

---

# GLOBALIZAÇÃO, TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS E SEGURIDADE SOCIAL PRIVADA

---

*Eduardo Modena Lacerda*<sup>\*1</sup>

## 1. Introdução

O desenvolvimento havido há pouco tempo na legislação aplicável à previdência privada no Brasil – que, ressalte-se, ainda não se encontra totalmente encerrado – foi cercado de grande interesse e polêmica, características que cercam quaisquer discussões acerca da introdução de modificações no sistema de seguridade social, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo.

Com efeito, ao longo das últimas duas décadas a questão previdenciária passou a ocupar um posto central tanto na discussão quanto na elaboração e implementação das políticas públicas. Levantamento efetuado pela Associação Internacional de Seguridade Social indica que, desde o início da década de 1990, foram introduzidas alterações substantivas no regime de seguridade social por 188 entes territoriais que possuem autonomia administrativa, ainda que parcial, para a gestão de seus esquemas de seguridade<sup>2</sup>.

Historicamente, contudo, essa dupla problemática (das reformas do sistema previdenciário como um todo e da inserção da previdência privada nesse sistema) nem sempre esteve no centro do palco das discussões políticas. Nas discussões parlamentares que levaram à elaboração da Constituição de 1988, por exemplo, pouco, comparativamente, foi discutido sobre a sustentabilidade do sistema de seguridade social e muito pouco sobre a previdência privada. Desde aquela época, contudo, essa situação se alterou de maneira evidente, passando a seguridade social a figurar como um dos temas principais da atuação dos agentes públicos, das manifestações de advogados, economistas, empresários e sindicalistas e, mesmo, das preocupações do cidadão comum.

---

\* **EDUARDO MODENA LACERDA** é Doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP). É Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Direito do Trabalho e da Previdência Social.

<sup>1</sup> Para Rose.

<sup>2</sup> Lembrando-se que diversos Estados associados e entidades congêneres, de estatuto não plenamente soberano, possuem, não obstante, autonomia na definição de políticas e instituições no campo de Seguridade Social, como, por exemplo, as Ilhas Virgens Britânicas e as Antilhas Holandesas. Dado obtido em AISS – ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL. Social Security Worldwide. Base de dados acessível em <<http://www-ssw.issa.int/>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

O interesse e a polêmica envolvidos nessa discussão devem-se, naturalmente, à grande quantidade de interesses possivelmente afetados e à centralidade do tema da seguridade social para a capacidade de investimento e para a estabilização das contas do Estado (ver GIAMBIAGI, 2007, p. 81-108).

A questão, no entanto, não se esgota em um embate de interesses ou em dificuldades de natureza contábil. A seguridade social possui fundamental importância, também, para a reprodução do próprio tecido social. O paradigma do estado do bem-estar social se fundamenta, em grande medida, na criação e manutenção de um esquema amplo de proteção social que garanta, ao conjunto dos cidadãos, proteção contra vicissitudes pessoais e contra o fato inelutável do envelhecimento (ainda que, como veremos, sua função não se esgote unicamente nessa função).

As sociedades de todo o mundo têm se deparado, no entanto, com um conjunto de dificuldades atinentes a essa matéria. Essas dificuldades advêm das profundas alterações tecnológicas e econômicas ocorridas nesse período, bem como das pressões demográficas decorrentes do envelhecimento da população, da queda dos índices de natalidade e da menor capacidade relativa de absorção dos contingentes populacionais pelo mercado de trabalho.

A promoção das alterações no regime previdenciário privado brasileiro, assim, se insere em uma tendência mundial, que engloba todo um conjunto de modificações sobre todos os aspectos do tema seguridade social. Essa percepção, no entanto, parece estar ausente em parte da doutrina jurídica brasileira, que tende, ainda, a tratar da regulamentação do esquema de previdência privada como um elemento quase acidental, limitado ao papel de elemento meramente acessório ao sistema público.

No entanto, a problemática brasileira se reveste de algumas particularidades que a distinguem daquela ocorrida nos países desenvolvidos e, mesmo, em outros países em desenvolvimento. Efetivamente, ainda que o Estado brasileiro seja pautado – como de resto todos os demais Estados do mundo – pelo paradigma do *welfare state*, subsistem elementos peculiares ao sistema previdenciário pátrio que podem gerar grandes dificuldades no tratamento da questão da previdência privada.

O presente artigo busca oferecer elementos para a análise do modelo brasileiro de previdência, que, se de um lado não pode deixar de se manter a passo com as tendências que se observam em nível mundial, por outro, não pode deixar de tentar resolver as questões que somente se apresentam aqui. Para tanto, dividimos o texto em três partes: a primeira tratará das mudanças do paradigma da seguridade social e do Estado do bem estar em nível mundial; a segunda cuidará da evolução constitucional e legislativa da questão no Brasil e, finalmente,

na conclusão, tentaremos apontar algumas questões e possibilidades referentes à inserção e desenvolvimento dos esquemas de previdência privada, tendo-se em vista a peculiaridade do caso brasileiro.

## **2. Seguridade Social, *Welfare State*, Trabalho e Previdência Privada**

Tendo sua origem nas experiências sociais do final do século XIX e atingido, ao mesmo tempo, sua formulação ideal e seu apogeu no segundo pós-guerra, o *welfare state* baseia-se no princípio fundamental de proteção dos cidadãos contra imprevistos e contra a perda da capacidade de trabalho resultante do envelhecimento e, em decorrência, pelo princípio da preservação – ao menos parcial – das condições de vida dos trabalhadores em face daquelas dificuldades.

Para o cumprimento desse objetivo, os Estados tiveram de constituir grandes sistemas de seguridade social, que compreendiam prestações de previdência social, de saúde e de assistência social. Essa construção de um modelo compreensivo de seguridade social foi, também, decorrência de profundas alterações no entendimento sobre o escopo e as funções do sistema.

Em um primeiro momento, a seguridade social tinha como função, exclusivamente, o oferecimento de uma proteção de renda mínima, para evitar que a pessoa despida de meios de obtenção do próprio sustento fosse simplesmente lançada à penúria. Esse momento do desenvolvimento da seguridade se caracterizava pela ausência de um quadro institucional unificado. A seguridade social foi sendo formada pela agregação de um conjunto de legislações e instituições que, usualmente, se dedicavam ou a um aspecto isolado da proteção social ou à atuação limitada a uma determinada parcela da população – usualmente uma categoria profissional cuja importância ou capacidade de mobilização levasse os governos a lançar mão de mecanismos especiais de proteção. O restante da proteção advinha de instituições privadas como os montepios e sociedades de auxílio mútuo (remanescentes, por vezes, até mesmo da idade média).

Juridicamente, essa época se caracterizava pela descontinuidade legislativa (decorrente da descentralização, ou, antes, da disjunção das instituições de seguridade) e pela ênfase, por outro lado, no caráter corporativista da proteção oferecida por conta da limitação a determinadas categorias. Caracterizava-se, ainda, pela contratualidade (de natureza puramente civil), no tocante às sociedades particulares de apoio.

A confecção do relatório Beveridge, na Grã-Bretanha, em 1942, marca um ponto crucial de transição para a seguridade social. O relatório *Social Insurance and Allied Services*

redigido por William Beveridge não inovava na qualidade dos mecanismos propostos, mas sim porque pugnava pela formação, efetivamente, de um sistema compreensivo de proteção social (ver BERGHMAN; VERHALLE, 2002, p. 12) que abarcasse o problema da proteção da população por todos os seus aspectos (dando ensejo à aprovação de várias leis no Parlamento britânico, entre as quais o Family Allowances Act, de 1945, e o National Insurances Act, de 1946). Durante os anos seguintes, esse relatório serviu de modelo e inspiração para reformadores sociais de todo o mundo.

A consolidação das políticas de seguridade social em um sistema unificado, proposta no relatório Beveridge, implicou também, e progressivamente, uma mudança de objetivos da seguridade social: de uma simples garantia de renda mínima para um mecanismo de preservação de um padrão de vida.

O grande crescimento econômico das décadas de 50 e 60 do século XX permitiu, uma vez mais, ainda, uma reorganização dos esquemas de seguridade social em vários dos países desenvolvidos: uma passagem do ideal de preservação do padrão de vida para uma efetiva busca de inclusão social, como forma de garantir o melhor funcionamento da sociedade como um todo, ou, em outros termos:

(...) at the same moment that citizens enjoy social participation at their individual level, at the collective level of society a situation of social integration manifests itself: a state of society in which all citizens can come into their own and be functional to the wider whole of society (BERGHMAN; VERHALLE, 2002, p. 13.)

Essa função integrativa da seguridade social, portanto, se revestiria de uma dupla face: de um lado para favorecer o ingresso das pessoas na sociedade, de outro, e principalmente, para garantir à sociedade condições de funcionamento mais próximas do ideal. A concessão de benefícios de invalidez, de desemprego e, mesmo, pensões e benefícios para crianças se justificam, neste viés, não exclusivamente pela necessidade de seus beneficiados, mas pela necessidade *social* de que estes tivessem algum amparo (BERGHMAN; VERHALLE, 2002, p. 13).

Nesse momento, apresentam-se, de maneira clara, os elementos tradicionalmente associados ao estado do bem-estar social. Ainda assim, é necessário ressaltar que o modelo de seguridade social que esboçamos nunca foi instaurado de forma uniforme nas diversas economias desenvolvidas, distinguindo-se, ao menos, três distintas matrizes de aplicação<sup>3</sup>: um modelo anglo-saxônico, que punha ênfase na garantia de rendimento mínimo, sem se ocupar, primordialmente, da proteção do padrão de renda e do oferecimento de serviços sociais; um

---

<sup>3</sup> Naturalmente, esta divisão é puramente esquemática, já que os sistemas nacionais exibiam, muitas vezes, elementos dos três modelos apontados.

modelo típico da Europa continental, que tinha expressamente por escopo a preservação de padrões de rendimento superiores ao de uma renda mínima; e um modelo escandinavo, que incluía no âmbito expreso da seguridade social o fornecimento de serviços sociais universais, que, nos demais modelos, seriam garantidos, primordialmente, apenas aos mais desprotegidos (ver SCHARPF, 2002, p. 104).

Juridicamente, a essas modalidades de Estado do bem estar correspondiam arranjos legislativos e institucionais bastante diversos. Alguns pontos em comum, contudo, podem ser discernidos, notadamente uma grande expansão da produção normativa, em decorrência da expansão temática da seguridade social (com a inclusão de novas hipóteses de cobertura e novas prestações) e da centralização dos órgãos administrativos da seguridade. Ademais, a inclusão de novas hipóteses de cobertura e de novos beneficiários trouxe uma modificação fundamental na natureza do vínculo jurídico entre segurados/beneficiários e administradores, que passou a ser, principalmente, de natureza eminentemente legislativo-estatutária (ou seja, o recebimento de um benefício decorreria primordialmente das disposições legais e da condição pessoal do beneficiário), em vez de puramente contratual (baseada na livre manifestação das partes envolvidas).

Na década de 1970, notadamente a partir da crise do petróleo em 1973, a grande expansão econômica das duas décadas anteriores deu lugar a uma prolongada estagnação econômica, combinada, muitas vezes, com ciclos de inflação acentuada. O baixo crescimento econômico acarretou uma grande elevação da taxa de desemprego, quer pela extinção de postos de trabalho, quer pela diminuição das taxas de incorporação de novos trabalhadores ao mercado de trabalho.

A decisiva mudança nos pressupostos que nortearam o crescimento e a consolidação dos regimes de seguridade social trouxe, inevitavelmente, grandes pressões sobre eles, que se expressaram, por exemplo, pelo grande aumento do déficit público e pela incapacidade de promover adequadamente os fins almejados pelos seus formuladores. O esgotamento financeiro e ideológico do modelo levaria a consequências fundamentais para o tema que ora estudamos.

O clima político na década de 1980 caracterizou-se pela eleição de governantes, notadamente no Reino Unido e nos Estados Unidos, que se destacavam por sua hostilidade em relação ao *welfare state* e pela crença na eficácia do mercado para, inclusive, a solução dos problemas sociais. No campo da seguridade social – emblema máximo do *welfare state*, essa alteração ideológica necessariamente viria a gerar grandes efeitos, sendo, mesmo, um

ponto fundamental de concentração de esforços para a construção de um consenso internacional balizado pelo neoliberalismo<sup>4</sup>.

Os principais acontecimentos relacionados a essa volta do pêndulo ideológico podem ser sumariados da seguinte forma:

*Liberalização da atividade econômica:* Remoção de obstáculos ao desempenho da livre iniciativa pelos empresários. Essas medidas incluíram liberalização comercial, tanto para exportação quanto para importação, eliminação de exigências burocráticas para o desempenho de atividades econômicas (mesmo quanto, por exemplo, a limitações ambientais) e medidas de favorecimento da concorrência nacional e internacional.

*Redução da carga tributária:* Diminuição dos impostos e taxas, particularmente aqueles incidentes sobre empresas e pessoas físicas de classe social alta. Essa política teve impacto direto sobre o financiamento da seguridade social, já que retirava importante parcela de seus recursos.

*Aceleração do ritmo de inovação tecnológica,* decorrência direta da liberalização econômica. A exposição das empresas a uma concorrência mais acentuada dá impulso à incorporação de novas tecnologias, tanto em seus produtos quanto no seu ciclo de produção, de forma a aumentar sua produtividade, sua margem de lucro e racionalizar sua administração. Essa característica introduziu seus efeitos mais espetaculares no campo da informática, mas abarca praticamente todas as áreas de ciências aplicadas.

*Flexibilização das relações de trabalho:* Eliminação de postos convencionais de trabalho e criação de formas mais flexíveis de contratação. Esvaziamento da atividade sindical. Maior criação de empregos no setor terciário, tradicionalmente menos mobilizado e mais precário, do ponto de vista laboral, que as atividades industriais. Essa modificação tem impacto direto sobre os sistemas de seguridade social, já que erode uma de suas bases de apoio e de articulação social (as grandes categorias sindicalizadas).

*Mundialização dos mercados financeiros:* O desenvolvimento da informática e das telecomunicações possibilitou o aumento exponencial dos fluxos financeiros em escala internacional.

Em decorrência do sucesso econômico e ideológico dessas medidas e da extinção, no período, do modelo socialista que impusera grandes desafios durante o período da Guerra Fria, medidas do teor daquelas acima descritas foram adotadas, em maior ou menor grau, em

---

<sup>4</sup> Svihula e Estes fazem um mapeamento extensivo dos mecanismos de articulação ideológica para favorecer a privatização do sistema de pensões norte-americano, exemplo relevante para demonstrar o grau de envolvimento dos elaboradores e analistas neoliberais na questão da seguridade social. (SVIHULA; ESTES, 2008).

todo o mundo. A crescente interconexão entre as economias dos diversos países constitui a pedra basilar do fenômeno denominado *globalização*.

A globalização já é, em 2008, um fenômeno consolidado, cujos efeitos há muito transcenderam a sua dimensão econômica. Tais efeitos, contudo, não podem ser tipificados de maneira simples. Longe de ser um fenômeno unicamente bom ou mau, a globalização gera, sem dúvida, efeitos profundos sobre as mais diversas esferas da atividade humana, mas que não podem ser, muitas vezes, discernidos e avaliados de maneira clara. Essa afirmação é ainda mais verdadeira se analisarmos os seus efeitos sobre fenômenos já em si complexos, como o sistema de seguridade social e o direito do trabalho.

Especificamente sobre as políticas sociais e, particularmente, sobre as políticas de seguridade social, podemos afirmar que a globalização gera efeitos específicos (ver DEACON, 2002, p. 18):

*Competição de Estados de bem-estar social:* A disputa por investimentos e recursos financeiros gera o risco de ocorrência de *dumping* social, extrema desregulamentação e uma “corrida ao fundo”, caracterizada pelo corte de instrumentos de proteção social emulado pelos países em um círculo vicioso.

*Abertura de questões de redistribuição social, regulação social e construção de competências sociais (social empowerment) em nível regional e global,* promovendo o ingresso de novos atores na discussão do tema e, conseqüentemente, complicando essa discussão. Exemplos de tais novos atores são a União Europeia (com grande atuação e influência), o Mercosul e demais organizações de integração econômica, organizações internacionais de tipo clássico como o Banco Mundial e as próprias Nações Unidas (bem como as organizações que compõem o seu sistema); organizações não-governamentais, grupos organizados e informais de interesses articulados regional ou internacionalmente, etc.

*Discussão internacional tanto internamente quanto nas relações entre os atores globais, sobre o futuro das políticas sociais nacionais e supranacionais:* Há uma disputa retórica entre os atores do cenário internacional (particularmente as organizações internacionais intergovernamentais) sobre a extensão e o conteúdo das políticas sociais.

*Criação de um mercado global para fornecedores de serviços sociais:* A expansão de corporações nacionais de serviços sociais (saúde, previdência, etc.), movida pela liberalização de fluxos financeiros e flexibilização do regime internacional de serviços (tema sempre em pauta no âmbito da Organização Mundial do Comércio) pode permitir que esses atores privados internacionais afetem a existência e a eficiência dos órgãos nacionais.

*Reaproximação entre os temas da seguridade social e das instituições trabalhistas* (ver BERGHMAN; NAGELKERKE, 2002, p. 2): A passagem do paradigma de proteção profissional para uma concepção legislativo-estatutária de proteção social abrangente provocou, em larga medida, uma separação entre questões de seguridade, de um lado, e trabalhistas, de outro. O processo de globalização promove a maior circulação de recursos na esfera internacional e a concorrência entre Estados por investimentos. Nesse cenário, os custos laborais constituem uma das variáveis essenciais a serem levadas em conta pelos agentes econômicos em suas decisões sobre alocação de recurso. A rubrica “custos laborais”, contudo, não inclui apenas os custos diretos com a contratação e dispensa de empregados, mas, igualmente, as contribuições e encargos referentes ao custeio da seguridade social, particularmente aqueles incidentes sobre folha de pagamentos<sup>5</sup>.

Efetivamente, a maneira como a globalização afetou a natureza e as características do contrato de trabalho são essenciais para a compreensão da alteração dos pressupostos e objetivos da seguridade social e – conseqüentemente – para a inserção da questão da seguridade privada no mundo e no Brasil. As alterações no regime de trabalho, de remuneração, de proteção contra a despedida e de contratação de empregados possuem repercussões imediatas no modelo de seguridade social desenvolvido no âmbito de um Estado, particularmente na elaboração de esquemas de custeio e de benefícios e no desenvolvimento de arranjos institucionais eficazes.

A tendência, observada nos anos 80 e parte dos anos 90, de combate agressivo às instituições jurídicas do direito do trabalho, de forma a retornar ao contratualismo puro idealizado a partir das práticas laborais do século XIX, parece ser, em grande medida, incapaz de promover a implementação de seus pontos-de-vista, já que mesmo os governos mais liberais não chegaram a dismantlar todos os elementos de proteção do trabalhador (ver HEPPLÉ, 2005, p. 262-263). O empuxo das tendências liberalizantes, contudo, e a forte orientação para o mercado das políticas públicas atuais são mais que suficientes para tornar impossível o simples retorno às formas de contratação e proteção laboral existentes anteriormente.

A evolução do contrato de trabalho, mesmo que longe de poder ser resumida a uma única tendência universal, parece estar ligada a um modelo que, ao mesmo tempo em que admite formas mais flexíveis de contratação, mantém a necessidade de regulação para a

---

<sup>5</sup> Essa reaproximação é considerada positiva por diversos observadores, inclusive a própria Organização Internacional do Trabalho, que coloca entre os objetivos de sua agenda de trabalho decente a ligação entre política de mercado de trabalho e de emprego e a seguridade social. Ver OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2008, p. 3-4.

contraposição de falhas do mercado de trabalho e da distribuição de renda (HEPPLE, 2005, p. 263-265).

Se, no decorrer do século XX, a conjuntura histórica institucional, social e econômica permitiu ao Estado nacional adotar um modelo de cidadania social que se expressava pela diluição dos riscos sociais pelo conjunto da força de trabalho e pela estabilização e padronização das relações de emprego, cristalizadas em um contrato de trabalho fortemente ancorado na legislação trabalhista, no presente momento, a modificação decisiva daquelas mesmas condições – por conta da globalização – torna impossível a manutenção integral daquele modelo (ver DEAKIN, 2002, p. 195).

Para o bem ou para o mal, o paradigma da relação de emprego parece ser aquele adotado, com grande frequência, na indústria de tecnologia dos Estados Unidos, particularmente no campo de produção de *software*, o de empregados altamente qualificados, que, conscientemente, abrem mão de uma parcela da proteção social disponível em troca da possibilidade de percepção de compensações financeiras vinculadas ao desempenho das empresas (bônus, participações nos lucros, opções de ações, por exemplo), participando em mercado de trabalho de alta rotatividade, mas no qual essa alta rotatividade não é sinal de dificuldades de alocação de mão-de-obra, mas, antes, de uma estratégia dos trabalhadores de alternância entre períodos com emprego e sem emprego, para treinamento, dedicação a interesses particulares, etc.<sup>6</sup>

Esse modelo de contrato pressupõe que o trabalhador seja, ao menos em parte, um sujeito de direito que detém, ao lado de um conjunto de direitos, um conjunto de responsabilidades que extrapolam as responsabilidades tradicionalmente associadas ao contrato de trabalho (diligência, perícia, assiduidade, etc.)

Em decorrência, temos que as necessidades, em termos de proteção às condições de trabalho desse tipo de empregado, serão, em grande medida, diferentes das necessidades do trabalhador padrão de tempos anteriores. Ademais, haverá maior liberdade para a adoção de medidas de proteção, condições de trabalho e de remuneração.

Por outro lado, em termos mundiais, parece improvável a eliminação de todos os instrumentos de proteção ao trabalho. Já parece definitivamente consolidada, no âmbito

---

<sup>6</sup> Sobre essa parcela específica da força de trabalho, ver Hyde (2002, p. 233-51). Naturalmente, temos consciência de que esse tipo de contrato de trabalho é minoritário, mesmo entre os empregados do Vale do Silício e, ademais, de impossível aplicação à integralidade da força de trabalho, composta em sua maioria de trabalhadores que não possuem nem remotamente a qualificação e a disposição para riscos daqueles que compõem uma elite dos empregados, mesmo tomando-se por parâmetro a população dos países desenvolvidos. Isso não invalida a conclusão, contudo, de que esse tipo de relação de emprego constitui, por assim dizer, um tipo ideal dos contratos de trabalho, nos tempos que correm.

mundial de discussão, a necessidade de preservação de alguns valores fundamentais, como a proibição do trabalho infantil, o respeito a condições mínimas justas de trabalho e o direito à educação do trabalhador.

Essa situação, contudo, não é, de forma alguma, isenta de riscos, particularmente para países em vias de desenvolvimento, nos quais a força de trabalho possui qualificação média bastante inferior ao dos países desenvolvidos, a desigualdade econômica é acentuada e não existe uma rede de proteção social completamente implantada. Ainda, e principalmente em relação a esses países, subsiste o risco considerável de *dumping* social, na disputa com demais países em desenvolvimento pelos investimentos industriais.

Ao Estado, porquanto agente último da regulamentação, cabe a difícil missão de equilibrar essas necessidades divergentes, construindo um quadro institucional que possa abrigar essas novas formas de trabalho e que possa, ao mesmo tempo, oferecer padrões suficientes de proteção aos trabalhadores (tanto os inseridos nessas novas formas de trabalho quanto aqueles fora delas) e manter a competitividade e produtividade global de sua economia.

Ora, a mesma evolução, de um paradigma fundamentalmente protetivo, fundado na racionalidade estritamente legalista de uma proteção social uniforme, destinada a diluir os riscos de maneira homogênea pelo conjunto da sociedade e, particularmente, da força de trabalho, pode ser encontrada na seguridade social. Essa similitude, naturalmente, decorre da reaproximação entre questões trabalhistas (política e legislação do trabalho) e questões de seguridade social.

As novidades emergentes no mercado de trabalho, somadas às pressões advindas do próprio processo de globalização, criam, sem dúvida, novas necessidades sociais a serem enfrentadas pelos sistemas de seguridade social.

Conforme Berghman e Verhalle (2002, p. 13-4), o surgimento desses desafios e a necessidade de abordá-los provocam uma nova mudança de foco nos sistemas de seguridade social, rumo à criação, fortalecimento e manutenção de *coesão social*, objetivo que se distingue fundamentalmente da noção de integração social pela perspectiva aplicada. Se a integração social se caracteriza pela inserção do indivíduo em uma sociedade, para garantir o melhor funcionamento dela (analisando-se, assim, nos níveis micro e meso), a coesão social diria respeito aos motivos pelos quais a sociedade permanece, em última instância, unida e que impedem sua completa fragmentação, e exige, para sua compreensão, uma macro-perspectiva. Essa mudança de foco não significa que o objetivo de integração social tenha sido abandonado, mas que o desenvolvimento institucional da seguridade social deverá levar

em consideração, doravante, as relações entre o sistema da seguridade e as demais esferas sociais.

Ainda que, à primeira vista, a noção de coesão social tenha um aspecto eminentemente econômico (ver BERGHMAN; VERHALLE, 2002, p. 16-18) – dado que parece haver evidência de uma correlação entre o desempenho de uma economia e seu nível de coesão social e que, a partir de dados níveis de renda, os efeitos da sua variação tendem a se tornar menos dramáticos –, essa dimensão econômica não a esgota, porquanto a coesão social também possui um importante aspecto institucional-procedimental, pela existência de macro-instituições capazes de construir um consenso social sobre interesses compartilhados, ou, ainda, de estabelecer uma mediação de conflitos entre diferentes segmentos da sociedade.

Da mesma forma, a coesão social diz respeito, também, à existência e funcionamento de instituições (as instituições da chamada sociedade civil) que se situam entre o indivíduo e as macro-instituições estatais. Essas “meso-instituições” cumpririam um papel essencial na agregação e formulação de interesses individuais.

Em decorrência, o principal problema para os formuladores do desenho institucional da seguridade social para os anos vindouros está em construir normas e instituições que ofereçam a possibilidade de canalizar o risco social e redistribuí-lo em um ambiente social de competitividade e de proliferação de formas atípicas de contratação laboral (ver KLOSSE, 2002, p. 148).

A natureza desse tipo de arranjo institucional é de difícil concepção, dada a complexidade de se prever qual o grau de persistência das atuais instituições e concepções ideológicas (ver ARTS, 2002, p. 32). Algumas possibilidades, entretanto, podem ser aventadas (ver BERGHMAN; NAGELKERKE, 2002, p. 3-5):

As instituições de seguridade social (e políticas sociais em geral), para serem eficazes, necessitam de ativo e flexível conjunto de instituições e normas inter-relacionadas que equilibrem objetivos econômicos e sociais. Esse tipo de instituições demanda um novo tipo de relacionamento entre o Estado e os indivíduos, de forma a conferir, ao agente individual, maiores condições de participação e de escolha no tocante à composição das políticas e mecanismos de proteção que a ele serão aplicáveis. Nesse esquema, contudo, o papel do Estado não se resume a um papel passivo de fiscalizador e regulador, sendo-lhe reservada, em última instância, a capacidade de atuação direta, para a proteção dos interesses da sociedade.

A composição desse tipo de arranjo institucional envolverá, necessariamente, mais que o Estado e o indivíduo, por se tratar, afinal, da distribuição social de riscos por toda a sociedade. Uma formulação jurídico-institucional eficaz exigiria a participação de mercados,

famílias (e indivíduos), entes estatais, redes sociais e instituições de adesão pessoal (tais como sindicatos e associações), de forma a efetuar uma diluição dos riscos suficientemente uniforme para que as falhas de uma dessas esferas, individualmente, não seja capaz de comprometer catastroficamente a segurança social dos cidadãos (ver NEUBOURG, 2002, p. 316).

Como já asseverado acima, esse processo todo não é isento de riscos, riscos esses nada desprezíveis. Se a possibilidade de que haja um completo desmantelamento do aparato de proteção do *welfare state* parece estar quase que totalmente afastada, ainda assim persistem diversas outras ameaças, particularmente para Estados que nunca chegaram a constituir plenamente um regime de bem-estar social. A aceitação, por exemplo, de parâmetros de proteção social mínimos pode ser utilizada tanto para impedir a criação de mecanismos que ofereçam maior proteção como para acusar os Estados em desenvolvimento da prática de *dumping* social. As entidades da sociedade civil podem agir em seu auto-interesse, na tentativa de substituir o Estado, em detrimento do interesse coletivo. A adoção de mecanismos mais flexíveis de proteção social pode gerar um afastamento entre os agentes sociais, prejudicando, ao invés de ajudar, a coesão social (ver DEACON, 2002, p. 25).

De toda forma, é inegável que a seguridade social, como um todo, se encontra em transição e que o arcabouço jurídico e institucional que a regula deve ser modificado para acompanhar essa transformação. Para o futuro, longe de um retorno ao contratualismo puro, como almejado por alguns, a tendência é a de formação de arranjos jurídicos cada vez mais complexos e individualizados, que sobrepõem elementos contratuais, legais e administrativos, adaptáveis a um conjunto de situações não padronizadas.

Nesse quadro de transição e risco, os esquemas de previdência social privada ocupam um lugar de grande relevância. A montagem de esquemas flexíveis de seguridade, que permitam ao indivíduo (ou ao grupo social ou profissional a que pertença) assumir parte da responsabilidade pela elaboração, quase necessariamente passará pela adoção de esquemas privados de provisão, que permitam ao trabalhador acumular capital. Assim, ao contrário do que possa parecer à primeira vista, tais esquemas de seguridade social privada não constituem mais uma parte incidental e relativamente marginal do sistema de seguridade social, mas uma parte integrante, cuja importância tende a ser crescente.

Em um mercado de trabalho que se norteia pela maior inclusão de formas atípicas de contratação e no qual os empregados necessitam da possibilidade de afastamento ocasional das atividades remuneradas, seja para treinamento ou para a persecução de interesses particulares, a adoção de esquemas privados pode permitir uma capacidade de utilização ou

de mobilização de recurso, que, por ser baseada na capitalização individual ou coletiva do trabalhador, pode ser mais rápida e eficaz que a mobilização de recursos puramente públicos.

Um marco normativo eficiente deveria incentivar a transparência das atividades de seguridade privada, bem como estabelecer mecanismos que permitam ampla liberdade de escolha ao trabalhador, de forma a estimular a concorrência entre os fornecedores de seguridade privada, em benefício dos trabalhadores e da sociedade.

Paralelamente, é necessário impedir que essa proliferação de formas de seguridade social se transforme, efetivamente, em um instrumento de introdução de novas desigualdades sociais. Esse resultado indesejável constitui, talvez, o maior risco no desenvolvimento desse paradigma de seguridade social flexível. A alienação de setores da classe média pode dar ensejo à rápida deterioração dos serviços gerais (ver DEACON, 2002, p. 25).

Em países como o Brasil, no quais já preexiste forte desigualdade social, bem como já ocorre um afastamento evidente da classe média do sistema de seguridade social, o problema se torna ainda mais agudo. A utilização de sistemas de previdência privada pode constituir um último golpe no sistema geral, rompendo completamente os laços sociais entre as classes.

### **3. A situação do Brasil**

Dado o panorama acima descrito, é cabível indagar sobre os pontos propriamente referentes à regulamentação da seguridade social, especialmente a privada, no Brasil, e quais os desafios particulares que ela enfrentará. Para tanto, é necessário traçar um breve perfil histórico jurídico-institucional da seguridade brasileira, destacando-se algumas peculiaridades de sua formação e atuação.

A seguridade social no Brasil, podemos afirmar, seguiu um padrão de implementação semelhante àquele adotado, particularmente, nos países Europeus, ainda que, entretanto, nunca tenha conseguido lograr um grau de abrangência ou de efetividade semelhante aos sistemas daqueles países.

Com efeito, verificamos, na história institucional brasileira, a mesma passagem de um regime essencialmente privado, baseado na existência de montepios e caixas de pensões, para um sistema público. A um regime puramente associativo (e contratualista), sucedeu, já a partir do final do século XIX, um regime baseado na instituição de uma seguridade social pública, a princípio restrito a algumas categorias que, em razão de sua importância específica, receberam atenção especial do Estado (com especial destaque para os ferroviários, essenciais para o escoamento do café, item fundamental para a sustentação da economia no período). Destacamos, desse período, a Lei nº 3.397, de 24 de novembro de 1888, que estabeleceu as

caixas de socorro dos funcionários das estradas de ferro, o Decreto nº 942-A, de 31 de outubro de 1890, que criava o montepio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda e, principalmente, o Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923 (*Lei Elói Chaves*, também sobre os ferroviários, que é usualmente considerado o ponto inicial da seguridade social no Brasil, mas que sofreu críticas à época, por ser considerada excessivamente influenciada pelas estradas de ferro; ver, p. ex., LACERDA, 1980, p. 281).

A criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (Públicos) de diferentes categorias foi a extensão dessa tendência de formação de uma seguridade social pública, mas de caráter esparso, ainda distante de oferecer uma cobertura realmente efetiva. Em 1966, a unificação dos Institutos em um único organismo, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), representou um passo importante para a racionalização da administração previdenciária e para a expansão da base de cobertura, completado pela criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), pela Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, com a notável exceção dos trabalhadores rurais, cobertos por um sistema à parte, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (mais conhecido pela sigla do Fundo por ele instituído: FUNRURAL), cuja precariedade era amplamente conhecida.

Esse período também se caracterizou pela quase inexistência de disposições sobre previdência privada, matéria que somente foi sistematizada a partir da edição da Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, que adota um modelo de previdência privada influenciado pelas instituições norte-americanas (ver PÓVOAS, 2007, p. 33)<sup>7</sup>.

Na Assembleia Nacional Constituinte, ainda prevaleceu uma concepção que considerava essencial a manutenção de um sistema quase totalmente público (ver PÓVOAS, 2007, p. 452-453), sendo que a única referência à previdência privada no texto original da constituição ocorreu no sentido de proibir o financiamento público de entidades de previdência privada que visassem o lucro (art. 201, § 8º). Nesse quadro, a previdência privada, ainda que permitida, constituiria apenas um elemento secundário em um sistema de seguridade que previa, inclusive, a prestação de serviços complementares<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> De resto, a legislação norte-americana de previdência privada influenciou diversos países que introduziram modificações em seus sistemas de previdência complementar, como, por exemplo, a Itália, com as modificações da Lei nº 335, de 1995. A legislação italiana, por seu turno, parece ter influenciado a legislação brasileira em alguns pontos, como, por exemplo na definição do número de membros e da competência do órgão fiscalizador do sistema que, no Brasil seria a natimorta Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC, nunca efetivamente implantada, em razão da rejeição da Medida Provisória nº 233, de 2004 (ver BAZZANO, 1997, p 167-70.)

<sup>8</sup> A redação original do § 7º do art. 201 da Constituição, totalmente modificada pela Emenda nº 20, de 1998, previa: “A previdência social manterá seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais”.

O panorama se altera com a edição da Emenda à Constituição nº 20, de 15 de dezembro de 1998 (em decorrência da qual foram editadas as Leis Complementares nº 108 e 109, de 2001) e da Emenda à Constituição nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

O arcabouço constitucional e legal do Brasil, portanto, sofreu, nesses 20 anos da Constituição Federal, uma guinada quase que completa, tendo a previdência privada passado de uma posição absolutamente marginal dentro da totalidade do sistema para uma posição de muito maior destaque. Nesse sentido, acompanhamos as tendências mundiais, pelas razões sobre as quais discorreremos na primeira parte deste artigo.

A Emenda nº 20 alterou integralmente a redação do art. 202 da Constituição, estabelecendo os princípios fundamentais da previdência privada no Brasil: facultatividade e caráter de capitalização (*caput*); pleno acesso às informações referentes à gestão (§ 1º); ausência de caráter salarial dos valores referentes (§ 2º); vedação de aportes públicos a entidades privadas, salvo na condição de instituidoras (§ 3º); regulamentação da matéria por Lei Complementar (§§ 4º a 6º).

A Emenda nº 41 é de particular relevância, ao indicar que os esquemas de seguridade privada dos servidores públicos somente poderão ser desempenhados por entidades fechadas (vale dizer fundos de pensão) de natureza pública.

O sistema de seguridade social brasileiro se caracteriza, como dito, pela elevada taxa de exclusão da população economicamente ativa da base de contribuintes. Uma grande massa de trabalhadores não chega a constituir vínculos laborais formais por tempo suficiente para a sua inclusão efetiva no sistema. Dessa forma, as alterações jurídicas da previdência privada, que a colocam, podemos dizer, como componente essencial do sistema de seguridade, representam, ao mesmo tempo, uma necessária aceitação das tendências mundiais – tanto mais necessária porque, como vimos, a evolução anterior do sistema sempre seguiu, ainda que de forma incompleta, as evoluções ocorridas no exterior – e o reconhecimento das dificuldades de financiamento de um sistema público que ainda se verga à necessidade de inclusão da população e, conseqüentemente, de equacionar o seu problema de financiamento.

#### **4. Considerações finais: transformações da seguridade social e previdência privada**

Nos últimos vinte anos, a problemática da seguridade social privada passou de uma posição marginal no quadro institucional-normativo brasileiro para uma posição que, se não é central, é, ao menos, de grande destaque. Nesse sentido, essa evolução não ocorreu unicamente no Brasil, como a análise comparada da legislação de diversos países pode demonstrar.

Como vimos na primeira parte do artigo, as alterações sociais e econômicas provocadas pela globalização praticamente transformaram em um imperativo a introdução de modificações nos sistemas de seguridade que caracterizaram o *welfare state*. Esse paradigma, caracterizado pelo oferecimento de uma proteção social abrangente, primordialmente de natureza pública e fundamentado na absorção do risco social de maneira integral por toda a sociedade, não se demonstra factível em uma sociedade global caracterizada pelo grande volume de fluxos financeiros e pela constante elevação do padrão tecnológico.

Em vez disso, assistimos, possivelmente, uma alteração fundamental do paradigma social e trabalhista, baseado em uma noção de responsabilidade individual ampliada e de maior flexibilidade nos termos de contratação. Como asseveramos, isso não representa, de forma alguma, um desmantelamento integral do sistema de proteção social construído no século XX e um retorno ao contratualismo restrito do século XIX. As formas de seguridade social no século XXI tendem a incorporar diversos elementos de autonomia pessoal em um conjunto híbrido de instituições, que mesclará traços públicos e privados.

Para os países, tais como o Brasil, que nunca chegaram a construir um efetivo Estado de bem-estar social, o desafio que se apresenta é ainda mais acentuado: trata-se de criar mecanismos de efetiva inclusão no sistema, ao mesmo tempo em que se confere maior autonomia aos agentes individuais, sem que isso venha a representar uma real possibilidade de quebra de coesão do tecido social.

A seguridade social do Brasil, particularmente, e em grau ainda maior que o de outros países de renda média, se caracteriza pelo elevado grau de informalidade do mercado de trabalho e pela exclusão de grandes parcelas da população do rol de contribuintes, parcela que irá mais tarde engrossar as listas de pagamento da seguridade, sem a respectiva contribuição, como é o caso da esmagadora maioria dos benefícios rurais (nesse sentido, não deixa de ser irônica a observação de Maurício de Lacerda sobre o fato de que a questão do trabalhador rural foi a primeira a entrar na pauta governamental e a última a ser efetivamente regulamentada; ver LACERDA, 1980, p. 19).

Nesse sentido, uma possível solução seria o desenvolvimento de um regime público de seguridade que efetivamente transcendesse seu caráter exclusivo de distribuição de renda e oferecesse meios de aperfeiçoamento pessoal, de maneira a incentivar que as camadas não-incluídas da sociedade pudessem, eventualmente, ingressar plenamente no sistema. Os §§ 12 e 13 do art. 201 da Constituição, por exemplo, já dispõem sobre a criação de um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, que, não obstante, ainda não foi regulamentado.

A questão, contudo, não se esgota apenas na problemática da inclusão de largas parcelas da população. Ainda subsistem questões importantes quanto à formatação do sistema de seguridade privada. Particularmente as questões de fiscalização e de liberdade de escolha do contribuinte ainda estão tratadas de forma insuficiente na legislação brasileira.

Uma das providências necessárias para a correção desses problemas seria a unificação do sistema de fiscalização da seguridade privada, que, no presente momento, se encontram, ainda, separadas em dois ministérios (da Previdência Social e da Fazenda) e quatro órgãos distintos (Secretaria de Previdência Complementar e Conselho de Gestão da Previdência Complementar, no âmbito do Ministério da Previdência Social e Superintendência de Seguros Privados e o Conselho Nacional de Seguros Privados, no âmbito do Ministério da Fazenda), com prejuízo evidente para a funcionalidade do sistema. Uma solução possível seria a criação de uma agência que centralizasse essa regulação e que incluísse, além de representantes do Poder Executivo, das entidades de previdência privada e dos segurados, outros setores da sociedade civil e do Poder Legislativo.

Ainda cabe resolver questões referentes à possibilidade de escolha pelo trabalhador, particularmente pelo servidor público, que, conforme as alterações introduzidas pela Emenda nº 41, se encontra adstrito a aderir a um fundo de pensão que é instituído pelo seu empregador, sem possibilidade de escolher condições porventura melhores. A efetividade de um esquema de previdência privada está vinculada não apenas à transparência na condução de seus investimentos e administração, mas também à possibilidade de escolha pelo segurado, no tocante à segurança e rentabilidade de seus investimentos.

Finalmente, a extensão das reformas da seguridade social, no entanto, como vimos, está diretamente relacionada à extensão de alterações da legislação trabalhista. Essa circunstância, destarte, torna ainda imprevisível a continuação ou não de alterações na legislação previdenciária, bem como a possibilidade de se prever um incremento da importância da previdência privada em nosso país.

Nesse início de século, o resultado da transição dos sistemas de seguridade social em todo o planeta, não apenas no Brasil, constituem um enigma cuja elucidação ainda não está à vista. Qualquer que seja o resultado desse processo, podemos afirmar, contudo, que o caminho de uma maior responsabilidade individual dos segurados e maior flexibilidade normativo-institucional do sistema são pontos irreversíveis e que, necessariamente, compõem as respostas a serem elaboradas no futuro.

## Referências bibliográficas

AISS – ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL. *Social Security Worldwide*. Base de dados acessível em <<http://www-ssw.issa.int/>>. 1998-2008. Acesso em: 15 jul. 2008.

ARTS, W. Pathways to the future of Welfare – Institutional persistence, hybridization, reflexive modernity or what? In: BERGHMAN, J. et al. *Social security in transition*. The Hague: Kluwer Law International, 2002.

BAZZANO, C. *La previdenza complementare e integrativa dal primo al quarto pilastro*. Milano: Giuffrè, 1997. 367p.

BERGHMAN, J.; NAGELKERKE, A. Social security in transition: an introduction. In: BERGHMAN, J. et al. *Social security in transition*. The Hague: Kluwer Law International, 2002. p. 1-10.

BERGHMAN, J.; VERHALLE, I. Heading for the future: social security and social cohesion. In: BERGHMAN, J. et al. *Social security in transition*. The Hague: Kluwer Law International, 2002. p. 11-20.

DEACON, B. Globalization and the challenge for social security. In: SIGG, R.; BEHRENDT, C. *Social security in the global village*. New Brunswick (USA): Transaction, 2002. p. 17-30.

DEAKIN, S. The many futures of the contract of employment. In: CONAGHAN, J.; FISCHL, R. M.; KLARE, K., *Labour law in an era of globalization – Transformative practices and possibilities*. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 178-196.

GIAMBIAGI, F. *Reforma da previdência – o encontro mercado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 227p.

HEPPLE, B. *Labour laws and global trade*. Oxford: Hart Publishing, 2005. 302p.

HYDE, A. A closer look at the emerging employment law of Silicon-Valley's high velocity labour market. In: CONAGHAN, J.; FISCHL, R. M.; KLARE, K. *Labour law in an era of globalization – Transformative practices and possibilities*. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 233-51.

KLOSSE, S. Social inclusion: a matter of balancing economic and social objectives. In: BERGHMAN, J. et al. *Social security in transition*. The Hague: Kluwer Law International, 2002. p. 139-155.

LACERDA, M. de. *A evolução legislativa do direito social brasileiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980. 285p.

NEUBOURG, C. de. The welfare pentagon and the social management of risks. In: SIGG, R.; BEHRENDT, C. *Social security in the global village*. New Brunswick (USA): Transaction, 2002. p. 331-31.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Setting social security standards in a global society – An analysis of present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Organization*. Consultation Paper/International Labour Office, Social Security Department. Geneva: 2008, 75 p.

PÓVOAS, M. S. R. *Previdência privada*. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2007. 576p.

SCHARPF, F. Globalization and the Welfare State: constraints, challenges, and vulnerabilities. In: SIGG, R.; BEHRENDT, C. *Social security in the global village*. New Brunswick (USA): Transaction, 2002. p. 85-115.

SVIHULA; J.; ESTES C. L. Social security privatization: an ideologically structured movement. *Journal of Sociology & Social Welfare*, v. 35, nº 1, 2008.