

## Capítulo 5

# A encruzilhada da previdência social: entre a solidariedade fragilizada e a apropriação financeira

*Fernanda Pernasetti*

### Introdução

A mais recente reforma da previdência social, aprovada em 2019, conformou, com a Reforma Trabalhista e o Novo Regime Fiscal (a Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, conhecida como PEC do Teto de Gastos), uma tríade de ataque às garantias constitucionais de proteção social que caracterizavam o Estado brasileiro da Nova República, marcando uma significativa inflexão do seu papel em relação aos parâmetros de mediação do conflito distributivo nacional. Tais medidas, priorizadas pelo governo federal desde o golpe parlamentar-jurídico-midiático que interrompeu o mandato de Dilma Rousseff em 2016, implicaram uma redução significativa da margem de atuação do poder público sobre políticas absolutamente fundamentais para os trabalhadores e para a reprodução social cotidiana, em um país marcado pela informalidade laboral e por um EBS nunca plenamente implementado.

Em um cenário mundial de hegemonia das dinâmicas neoliberalizantes, o Brasil das últimas décadas viveu avanços e recuos no campo das políticas sociais, segundo as possibilidades concretas, os objetivos e os diferentes níveis de organização dos atores políticos de um ambiente democrático atravessado por desigualdades estruturais e sob influência crescente das finanças globalizadas. Do ponto de vista internacional, desde a crise sistêmica dos anos 1970, uma consistente literatura interdisciplinar buscou acompanhar e investigar, sobretudo nos países de capitalismo central, as transformações implementadas nas políticas sociais, que envolveram tanto processos de reforma e retração quanto uma notável resiliência dos arranjos de proteção social, atribuídas às dependências de trajetória e aos elevados custos políticos de desarticulação dessas redes protetivas (PIERSON, 1996, 2001).

Mais recentemente, entretanto, a expansão da dominância financeira sobre todo o sistema capitalista – a despeito da incorrência em uma nova crise a partir de 2008 – reforçou uma visão que associa os Estados de Bem-Estar e suas políticas sociais às causas dos desequilíbrios fiscais enfrentados por diversos países (NACZYK; PALLIER, 2014). Consolidou-se, assim, um léxico político-econômico que articula cenários de austeridade permanente, em que se impõe a pauta da redução dos chamados “gastos sociais”, à expansão da influência e atuação dos grandes fundos de investimento – sobretudo os fundos de previdência privada. Apesar de suas particularidades – como ter sido a 7ª maior economia mundial entre 2010 e 2014 – o Brasil não passaria ao largo dessa tendência. De fato, a partir do golpe de 2016, a pauta da austeridade fiscal impôs-se sobre a agenda política nacional com uma força sem precedentes, e o campo da resistência democrática se desarticulou ao ponto de não conseguir impedir flagrantes retrocessos em torno dos direitos sociais e suas lógicas de financiamento.

Diante desse cenário, o presente artigo realiza uma breve incursão sobre os processos de reforma que têm moldado a previdência pública e pavimentado o avanço da previdência privada no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, para qualificar a ideia de que está em curso uma etapa ativa de desmonte (*policy dismantling*) (BAUER; KNILL, 2014) dessa política social. Isso não implica ignorar que o sistema público de previdência resiste e permanece mobilizando a segunda maior rubrica do orçamento público federal, ocupando um lugar fundamental na reprodução social cotidiana na maior parte dos municípios do País. No entanto, desde a criação da seguridade social<sup>30</sup> em 1988, cada década da recente história democrática brasileira assistiu à aprovação de uma ou mais mudanças regulatórias na previdência social – em 1998, 2003 e 2019.

Apesar das diferenças no que se refere aos momentos políticos, aos atores sociais envolvidos e às diferentes estratégias de que lançaram mão para aprová-las, não é forçoso reconhecer que todas essas reformas caminharam no sentido inverso ao da construção e do fortalecimento de uma previdência social solidária e universal, como previsto pela carta magna. Sendo assim, em uma perspectiva mais ampla, o que nossa análise vai buscar responder é quais elementos conformam essa “unidade” do desmonte como pano de fundo da previdência social brasileira. Que fatores seriam capazes de explicar por que, apesar da consolidação constitucional da seguridade social e do rompimento com a lógica da cidadania regulada pelas condições de trabalho, a estrutura da previdência social brasileira sofre reformas que, apesar de suas

---

<sup>30</sup>A noção de seguridade social no Brasil envolve Saúde, Assistência Social e Previdência Social, numa perspectiva de universalidade, integralidade e igualdade, aproximando-se das concepções *beveridgianas*, em contraposição ao modelo contributivo clássico *bismarckiano*.

nuances, apontam para mudanças no sentido do seu desmonte e do fortalecimento da previdência privada?

Para enfrentar esse desafio analítico, o artigo avança sobre uma dupla hipótese: no âmbito das frentes de defesas do sistema público, argumenta-se que é preciso ter em conta as ambiguidades que envolvem a histórica abordagem da previdência na perspectiva do seguro social – ou as deturpações que o afastam de uma concepção solidária, reaproximando-o da lógica mutualista que marcou suas origens, como discute Lanzara (2018). Paralelamente, torna-se fundamental compreender como o avanço da financeirização no Brasil, e dos atores sociais envolvidos nessa arena, tem se desdobrado no incentivo à migração e disparada dos ativos sob gestão das entidades de previdência privada (PERNASETTI, 2021).

Por um lado, ao mesmo tempo que a consolidação do seguro social reforça a resiliência institucional do sistema previdenciário – cujo RGPS, como veremos, distribui a maior parte dos seus benefícios num patamar médio de até dois salários mínimos –, a ênfase no caráter contributivo da previdência, que predomina nas narrativas da comunidade epistêmica da austeridade (PINHO, 2021), acaba por reforçar uma visão de que “a previdência é para poucos”, restrita aos trabalhadores formais, e, portanto, suas transformações afetariam apenas a “elite” do mundo do trabalho nacional<sup>31</sup>.

A predominância de uma abordagem meramente fiscal do tema – em que se destacam as denúncias em torno do alegado déficit da previdência social –, aliada ao dado histórico-estrutural de que a maioria dos trabalhadores brasileiros atua na informalidade, acaba por escamotear a constante redução do patamar de benefícios do regime geral que as reformas vêm promovendo, enfraquecendo a discussão sobre os aspectos redistributivos da previdência, e, sobretudo, da sua importância enquanto pilar indissociável da estrutura tripartite da seguridade – ao lado da saúde (universalizada, por meio do SUS), e da assistência social (Suas). Se somarmos à previdência social o montante destinado via assistência ao pagamento do BPC e das rendas mensais vitalícias por idade ou invalidez, “tem-se um cenário no qual 82% dos idosos brasileiros contam com proteção na velhice a partir da renda da seguridade social” (DIEESE; ANFIP, 2017, p. 41). Além disso, estudos apontam que os recursos do RGPS, que integram a renda familiar de mais de 30 milhões de beneficiários, influenciam direta e indiretamente na qualidade de vida de quase 100 milhões de pessoas – sobretudo crianças e jovens em idade escolar, que não dispõem de mecanismo similar de geração de renda e proteção social (DIEESE; ANFIP, 2017).

---

<sup>31</sup> De fato, do ponto de vista da previdência do funcionalismo público, as desigualdades entre os benefícios da elite dos poderes republicanos e dos demais servidores (em maioria nas áreas de saúde e educação) contribuiu para fomentar essa lógica. Segundo Medeiros e Souza (2014), a regressividade da previdência das frações de elite do poder público contribuiu com 4% de toda a desigualdade de renda no País.

A despeito de tais evidências sobre a relevância da renda previdenciária e suas externalidades, quando se trata de debater sobre as propostas de reforma, a ênfase nos aspectos fiscais e no caráter mutualista do seguro social acaba por reforçar a equivocada visão de que só à “parcela privilegiada” dos trabalhadores formais importa discutir os parâmetros de acesso a benefícios como aposentadorias – já que o tema não compete aos informais, que sequer reúnem os requisitos para acessar o sistema previdenciário. Desse modo, o artigo discute de que forma se enfraquecem as frentes populares de defesa de uma previdência social universal e organizada sob parâmetros solidários, restringindo uma oposição mais efetiva às reformas ao campo parlamentar e aos cálculos que envolvem suas bases de apoio.

A outra vertente da hipótese explicativa sobre as sucessivas reformas da previdência social é a constatação de que ela se vê continuamente pressionada pelo avanço da financeirização no País, principalmente com a primazia de uma lógica rentista e não desenvolvimentista vinculada à engrenagem de reprodução da dívida pública nacional – ou, simplesmente, da “financeirização por juros” (BRUNO *et al.*, 2011). No limite, a estrutura previdenciária reúne recursos de poupança que, para se valorizar, podem ser aplicados tanto no setor produtivo quanto no setor financeiro, que é a tendência que tem se consolidado atualmente, dados os altos juros praticados no Brasil. As constantes mudanças regulatórias que modificaram estruturalmente o sistema (como a de 1998), criaram a previdência privada do funcionalismo público (como a de 2003), ou estabeleceram mudanças paramétricas de acesso aos benefícios (como em 2019), por múltiplos caminhos que buscaremos debater, acabam por reforçar um movimento de incentivo e migração à previdência privada. O que está em jogo, nesse caso, é a gestão pública ou privada de uma poupança que tem origem no trabalho, que tem a ver com o tempo de vida do(a) trabalhador(a), e que tanto pode incidir no financiamento de longo prazo da economia quanto é afetada pelo seu desempenho geral no que se refere aos níveis de rendimento e grau de formalização.

Iniciando esse trajeto, na seção seguinte a esta introdução, o artigo apoia-se na literatura sobre a conformação dos direitos sociais no Brasil, e na bibliografia mais geral sobre *policy dismantling*, já discutida no capítulo introdutório desta obra para argumentar que parte da vulnerabilidade do sistema previdenciário brasileiro às sucessivas reformas tem a ver com a histórica construção da previdência enquanto seguro social, e às defesas de uma abordagem não solidária e restrita aos trabalhadores contributivos no que se refere ao alcance e escopo desse seguro.

Ainda que a consolidação da previdência rural e sua universalização nos anos 2000 tenham significado, como previa a Constituição Federal de 1988, uma relativização do seu perfil estritamente contributivo (com importantes ganhos para o combate à

pobreza no campo e às desigualdades regionais), ao longo das sucessivas reformas, é possível identificar a construção de uma narrativa na qual os beneficiários da previdência social representariam uma parcela “privilegiada” do universo dos trabalhadores nacionais. Nessa etapa, discutem-se as mudanças implementadas por cada reforma e procura-se analisar as justificativas e a coalizão de forças que lhes deram impulso em cada contexto, contribuindo para enfraquecer o envolvimento de múltiplos atores em torno da defesa da previdência enquanto direito a ser universalizado.

Na terceira seção, o artigo vai explorar mais explicitamente a conexão existente entre as sucessivas reformas da previdência social e o impulso à previdência complementar ou privada no Brasil, destacando de que maneira o perfil desses investidores institucionais alinhou-se, nas últimas décadas, ao padrão da financeirização por juros, dominante no País. Dispondo de um patamar patrimonial que quadruplicou nos últimos 30 anos, a previdência privada – tanto aberta quanto fechada – compartilha do perfil absolutamente conservador que caracteriza historicamente os atores financeiros brasileiros. Isso quer dizer que, atualmente, a previdência complementar detém um patrimônio correspondente a 27% do PIB nacional, majoritariamente investido na aquisição de títulos públicos de curto prazo (PERNASETTI, 2021). Esse enriquecimento privado é tanto resultado da dinâmica de drenagem dos recursos públicos para pagamento de juros e encargos da dívida pública – em que esse recurso está investido – quanto, ao mesmo tempo, perpetua essa engrenagem: se, por um lado, a dívida pública pressiona o orçamento, por outro, a retórica da austeridade motiva novas reformas e cortes de gastos sociais.

Na seção final, sintetizam-se as duas hipóteses explicativas sobre a reiterada rerregulação da previdência social brasileira, apontando como a compreensão desse panorama pode ser fundamental ao desafio de recuperar uma visão da previdência social como direito e como poupança dos trabalhadores, com potencial de atuar como fonte de financiamento de longo prazo para novos projetos de desenvolvimento nacional, e não subsumida à lógica rentista de contas e ganhos individuais.

## **A previdência como seguro social não universal**

Quando se trata de entender a falta de resistência dos trabalhadores e trabalhadoras às sucessivas reformas da previdência brasileira, a primeira pergunta que nos atravessa é: como esperar que se organize a defesa popular de um direito que não é percebido como tal? Como esperar a defesa de uma perspectiva universalizante, a partir do escopo da seguridade social, de um direito nunca plenamente universalizado, que remonta à capacidade de poupança dos trabalhadores em um país de baixo nível

de renda, e que, exatamente por isso, está sujeito à pressão privatista de atores interessados em lucrar com a gestão desses montantes?

Para compreender esse primeiro traço que caracteriza os discursos em torno da previdência social no Brasil, é preciso remontar brevemente à trajetória de consolidação dessa política social e suas características. Nascida de iniciativas corporativas mutualistas, tendo por pano de fundo um mundo do trabalho majoritariamente agrário e marcado por séculos de escravidão – ou seja, pela desvalorização e racialização do trabalho humano em si –, a proteção social brasileira foi historicamente construída *pari passu* à figura de um trabalhador formal e urbano que até os dias atuais não se assemelha à maior parte da população em idade ativa do País. Não obstante, é fundamental ter em conta que, mesmo após sucessivas reformas, a estrutura da previdência social permanece sendo fundamental para a reprodução social cotidiana do Brasil, possui um caráter redistributivo inegável – sobretudo para os pequenos municípios e as regiões norte e nordeste – além de externalidades positivas do ponto de vista da composição da renda familiar de trabalhadores informais e de crianças.

Diversos estudos abordam a questão social no Brasil do ponto da perspectiva de sua interface com o desenvolvimento do Estado brasileiro e do capitalismo nacional (AURELIANO; DRAIBE, 1989; OLIVEIRA; FLEURY, 1989; CARDOSO JR.; JACCOUD, 2005). De forma geral, eles apontam que, embora o trabalho livre tenha emergido enquanto demanda pela formação de um verdadeiro mercado de trabalho no País, ele não foi acompanhado do acesso à terra aos ex-escravizados e à população pobre livre nos núcleos urbanos (FERNANDES, 1976), implicando o primeiro fator de consolidação da informalidade enquanto traço característico do mundo do trabalho nacional. Dada a carga de preconceitos e estereótipos que circundam a população negra e o trabalhador rural, essas duas frações da população perduraram historicamente como os elementos mais fragilizados do mundo do trabalho nacional, mesmo após a Constituição Federal de 1988.

A despeito das lutas que envolveram organizações de trabalhadores desde o final do século XIX no País, a bibliografia histórica identifica que, no ano de 1923, a legislação sobre políticas sociais começou a encontrar passagem no Congresso Nacional<sup>32</sup>. Naquele ano, foi criada a Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) dos ferroviários. A partir desse marco, as CAP começaram a se multiplicar organizadas basicamente por empresas, consolidando uma feição eminentemente mutualista das primeiras iniciativas previdenciárias no País. Cabe a ressalva de que, embora o cenário político no Brasil e no mundo apontasse para a constatação de que o mercado havia

<sup>32</sup> Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro, conhecido como Lei Eloy Chaves. Antes disso, havia iniciativas exclusivas dos militares e alguns servidores civis, como os montepios.

se mostrado incapaz de produzir e manter a paz sem a ação reguladora do Estado, a legislação trabalhista que começava a emergir no começo do século XX não representava necessariamente um perigo às frações de classe dominantes no País, porque as relações de trabalho no mundo agrário, ainda predominantes na economia nacional, permaneciam à sua margem (VIANNA, 1976).

A partir de 1933, oferecendo extensão dos benefícios de estabilidade, pensões e aposentadorias, as CAP privadas e agora submetidas à influência estatal pelo Estado Novo começaram a dar lugar aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), organizados não mais em uma lógica corporativa, mas a partir de categorias profissionais – como marítimos, ferroviários, bancários, comerciários, industriários e funcionários públicos. Seus decretos de criação, entretanto, operavam a separação entre previdência e saúde, não mais vistas como atribuição das instituições previdenciárias, passando a ser condicionadas à existência de recursos em caixa. Das CAP aos IAP, as modificações introduzidas na forma de gestão da previdência nesses anos devem ser vistas como politicamente determinadas no bojo de um processo mais amplo de construção de um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade civil que marca o período. Wanderley Guilherme dos Santos (1979) sugere que o conceito-chave para entendê-lo é o de uma “cidadania regulada”, que poderia ser descrita como “o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal” (SANTOS, 1979, p. 75).

O cidadão portador de direitos sociais era o membro das categorias profissionais que interessavam às estratégias de desenvolvimento industrial de um Estado cuja engenharia institucional estava se construindo: seja como funcionário público ou privado, o enfoque eram os trabalhadores que tinham sua carteira de trabalho assinada. Diferentemente do movimento ocorrido nos países centrais em termos de construção da ideia de cidadania – que, segundo T. H. Marshall (1950), envolveu a construção de direitos civis, direitos políticos e só então, de direitos sociais –, no caso brasileiro, esses últimos emergiram de forma desvinculada e mesmo na ausência dos demais. A partir da década de 1930, em um contexto de legitimação do regime político autoritário do Estado Novo, do presidente Getúlio Vargas, a construção da burocracia do Estado brasileiro foi acompanhada da barganha em torno das demandas sociais e da apropriação do léxico político de décadas de lutas pelos direitos do trabalho, que resultaram na construção da figura de um trabalhador brasileiro sindicalizado e portador de direitos sociais, mas devidamente submetido ao controle do poder central do Estado (GOMES, 2005).

É fundamental reter que tal centralização regulatória consolidou, já nesse momento histórico, uma vertente de gestão das entidades previdenciárias sob a lógica da “capitalização”, ou seja, da maior preocupação com a acumulação e balanço dessas entidades do que com as externalidades geradas pela lógica de repartição – que compensaria desequilíbrios do processo acumulativo a partir da distribuição de benefícios aos trabalhadores. O objetivo da recém-criada previdência social passava a ser, portanto, a economia de recursos. Ao passo que a previdência se expandia do ponto de vista da quantidade de trabalhadores cobertos, havia uma clara preocupação em reduzir o seu escopo, fosse pela inserção de novos critérios de concessão, fosse pela diminuição do valor final dos benefícios. Esse padrão de tratamento da questão previdenciária manteve-se no imaginário coletivo mesmo após a redemocratização e a construção da seguridade social.

Além disso, a lógica da capitalização do seguro social esteve o tempo todo na base da provisão de recursos que viriam a contribuir fortemente para a nova etapa de desenvolvimento do capitalismo nacional, baseada na industrialização por substituição de importações. O modelo de capitalização ou de seguro social previdenciário, gerido a partir do Estado (ainda que este não arcasse adequadamente com suas contribuições), ao orientar-se pela lógica burocrática da restrição de despesas, transformava-se em um montante de reservas que, segundo a “boa gestão financeira”, deveria ser investido de modo a crescer ou ao menos a combater sua desvalorização inflacionária. Com isso, a previdência transformou-se em uma espécie de mecanismo de acumulação financeira em mãos do Estado, que, em meados do século XX, passou a ser empregado na compra de papéis públicos e no apoio ao esforço estatal de industrialização. Jaime de Oliveira e Sonia Fleury (1989) apresentam uma série de decretos e leis que autorizaram ou determinaram o investimento das reservas da previdência em setores econômicos de interesse do Estado, como a fabricação de locomotivas e a eletrificação de ferrovias, as iniciativas de crédito agrícola e industrial nas áreas de celulose, na siderurgia (com a construção da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN), na criação da Cia Hidrelétrica do São Francisco e na Fábrica Nacional de Motores, entre outros.

Em obra paradigmática no campo da previdência social, Oliveira e Fleury (1989) vão contrapondo a emergente legislação social à análise de dados orçamentários concretos para depreender padrões de modelagem da estrutura previdenciária brasileira nos diferentes períodos históricos, marcados pela alternância entre fases contencionistas e fases expansionistas. No mesmo sentido, Aureliano e Draibe (1989), na tentativa de caracterizar as especificidades do “*welfare state*” brasileiro, constroem uma periodização da agenda social a partir das mudanças no regime

político. Para essa bibliografia de referência, as soluções, ou o tipo de proteção social construída historicamente no País, refletem lutas políticas que imprimiram “a marca meritocrático-particularista ao nosso sistema de proteção social, que tem um enorme dinamismo advindo da expansão econômica e, ao mesmo tempo, é barbaramente regressivo” (AURELIANO; DRAIBE, 1989, p. 156). Fora de toda essa engrenagem que vinculava direitos, estruturação da proteção social e impulso à dinamização do capitalismo brasileiro, permaneciam, ainda, a enorme massa de trabalhadores informais, por conta própria, e a totalidade dos trabalhadores rurais do Brasil.

A partir da instauração da ditadura civil-militar em 1964, o Estado capitalista brasileiro passou a atuar como árbitro e regulador dos interesses das facções dominantes, o que implicou não apenas gerir o conflito intra elites, mas também adotar medidas de caráter compensatório do ponto de vista da política social. O contexto de industrialização e a acelerada urbanização recolocaram na pauta as necessidades dos trabalhadores, fazendo com que o seguro social fosse estendido aos trabalhadores rurais, com a criação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963. Este, no entanto, deu-se de maneira despolitizada, em bases assistencialistas e via contratação da iniciativa privada para provisão de serviços (especialmente no que se refere à assistência médica) (OLIVEIRA; FLEURY, 1989).

Do ponto de vista do desenvolvimento da previdência privada no País, desde o final dos anos 1960, o segmento ligado aos fundos de pensão havia ganhado impulso a partir da criação da Petros, fundo dos trabalhadores da indústria brasileira de petróleo, a Petrobras. Seguindo uma tendência que se iniciou nos EUA, os chamados fundos de pensão começavam a despontar como importantes atores brasileiros, tanto do ponto de vista da modernização da economia quanto como alternativa para reduzir as pressões do funcionalismo público sobre a previdência social. No mesmo período, entre 1977 e 1978, por meio de uma série de decretos, o governo federal autorizou que as entidades previdenciárias do segmento aberto passassem a atuar com fins lucrativos, incentivando esse setor a partir da defesa de que a poupança do trabalho poderia impulsionar o desenvolvimento de um mercado de capitais brasileiro, em consonância com as tendências internacionais (PINHEIRO; PAIXÃO; CHEDEAK, 2005).

Enquanto as forças privatistas atuavam no sentido de influenciar decisões estatais favoráveis à capitalização da poupança previdenciária dos trabalhadores, o processo de reabertura democrática no País foi impulsionado pela forte movimentação da sociedade civil, com destaque para o movimento sanitariano, o movimento pela reforma urbana, o novo sindicalismo, os novos movimentos sociais urbanos e as organizações de pesquisa. Enquanto a corrente democrática orientava-se pela

preservação da instância pública para posteriormente democratizá-la, o bloco de centro-direita formado por parlamentares ligados aos militares buscava conter ao máximo o processo de democratização, em defesa da “manutenção da ordem”. Acompanhando o processo de transição democrática em uma perspectiva sociológica sobre a “modernização conservadora do país”, Vianna (1989) chama atenção para o fato de que a tradição republicana no Brasil tem traços centralistas, corporativos e autoritários, que se opunham à plena democratização das instâncias públicas desejada pelos movimentos sociais. Nesse sentido, a nova direita que emerge nesse momento histórico e descende diretamente do tronco autoritário da velha tradição republicana, apesar de moderna e “civilizada” (por opor-se à explícita violência ditatorial), colocou-se ao lado da velha direita “truculenta e militarizada, especialmente nos latifúndios”, tornando-a capaz de uma intervenção eficaz no campo da política institucionalizada e avançando no sentido contrário “ao empenho direto do Estado no desenvolvimento econômico e na questão social” (VIANNA, 1989, p. 44). Esse panorama é fundamental para compreendermos de que forma, mesmo “derrotada” a ditadura militar e aprovada uma Constituição bastante progressista no que se refere às políticas sociais, a direita institucionalizada foi capaz de, logo em seguida, começar a pautar um lento, porém consistente processo de desmonte da estrutura da seguridade social.

Com o objetivo de construir mecanismos de estabilização do sistema, que rompessem com a lógica do seguro social exclusivo para trabalhadores formais, o capítulo da Constituição de 1988 sobre a Ordem Social determinou que o financiamento da Seguridade Social, de caráter Beveridgiano, envolveria contribuições sobre salários realizadas por empregados, empregadores e autônomos; Contribuições Sociais sobre o Lucro Líquido (CSLL) das empresas financeiras; e contribuições sobre o faturamento das empresas (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins). A diversificação das bases de financiamento do sistema, independentemente da capacidade contributiva dos trabalhadores, foi o que permitiu à previdência garantir equivalência de benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, consolidando o fim da cidadania regulada pelas relações formais de trabalho.

Ao equivaler o piso dos benefícios urbanos e rurais em torno do salário mínimo nacional, a Constituição consolidou a ideia da previdência como seguro social universal, e de acordo com o princípio da equidade de custeio. Segundo ele, a proteção social deve ter como parâmetro as necessidades a serem supridas, e não somente a capacidade contributiva dos beneficiários, dadas as diferenças entre as clientelas urbana e rural. Em termos operacionais, os produtores rurais foram formalmente classificados em três categorias: empregados rurais, contribuintes individuais e

segurados especiais<sup>33</sup> – não obstante a quase totalidade dessa clientela na previdência social corresponda à última categoria, dado o baixo grau de formalização do trabalho rural, a precariedade de vínculos e a sazonalidade das ocupações (VALADARES; GALIZA, 2016).

No entanto, a Constituição Federal de 1988 não estabeleceu o modo de operação deste mecanismo, o que permitiu que, quase imediatamente, houvesse uma especialização das fontes de financiamento em relação ao destino, ao arripio da lei. Como a Previdência era a arrecadadora das contribuições, reservou para si a folha de salários, e foram atribuídos à Saúde os recursos das contribuições sobre o lucro (Finsocial, Fundo de Investimento Social e, depois, CSSL) questionadas juridicamente como bitributação pelos empresários até 1993 e à Assistência foram destinados os recursos sobre o faturamento (Cofins). (FLEURY; ALVES, 2004, s.p.).

De fato, ao contrário do que previra a Constituinte, o prazo de seis meses para a aprovação das leis orgânicas e complementares não foi observado no caso da seguridade social (BAPTISTA, 1998), e tornou-se quase um consenso dentro do campo (neo)liberal defender o imperativo de que era preciso, desde já, “reformular a seguridade”. Para estes, a expansão de sua cobertura, mesmo dentro de um orçamento comum, estaria fadada à inviabilidade matemática. Do ponto de vista político, pode-se dizer que as forças de esquerda e dos movimentos sociais que haviam conseguido garantir o capítulo da Ordem Social aos seus moldes passaram a sofrer inúmeros revezes, sobretudo do ponto de vista da agenda econômica colocada em pauta pelas forças conservadoras e neoliberais a partir dos anos 1990.

Com a reforma do Estado, o plano de estabilização da economia e a criação do Plano Real, consolidaram-se as bases de um longo processo de enfraquecimento estatal no campo redistributivo. Este foi amplamente favorável aos ganhos financeiros em um contexto de abertura da economia aos capitais externos (sobretudo especulativos) e de fortalecimento da engrenagem de reprodução da dívida pública, cuja garantia de pagamento vigorou também na Constituição como dever do Estado. É assim

---

<sup>33</sup> Cujas contribuições não são requisito fundamental para o acesso a benefícios previdenciários.

que, mesmo integrando a tríade da seguridade social e com fontes de financiamento constitucionalmente determinadas, o discurso de “insustentabilidade atuarial” da previdência social vai se renovar e alimentar diversas rodadas de reformas previdenciárias e mudanças de regras de acesso aos seus benefícios.

## **O desmonte em 1998: a primeira reforma da previdência**

Investigando o panorama político em que se deu a proposta de reforma apresentada pelo Executivo em 1998, Fleury e Alves (2004) apontam os principais traços do debate e a organização dos diferentes atores políticos em termos de apoio ou oposição à primeira proposta de reforma da previdência social da Nova República. Segundo as autoras, a estratégia discursiva do então Ministério da Previdência e Assistência Social do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso envolveu a ênfase no caráter “tecnicista” do conteúdo fiscal da emenda, reforçando a participação de técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) na elaboração do projeto, enquanto o apoio empresarial teria se dado de forma meramente difusa e indireta. Por sua vez, “a oposição se aglutina em uma coalizão envolvendo a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Partido dos Trabalhadores (PT), as associações de aposentados e pensionistas<sup>34</sup>, e as associações e sindicatos de técnicos desse campo<sup>35</sup>” (FLEURY; ALVES, 2004, p. 999), mobilizando-se em torno da Subcomissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados<sup>36</sup> e consolidando uma posição de defesa dos direitos constitucionais e questionamento do discurso de crise da previdência social<sup>37</sup>. Como resultado desse embate, ainda que o governo tivesse maioria no Congresso, a reforma de 1998 só reuniu força política suficiente para aprovar a mudança da fórmula de ajuste das aposentadorias do RGPS, não avançando com a desejada privatização da previdência dos servidores públicos.

Por meio da EC de nº 20, de 1998, substituiu-se a comprovação do “tempo de serviço” pelo “tempo de contribuição” dos trabalhadores no cálculo da aposentadoria geral pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); eliminou-se a aposentadoria

---

<sup>34</sup> Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos (Cobap) e Movimento Nacional dos Servidores Públicos Aposentados e Pensionistas (Mosap).

<sup>35</sup> Associação dos Auditores-Fiscais da Receita Federal (Anfip); Federação Nacional de Fiscais e Auditores Fiscais de Atividades Urbanas (Fenafisc); Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco).

<sup>36</sup> A Câmara dos Deputados compõe com o Senado Federal o Congresso Nacional, Legislativo bicameral do sistema político nacional brasileiro.

<sup>37</sup> Nesse momento, os déficits gerados pela diferença entre receita e despesa eram proporcionalmente superiores no segmento público do que no regime geral administrado pelo INSS.

proporcional<sup>38</sup>; desvinculou-se o salário mínimo para os benefícios acima do piso; e rebaixou-se o teto nominal dos benefícios em geral (BRASIL, 1998). Com o texto final aprovado, passaram a existir duas alternativas: a aposentadoria “por idade” – sendo 65 anos para homens e 60 anos para mulher, com exigência de contribuição mínima por 15 anos –; e a aposentadoria “por tempo de contribuição” – que seria de 35/30 anos para homens e mulheres com idade mínima de 53/48 anos respectivamente. Nesse caso, até que os contribuintes atingissem 65/60 anos de idade, passava a incidir o chamado “fator previdenciário”<sup>39</sup>, criado posteriormente (1999), cujo cálculo, em termos simples, resultava na diminuição de parcela expressiva do valor dos benefícios, incentivando a postergação da aposentadoria.

Ao longo dos três anos de debates e tramitação dessa primeira reforma, no campo do pensamento econômico de matriz ortodoxa, o diagnóstico era de que o principal problema da previdência social era que suas regras geravam um aumento da razão INSS/PIB, que havia se transformado na maior rubrica do orçamento público ao final da década de 1990 (GIAMBIAGI *et al.*, 2004). Da mesma forma que a estratégia macroeconômica então em curso visava reduzir a relação dívida líquida do setor público/PIB, os defensores das reformas argumentavam que “a sociedade deveria se colocar de acordo para evitar que a despesa previdenciária como proporção do PIB continue[asse] aumentando sistematicamente, como fez ao longo dos últimos anos” (GIAMBIAGI *et al.*, 2004, p. 366). Além do efeito PIB, dois outros fatores seriam os principais geradores de desequilíbrios na previdência social: 1) o chamado “efeito SM” pois, como a maioria dos benefícios estava atrelada ao salário mínimo, o aumento dessa variável pressionaria esse componente da despesa do Estado para cima; e 2) uma alegada “benevolência da legislação” que permitia aposentadorias “precoces” por tempo de contribuição, modalidade mais cara aos cofres do sistema.

Do ponto de vista do regime de previdência do funcionalismo público, a reforma aprovou a unificação das regras aplicadas nos três níveis de governo, o que representou uma mudança profunda que “desvinculou os benefícios previdenciários das carreiras públicas, permitindo enfatizar o desequilíbrio atuarial do regime próprio do setor público” (FLEURY; ALVES, 2004, p. 995). Com isso, fortalecia-se a ideia de que a alternativa para esses desequilíbrios estava na formação da previdência

---

<sup>38</sup> A aposentadoria proporcional permitia ao contribuinte se aposentar mais cedo, porém com um valor menor. Ou seja, antes de cumprir os requisitos integrais da aposentadoria por idade ou da aposentadoria por tempo de contribuição.

<sup>39</sup> O fator previdenciário foi um índice utilizado para compor o cálculo do valor da aposentadoria do INSS. Ao calcular o benefício, a média salarial do trabalhador era multiplicada pelo fator correspondente à sua idade e tempo de contribuição no momento da aposentadoria.

complementar, por meio dos fundos de pensão. Esse seria o próximo passo do desmonte operado no governo seguinte.

## **O desmonte em 2003: a reforma da previdência do funcionalismo público**

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva que se iniciou em 2003 seria marcado por movimentos complexos e muitas vezes contraditórios. De imediato, uma de suas primeiras medidas foi realizar uma nova reforma da previdência, nivelando o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e o RGPS – temática que a ex-oposição aos governos anteriores e à reforma de 1998, da qual o próprio PT tinha feito parte, havia conseguido barrar na reforma anterior. Ao mesmo tempo que a EC nº 41, de 2003, voltava-se para os regimes próprios, seus defensores no governo reafirmavam o regime de repartição, argumentando serem contrários à custosa transição para um regime de capitalização. Destacavam, ainda, que era necessária a política de subsídios à previdência rural para o combate à pobreza no País, além de apontar que possíveis problemas de financiamento do RGPS poderiam ser enfrentados com medidas de caráter gerencial – como o combate à sonegação e incentivos à formalização dos empregos, aumentando a arrecadação do sistema.

Apesar disso, desde a campanha eleitoral, sobretudo na já famosa Carta ao Povo Brasileiro de 2002, Lula e seu partido passaram a realizar um conjunto de ações no sentido de dialogar com os setores ligados à agenda neoliberalizante, aproximando-se dos chamados atores financeiros. Estes já não se restringiam às parcelas da elite rentista e patrimonialista da sociedade, mas passavam a incluir sindicalistas e ex-sindicalistas que mantinham relações com essa esfera de valorização do capital (JARDIM, 2009). A disputa pela ressignificação dessa esfera de mercado é um dos deslocamentos operados pelo novo governo, com profundas implicações no âmbito da previdência privada, em especial o papel dos fundos de pensão no capitalismo nacional. Tal concepção remetia a debates internos ao sindicalismo e ao próprio partido acerca do papel que os representantes dos trabalhadores deveriam desempenhar diante das mudanças mais profundas vividas pelo capitalismo global desde os anos 1980.

Desde 1996, quando a Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar<sup>40</sup> (Abrapp) se reuniu no Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, importantes nomes do PT que viriam a integrar o governo a partir de 2003,

---

<sup>40</sup> A Abrapp é uma entidade sem fins lucrativos, representativa dos interesses comuns das Entidades Fechadas de Previdência Complementar.

como Aloizio Mercadante, Luiz Gushiken e Ricardo Berzoini<sup>41</sup>, foram figuras que empunharam a bandeira dos grandes fundos de pensão enquanto “instrumentos democráticos de gestão da poupança dos trabalhadores” (JARDIM, 2009, p. 146). Em entrevista para o jornal Folha de São Paulo, em 2003, o presidente Lula assumia publicamente essa perspectiva ao declarar que “nem tudo se resume a 1%, a 2%, a 10% de aumento de salário [...] eu estou convencido de que o movimento sindical brasileiro tem de [...] extrapolar os limites do sindicalismo” (FOLHA DE SÃO PAULO, apud JARDIM, 2009, p. 417).

Do lado da oposição à nova proposta de reforma, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) passou a desempenhar um papel de liderança no questionamento ao Ministério da Previdência Social, apontando, a partir de dados do seu sistema, que, desconsiderados os desvios de recursos da seguridade para outros fins – que haviam crescido com os mecanismos criados nos anos 1990, como a DRU –, não haveria déficit, mas sim um superávit da seguridade social. Esse debate perdura até os dias atuais, uma vez que diversos analistas apontam que o montante de desonerações e os desvios de recursos constitucionalmente destinados à seguridade social são os grandes responsáveis pelo suposto déficit apontado nas contas oficiais, configurando uma “contabilidade criativa” sobre a previdência social (GENTIL, 2006; FAGNANI, 2008).

Fleury e Alves (2004) apontam que os debates e a negociação entre atores governamentais e da sociedade civil em novos espaços institucionais, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), e os encontros entre governadores que resultaram na Carta de Brasília<sup>42</sup> (2003) foram fundamentais para explicar como o governo Lula conseguiu aprovar medidas amplamente rechaçadas no contexto da reforma da previdência anterior. Na negociação com membros do CDES, governadores dos estados e, finalmente, com o Poder Judiciário, estabeleceram-se os acordos que viabilizaram um teto comum entre RPPS e RGPS para os funcionários que iniciassem carreira após a aprovação da reforma. De maneira geral, a nova lei acabava com a integralidade das aposentadorias do funcionalismo, introduzindo um teto de aposentadoria de R\$ 2.400 à época (considerando que acima desse valor fosse efetuado um corte de 30% sobre o excedente); estabelecia a paridade entre ativos e inativos; e ainda aprovava uma alíquota de contribuição de 11% para os servidores aposentados.

Ao nivelar RPPS e RGPS, a segunda reforma do novo período democrático abriu caminho para o fortalecimento de estruturas fechadas de previdência complementar

---

<sup>41</sup> Então presidente do Sindicato dos Bancários de São Paulo, e que se tornaria ministro da Previdência no novo governo.

<sup>42</sup> Pacto firmado entre a União e os estados nos temas previdenciário e tributário.

– os chamados fundos de pensão. Pela nova regra, o servidor que ganhasse acima do teto do RGPS e optasse pelo benefício previdenciário complementar poderia vincular-se ao fundo de pensão fechado do funcionalismo público (Funpresp)<sup>43</sup>, com contrapartida paritária do governo. A medida inseria-se em um esforço de “domesticação ou moralização do capital” por meio da intervenção dos sindicatos, ou seja, dos representantes legítimos dos trabalhadores, na gestão dos fundos de pensão. O fortalecimento da previdência complementar do funcionalismo público “compensaria” o rebaixamento das aposentadorias públicas decorrentes da reforma e, ao mesmo tempo, geraria um montante de recursos aplicáveis em operações financeiras – logo, disponíveis para financiar o setor produtivo nacional.

Foi assim que, durante dez anos, de 2004 a 2014, os maiores fundos de pensão do País, Previ (Banco do Brasil), Petros (Petrobras) e Funcef (Caixa Econômica Federal), cuja origem está vinculada a empresas públicas ou de economia mista, direcionaram a maior parte dos seus investimentos tanto para a dinamização do setor bancário-financeiro nacional como para o financiamento de setores produtivos considerados estratégicos para os esforços de crescimento da economia nacional. Diante de dinâmicas internacionais de crescimento do mercado de commodities – o chamado “efeito China” –, fortaleceram-se, nesse momento, os setores privados construídos a partir das privatizações do período anterior, com destaque para mineração, petróleo e petroquímica, energia elétrica e infraestrutura de transportes. Além disso, esses recursos impulsionaram a formação de poderosos conglomerados nacionais como as empresas Ambev, BRF e JBS, do setor de alimentação e bebidas.

Mais adiante, os efeitos da crise mundial de 2008 e as decorrentes mudanças no ambiente econômico internacional cobriam o preço dessa vinculação direta. Aos poucos, ficaria evidente que os traços do “ensaio desenvolvimentista” protagonizado pelos grandes fundos de pensão brasileiros, mais do que representar um alongamento das bases de financiamento da economia para diversificação da cadeia produtiva nacional, reforçaram o perfil dependente da acumulação brasileira em relação aos mercados externos e à exploração de recursos naturais. Sendo assim, desde 2014, uma série de condicionantes estruturais internos e externos<sup>44</sup> fez com que o Brasil desembocasse,

---

<sup>43</sup> O Funpresp, entretanto, só veio a ser regulamentado no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, em 2012, com o objetivo claro de se tornar o maior fundo de pensão da América Latina, o que ainda não se apresenta como uma possibilidade concreta.

<sup>44</sup> A partir de fatores políticos como o messianismo do Judiciário brasileiro em torno do combate à corrupção, manifesto na Operação Lava Jato, e do acirramento do conflito distributivo num contexto de crise econômica – dentro do qual as interpretações sociológicas apontam que uma descontente classe média deslocou-se para o campo político conservador –, a queda do governo da presidente Dilma Rousseff significou a ascensão de uma agenda de austeridade abertamente comprometida com a realização de reformas.

a partir de 2016, em uma nova agenda neoliberal ligada à ascensão de forças políticas e sociais conservadoras, e de traços abertamente autoritários. Nesse contexto, uma nova proposta de reforma da previdência, profundamente desconstitucionalizante, foi apresentada ao Congresso Nacional ainda no governo de Michel Temer.

A PEC nº 287/2016, absolutamente alinhada ao *lobby* do mercado financeiro no governo Temer, trazia novamente os mesmos argumentos draconianos sobre a insustentabilidade atuarial da previdência social, mirando diretamente na desvinculação dos benefícios ao salário mínimo nacional e propondo regras de idade e tamanho aumento do tempo de contribuição dos trabalhadores que praticamente inviabilizaria essa modalidade de aposentadoria no País ou pelo menos para os estados da federação com menor expectativa de vida. Nesse momento, pode-se dizer que o Planalto só não conseguiu aprovar a reforma porque a impopularidade das medidas cobraria um preço muito alto a senadores e deputados que pretendiam se reeleger nas eleições seguintes; portanto, o governo não conseguiu apoio suficiente para colocá-la em votação. Esse cenário, entretanto, mudaria tragicamente a partir das eleições de 2018 com a mudança da arena decisória, a partir do qual se modifica o cálculo de ponderação entre custos e benefícios em dismantelar a política previdenciária, nos moldes da teorização de Bauer e Knill (2014).

## **O desmonte em 2016-2019: a terceira reforma da previdência**

Do ponto de vista da resistência à reforma mais recente, discutida desde 2016 e aprovada em 2019, os principais atores envolvidos nas manifestações contrárias que tomaram as redes sociais e as ruas do País foram os mesmos que já haviam tentado, sem sucesso, reunir o apoio popular para barrar o golpe parlamentar-jurídico-midiático que retirou a presidenta Dilma Rousseff do poder. Além do PT e dos partidos de esquerda aliados, formavam essa linha de frente a já mencionada Anfp, o Dieese, a Auditoria Cidadã da Dívida Pública, as centrais sindicais e as organizações populares integrantes das Frentes Povo Sem Medo e Brasil Popular. No entanto, da mesma forma que o campo popular se viu prejudicado pela crise econômica desde 2014, com a classe média migrando para o conservadorismo e impossibilitando a defesa do governo contra o ilegítimo processo de *impeachment*, a oposição à reforma da previdência conseguiu tão somente barrar os flagrantes retrocessos constitucionais que constavam do projeto original da PEC nº 287, de 2016, não sendo capaz de resistir às mudanças paramétricas finalmente aprovadas no Congresso e sancionadas pela Presidência.

Diante da mais profunda crise econômica da história brasileira até então, com ampliação das taxas de desemprego e do fortalecimento do discurso antipolítica

alimentado por diversos setores da sociedade, elegeu-se um governo conservador do ponto de vista social e profundamente (neo)liberal – ou ultraneoliberal – do prisma econômico, sob a liderança de Jair Bolsonaro, que conseguiu impor sua perspectiva de austeridade a partir da retomada da pauta da previdência. Em 2019, a aprovação da proposta sob a forma da EC nº 103 – que eliminou a aposentadoria por tempo de contribuição e elevou as idades mínimas e os requisitos de concessão dos benefícios previdenciários – significou o predomínio da concepção estritamente fiscalista sobre esse debate e o retorno das estratégias ativas de desmonte da previdência social.

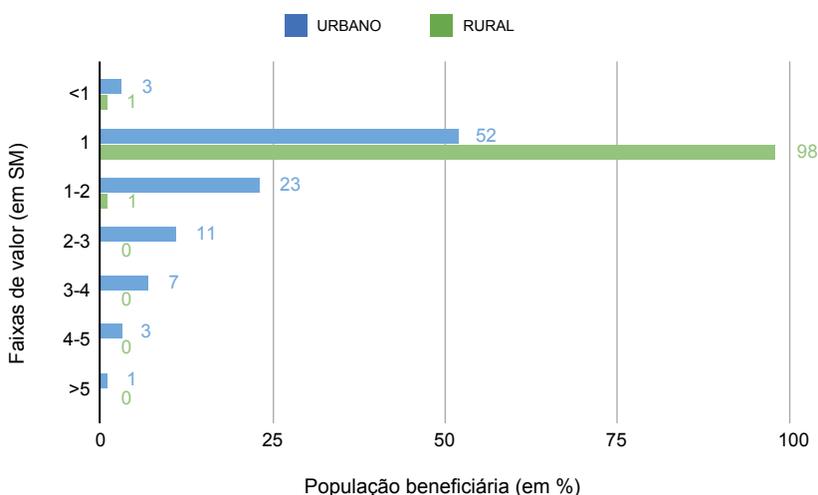
Analisando o contexto de aprovação da reforma de 2019, observa-se que o aumento da desocupação a partir de 2014 pode ter sido um dos fatores a impedir que os trabalhadores se mobilizassem contra a reforma da previdência, uma vez que a perspectiva de acessar esse direito começou a parecer cada vez mais distante. Se, por um lado, o crescimento da informalidade no mercado de trabalho significa que esses trabalhadores não recaíram em situação de pobreza imediata, por outro, trata-se de um dado extremamente preocupante ao denotar aumento da precariedade nas condições de trabalho, com a redução da cobertura ligada aos direitos garantidos pela previdência social. De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2019), em 2018, 38,3 milhões de pessoas, ou 41,5% da população ocupada do País, atuavam em uma das cinco modalidades de trabalho informal: eram empregados do setor privado e trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada; trabalhadores por conta própria ou empregadores que não contribuem para a previdência social; e/ou trabalhadores familiares auxiliares (IBGE, 2019, p. 18-19). Sendo assim, a redução das receitas previdenciárias pela alta taxa de informalidade, especialmente diante de conjunturas de crise como a atual, fortaleceu os argumentos dos apoiadores das reformas, e pode ter contribuído para a falsa narrativa de que a previdência era “um direito de poucos”. Dessa forma, enquanto os sindicatos foram progressivamente enfraquecidos – sobretudo com o fim do imposto sindical –, afastaram-se do debate os grupos sociais historicamente não contributivos, enfraquecidos e fragmentados demais politicamente para se organizar em defesa de uma previdência social solidária, nos moldes originais da Constituição Federal de 1988.

## **A importância redistributiva da previdência social**

O progressivo processo de desmonte da previdência social brasileira ignora que o RGPS é o principal mecanismo governamental de combate às desigualdades regionais, além de ter um papel fundamental para as economias da maior parte dos municípios do País, em um momento em que o reforço das aposentadorias e dos benefícios teria um imenso potencial de abrandar as consequências da crise

econômica nas escalas local e regional – tudo isso sem se tratar de aposentadorias ou benefícios “astronômicos”. Segundo dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (SPREV, 2020), o teto de benefícios pagos pelo RGPS em 2019 chegou a R\$ 6.101, muito embora a maioria deles se concentre na faixa em torno de um salário mínimo. A figura abaixo mostra a distribuição da quantidade de benefícios urbanos e rurais emitidos pelo RGPS em 2019, ano da aprovação da última reforma, por faixas de valor estipuladas a partir do salário mínimo:

**Figura 1.** Distribuição da quantidade de benefícios emitidos pelo RGPS, por clientela, segundo as faixas de valor, em 2019



Fonte: elaborado a partir de PREV (2020, p. 37).

Segundo esses dados, praticamente toda a população rural coberta pelo RGPS recebe em torno de um salário mínimo, sendo os outros 2% dela divididos nas faixas de valor adjacentes. Isso significa dizer que o trabalhador rural aposentado ou beneficiário do INSS no Brasil ganhava, em média, pouco mais de mil reais<sup>45</sup> por mês, podendo chegar a, no máximo, R\$ 2 mil<sup>46</sup> se integrasse o 1% com rendimento mais elevado. Considerando os traços históricos que caracterizam a vida no campo no Brasil, pode-se dizer que a previdência social garante hoje a manutenção de um patamar

<sup>45</sup> O equivalente a 240USD em 2019.

<sup>46</sup> O equivalente a 480USD em 2019.

mínimo de subsistência aos idosos das zonas rurais do País, sendo o principal fator de proteção contra a pobreza no campo.

Por sua vez, considerando a clientela urbana, apesar da renda média garantida pelo RGPS dobrar com relação ao campo para cerca de 23% dos beneficiários, seu nível geral não se modifica muito, como mostra a figura 1, com mais da metade dos beneficiários urbanos do RGPS (52%) situados na faixa de benefícios em torno de um salário mínimo – ou seja, ganhando os mesmos mil reais mensais que a maior parte dos beneficiários do campo. No total, 75% da clientela urbana do INSS ganhava, no máximo, dois salários mínimos – ou cerca de R\$ 2 mil, em valores de 2019. Nesse sentido, é difícil pensar que esses recursos sejam empenhados na acumulação de capital, tornando os aposentados do INSS uma classe “privilegiada” em termos de renda monetária. As faixas de valor acima de dois salários simplesmente inexistem para a clientela rural, e representam 22%, ou menos de um terço do total dos benefícios urbanos do RGPS.

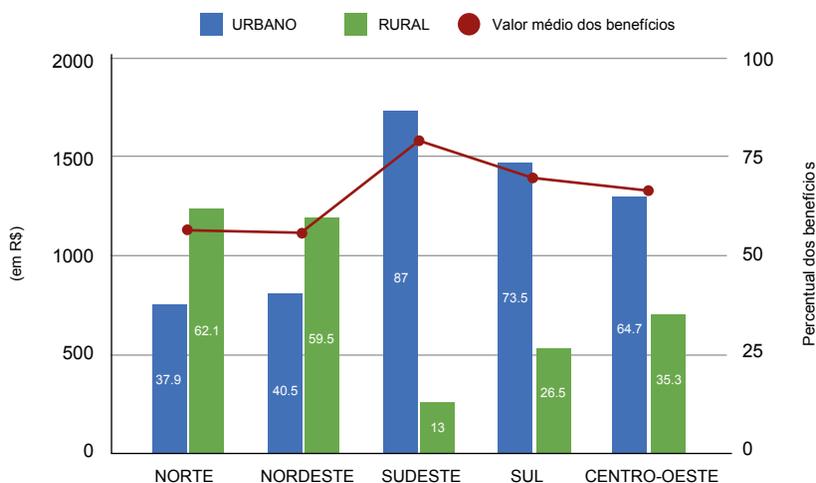
A título de comparação, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) anual de 2012 a 2017 (HOFFMAN; JESUS; ALMEIDA, 2018), a média de rendimentos da população ocupada no Brasil tem sido de R\$ 2.184. Apesar disso, considerando as variações dentro da distribuição dos rendimentos gerais da população brasileira, a mediana aponta que a faixa salarial da maior parte da população ocupada no País está em torno de R\$ 1.300 mensais. A proximidade entre o valor médio dos benefícios do RGPS e a renda média da maior parte dos trabalhadores brasileiros significa que, hoje, as aposentadorias e as pensões pagas pela previdência social funcionam como um anteparo à queda substancial da renda média da maior parte dos trabalhadores do setor privado formal que se dirigem à inatividade.

No entanto, as consequências do processo de desmonte da previdência social afetam diretamente a capacidade redistributiva dessa política social, tanto na dimensão regional quanto do ponto de vista do fomento da economia dos pequenos municípios do País. Ainda que quase inteiramente atrelada a um patamar mínimo de renda, estima-se que, entre 2005 e 2014, a previdência social rural contribuiu com ao menos um terço da redução da pobreza da população do campo. Nesse intervalo, a pobreza rural caiu de 73,78% para 49,54%, como resultado de um conjunto de melhorias nas condições de vida no campo, inclusive ligadas ao aumento dos rendimentos do trabalho de forma geral (DIEESE; ANFIP, 2017). De fato, segundo os dados do IBGE, de 1993 a 2014, a melhoria das moradias, do acesso à escolarização dos jovens e da redução do trabalho infantil foi mais intensa para as famílias rurais com aposentados, sobretudo considerando que elas partiam de patamares inferiores aos das demais famílias desse

meio no início dos anos 1990. Isso significa que a previdência rural estreitou laços de solidariedade intergeracionais no campo ao formar uma rede de proteção básica para o tecido social rural como um todo (FRANÇA, 2019).

O panorama da distribuição rural e urbana no Brasil guarda muitas aproximações com a análise regional dos dados do RGPS. O primeiro elemento que se destaca nessa comparação é o de que as regiões Norte e Nordeste, de fato, apresentam mais beneficiários rurais do que urbanos do RGPS, o que levanta a questão sobre o peso ou a importância da renda da previdência social para os municípios que as conformam. A figura abaixo apresenta a quantidade de benefícios urbanos e rurais emitidos pelo RGPS em 2019, distribuídos por região, além de apresentar seu valor médio regional:

**Figura 2.** Distribuição e Valor Médio dos benefícios do RGPS, por clientela e macrorregião do País, em 2019



Fonte: Elaborado a partir de BRASIL, 2019.

De acordo com esses dados, as regiões Norte e Nordeste apresentam uma clientela rural beneficiária do RGPS superior à clientela urbana – do contrário, majoritária em todas as demais regiões. De fato, segundo o IBGE (2017), ambas as regiões são as únicas consideradas majoritariamente rurais. O Nordeste é a região mais rural de todas, com 69% dos seus municípios sendo assim classificados, dentro dos quais vive quase um terço de toda a sua população. É também a região com menor porcentagem de municípios urbanos em relação às demais. Por sua vez, a região Norte é a segunda mais rural do País, com 65% dos seus municípios classificados

como rurais, e caracterizada por um elevado nível de isolamento, já que parcela significativa da população vive em cidades consideradas remotas com relação às regiões de influência. Como mostra a figura 2, o valor médio dos benefícios do RGPS em ambas as regiões é bastante próximo, o que reforça que a previdência rural apresenta menores rendimentos que a urbana, sendo, no mínimo, R\$ 200,00 inferior ao valor médio dos benefícios pagos nas demais regiões do País.

Enquanto no plano individual os aportes regulares do INSS garantem a reprodução diária da vida em termos de alimentação, vestimenta e saúde dos beneficiários e seus dependentes; no plano coletivo, essa renda é fundamental para as economias de armazéns, pequenos mercados, açougues, farmácias e frutarias que formam o comércio local de milhares de municípios brasileiros. De fato, o impacto da renda previdenciária e acidentária do RGPS nos serviços em geral e na cadeia de consumo local a varejo foi constatado por diferentes estudos que apontam que a previdência social é uma política pública fundamental para a promoção da economia da maior parte dos municípios brasileiros (COSTANZI; BARBOSA, 2009; CAETANO; MONASTERIO, 2014). Visando comparar o impacto do RGPS sobre o PIB municipal no Brasil, a tabela 1 apresenta a distribuição, por região, da razão formada entre o total de benefícios emitidos pelo RGPS para cada município brasileiro e o seu respectivo PIB, em 2017:

**Tabela 1.** Distribuição regional dos municípios por faixas da taxa de total de benefícios do RGPS sobre o PIB Municipal/2017 – Brasil

Região	Até 50%	50,1 a 100%	Maior que 100,1%	Número de Municípios
Norte	44,1	39,6	16,4	311
Nordeste	15,2	20,6	64,3	1.933
Sudeste	15,7	30,8	30,8	1.668
Sul	16,4	37,8	53,5	1.191
Centro-Oeste	48,6	34,9	16,5	467
Brasil	20,0	29,6	50,4	5.570

Fonte: elaboração própria a partir de IBGE (2017b) e Dataprev (2018).

Observa-se que nas regiões que proporcionalmente abrigam a maior quantidade de entes federativos municipais, Nordeste e Sudeste, a maior parte dos seus municípios

(respectivamente, 64,3% e 53,5% deles) recebeu benefícios do RGPS em montante superior ao valor do PIB municipal (maior que 100,1%). Esse cenário se repetiu para quase metade (45,8%) dos municípios da região Sul naquele ano. Considerando todo o País, 2.808 municípios brasileiros ou mais da metade do total (50,4%) tiveram ingressos de recursos via RGPS que superaram o valor do PIB municipal.

Traduzindo esse impacto em termos de alcance populacional, os dados apontam que, em todo o Brasil, a maior porcentagem dos municípios onde os recursos do RGPS superam os do PIB tem menos de 50 mil habitantes, sendo que a maioria absoluta deles – concentrada, como visto, no Nordeste e Sudeste – tem entre 3 e 25 mil habitantes. Desde a criação da seguridade social, a conformação de uma estrutura previdenciária com fontes de arrecadação bem definidas e não exclusivamente baseadas na lógica contributiva conformou um sistema que, apesar de continuamente sob ameaça das políticas de austeridade, está longe de atender somente a uma parcela privilegiada dos trabalhadores. De fato, a grande maioria dos municípios brasileiros vive com recursos que têm origem na previdência social. Segundo França (2019, p. 36), “Não fossem os benefícios pagos mensalmente a aposentados e a pensionistas, principalmente no meio rural dos pequenos municípios, já teria se instalado uma situação de calamidade na maioria das cidades brasileiras”.

## **A previdência privada e a financeirização por juros no Brasil**

A despeito desse cenário, a segunda hipótese explicativa para a aprovação de sucessivas reformas é que a adoção de regras mais restritivas de acesso e o rebaixamento dos benefícios da previdência social têm funcionado como elementos de incentivo à migração e crescimento da chamada previdência complementar (ou privada), que surge como alternativa de geração de poupança previdenciária aos trabalhadores de maior poder aquisitivo, diretamente vinculada ao desenvolvimento da financeirização no País nas últimas décadas. Nesse caso, é possível identificar que a expansão das estratégias privadas de bem-estar, conforme apontado por Jacobs e Weaver (2015), torna-se um dos elementos explicativos que reforçam a tendência de sucessivas reformas da previdência social no caso brasileiro.

As Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), organizadas por empresas patrocinadoras, e as Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC), acessíveis ao público geral, são investidores institucionais de um sistema no qual a poupança previdenciária dos trabalhadores, que de outra forma poderia estar pulverizada individualmente, integra fundos geridos profissionalmente para a sua capitalização. O objetivo é a valorização dessa carteira de ativos, proporcionando rendimentos suficientes para o pagamento dos compromissos previdenciários

assumidos por essas entidades com cada um dos participantes, além de, no caso das EAPC, remunerar também seus bancos e seguradoras gestoras. Nesse sentido, grande parte dos argumentos em defesa da adoção de regimes de capitalização, não apenas no Brasil, mas também no mundo, giram em torno da presumida vinculação direta entre previdência privada e a formação de poupança nacional para o desenvolvimento (ORSZAG; STIGLITZ, 2001).

De fato, a temporalidade dos recursos previdenciários em regimes de capitalização é fortemente aderente à dinâmica financeira porque se baseia na concentração e na valorização de capitais que, a princípio, só precisam retornar a seus investidores no longo prazo, sob a forma de aposentadorias e pensões. Além disso, a conformação de grandes fundos a partir da fusão de investidores de menor porte proporciona uma dinâmica extremamente favorável à acumulação financeira porque aumenta a liquidez, a diversificação dos ganhos e a troca de informações entre os agentes capitalistas ao mesmo tempo que reduz os custos e os riscos individuais de transação (GUTTMAN, 2008). Dadas as condições de emergência do “espaço financeiro mundial” (FIORI, 2017) a partir das tecnologias que viabilizaram a rápida circulação de capital, as entidades de previdência complementar despontaram como os protagonistas da chamada “globalização financeira” (CHESNAIS, 1996), e se consolidaram no começo do século XXI como gestores de parcela substancial do estoque de riqueza financeira mundial, sendo detentores de trilhões de dólares (OLIVEIRA; CIOFFI; CONTI, 2017).

A magnitude desses grandes atores e a temporalidade privilegiada dos seus balanços contábeis trazem consigo o debate acerca da capacidade de *funding* desses investidores, ou seja, do potencial que eles têm de viabilizar o financiamento corporativo e estatal via mercado de capitais. Para além de reunir montantes expressivos de recursos, a perspectiva de longo prazo dos fundos previdenciários permite que eventuais perdas momentâneas na esfera da valorização possam ser compensadas mais adiante, sem prejudicar o balanço atuarial dessas entidades e os compromissos firmados com os clientes. Assim, teoricamente, os recursos previdenciários seriam ativos financeiros mais habilitados a enfrentar riscos e a realizar investimentos que tanto apresentam maior nível de incerteza quanto proporcionam retornos mais elevados, por meio da aquisição de ativos menos líquidos de longo prazo. Desse ponto de vista, as entidades ligadas à previdência complementar, mais do que as famílias ou demais categorias de investidores de menor porte, teriam maior capacidade de adquirir ações de empresas (públicas ou privadas) que buscam empréstimos em bolsas de valores, ao oferecer ações, títulos de dívida corporativa ou cotas de fundos de investimento coletivos.

Selam-se aí nexos financeiro patrimoniais entre os fundos de pensão [e, também, as entidades abertas de previdência complementar] e múltiplos ramos da indústria e do setor público, conferindo funcionalidade econômica, do ponto de vista do financiamento do desenvolvimento econômico, aos regimes de previdência. (OLIVEIRA; CIOFFI; CONTI, 2017, p. 17, colchetes da autora).

Em todo o mundo, como as maiores entidades de previdência complementar estiveram ligadas a empresas criadas em fases de grande dinamismo econômico, as EFPC, ou fundos de pensão, estiveram historicamente no centro desse debate, sendo vistas como importantes financiadores nacionais, inclusive no caso brasileiro – a exemplo, como vimos, da Petros, da Previ e da Funcef. Embora o processo constituinte e o resultado da Carta de 1988 tenham fortalecido a estrutura da previdência social no âmbito da seguridade, a partir da década de 1990, o constante questionamento sobre a viabilidade do seu conteúdo social vai representar terreno fértil para um expressivo padrão de crescimento e de concentração do mercado de previdência privada. As constantes mudanças paramétricas das sucessivas reformas a partir de então e a criação, em 2001, do VGBL<sup>47</sup> são importantes fatores de impulso ao crescimento desse tipo de “produto financeiro previdenciário”. Ainda que durante os governos de 2003 a 2016 a ênfase da estratégia governamental fosse direcionar os investimentos dos grandes fundos de pensão para áreas econômicas estratégicas, a previdência aberta seguiu crescendo no período, e a taxas maiores do que as do segmento fechado (CONTI, 2016b).

De fato, do ponto de vista da capitalização de seu patrimônio, os dados disponibilizados pelas entidades de previdência privada demonstram que, historicamente, tais entidades abertas ou fechadas investem seus ativos majoritariamente em renda fixa – especialmente em títulos públicos, remunerados de acordo com as taxas de juros vigentes. De acordo com a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA, 2020), o perfil de atuação das entidades de previdência privada é tão conservador quanto o dos fundos de investimentos

---

<sup>47</sup> Apesar da existência da chamada previdência tradicional e do Plano Gerador de Benefício Livre (PGB), o Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL) tem sido o grande destaque do mercado de seguros de acumulação, dominando mais de 90% do mercado de previdência privada aberta atualmente (SUSEP, 2020). Além dos incentivos fiscais em torno dos planos de previdência privada, a portabilidade autorizada pela Circular 338/2007 da Susep às entidades de caráter aberto é outro elemento que tem contribuído para o crescimento desse segmento, sobretudo ao aproximá-lo de um investimento financeiro tradicional.

do mercado financeiro e de capitais brasileiro. Trata-se de uma vultosa poupança que se refugia nos investimentos mais seguros, com pouca propensão de atuar como financiamento de longo prazo para empresas e iniciativas que contribuam para o crescimento e diversificação da economia. Além disso, o elevado nível de concentração desse mercado indica que a tendência é que esse perfil de gestão se mantenha ao longo do tempo, a despeito do crescimento dos seus montantes, que, em teoria, permitiriam sua alocação em iniciativas mais arriscadas e no fomento ao setor produtivo nacional.

Como visto na seção anterior deste texto, a única exceção a esse padrão ocorreu entre 2004 e 2014, período do chamado “ensaio desenvolvimentista dos fundos de pensão brasileiros”, em que Previ, Petros e Funcef alocaram a maior parte das suas carteiras de investimentos em renda variável, notadamente nos setores bancário, de mineração, petróleo e petroquímica, energia elétrica e infraestrutura de transportes. Entretanto, antes e depois desse período, os “três grandes” voltaram a reproduzir o mesmo padrão conservador dos investimentos que caracteriza o conjunto das entidades fechadas (CONTI, 2016; PERNASETTI, 2021).

A complexidade da política previdenciária nesse período está no fato de que, em paralelo a essa tentativa de direcionamento político do capitalismo nacional, os governos do PT ampliaram a cobertura da previdência social, com destaque para o crescimento do segmento rural, e de seus efeitos redutores das desigualdades regionais, ao passo que os ganhos reais assegurados pela política de valorização do salário mínimo, bem como as estratégias focalizadas de transferência de renda, consolidaram, na previdência social, uma importante frente de combate à pobreza e promoção de qualidade de vida para os estratos de menor renda da população. Entretanto a contradição entre o fortalecimento das políticas sociais diante de uma lógica de preservação de ganhos das esferas financeiras e de expansão da bancarização e do crédito no Brasil desembocou no que parte da literatura tem chamado de “financeirização das políticas sociais” (LAVINAS, 2017), caracterizado pelo aumento do endividamento individual e familiar, vinculado ao movimento de expansão da demanda agregada da economia. Esse é um dos fatores que convergem para explicar como o cenário de crise em múltiplas dimensões que se acirra a partir de 2016 no País conseguiria rapidamente reverter os ganhos sociais do período anterior.

Em termos de panorama do crescimento da previdência complementar no Brasil, seus atuais recursos, que somam R\$ 1,95 trilhão, equivalem a 27% do PIB nacional de 2019. Segundo o Portal da Transparência do Governo Federal, o orçamento da

previdência social executado para o mesmo ano foi de R\$ 668,9 bilhões<sup>48</sup>, o que significa dizer que a previdência privada atualmente reúne recursos quase três vezes maiores do que os destinados a cobrir o sistema de previdência social. De 2010 a 2019, considerando ambos os seus segmentos, a previdência complementar brasileira teve um crescimento de mais 140%, a uma taxa média de 15,6% ao ano (BRASIL, 2019). Não obstante, trata-se de quase R\$ 2 trilhões distribuídos em dois mercados de tamanho similar, que, por sua vez, estão bastante concentrados em 10 das 337 entidades que compõem atualmente esse universo. Enquanto 5 entidades concentram 43,3% do mercado das EFPC, outras 5 instituições reúnem o equivalente a mais de 90% do mercado das EAPC. Isso se desdobra em uma grande discrepância entre os ativos dos maiores fundos de pensão do País e os montantes à disposição dos bancos que atuam no sistema de previdência privada brasileiro, como mostra a tabela abaixo:

**Tabela 2.** Ativos totais das cinco maiores entidades de cada segmento da previdência complementar

Ativos das 5 maiores entidades (R\$ em bilhões)				
	EAPC		EFPC	
1	BRASIL PREV SEGUROS E PREVIDÊNCIA S/A	289,3	PREVI	207,9
2	BRASESCO VIDA E PREVIDÊNCIA S/A	227,4	PETROS	88,6
3	ITAÚ VIDA E PREVIDÊNCIA S/A	213,31	FUNCEF	70,9
4	CAIXA VIDA E PREVIDÊNCIA S/A	76,97	FUNCESP	31,9
5	ZURICH SANTANDER BRASIL SEGUROS E PREVIDÊNCIA	53,96	FUNDAÇÃO ITAÚ UNIBANCO	28,3

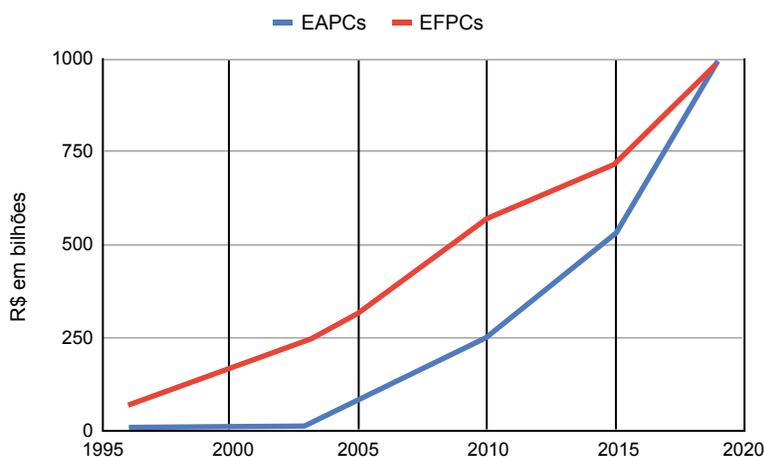
Fonte: Fenaprevi (2019) e Abrapp (2019).

A grande diferença em termos de patrimônio entre as entidades abertas e fechadas implicou, a partir de 2019, uma mudança de cenário que já vinha se desenhando no horizonte: nesse ano, os ativos dos planos privados de previdência individual (R\$ 1,01 trilhão) superaram, pela primeira vez na história, os ativos dos fundos de pensão (R\$ 991,5 bilhões) (BRASIL, 2019).

O gráfico da figura 3 sintetiza os dados disponíveis para o intervalo entre 1995 e 2019 e compara o crescimento do patrimônio de ambos os segmentos da previdência complementar:

<sup>48</sup> O que equivalia, em 2019, a aproximadamente US\$ 160 bilhões.

**Figura 3.** Anfip Trajetória histórica dos ativos EAPC e EFPC (1995 – 2019) em R\$ bilhões



Fonte: Pernasetti, 2021, p.292.

Desde o surgimento formal da previdência complementar no País até o ano de 2018, o segmento fechado reunia montantes anuais superiores aos do segmento aberto. No entanto, a velocidade de crescimento deste, na última década, foi muito superior à das entidades fechadas: enquanto os fundos de pensão cresceram 73% nesses dez anos, quase dobrando de tamanho, as EAPC cresceram 304% – ou seja, quadruplicaram seu patrimônio (PERNASETTI, 2021). Cabe ressaltar que a maior parte desses planos está ainda em fase de acumulação, o que significa que esse aumento exponencial de patrimônio não tem se revertido, na prática, em maiores aposentadorias para essa parcela dos trabalhadores brasileiros.

Em termos gerais, de 2003 a 2010, ambos os segmentos cresceram de maneira similar, com os fundos de pensão superando ligeiramente o crescimento da previdência aberta. De 2010 a 2015, a taxa de crescimento das EFPC apresentou uma ligeira queda, recuperando o padrão anterior a partir de 2015. No entanto, o destaque é o nível de crescimento da previdência privada aberta a partir de 2015 (mais de 20% ao ano), que, em 2019, pela primeira vez na história, supera o patrimônio dos fundos de pensão. As explicações para esse fenômeno estão no incentivo que as sucessivas reformas da previdência social representaram à migração para a previdência privada, e na aliança entre esses investidores institucionais e a lógica da financeirização por juros predominante no País desde a estabilização econômica e criação do Plano Real.

Desde os anos 1990, consolidou-se no Brasil um modelo de condução macroeconômica que se transformaria em um importante mecanismo de transferência direta de renda do Estado para o rentismo detentor de títulos públicos, devido ao pagamento de altos juros. Diferentemente do padrão de desenvolvimento dos mercados de capitais dos países do capitalismo central, a financeirização brasileira tem sido marcada pela grande concentração dos investimentos em ativos de renda fixa, a qual por sua vez, tanto tem acelerado o cenário de crescimento da dívida pública nacional quanto esterilizado o potencial de desenvolvimento e de diversificação do setor produtivo da economia, reforçando a desindustrialização brasileira. Tendo em vista a análise dos investimentos realizados por EAPC e EFPC, pode-se afirmar que, embora exista uma sólida poupança previdenciária dos trabalhadores brasileiros, que cresceu significativamente nos últimos 30 anos, esses recursos estão majoritariamente aplicados em títulos públicos de curto prazo, que alimentam a engrenagem de reprodução da dívida pública nacional e não têm se revertido em impulso ao crescimento econômico e desenvolvimento nacional.

Para os defensores das reformas que, pelas mudanças de regras, restringem cada vez mais a cobertura da previdência social e miram no modelo chileno de capitalização, declaradamente questionando a manutenção do piso constitucional vinculado ao salário mínimo nacional, cada vez que o sonho de se aposentar pelo INSS parece mais distante dos trabalhadores, aumenta a possibilidade de que aqueles que têm condições de poupança migrem para a previdência privada. Tais montantes, ao invés de financiar o crescimento econômico e a geração de novos empregos por meio do setor produtivo, permanecem alocados em títulos públicos remunerados pelas altas taxas de juros brasileiras. Nessa dinâmica, as sucessivas reformas e o desmantelamento da previdência social servem ao reforço da acumulação privada, especialmente às instituições financeiras gestoras desse patrimônio, e amplia-se cada vez mais o maior gasto do orçamento público federal que são os encargos da dívida pública nacional.

## **Considerações finais**

As duas hipóteses avançadas para explicar por que se estabeleceu um padrão de sucessivas reformas da previdência no Brasil da Nova República articulam-se em uma reflexão sobre como uma estrutura previdenciária baseada na cidadania regulada pelas relações formais de trabalho reproduziu uma lógica de estratificação de direitos entre os trabalhadores brasileiros. A despeito das diretrizes de universalização contidas na Constituição Federal de 1988, tal estratificação vai se reatualizar no contexto de expansão das dinâmicas financeiras no País, com o avanço da previdência privada

nas últimas décadas. Trata-se de uma engrenagem que vincula previdência, fundo público e financeirização por juros, desembocando em reformas que favorecem a acumulação rentista, e que poderiam angariar enorme oposição e resistência popular caso a profunda estratificação social brasileira fosse tão desfavorável à defesa de concepções políticas solidárias e redistributivas.

Se historicamente, como visto, a previdência é um tema que nasce com uma feição liberal e mutualista no Brasil, a centralização estatal logo vai atuar no sentido do reforço da lógica da capitalização, o que faz com que o tema acompanhe as transformações do capitalismo nacional em uma perspectiva sempre restrita a frações de trabalhadores formais, predominantemente urbanos do País. Nesse sentido, as lutas pela consolidação da seguridade social representam uma vitória da cidadania e uma exceção a esse padrão, que logo vai se reatualizar a partir da estreita vinculação com a esfera da valorização financeira, marcada por um perfil conservador – uma vez que o Brasil historicamente tem praticado juros elevadíssimos – que remuneram os investidores da renda fixa, fomentando a máquina de reprodução da dívida pública nacional. Nesse sentido, a estrutura previdenciária que sempre privilegiou os trabalhadores do mercado formal em detrimento dos informais (que, em grande medida, descendem de uma sociedade escravagista e patriarcal) encontra na dinâmica da financeirização por juros uma nova força propulsora em termos de manutenção dessas desigualdades. Em um contexto político dominado pelo pensamento neoliberal e pelos imperativos da austeridade fiscal, o tação da redução dos gastos sociais recai prioritariamente sobre a previdência que, no âmbito da seguridade, conforma o segundo maior gasto do orçamento público federal, sem que sejam considerados seus efeitos redistributivos e de combate às múltiplas desigualdades.

Nesse sentido, é possível dizer que, aos moldes da teorização de Pierson (1996), o Brasil da Nova República tem assistido a um desmonte sistêmico da previdência social. Trata-se de uma estratégia que prioriza os constrangimentos fiscais ao mesmo tempo que desestrutura a solidariedade social e as coalizões estabelecidas em torno dessa política, em um movimento lento e constante. Ao passo que se enfraquece a previdência social, reforça-se a previdência complementar para todos os trabalhadores com a mínima capacidade de poupança, e esses recursos são majoritariamente aplicados em títulos da dívida pública nacional devido ao custo de oportunidade dos altos juros praticados – pressionando, novamente, o orçamento público federal. De fato, o pagamento de juros, encargos e amortizações abocanha a maior parcela do fundo público, e a remuneração ao rentismo escancara a transferência direta dessa renda pública para a acumulação privada.

Resistir à sucessiva dilapidação da previdência enquanto direito e mecanismo de redistribuição de renda quando ela é predominantemente vista como seguro social de trabalhadores formais e urbanos – e, ao mesmo tempo, mostra-se profundamente aderente à dinâmica financeira – implica problematizar a lógica que predomina sobre os ganhos financeiros no Brasil: disputar uma concepção de EBS capaz de operar a redistribuição do produto nacional e, com isso, redirecionar os fundos previdenciários para o financiamento de médio-longo prazo da economia. Tal tarefa certamente não pode depender de um mercado de capitais desregulado, mas sim da formulação de um projeto de desenvolvimento nacional capaz de influenciar a alocação desses recursos, fortalecer o setor produtivo e gerar empregos via mudanças nas políticas sociais, monetária e cambial. O desafio, portanto, é o de recuperar na narrativa política geral a concepção da previdência como direito universal e como mecanismo redistributivo fundamental, com potencial de fomentar um ciclo virtuoso em que a poupança previdenciária dos trabalhadores e os recursos tributários do País financiem o crescimento, os empregos e a ampliação da cobertura de direitos aos trabalhadores informais e precarizados.

## Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS. *Consolidado Histórico de Fundos de Investimento, Dados e Estatísticas*. Rio de Janeiro: ANBIMA, dez. 2020. Disponível em: [https://www.anbima.com.br/pt\\_br/informar/estatisticas/fundos-deinvestimento/fundos-de-investimento.htm](https://www.anbima.com.br/pt_br/informar/estatisticas/fundos-deinvestimento/fundos-de-investimento.htm). Acesso em: 28 jan. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. *Consolidado Estatístico*. São Paulo: ABAPP, out. 2019. Disponível em: <http://www.abrapp.org.br/Paginas/consolidadoestatistico.aspx>. Acesso em: 29 out. 2021.

AURELIANO, L. M.; DRAIBE, S. M. A especificidade do Welfare State brasileiro. *In: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. Comissão Econômica para América Latina e Caribe. Projeto: A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Reflexões sobre a natureza do bem-estar*. v. 1. Brasília, DF: MPAS; CEPAL, 1989. p. 86-178.

BAPTISTA, T. W. F. Seguridade social no Brasil. *Revista do Serviço Público*, [s. l.], v. 49, n. 3, p. 99-119, 1998.

BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Previdência e Trabalho SPREV. *Relatório Gerencial da Previdência Complementar*. Brasília, DF: Ministério da Economia, dez. 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dadosabertos/previdencia-complementar/surpc\\_rlgelr\\_19.12b.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dadosabertos/previdencia-complementar/surpc_rlgelr_19.12b.pdf). Acesso em: 27 jan. 2021.

BRUNO, M. *et al.* Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. *Revista de Economia Política*, [s. l.], v. 31, n. 5, p. 730-750, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000500003>. Acesso em: 29 out. 2021.

CAETANO, M. A.; MONASTERIO, L. M. Previdência social e desigualdade regional no Brasil: uma abordagem multiescalar. *Texto para discussão 1992*. Brasília, DF: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

CARDOSO JR., J. C. P.; JACCOUD, L. B. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L.; SILVA, F. B. *et al.* *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília, DF: IPEA, 2009. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3234/1/Livro\\_Questao\\_Social.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3234/1/Livro_Questao_Social.pdf). Acesso em: 29 out. 2021.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CONTI, B. Os fundos brasileiros de previdência complementar: segmentações analíticas e estudos preliminares sobre a alocação de seus recursos. *Texto para Discussão 2175*. Brasília, DF: Rio de Janeiro: Ipea, 2016a. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/129897/1/848514130.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2021.

CONTI, B. Previ, Petros e Funcef: uma análise da alocação das carteiras das três maiores entidades brasileiras de previdência complementar (2003-2013). *Texto para discussão 2216*. Brasília, DF: Rio de Janeiro: Ipea, 2016b. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2216.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2216.pdf). Acesso em: 28 jan. 2021.

COSTANZI, R. N.; BARBOSA, E. D. A previdência social e a distribuição de renda intermunicipal. In: BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social 2003-2009*. Brasília, DF: MPS, 2009. p. 94-112.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Previdência: reformar para excluir?* Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília, DF: DIEESE/ANFIP; 2017. 48 p. (Documento síntese).

FAGNANI, E. Direitos sociais no fio da navalha. *In: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. S. (coord.). 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social.* Brasília, DF: ANFIP, 2008. v. 20. p. 23-44.

FEDERAÇÃO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA PRIVADA E VIDA. Caderno de Cobertura de Pessoas, Planos de Acumulação. *Estatísticas FenaPrevi.* Rio de Janeiro: FenaPrevi, 2019. Disponível em: <https://fenaprevi.org.br/estatisticas.html>. Acesso em: 29 out. 2021.

FERNANDES, F. *Circuito fechado: quatro ensaios sobre o “poder institucional”.* São Paulo: Hucitec, 1976.

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. *In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (org.). Poder e dinheiro: uma economia política da globalização.* 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, [1997] 2017. p. 87-147.

FLEURY, S.; ALVES, R. Reforma previdenciária no Brasil em três momentos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 6, p. 979-1022, 2004.

GENTIL, D. L. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – Análise financeira do período 1990 2005.* 2006. 358 f. 2006. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

GIAMBIAGI, F.; MENDONÇA, J. L. O.; ARDEO, V. L. Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, [s. l.], v. 34, n. 3, p. 365-418, 2004.

GOMES, Â. C. *A invenção do trabalhismo.* 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GUTTMANN, R. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 82, p. 11-33, 2008.

HOFFMAN, R., Jesus, J. G., & Almeida, S. S. P. (2018). *A distribuição da renda no Brasil conforme a PNAD: 1995-2017*. Texto para Discussão, n. 45. Disponível em Acesso em Jan 26, 2021, <https://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2018/08/PNAD9517H-1.pdf>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. 130 p.

JARDIM, M. A. C. “Domesticação” e/ou “moralização do capitalismo” no governo Lula: inclusão social via mercado e via fundos de pensão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 123-159, 2009.

LANZARA, A. P. O Seguro Social e a Construção da Proteção do Trabalho no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 61, p. 463-502, 2018.

LAVINAS, L. *The takeover of social policy by financialization*. New York: Palgrave Macmillan US, 2017.

MARSHALL, T. H. *Citizenship and social class*. New York, NY: Cambridge, 1950.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. Previdências dos trabalhadores dos setores público e privado e desigualdade no Brasil. *Economia Aplicada*, [s. l.], v. 18, p. 603-623, 2014.

NACZYK, M.; PALIER, B. Feed the beast: Finance capitalism and the spread of pension privatisation in Europe. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE SOCIETY FOR THE ADVANCEMENT OF SOCIO-ECONOMICS, 26., 2014, Chicago. *Anais* [...]. Chicago: SASE, 2014. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2551521](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2551521). Acesso em: 29 out. 2021.

OLIVEIRA, G. C.; CIOFFI, F.; CONTI, B. Os Fundos de pensão e o financiamento de longo prazo no Brasil: possibilidades e limites. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 28, n. 1 (51), p. 16-41, 2017.

OLIVEIRA, J. A.; TEIXEIRA, S. M. F. *(Im)previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Abrasco, 1989. 360 p.  
ORSZAG, P. R.; STIGLITZ, J. E. Rethinking pension reform: Ten myths about

social security systems. In: HOLZMANN, R.; STIGLITZ, J. (org.). *New ideas about old age security: toward sustainable pension system in the 21<sup>st</sup> Century*. Washington, D.C.: The World Bank, 2001. p. 17-56.

PERNASETTI, F. *Miragens do Amanhã: Previdência e rodadas de neoliberalização no Brasil do pós-1988*. 2021. Tese (Doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

PIERSON, P. Introduction: investigating the Welfare State at century's end. In: PIERSON, P. (ed.). *The new politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 1-16.

PIERSON, P. *The new politics of the Welfare State*. World Politics, [s. l.], v. 48, n. 2, p. 143-179, 1996.

PINHEIRO, R. P.; PAIXÃO, L. A.; CHEDEAK, J. C. S. *Regulação dos investimentos nos fundos de pensão: evolução histórica, tendências recentes e desafios regulatórios*. Revista de Previdência da UERJ, Rio de Janeiro, n. 3, p. 14, 2005.

PINHO, C. E. S. Estado de bem-estar social e “comunidades epistêmicas da austeridade fiscal” no Brasil: de Lula da Silva a Jair Bolsonaro (2003-2020). *Sociedade e Estado*, [s. l.], v. 36, n. 1, p. 195-216, 2021.

SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

VALADARES, A. A.; GALIZA, M. Previdência rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso. *Nota Técnica*, n. 25. Brasília, DF: Ipea, 2016.

VIANNA, L. *A transição: da Constituinte à sucessão presidencial*. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

VIANNA, L. W. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.