano esses seriam estendidos para acolherem também os pobres. Ou seja, em nome de redução da pobreza do Brasil, o Banco sugere que sejam reduzidos os benefícios assegurados pela Constituição Federal.

Para ele, os serviços que são financiados pela seguridade social poderiam ser, facilmente, financiados por familiares e empresas. Assim a sugestão é retirar da obrigação do Estado assegurar as pessoas, para cada um se virar por conta própria. Mas, enquanto isso não ocorre ele sugere que os benefícios de pensão, previdência e invalidez sejam reduzidos para cobrir apenas o básico, sustentável apenas através do que o imposto pode suportar e seguros adicionais poderiam ser fornecidos pelo setor privado. A sugestão é retirar recursos das “mãos” do Estado e passar para o sistema privado.



Outro documento analisado foi o *World Bank Discussion Papers (WDP) 140 de 1992*. Nesse, é informado que a prioridade é resolver ou aliviar a crise econômica que os países latino americanos estão vivenciando através de uma abordagem multinacional ao problema da dívida externa. O objetivo com reformas nos sistemas de seguridade é tornar esse com uma base financeira sólida, sustentável. Para tanto, os países latino americanos não deverão aumentar as receitas, mas cortar as despesas. Para esse corte de despesa ocorrer, o documento é tão claro do que deve ser feito que vale a pena a transcrição literal, traduzida:

[...] para reduzir custos, temos que implementar as recomendações deste estudo tais como: eliminar aposentadorias precoces, aumentar a idade de aposentadoria e torná-las iguais para ambos os sexos, ajustar as pensões ao salário base ao invés de aumentos do custo de vida, restringir os dependentes com direito a pensão, abolir pensões privilegiadas. (WDP 140, 1992, p. 118)

O documento segue com as orientações específicas para os países Latino americanos com maiores problemas financeiros (Brasil incluso):

a solução poderia ser no estabelecimento de uma pensão básica universal (talvez condicionada a uma quantia de recursos) combinada com um programa de pensões complementares estritamente correlacionado com os prêmios pagos. Este último poderia ser administrado por organizações privadas e/ou públicas. (WDP 140, 1992, p. 118)

Se prestarmos atenção no que está escrito no documento de 1992 e compararmos com as reformas da previdência que passaram no Brasil de 1995 a 2019, chega a ser assustadora a semelhança. De reforma em reforma, o Brasil tentou implementar todas as orientações acima transcritas. A título de exemplo, vale considerar o art. 2 da PEC 33/1995, art. 1 ao 5, da PEC 40/2003, o art. 1 da PEC 139/2015; os art. 1 e 5 da PEC 287/2016; art. 1 a 3 da PEC 6/2019.

Segundo um estudo trazido pelo WDP essas alterações não foram implementadas no Brasil porque uma transformação no sistema social não é possível sem uma reforma do sistema político, pois os grupos interessados são muito influentes e o Estado não tem poder para restringir os seus benefícios. Assim, para a reforma acontecer, no Brasil, em um sistema democrático de direito, é necessário um compromisso entre vários grupos.

O documento identifica como os dois principais motores da seguridade social os grupos de pressão e o Estado. Os grupos exercem sua força militar ou sua organização sindical e pressionam o Estado, às vezes, junto com partidos políticos. O Estado, por sua vez, não fica inerte às pressões. Por isso, o WDP completa alertando ao BIRD da necessidade de estudar aspectos políticos da reforma, analisando as causas de sucesso e fracasso para melhorar a viabilidade de reformas futuras.

Mas o WDP ainda não chegou ao fim e relata que o número de economistas capacitados para lidar com questões da seguridade social é ínfimo. Portanto, há uma necessidade urgente de desenvolver programas de treinamento nessa área com apoio financeiro de fundações dos Estados Unidos e agências internacionais de desenvolvimento. O Documento propôs a criação de um curso de mestrado com necessidade de tese escrita e participação em projeto de campo na América Latina ou em uma organização internacional



(BM, OMS, OIT, etc). A organização disso deverá ser realizada por uma universidade de prestígio com economistas *experts* na matéria. Ou seja, profissionais que seguem a linha ideológica do BIRD, pois os que concluírem o mestrado

[...] seriam os principais tomadores de decisão de instituições de seguridade social e de saúde pública, do Ministério de Finanças e bancos centrais, bem como congressistas. O objetivo do curso seria discutir questões cruciais que exigem melhor entendimento e comunicação entre diversos setores dos poderes Executivo e Legislativo, a fim de facilitar o processo de tomada de decisões, bem como as reformas. (WDP, 1992, p. 124)

Através da transcrição literal acima se pode identificar a forma como o Banco Mundial dissemina as suas ideias, consegue adentrar no governo e influenciar para a tomada de decisão ser pró-capital. Pois, aqueles que concluírem o curso deles e passarem pelo crivo do sistema, terá cargo profissional de poder, de tomada de decisão, de possibilidade de influenciar os rumos políticos e econômicos da nação.

O **Relatório de 1996** traz ensinamentos do que o governo deve fazer e como para abordar as mudanças estruturais necessárias. A experiência da Polônia demonstra que algumas mudanças podem ocorrer, literalmente, da noite para o dia, pois basta uma “canetada” para alteração ser implementada. Como, por exemplo, os mercados podem ser liberalizados, restrições às pequenas empresas levantadas e os controles cambiais abolidos. Mas a própria “política pode atrapalhar o processo, como, muitas vezes, acontece na reforma dos programas sociais.” (WDR, 1996, p. 9). E ainda, o governo deve ser capaz de manter um controle apertado sobre a macro e microeconomia, impondo penalidades severas pelo descumprimento.

Os governos precisam conseguir uma massa crítica de reformas rápidas para construir credibilidade e mudar o comportamento das pessoas e das empresas, consolidando estas formas e estimulando novas. Além disso, em certas circunstâncias, os reformadores precisam agir para explorar uma janela estreita de oportunidade para uma mudança dramática. (WDR, 1996, 10)

Quando as políticas de mudança tornam-se mais comuns, vai se formando grupos de interesse político oposto e pressão daqueles que suportam os custos da mudança. Assim, exige-se colaboração de mais pessoas e o processo se torna mais complicado. Os governos devem manter o público constantemente lembrado das razões para as alterações e informado sobre o progresso até o momento. Pois, manter um consenso social é crucial, a longo prazo, para o sucesso das reformas.

No RDM do ano de 2000, O Banco chega a declarar com todas as letras que “muitos idosos são pobres porque foram pobres a vida inteira” (World Bank, WDR, p. 152, 2000) pois, ele, a solução sempre está no mercado financeiro. Para a Instituição, se os mercados financeiros funcionarem bem, isso facilitará a poupança e o investimento, ajudando os trabalhadores a acumular recursos financeiros. No entanto, o que se observou com tantas medidas liberais, foi cada vez crises mais profundas. “Mesmo um sistema de pensão bem estruturado não alcançará inicialmente os pobres” (WDR, p. 154, 2000). Ou seja, um dos argumentos do Banco para a realização da reforma no sistema de pensões, é justamente, para haver redução da pobreza. Mas, como ele mesmo declara isso não ocorrerá inicialmente. “Rendas mais altas e melhor gerenciamento de risco para os trabalhadores em idade ativa de



hoje também os ajudarão a sustentar seus pais financeiramente” (WDR, p. 153, 2000). É assim que a Instituição pretende erradicar a pobreza? Condenando uma geração inteira a ser financiada pelos filhos, pois não conseguem se sustentar sozinhos após anos no mercado de trabalho?

O Banco informa que deveria haver programas adaptados a trabalhadores mais velhos, pois isso pode ajudá-los a permanecerem na ativa. Pois, a assistência social deveria cobrir apenas os mais pobres, os muito idosos e aqueles sem apoio familiar. Ou seja, a Instituição realmente propõe uma alteração constitucional para o Estado parar de arcar com benefícios da seguridade social para que a família o faça. A geração da reforma ficará cada vez mais pobre, com menos direitos e a mercê da boa vontade e da capacidade financeira dos familiares.

Nesse mesmo ano, em junho, foi produzido o Report de n 16641-BR, intitulado Brazil Critical Issues in Social Security. Nesse Documento, o Banco aponta como maior problema de balanço fiscal o RPPS, o regime de aposentadoria e pensões dos servidores públicos. Assim, “reduzir as diferenças entre o RPPS e o RGPS seria um grande passo para conseguir melhor igualdade” (World Bank, Report 19641, 2000). Se compararmos a orientação do Banco, em 2000, com a proposta da reforma da previdência de Lula, em 2003, pode-se perceber que o que o Banco sinalizou foi o que o governo quis implementar.

6 CONCLUSÃO

A partir da análise da primeira reforma da previdência, ocorrida em 1998, no governo de Fernando Henrique Cardoso, até a última alteração constitucional no que tange o sistema da previdência, realizada em 2019, enquanto Jair Bolsonaro era o Chefe do executivo, é possível perceber que em todas houve tentativa de implementação das orientações do Banco Mundial e, através do estudo da maneira de como se dão essas orientações, pode-se concluir que o Banco Mundial influenciou, diretamente, as alterações constitucionais do Brasil, no que tange ao sistema da previdência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Gelsom Rozentino de. NETO, Sydenham Lourenço. **Estado, hegemonia e luta de classes**: interesses organizados no Brasil recente. Bauru, SP, Editora Canal 6, 2012.
- BANCO MUNDIAL. Diversos documentos. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/community-list>. Acesso em: 2 fev. 2024.
- BANCO MUNDIAL. Nota a imprensa. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2010/04/25/world-bank-reforms-voting-power-gets-86-billion-boost>. Acesso em: 5 set. 2023
- BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **Ajuste neoliberal no Brasil**: desnacionalização e privatização do sistema bancário no governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002). 2013. Tese (Doutorado em História) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da república Federativa do Brasil. Brasília, DF - publicação original. Disponível em



<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html> . Acesso em: 07 Jan. 2023.

DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

GUIOT, André Pereira. **Um "moderno Príncipe" para a burguesia brasileira**: o PSDB (1988-2002). 2006. Dissertação (Mestrado em História) - Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, 2006.

PEREIRA, Joao Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós Graduação em História, Universidade Federal Fluminense.

STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*: a promessa não-cumprida de benefícios globais. São Paulo: Ed. Futura. 4ª edição, 2003