

# XXV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

Artigo submetido às sessões ordinárias

## Área 7: ESTADO, TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**“Dominância Financeira e o desmonte do Sistema Público de Previdência Social no Brasil”**

**Denise Lobato Gentil**

### **Resumo**

O artigo objetiva interpretar a financeirização da Previdência no Brasil. Para isso, identifica os anos 2017-2020 como uma fase de ultra neoliberalismo e aprofundamento da dominância do capital financeiro. Inicialmente, descreve o processo de financeirização no mundo. Em seguida, trata das particularidades do Brasil, abordando a submissão da política social, da dívida pública, do mercado de terras e *commodities* à lógica da financeirização. A análise se aprofunda na financeirização da Previdência, expondo os agentes que lideraram a reforma de 2019. Por fim, aponta as novas regras da Previdência e apresenta números dramáticos da exclusão social do futuro próximo.

**Palavras-chave:** Financeirização, neoliberalismo, Reforma da Previdência.

**Abstract:** The article aims to examine the financialization of Social Security in Brazil. It identifies the period 2017-2020 as a deepening dominance of financial capital. Initially, it describes the financialization process in the world. Then, it deals with the Brazilian peculiarities, pinpoint the submission of social policy, public debt, the land market and commodities to the logic of financialization. The analysis goes deeper into the financialization of Social Security, exposing the agents who led the 2019 reform. Finally, the article points to the new Social Security rules and presents dramatic numbers of social exclusion in near future.

**Key-words:** Financialization, Neoliberalism, Pension Reform.

## **“Dominância Financeira e o desmonte do Sistema Público de Previdência Social no Brasil”**

**Denise Lobato Gentil<sup>1</sup>**

### **1. Introdução: A ruptura do pacto civilizatório e suas origens**

Os anos 2017-2020 passarão para a história do Brasil como uma fase de implacável destituição do Estado Democrático de Direito. A ruptura do pacto civilizatório que estava amparado pela Constituição Federal de 1988 foi tão violenta que a vida da ampla maioria dos trabalhadores do país está definitivamente ameaçadas pela ausência de um horizonte minimamente digno.

A brutalidade desse retrocesso tem múltiplas dimensões. Uma delas, porém, notabilizou-se pelo monumental colapso: o desmantelamento do sistema de proteção social. Faltou pouco para que o capítulo da “Ordem Social” da Constituição Federal se tornasse uma página em branco para a classe trabalhadora.

O passo inicial importante para a análise da demolição de direitos sociais no passado recente é identificar que esse processo, não obstante os avanços no combate à exclusão social, foi fruto do refluxo progressivo dos projetos da esquerda nos governos petistas. Durante os 13 anos de exercício do poder foi crescente a influência das forças conservadoras, até culminar, em 2016, no golpe parlamentar que destituiu a Presidente Dilma Rousseff. Em seguida, veio o fracasso das forças progressistas na disputa eleitoral de 2018. Essa derrota política, de consequências históricas inacabadas, colocou no poder um candidato de extrema direita e sua agenda ultraliberal de tendência autoritária e anticivilizatória. O diagnóstico deste cenário permanece em aberto, porém, é fundamental compreender que o fenômeno tem raízes mais profundas e está longe de ser circunscrito a fatores políticos locais e de se vincular a um curto período histórico.

É preciso identificar esse processo como parte integrante do aprofundamento da dinâmica neoliberal, que conduziu a um movimento mundial de hipertrofia da esfera financeira e fortalecimento de seus agentes políticos e institucionais.

Por financeirização ou dominância financeira entende-se a existência de um ambiente macroeconômico e estrutural onde as alternativas de liquidez são mais atrativas, em termos de risco e rentabilidade, do que o investimento produtivo. Os recursos

---

<sup>1</sup> Doutora em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IE/UFRJ, Professora do IE/UFRJ e pesquisadora do Grupo de Pesquisa Financeirização da Política Social.

disponíveis para investimento passaram a ser alocados preferencialmente em ativos financeiros, não importando os impactos negativos que essa decisão possa causar, como o baixo e instável crescimento econômico, aumento da frequência das crises financeiras, elevação das taxas de desemprego, aumento da concentração pessoal e funcional da renda e a conseqüente deterioração das finanças públicas, tanto pela queda da arrecadação fiscal quanto pelo aumento das despesas financeiras do Estado (BRUNO, 2017; 2019). Uma de suas mais graves implicações foi a captura dos Estados nacionais pelos interesses das finanças, que passaram a pautar a política econômica e a definição do orçamento público, a despeito das necessidades dos demais setores da economia.

A dominância do capital financeiro submeteu todas as relações econômicas, políticas e sociais, assim como todas as esferas da vida e, ao mesmo tempo, abalou o funcionamento das regras democráticas que haviam sido estabelecidas no período pós-guerra. A hegemonia das finanças alterou completamente a lógica subjacente à economia industrial e se firmou no mundo com o acúmulo de tensões e problemas: governos antidemocráticos eleitos pelo voto, especulação financeira desenfreada, endividamento das famílias, aprofundamento da desigualdade social, terrorismo, xenofobia, racismo, homofobia, misoginia, violência e repressão estatal, perseguição e extermínio das populações marginalizadas, destruição ambiental e intolerância religiosa.

Essa dinâmica alcançou a periferia e se instalou nas entranhas da economia brasileira. No Brasil, esse processo tem início nos anos 1980, se aprofunda nas décadas 1990-2000 e ganha radicalidade a partir de 2015. A força do capital financeiro trouxe consigo o exaurimento do protagonismo dinâmico do capital investido em setores produtivos, provocando desdobramentos estruturais profundos expressos na desindustrialização, concentração da produção em commodities (LEITE, 2019), devastação do meio ambiente, desregulamentação do mercado de trabalho, desmantelamento do Estado de bem-estar social e privatização de serviços públicos essenciais à população carente. Todas essas mudanças ocorreram com o amplo apoio da elite econômica do país e de suas redes de apoio no interior do Estado.

Não é fruto, portanto, de um quadro de crise fiscal conjuntural e de seu remédio amargo, como as forças conservadoras querem fazer crer. Como define Barreto (2019), desde os anos 1990, o eixo da acumulação se deslocou (em volume e protagonismo), de maneira irreversível, para a esfera do capital financeiro. A dominância financeira passou a ser o novo padrão sistêmico de riqueza no capitalismo (BRAGA, 1985; BRAGA et al.,

2017) e, conforme Krippner (2012, p. 4), deve ser entendida como “a tendência de o lucro ser produzido na economia cada vez mais através dos canais financeiros em detrimento das atividades produtivas”. Nesse regime de crescimento liderado pelas finanças (AGLIETTA, 2000; BOYER, 2000) o compromisso keynesiano com o crescimento e o estado de bem-estar social dá lugar à desaceleração econômica e à restrição de direitos sociais.

Não somente as empresas do setor financeiro aumentam sua participação no PIB, mas os juros, dividendos e ganhos de capital das empresas não financeiras superam aqueles provenientes dos investimentos produtivos. Essa transformação estrutural do capitalismo contemporâneo é uma expressão de classe, um mecanismo de controle e uma racionalidade associada ao capitalismo do final do século XX e do século XXI (VAN DER ZWAN, 2013).

Evidentemente que a disseminação global da financeirização está ligada à propagação de ideias e práticas neoliberais – desregulamentação dos fluxos de capital externo, taxas de juros elevadas, austeridade fiscal, que são políticas de apoio à financeirização. Alguns autores argumentam que a financeirização tem sido o principal motor do neoliberalismo, enquanto outros identificaram a causalidade inversa. As finanças assumiram o Estado e as instituições do Estado keynesiano (VAN DER ZWAN, 2013). Fizeram surgir imperativos financeiros como o valor do acionista (*shareholder value*), que passou a ser o princípio orientador do comportamento corporativo, provocando importantes mudanças dentro das economias avançadas e periféricas. Por este princípio, os ganhos financeiros das empresas não são reinvestidos nas instalações produtivas, mas ao contrário, são distribuídos aos acionistas por meio de pagamento de dividendos e recompra de ações, mesmo que para isso seja necessário reduzir a taxa de acumulação de capital fixo. No plano setorial, a financeirização submete os setores diretamente produtivos, como a indústria, às pressões e exigências de rentabilidade do setor bancário-financeiro.

A questão central é que a natureza da acumulação transformou-se irreversivelmente nos países da Europa, Estados Unidos e na periferia, provocando a redução da renda e do poder de barganha da classe trabalhadora, tornando cada vez mais inviável a manutenção do Estado de bem-estar social, inclusive nos países de governos socialdemocratas, que passaram a apoiar o programa neoliberal. Estudos mostram que, em nível industrial, o aumento da parte do lucro em detrimento da parte dos salários no

valor adicionado nas economias centrais é uma característica de novo regime de acumulação capitalista (PUTY, 2018).

No Brasil, a financeirização remodelou toda a estrutura produtiva em pouco mais de duas décadas situadas entre o final do século XX e início do XXI, reprimarizando a economia brasileira e hipertrofiando o setor de serviços, onde estão incluídos os serviços financeiros, seguros e relacionados (IBGE, Contas Nacionais). Por consequência do poder das finanças, a política social foi retrocedendo com relação aos padrões arduamente alcançados no período pós-ditadura e tidos como parte importante da frágil democracia. A agenda neoliberal de reformas – adotada inclusive nos governos de centro-esquerda petistas que aderiram à austeridade fiscal e ao regime de metas de inflação –, instrumentalizou a política econômica colocando-a a serviço das finanças e dos interesses dos grandes grupos econômicos que se beneficiam diretamente da acumulação rentista-patrimonial<sup>2</sup>.

## 2. As peculiaridades da financeirização no Brasil

A financeirização, no caso brasileiro, é muito peculiar e apresentou várias fases (BRUNO e CAFÉ, 2015).<sup>3</sup> A primeira, denominada pelos autores de financeirização por inflação abrangeu o período que vai de 1970 a 1993 onde prevaleceram ganhos inflacionários derivados dos mecanismos institucionais de correção monetária e de indexação generalizada de preços e salários. A segunda fase do processo de financeirização iniciou-se após a estabilização monetária proporcionada pelo Plano Real e desenvolveu-se sobre a base da renda de juros. Uma vez que os ganhos inflacionários não mais se verificavam, a acumulação rentista-financeira se direcionou para os ganhos através de derivativos e, sobretudo, títulos da dívida pública interna remunerados a taxas de juros extremamente elevadas. Não apenas operadores do sistema financeiro captam elevada rentabilidade para seus capitais através de juros, mas também “as firmas não financeiras concentram seus ganhos na propriedade de títulos da dívida pública, de forma que as atividades produtivas se subordinam ao circuito financeiro. Há uma exacerbação

---

<sup>2</sup> No período de gestão petista do Estado brasileiro (2003-2016) tentou-se conciliar duas ordens contraditórias de interesses: os da acumulação rentista-financeira e do setor exportador de *commodities*, com a implementação de políticas sociais, redistributivas e de inclusão via consumo (programa Bolsa Família, aumentos reais do salário mínimo, elevação do gasto previdenciário, expansão do consumo popular via crédito).

<sup>3</sup> Os autores explicam que, nas economias desenvolvidas, a financeirização tende a se desenvolver através do endividamento privado e sob taxas reduzidas de juros, pois é o mercado de capitais o *locus* da revalorização rentista.

da busca por liquidez e rentabilidade dos canais financeiros tanto do lado das empresas não financeiras [...] quanto das empresas financeiras” (CORRÊA et al., 2017). A dívida pública interna (em particular, as operações compromissadas do Banco Central), voltada para atender à valorização do capital que ingressava a esfera financeira, se expandiu<sup>4</sup>.

Outra vertente da financeirização no Brasil pode ser apreciada nos estudos de Sergio Leite (2019) que, em uma abordagem inovadora, chama a atenção para a importância do comportamento da produção e preço das *commodities* agrícolas no fortalecimento das estratégias financeiras do setor. A busca voraz por terras em países da América Latina, no final dos anos 1990 até 2010, atrás das altas valorizações das mercadorias agrícolas e minerais, trouxe à tona não apenas o distanciamento entre os mercados produtores e consumidores, mas também a gestão financeirizada das *commodities*. Esta estratégia vai se dar partir de praças financeiras externas às áreas de produção, deslocando o eixo decisório sobre a produção para a arena internacional. No Brasil, especialmente nas áreas objeto de expansão da produção de *commodities*, como foi o caso do Oeste baiano, da Amazônia brasileira, do circuito Maranhão-Piauí-Tocantins e mesmo em áreas já consolidadas, como Mato Grosso (com soja e algodão) e São Paulo (com cana de açúcar), a valorização das terras esteve atrelada à performance altista dos preços das *commodities* no mercado internacional, tornando-a um ativo financeiro. Para Leite, os fluxos de investimento “originários dos fundos de pensão do ‘Norte Global’, aplicados em terras (aquisição, *leasing*, aluguel, incorporação via empresas “nacionais”, etc.) no continente latino-americano [...] acaba por estabelecer novas conexões, antes impensáveis, entre o setor rural e o setor urbano, mediadas pelo capital financeiro. Nesse último caso, o mercado global de terras conecta indiretamente um professor aposentado de Nova York, nos Estados Unidos, aos mecanismos de

---

<sup>4</sup> Há que se considerar o comportamento dos indicadores desta variável. A dívida líquida do setor público (DLSP) quando medida em porcentagem do PIB, era de 38,9% em dezembro de 2003; sofreu um período de queda até o ano de 2013, quando alcançou o baixo patamar de 29,5%; e, cresceu consideravelmente a partir desse ano até chegar em novembro de 2019 em 62,5% do PIB. Essa trajetória sofreu as influências do comportamento do PIB, superávit/déficit primário, taxa de juros e taxa de câmbio. Apesar dessas várias influências, a causa central do crescimento da dívida pública no Brasil no período 2003/2019, medida em termos absolutos e em relação ao PIB, deve-se às emissões de títulos que visam operacionalizar a política monetária e cambial (através das operações compromissadas). É neste sentido que ocorre a vinculação/subordinação da política macroeconômica aos interesses de valorização do capital financeiro. Sobre esse tema, ver os relatórios do Banco Central “Evolução da dívida líquida – fatores condicionantes – setor público consolidado”. Para uma análise das consequências da evolução da DLSP sobre a reforma da previdência, ver Gentil (2018).

expropriação fundiária praticado por novos escritórios de firmas ‘imobiliárias’ rurais no cerrado piauiense, no Brasil, por exemplo” (LEITE, 2019, p. 16).

Lavinas (2013, 2015, 2017) e Lavinas e Gentil (2018) identificam outros rumos da financeirização nos anos 2004-2014. Ainda que conquistas sociais importantes tenham sido alcançadas, largas concessões ao mundo das finanças foram acordadas por intermédio da política social. O setor financeiro buscou sistematicamente conquistar novos espaços de valorização e encontrou nos serviços tradicionalmente providos pelo Estado como saúde, educação e previdência social, um nicho para se expandir (LAVINAS, ARAÚJO e BRUNO, 2017). A captura de oportunidades deu-se pela forte colaboração do Estado quando este reduziu e deteriorou sua oferta pública de forma que desestimulou e induziu a busca no mercado daquilo que deveria ser um direito (LAVINAS e GENTIL, 2018). O recuo da provisão pública era impulsionado pela política de ajuste fiscal exigida pelo regime macroeconômico herdado da era FHC e mantido nos governos petistas.

A financeirização da política social foi se consolidando à medida em que o desenho destas políticas era ditado pela racionalidade do capital financeiro. De fato, as severas metas fiscais de resultado primário do período 2003-2016 produziram uma reestruturação paradoxal no orçamento da União. Embora tenha ocorrido aumento do gasto social, a oferta de serviços públicos essenciais (educação, saúde, saneamento básico e habitação popular) foi se reduzindo, em termos relativos, frente ao avanço da oferta privada. Simultaneamente, foi aumentando o gasto federal com transferências de renda às famílias — via Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), seguro desemprego e Previdência Social. Essa estratégia abriu duas grandes possibilidades ao capital financeiro.

A primeira delas é que o crescimento significativo das transferências de rendas monetárias, associado ao aumento vigoroso do salário mínimo real e à criação de milhões de empregos formais, foram determinantes para a incorporação ao mercado de consumo de mais de 30 milhões de pessoas. No entanto, essa circunstância forjou um tipo de articulação muito específica (LAVINAS, 2013; 2015) que fez com que a renda dos programas sociais funcionassem como colateral para a inclusão financeira, assegurando o acesso ao crédito de consumo pela população de baixa renda e por aposentados e pensionistas. Essa estratégia ajudou a elevar a relação Crédito/PIB de 23% em 2003 para 58% em 2014, sendo a evolução do crédito à pessoa física ainda mais marcante: de 5,8%

para 24,8% do PIB no mesmo período. A expansão acentuada do crédito provocou a incorporação ao mercado de consumo de massa via endividamento das famílias, em detrimento da provisão de bens públicos desmercantilizados que promovem a equalização de oportunidades (LAVINAS, 2017; LAVINAS, GENTIL e COBO, 2016). Para tornar tal estratégia efetiva, foram criados instrumentos financeiros como: o crédito consignado (em 2003) para funcionários públicos, assalariados formalizados, aposentados e pensionistas; regulamentação do microcrédito (que acabou voltando-se ao financiamento do consumo); e a inclusão financeira dos beneficiários do Programa Bolsa Família através do Projeto de Inclusão Bancária (PIB) de 2008, envolvendo na teia do mercado financeiro os grupos mais carentes. Em resumo, essa estratégia – consumo comandado por dívida – caracteriza um processo de financeirização da política social que levou a um grau crescente de comprometimento da renda familiar com dívidas ao setor financeiro, tendo saltado de 18,3% no início de 2005 para quase 50% ao final de 2014, tendência que se manteve por muito tempo alimentada pelas elevadas taxas de juros (LAVINAS, 2016).

Bruno (2019), acompanha a interpretação de Lavinas, e também chama atenção para o fato de que, entre 2004-2014, as novas relações Estado-economia criaram as condições para que o processo de financeirização brasileiro, antes focado no endividamento público interno, se estendesse sobre o endividamento privado. Os agentes financeiros multiplicaram, em sua estrutura de ativos, as dívidas das famílias e das empresas não-financeiras, através da expansão de suas operações de crédito a juros extremamente elevados. Assim, o grande varejo e distribuidores, do sistema tradicional de vendas diretas ao consumidor ou do e-commerce, expandiram seus níveis de rentabilidade não-operacional, graças à oferta de crédito tanto para as classes médias quanto para os estratos de renda mais baixa da população brasileira.

A segunda face da financeirização da política social decorreu da expansão da oferta privada nas áreas de previdência, saúde e educação pois, ao ocupar o espaço que o Estado deliberadamente abandonava, permitiu que grandes fundos de investimento em participação (FIP) de origem estrangeira comprassem empresas brasileiras. Esses fundos têm a estratégia de injetar recursos para, em seguida, abrir o capital das empresas na bolsa de valores (LAVINAS e GENTIL, 2018). De fato, o valor das ações dos setores de saúde e educação dispararam com o estímulo da política pró-mercado do governo federal. No setor de educação, a acelerada valorização do capital financeiro contou com a autorização para a abertura de novas instituições privadas de ensino superior e para ampliação de

cursos nas instituições já existentes. Porém, foi com a expansão do financiamento estudantil (FIES) e a criação do Programa Universidade para Todos (ProUni) que a financeirização ganhou força, pois esses programas permitiram não apenas a ocupação da capacidade ociosa, mas a elevação da escala dos negócios e a valorização de participações acionárias na bolsa. No setor de saúde, destaca-se a estratégia do governo federal de conceder renúncias fiscais de enorme magnitude que elevaram as margens de lucro das empresas – neste rol estão as deduções dos gastos com despesas médicas do IRPF que induziam a aquisição de planos de saúde, deduções no IRPJ dos gastos com assistência médica para empregados realizadas pelas empresas e as isenção da CSLL e CONFINS para as instituições de saúde classificadas como filantrópicas e sem fins lucrativos. Além disso, havia a política de compra de planos privados para funcionários públicos e os gastos diretos elevados dos governos federal, estadual e municipal na forma de transferências às instituições privadas sem fins lucrativos do setor de saúde (SHEFFER e BAHIA, 2005).

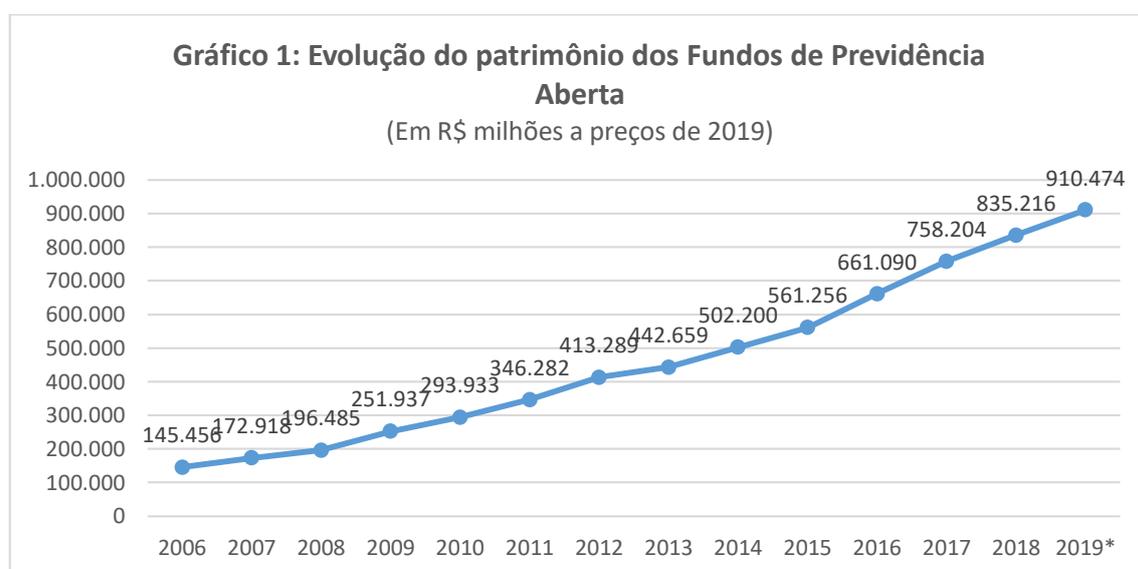
Com essas estratégias de governo que impulsionavam a acumulação financeira ocorre uma nova dinâmica comandada pela rentabilidade dos ativos financeiros – educação e saúde se transfiguram em mercadorias financeiras, cuja lógica de rentabilidade depende da capacidade de gerar ganho de capital e lucro aos acionistas. Esse processo reestruturou o consumo das famílias, levando-as a pagar preços exorbitantes por serviços que, antes, eram públicos e gratuitos, o que gera o alargamento do endividamento. A financeirização mudou a dinâmica social do país.

Por seu turno, a proteção social aos idosos também se metamorfoseia em ativo financeiro. Neste setor, o impulso foi dado pelas várias reformas realizadas desde os anos 1990, regidas pelo pesado bombardeio da retórica neoliberal catastrófica que anunciava iminente desastre fiscal do sistema público de previdência. A suposta ruína nacional resultaria do incontornável avanço do envelhecimento populacional e do elevado valor das aposentadorias dos funcionários públicos que sufocavam o orçamento inviabilizando investimentos. Havia um certo instinto apocalíptico por parte das mídias pregando a reforma da previdência como a única saída para todos os males econômicos do país.

A existência de dois regimes de repartição simples no Brasil, implantados desde a Constituição Federal de 1988, tanto para os trabalhadores do setor privado (Regime Geral de Previdência Social – RGPS) quanto para os servidores públicos da União (Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS), sempre foi um obstáculo à expansão mais agressiva dos fundos privados de previdência. Porém, aos poucos, o poder

do mercado financeiro foi se impondo sobre as políticas de proteção aos idosos e suas estratégias foram se consolidando através de várias reformas que, ao deteriorar e desacreditar o sistema público, empurravam uma massa de descontentes para os fundos de previdência complementar que o mercado oferecia.

De fato, os fundos abertos de previdência avançaram aceleradamente, entre 2006 e 2019, captando a poupança das famílias. Conforme pode ser visto através do gráfico 1, a seguir, o patrimônio desses fundos se expandiu de R\$146 bilhões em 2006 para R\$910 bilhões em 2019, crescendo em mais de seis vezes nesse período e alcançando 13% do PIB, segundo dados da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais – ANBIMA (GENTIL, 2019-B).



**Fonte:** Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA). Elaboração própria.

### 3. A lógica e a estratégia da financeirização da Previdência Social no Brasil

O mecanismo mais efetivo de estímulo à acumulação financeira nos fundos privados de previdência esteve centrado no achatamento do teto das aposentadorias do setor privado e na uniformização desse teto (rebaixado) para o sistema de aposentadorias dos servidores públicos, já que a renda de algumas camadas de funcionários da União supera em muito esse limite. A deterioração do valor das aposentadorias mais altas sempre foi a estratégia para forçar as famílias mais abastadas a buscarem por uma renda complementar junto aos fundos de capitalização ofertados pelos bancos. Em outros termos, benefícios do sistema público de aposentadoria em patamares insuficientes para

atender à demanda da classe média e alta por proteção na idade avançada (tanto de funcionários públicos como do restante da sociedade brasileira) transformou-se no canal de transmissão da renda das famílias para os fundos administrados por bancos.

Seguindo essa estratégia, no governo de Fernando Henrique Cardoso a Emenda Constitucional nº 20 de 1998 previu a possibilidade de a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituírem o Regime de Previdência Complementar para seus servidores, fixando um limite para o pagamento de benefícios, cujo valor seria equivalente ao teto do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Mais adiante, em 2003, no primeiro ano do governo de Luís Inácio Lula da Silva, a Emenda Constitucional nº 41 criou mais um canal, ao extinguir a integralidade e a paridade das aposentadorias dos servidores, passando a ser calculadas pela média dos salários de contribuição. Além disso, deixou mais claro o caminho do regime de previdência complementar. Foi, no entanto, em 2012, com a Lei nº 12.618, do primeiro governo de Dilma Rousseff, que se regulamentou o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais, instituindo um pilar de capitalização. O alvo principal era a uniformização do teto de benefícios dos dois regimes públicos (dos servidores e dos trabalhadores da iniciativa privada). Foram, então, criadas três entidades fechadas de previdência complementar - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud). O Poder Legislativo optou por não constituir entidade própria e vincular os seus participantes à Funpresp-Exe<sup>5</sup>.

Pela nova regra de 2012, o servidor que ganhe acima do teto do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) - estipulado em R\$ 5.839,45 para 2019 - e opte por um benefício previdenciário complementar, deve se vincular ao fundo fechado do funcionalismo, com contrapartida paritária do governo. A contribuição para o Regime Próprio de Previdência Social fica também limitada ao teto do Regime Geral do setor privado (automático para novos servidores e opcional para os antigos). Sobre a parcela

---

<sup>5</sup> Para uma visão detalhada da evolução do sistema previdenciário e do debate fiscal em torno das reformas ver Gentil (2019-A).

excedente ao teto, o servidor e a União contribuirão para a fundo de capitalização em proporções idênticas, limitada a parcela da União a 8,5%.

Todo esse caminho, de concessões progressivas dos governos petistas ao mercado de fundos previdenciários, acompanhadas do caráter desmobilizador dos movimentos populares, levou ao que veio a ocorrer em 2019, com a reforma da era Bolsonaro. A estratégia decisiva de favorecimento da acumulação financeira foi arrematada: 1) retirou-se a natureza pública da previdência complementar do servidor, de forma a poder ser administrada por entidade aberta de previdência complementar; 2) tornou-se obrigatória e não mais facultativa, a criação de previdência complementar para os demais entes da Federação, em até dois anos, em seus regimes próprios, limitando o valor dos benefícios de seus servidores em um salário mínimo; e, 3) retirou-se a obrigatoriedade de participação dos servidores públicos nos órgãos deliberativos da entidade de previdência complementar, diferente do que ocorria antes da reforma de 2019, quando os servidores possuíam (na entidade de previdência fechada), assento e participação obrigatória nesses órgãos. Com essas medidas as instituições do mercado financeiro alcançaram, em definitivo, o que foi o grande objetivo de todas as reformas da previdência – se apropriar de parcela substancial da renda dos trabalhadores pertencentes à classe média que, antes, estavam vinculados aos sistemas públicos de previdência.

A série estatística de dados de captação líquida anual dos fundos de previdência aberta comprova que o percurso histórico de reformas foi alimentando a captura de novos investidores. Como se pode ver nas Tabelas 1, a captação dobrou entre 2007 e 2017, passando de R\$ 15,7 bilhões/ano para R\$ 32 bilhões em 2019.

#### **Captação Líquida dos Fundos de Previdência Aberta (preços de 2019)**

<b>ANOS</b>	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
<b>R\$ milhões</b>	15.669	39.697	38.127	30.994	45.582	43.723	32.345*

Fonte: ANBIMA. Relatórios Fundos de Investimento, 2019.

(\*) Acumulado no ano até novembro.

Por outro lado, o veloz incremento em suas carteiras não se converteu em *fundings* de longo prazo para os investimentos, como supôs a ortodoxia econômica. Dados da Anbima para os fundos de previdência aberta, mostram que 91,3% do patrimônio dessas instituições está aplicado em fundos de renda fixa. De fato, informações do Banco Central apontam que os fundos de previdência converteram-se nos maiores proprietários de títulos da dívida pública federal. Passaram de detentores de 17,7% do total desses ativos

em 2007 para 24,5% em 2018 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019), reforçando a dinâmica do processo de financeirização por juros da economia brasileira apontado por Bruno, cuja mola mestra está na rentabilidade proporcionada pelo regime de metas de inflação e pela gestão da taxa de cambio (BRUNO et al., 2011).

Com o objetivo de assegurar que novas fronteiras conquistadas para a acumulação financeira fossem definitivas era imprescindível minar os pilares de sustentação do que restou do sistema público, ou seja, era necessário destruir o eficiente sistema de arrecadação de receitas da seguridade social. Esse caminho foi trilhado pelos governos da era petista, através de políticas de desoneração de contribuições sociais feitas, supostamente, para dinamizar uma economia que perdia indústrias e se desaquecia.

As desonerações assumiram grande escala. Em 2018, alcançaram o patamar de R\$283,4 bilhões/ano, sendo 52% deste montante pertencentes à Seguridade Social. Até mesmo recursos que poderiam ser arrecadados com a exploração do petróleo do Pré-sal, a riqueza estratégica do país, foram alvo de renúncias (no governo de Michel Temer) estimadas em R\$1 trilhão, entre 2018 e 2040. Outra enxurrada de recursos foram perdidos com a sonegação de contribuições previdenciárias, estimada em R\$103 bilhões/ano, equivalentes a 1,7% do PIB (SINPROFAZ, 2017). A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Anfip) denunciou que, em 2007, a Receita Federal tinha 4.180 fiscais, hoje, não há mais que 600 pessoas voltadas para combater a sonegação, a inadimplência e os desvios na Previdência. As grandes empresas devedoras são permanentemente perdoadas de honrar seus débitos passados, de forma que a dívida ativa previdenciária cresce a cada ano, tendo chegado ao nível de R\$ 427,7 bilhões em 2016 (PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, 2017).

Com tamanha destruição de receitas, o “déficit” da previdência acabou se tornando uma profecia autorrealizável a partir de 2016. A forte desaceleração da economia (iniciada em 2014 com reflexos até os dias atuais) e a reforma trabalhista (aprovada em 2017 com a Lei nº 13.467) produziram enorme desemprego, terceirização da força de trabalho e informalidade, contribuindo para achatamento das receitas da previdência e favorecer o discurso de desmonte do sistema público alardeado pelo governo de ultra direita que chegou ao poder em 2019. Os fundos de capitalização se beneficiavam desses mecanismos estrategicamente construídos para reduzir salários, eliminar direitos sociais e derrotar o poder de barganha dos sindicatos, partidos e organizações dos trabalhadores.

A hegemonia dos interesses do mundo das finanças no Congresso Nacional vai fazer parte de uma era em que a perda de civilidade e a desintegração social tornaram-se definitivas.

Pensadores do tema da financeirização chamam atenção para uma de suas características denominando-a de “financeirização do cotidiano” (VAN DER SWAM, 2014), isto é, o incentivo que os indivíduos recebem para ter participação no mercado financeiro e internalizar e desenvolver novas subjetividades como investidores ou proprietários de ativos financeiros. Desta forma, ocorre a incorporação das famílias de classe média nos mercados financeiros através da participação em planos de saúde, hipotecas residenciais, crédito ao consumidor, fundos de previdência complementar, os quais assumem a categoria de produtos financeiros comercializados em massa. É o mercado financeiro, com todo os riscos envolvidos, que passa a prover as necessidades básicas das pessoas nos setores em que, antes, elas eram atendidas pelo estado de bem-estar social. O indivíduo é obrigado a comprar produtos financeiros para se proteger contra as incertezas da vida.

#### **4. As novas regras reforma da previdência do Governo Bolsonaro e o colapso do estado de bem-estar social no Brasil**

O relato sobre a Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103 de 13/11/2019) iniciará alertando sobre aspectos importantes: o texto envolve enorme complexidade normativa; foram feitas profundas e numerosas alterações no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS); e, as consequências, embora inescapavelmente dramáticas, ainda não foram estimadas em todas as múltiplas dimensões. Conforme avisa Kertzman (2019), a leitura é árida, faz referência a diversos outros textos, misturando um emaranhado de normas que dificultam a compreensão do intérprete.

Antes de enumerar algumas das principais mudanças na legislação constitucional previdenciária, pode-se antecipar que as categorias mais atingidas foram as mulheres, os professores, o servidor público, viúvas(os) e os que trabalham expostos a agentes agressivos que limitam o tempo de vida (e por isso tinham direito a aposentadoria especial). O Congresso Nacional, ao modificar a proposta original enviada pelo Executivo por intermédio do Ministro da Economia, Paulo Guedes, conseguiu livrar os mais necessitados ao retirar do texto as regras que atingiam o trabalhador rural e os

beneficiários do BPC (Benefício de Prestação Continuada).<sup>6</sup> Foi também excluído o gatilho automático que aumentava a idade mínima conforme a elevação da expectativa de vida, obrigando que a alteração da idade da aposentadoria seja submetida ao Congresso. Quanto aos Estados e Municípios, a EC 103/2019 não alterou as regras de seus regimes próprios respectivos, o que deverá ocorrer através da edição de legislação no âmbito estadual ou municipal.

É importante chamar atenção para o grau de desconstitucionalização imposto pelas novas regras. Vários requisitos (como o tempo de contribuição, alíquotas de contribuição ordinárias, base de cálculo das aposentadorias, reajuste de benefícios, cálculo das pensões por morte etc.) se tornaram voláteis, pois, podem ser alterados por lei ordinária ou complementar, a qualquer tempo – e haverá de ser em favor dos fundos de previdência complementar e em prejuízo dos cidadãos, ainda por muito tempo –, o que gera profunda insegurança jurídica. Os brasileiros estarão submetido a uma situação de permanente reforma da previdência. A justificativa é a velha conhecida: necessidade de ajuste fiscal. A situação mais grave é a dos servidores, uma vez que a modificação de parâmetros e regras poderá ser feita pela edição de medidas provisórias (exceto a idade mínima). A desconstitucionalização desfigura definitivamente a seguridade social porque facilita o desmonte do Estado de bem-estar. Sem dúvida, a EC 103/2019 completa a destruição do pacto social de 1988 que se iniciou, em 1994, com a desvinculação das receitas da União (inicialmente, no patamar de 20%, e, depois, 30% em 2016), foi acompanhada das inumeráveis desonerações de contribuições da seguridade social, pela implantação do teto dos gastos federais (EC 95/2016) e pela reforma trabalhista de 2017. Mas, o revés produzido pela reforma da previdência em 2019 não foi suficiente. Está em curso no Congresso propostas de desvinculação total de todas as receitas de contribuições

---

<sup>6</sup> Na proposta original enviada pelo Poder Executivo, o trabalhador rural tinha a idade de aposentadoria elevada de 55 anos para a idade única de 60 anos (aplicada a homens e mulheres); o tempo de contribuição subiria de 15 para 20 anos para todos. No caso do Segurado Especial (em regime de produção familiar, pescador, garimpeiro) a contribuição sobre a comercialização teria um valor mínimo anual de R\$600 reais/ano. No caso do BPC (benefício assistencial recebido por pessoas de baixa renda e pessoas com deficiência, que precisam comprovar uma renda familiar inferior a ¼ do salário mínimo), o governo propôs que idosos, em condição de miséria, recebessem R\$ 400 a partir dos 60 anos, alcançando um salário mínimo (de R\$ 998,00 em 2019) somente a partir dos 70 anos. O texto aprovado pelo Congresso retirou essas propostas torpes e manteve o pagamento de um salário mínimo para idosos pobres a partir dos 65 anos.

sociais (“PEC do pacto federativo” e PEC da Reforma Tributária), o que desestruturará, definitivamente, a política social.

O breve resumo, a seguir (a seleção foi necessária, pois a amplitude demandaria mais espaço e escopo), pode ajudar na visualização da ruína social que será produzida:

1. A idade de aposentadoria para os trabalhadores urbanos do RGPS manteve-se a mesma para os homens (65 anos), mas o tempo de contribuição subiu de 15 para 20 anos. No caso das mulheres, a idade é que subiu, passando de 60 para 62 anos, mas o tempo de contribuição permaneceu o mesmo (15 anos). Essas duas mudanças de parâmetro vão inviabilizar a aposentadoria de milhares de trabalhadores urbanos, porque as condições da estrutura ocupacional (mais deteriorada pela reforma trabalhista e pela recessão) definem a capacidade de contribuir e, portanto, de se aposentar.

No caso da elevação da idade das mulheres, uma pesquisa feita com base em dados de 2016 revelou que 74,82% das mulheres que se aposentaram pelas regras então vigentes (idade de 60 anos) não se aposentariam se a PEC já estivesse em vigor (GENTIL e PUTY, 2019).<sup>7</sup> Embora a implementação da nova idade seja gradual, devendo ser atingida integralmente até 2031, o potencial de exclusão das mulheres é enorme. O caráter misógino do retrocesso ocupou lugar de destaque não apenas na reforma da previdência, mas no próprio núcleo do poder. Há que se considerar que: a taxa de desemprego entre as mulheres é de 15%, sendo 20% superior à dos homens; as mulheres compõem a maior parte da população desalentada (56%); recebem salários 20% inferiores; 14 milhões não conseguem contribuir para o INSS; e, a dupla jornada de trabalho leva a realizarem 17 horas extras semanais de trabalho doméstico para além daquelas despendidas no emprego (dados do IBGE/PNAD Contínua, 1º trimestre de 2019). Por todas essas circunstâncias são enormes as dificuldades para as mulheres conseguirem permanecer no mercado de trabalho, mais ainda após os 60 anos. Ignorar as condições da estrutura ocupacional e justificar a elevação da idade pelo aumento da longevidade das mulheres é reforçar a discriminação de gênero, que desfavorece e desampara, com impactos negativos que atingem toda a família.

---

<sup>7</sup> A pesquisa realizada em Gentil e Puty (2019) utilizou dados oficiais das aposentadorias do INSS disponibilizados pelo DATAPREV para a CPI da Previdência do Senado Federal, assim como dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Anuário Estatístico da Previdência Social, fornecido pelo Ministério da Economia.

Quanto ao aumento do tempo de contribuição para os homens, de 15 anos para 20 anos, provocará a mais dramática de todas as formas de exclusão social da reforma do governo Bolsonaro. Em função da elevada informalidade, alta rotatividade, terceirização e baixos salários há um bloqueio à contribuição do trabalhador para o INSS. A referida pesquisa (GENTIL e PUTY, 2019) demonstrou que, os homens que se aposentam por idade pelo RGPS, só conseguem contribuir, em média, com 5,1 parcelas/ano. A base de dados é do ano de 2016, anterior à precarização dos postos de trabalho imposta pela reforma trabalhista, o que indica que, hoje, a situação está ainda mais deteriorada. Levando-se em conta, entretanto, a informação de 5,1 parcelas/ano de 2016, um homem que, à época, conseguia se aposentar aos 65 anos de idade e 15 anos de contribuição, após a implantação da reforma (EC 103/2019) precisará cumprir, não com cinco anos adicionais de trabalho, mas com 11,8 anos de trabalho para alcançar o requisito dos 20 anos de tempo de contribuição exigidos pela reforma. Assim, a sua idade real de aposentadoria subiria de 65 para 76,8 anos e, o que é ainda pior, o trabalhador receberia uma aposentadoria de apenas 60% do salário médio. Caso, entretanto, chegasse aos 65 anos precisando de dois anos de tempo de contribuição para alcançar o total de 20 anos, haveria necessidade de trabalhar por 4,7 anos adicionais e o trabalhador se aposentaria com a idade real de 70 anos. Dadas as limitações físicas e intelectuais impostas pela idade avançada, associadas à inevitável defasagem tecnológica, os homens enfrentarão barreiras que se tornarão intransponíveis para se manterem empregados.

Verifica-se, portanto, que o tempo efetivo de contribuição é o parâmetro que determina a idade real de aposentadoria. A imposição de uma idade mínima de 65 anos não implica em que a aposentadoria dos homens ocorra nessa idade, pois há grande dificuldade para cumprir com o segundo requisito, o do tempo de contribuição, agora expandido em cinco anos, em um país que convive com dramáticas condições de desemprego e subutilização da força de trabalho.

De fato, se as regras da PEC já estivessem em vigor em 2016, 57% dos que se aposentaram não teriam conseguido o benefício, por não preencherem a exigência dos 20 anos de tempo de contribuição (GENTIL e PUTY, 2019).

Com a combinação perversa do aumento da idade mínima e elevação do tempo de contribuição é muito provável que a reforma da previdência tenha o efeito de reduzir dramaticamente a cobertura, provocando, portanto, a substituição das aposentadorias pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), cujo valor é de um salário mínimo.

Vale lembrar que a reforma extinguiu a aposentadoria por tempo de contribuição e o fator previdenciário (este deverá valer apenas para o período de transição).

2. Os professores da educação infantil e do ensino fundamental e médio, passarão a ter que cumprir o requisito de idade mínima - 60 anos, para os homens e 57 anos, para mulheres, além do tempo de contribuição de 25 anos, para ambos. Na regra anterior era exigido apenas tempo de contribuição de 30 anos, para os homens e 25 anos, para mulheres, sem a imposição da idade mínima. Essas mudanças nos parâmetros vão dificultar a aposentadoria de milhares de professores por exigir maior tempo de permanência no mercado de trabalho. Isto porque observou-se que, em média, os homens se aposentavam aos 55,9 anos de idade, tendo contribuído por 30 anos, o que implica em que serão impelidos a permanecer no mercado de trabalho por mais 4,1 anos para cumprir com o novo requisito da idade mínima de 60 anos. Quanto às mulheres, elas se aposentavam, em média, aos 52,46 anos de idade, tendo contribuído por 25 anos, portanto, precisarão permanecer compulsoriamente por mais 4,54 anos para alcançar a idade mínima de 57 anos (GENTIL e PUTY, 2019).

3. Um dos efeitos mais danosos da reforma da previdência é a enorme perda no valor mensal das aposentadorias do RGPS. Essa foi a principal meta perseguida pelo governo – ao contrário do discurso oficial que pregava a reforma como um mecanismo de eliminação de privilégios dos servidores públicos. A drástica redução das aposentadorias ocorrerá por dois motivos. Primeiro, porque, na regra anterior, o salário de benefício era calculado com base na média dos 80% maiores salários de contribuição, possibilitando o descarte dos 20% menores salários. Pela nova regra de cálculo do valor da aposentadoria se utilizará a média aritmética simples de 100% dos salários de contribuição, sem exclusão dos menores salários, o que puxará o valor médio para baixo. A média não poderá ultrapassar o teto do RGPS. Segundo, o valor da aposentadoria será menor porque corresponderá a 60% daquela média (na regra anterior esse percentual era de 85%). Haverá um acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição, para os homens e, de 15 anos de contribuição, para as mulheres filiadas ao RGPS. Conforme demonstra Kertzman (2020, p. 39), a perda do valor das aposentadorias do RGPS será superior a 33%.

Para se alcançar o valor da aposentadoria integral (100% da média) serão necessários 40 anos de tempo de contribuição (480 contribuições), para os homens e 35 anos de contribuição (420 contribuições), para as mulheres. Esta é uma meta inalcançável

em função da desregulamentação do mercado de trabalho, já que os brasileiros só conseguem contribuir, em média, com 5 parcelas por ano, conforme comentado anteriormente. Se ficou difícil obter uma aposentadoria, a aposentaria de valor integral é uma ficção.

Resta ainda observar que a nova regra de cálculo do valor da aposentadoria resultará em situações injustas, pois um maior montante de contribuições ao longo da vida laboral não gerará o proporcional reflexo num valor de aposentadoria também maior, conforme cálculos de Oreiro e Carvalho (2019). O site oficial do governo falava de uma Nova Previdência em que “quanto mais tempo a pessoa contribuir, mais vai ganhar”. Infelizmente, esse título não corresponde à realidade dos fatos, asseveram os autores. A reforma não apenas criou barreiras de acesso aos benefícios, mas foi além. Desmotivou o recolhimento de contribuições, como também desestimulou os trabalhadores a buscarem empregos formais com carteira assinada.

4. O texto da reforma permite a privatização de todos benefícios não programados, como auxílio doença, acidente de trabalho e salário maternidade, após aprovação de lei complementar. O INSS terá exclusividade apenas sobre as aposentadorias e parte das pensões. De fato, a mudança afetará parte das pensões que possam ser enquadradas como benefício de risco não programado, como no caso da morte de um trabalhador por evento inesperado, doença grave ou acidente de trabalho. Não se considera nesta classificação a pensão por morte de um aposentado. O gasto com os benefício não programados equivale a R\$130 bilhões por ano, um montante não desprezível empregado na oferta de benefícios que, até 2019, eram exclusivamente geridos pelo Estado (DOCA, 2019). A retirada do governo federal desse setor infla as oportunidades de negócios com produtos equivalentes do setor financeiro.

5. A pensão por morte passará por queda significativa de valor, prejudicando de forma injustificável viúvas e viúvos. A reforma, ao alterar o cálculo da aposentadoria, atingiu o cálculo das pensões. Para os dependentes de segurado do RGPS ou do servidor público a pensão será equivalente a 50% do valor da aposentadoria recebida, acrescida de cotas de 10% por dependente, até o máximo de 100%. Como o valor da aposentadoria foi rebaixado (pelo uso da média de todos os salários de contribuição, não permitindo o descarte dos 20% menores e pela aplicação de 60% sobre o valor da média), sobre esse valor aplica-se outra redução, o percentual de 50%, acrescido de 10% por dependente. Para piorar ainda mais essa já dura forma de cálculo, a EC 103/2019 dispõe que as cotas

por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de 100% da pensão quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a cinco. O valor da pensão por morte não pode ser inferior ao salário mínimo (mesmo que o dependente já possua outra fonte formal de renda tais como outra pensão ou emprego com carteira assinada). Na hipótese de existir dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão por morte será equivalente a: I) 100% da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor, até o limite máximo de benefícios do RGPS; e II) a uma cota familiar de 50% acrescida de cotas de 10% por dependente, até o máximo de 100%, para o valor que supere o limite máximo de benefícios do RGPS.

6. As aposentadorias especiais foram severamente atingidas. Tem direito a aposentadoria especial os que trabalham expostos a agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou a associação de agentes prejudiciais à saúde ou a integridade física, fazendo com que as pessoas venham a morrer prematuramente. Na regra anterior, não era necessário cumprir com o requisito da idade mínima para ter direito ao benefício. A concessão dependia apenas da comprovação de 15, 20 ou 25 anos de tempo de trabalho permanente. A reforma inseriu no seu texto a dupla exigência de idade mínima, de 55, 58 ou 60 anos, a depender do tempo de exposição máximo a agentes nocivos, e o tempo de atividade de 15, 20 ou 25 anos, até que lei complementar seja publicada. Isto significa que essas regras que estão no texto da Constituição são transitórias.

A EC 103/2019 veda o enquadramento por categoria profissional ou ocupação (que já não era mais possível desde 1995) e vedava o enquadramento por periculosidade, mas esta vedação foi suprimida na votação do 2º turno no Senado. Intencionava-se deixar de fora da aposentadoria especial as atividades envolvendo contato com inflamáveis ou explosivos, trabalhos em alturas, exposição à alta tensão elétrica e de segurança/vigilância patrimonial e pessoal (LADENTHIN e SCHUSTER, 2019), para reduzir os gastos do governo. Caso o dano ocorresse, seria concedida a aposentadoria por invalidez ao trabalhador já incapacitado para o trabalho; ou, a pensão por morte aos seus dependentes. Com a supressão da vedação, lei complementar definirá o direito à aposentadoria especial para profissionais em condições de periculosidade.

As idades mínimas estabelecidas impedem que os segurados expostos a agentes nocivos se aposentem mesmo tendo completado os tempos de contribuição exigidos pela Constituição. Muitos trabalhadores deverão continuar expostos a agentes nocivos até

completarem a idade mínima para aposentadoria, causando risco à vida do trabalhador, o que faz com que a aposentadoria deixe de ser especial, sob quase todos os aspectos. A aposentadoria especial deixou de ser uma técnica de proteção específica da previdência social, com condições de evitar incapacidade do trabalhador pela redução do tempo de contribuição. Se não bastasse esse prejuízo, o aposentado ainda terá que enfrentar a redução do valor da aposentadoria para 60% da média dos salários de contribuição mais 2% a.a. quando superar 20 anos de contribuição. Não se sabe em que condições físicas e mental, caso consiga sobreviver.

Por todas as situações elencadas acima, Ladenthin e Schuster (2019) apontam as inconstitucionalidades e ilegalidades da reforma da previdência, em razão da violação aos princípios da vedação do retrocesso, da proteção social, da vida, da saúde, da prevenção e da dignidade da pessoa humana. A reforma desmotiva a contribuição ao sistema previdenciário, provocando enorme desalento sobre a classe trabalhadora, que enfrentará um legado de miséria e desesperança na velhice.

## **5. Conclusão: O legado da reforma da previdência**

A reforma da previdência representou o retrato mais bem acabado da desfiguração da ordem democrática da Constituição Federal de 1988. Reformar a previdência foi, sobretudo, a peça central da agenda mais dura do capital financeiro, que para se expandir impõe à sociedade o retrocesso político, destruição do sistema de proteção social, violência que decorre da exclusão social e perda de esperança.

O Brasil viveu entre 2004 e 2014 um processo de diminuição considerável da pobreza e redução, ainda que moderada, da desigualdade de renda medida pelo índice de Gini. Entre 2004 e 2014, o índice caiu de 0,570 para 0,515 e a queda na taxa de pobreza extrema de 2004 para 2014 foi de pelo menos 63%. As melhorias no bem-estar dos brasileiros e brasileiras nesse período estão diretamente relacionadas ao aumento da renda domiciliar *per capita*, onde a política social teve papel relevante.

Os aumentos reais do salário mínimo e a expansão do sistema de seguridade social foram cruciais para tal resultado, já que as transferências da previdência e da assistência social com benefícios de piso atrelado ao salário mínimo protegeram vastas camadas da população contra a pobreza. Esse fato se reflete nas estatísticas de pobreza entre idosos, que tem sido menor do que a entre não-idosos, de acordo com o Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada (Ipea)<sup>8</sup>. Em 2011, a proporção de idosos pobres foi de 4,8% e a de não-idosos chegou a 16,7%. Segundo a Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda, mais de 81,7% da população maior de 60 anos recebia algum benefício da seguridade social em 2015. A partir de 2016, as forças políticas que já defendiam o desmonte do sistema de seguridade social, tiveram poder suficiente para promover uma verdadeira ruína dos direitos conquistados desde 1988, o que culminou com a reforma da Previdência de 2019.

Segundo estimativas de Puty e Gentil (2020) com base em micro dados de sistema de benefícios do INSS, a reforma de Bolsonaro é regressiva mesmo que se considere apenas o universo de aposentados em 2016, último ano da série disponível. Se as regras da reforma de Bolsonaro fossem válidas em 2016, o resultado seria um achatamento das aposentadorias em uma faixa ao redor do salário-mínimo, pois 18% dos beneficiários que recebiam entre um e 1,5 salários-mínimos, passariam a ser 56,9% os que receberão apenas um salário-mínimo. A média dos benefícios cairia de R\$1.815,42 para R\$1.607,74, demonstrando o empobrecimento dos beneficiários mesmo desconsiderando que o próprio salário mínimo tenderá, se depender do governo Bolsonaro, a perder valor frente à inflação nos próximos anos.

Como se viu, a reforma da Previdência não tem vínculo com o ajuste fiscal ou com a eliminação de privilégios de funcionários públicos. Ela foi a exacerbação de uma ordem política e econômica que serve ao aprofundamento da acumulação financeira e que condena o país ao retrocesso, à deterioração das desigualdades sociais e à ausência de democracia.

A forte hegemonia do capital financeiro no capitalismo contemporâneo envolve a financeirização do cotidiano da vida da classe trabalhadora, que está cada dia mais enredada em uma teia que remete a estrutura de acumulação de capital fictício. Encontrar caminhos para escapar desse labirinto criado pela ultra financeirização é a tarefa fundamental de um projeto humanista, solidário e de esquerda nesse quase segundo quarto de século XXI. Nunca é tarde, apesar da gravidade do momento, para refundarmos perspectivas políticas que mirem o centro do problema criado pela extraordinária volúpia por liquidez gerada por esse sistema gerido por rentistas e financistas para si próprios e para mais ninguém. As urgentes alianças políticas distributivas e, portanto, democráticas,

---

<sup>8</sup> <http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/02/pobreza-entre-idosos-e-menor-do-que-entre-nao-idosos-diz-ipea.html>

devem ter a dimensão da importância do duro combate sistemático a um problema que é sistêmico: o próprio capitalismo financeirizado.

### **Referências Bibliográficas**

- Aglietta, M. (2000). Shareholder Value and Corporate Governance: Some Tricky Questions. *Economy and Society*, 29, 146–159.
- Banco Central do Brasil. Sistema Gerenciador de Series Temporais. Disponível em: [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br). Acesso em dez/2019.
- BARRETO, Eduardo (2019). Restauração Neoliberal e Esgotamento Histórico de Formas consagradas de Resistência. *Revista da SEP*, maio-agosto.
- BAUD, C. and DURAND, C. (2012). Financialization, Globalization and the Making of Profits by leading Retailers. *Socio-Economic Review*, 10, 241-266.
- BOYER, R. (2000). Is a Finance-Led Growth Regime a Viable Alternative to Fordism? A Preliminary Analysis. *Economy and Society*, 29, 111–145.
- ELIAS, Luciano (2019). Um golpe no coração da América Latina. Disponível em: <https://jornalggm.com.br/noticia/um-golpe-no-coracao-da-america-latina-por-luciano-elias/>
- BRAGA, José Carlos (1985). Temporalidade da Riqueza – Uma contribuição à teoria da dinâmica capitalista. Campinas, Tese de doutorado, Unicamp.
- BRAGA, José Carlos et ali (2017). For a political economy of financialization: theory and evidence. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 829-856, dezembro.
- BRUNO, Miguel (2019). Regime de crescimento e os papéis do Estado numa economia financeirizada: a deslegitimação das políticas sociais e das estratégias nacionais de desenvolvimento. (mimeo)
- BRUNO, Miguel e CAFFÉ, R. (2017). Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025-1062, dez.
- \_\_\_\_\_. (2015). Indicadores macroeconômicos de financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do Brasileiro. In: IBGE. *Indicadores macroeconômicos de financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE.
- BRUNO, Miguel; HAWA DIAWARA; ARAÚJO, Eliane, REIS, Anna Carolina e Mario RUBÉNS, Mario (2011). Finance-Led Growth Regime no Brasil: Estatuto Teórico, Evidências Empíricas e Consequências Macroeconômicas. *Revista de Economia Política* 31 (5 (125)): 730–50.
- CORRÊA, Mariana Finello et. ali. (2017). Financeirização, empresas não financeiras e o ciclo econômico recente da economia brasileira. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1127-1148, dez.

CROTTY, J. (2005). The Neoliberal Paradox: The impact of Destructive Product Market Competition and ‘Modern’ Financial Market on Nonfinancial Corporation Performance in the Neoliberal Era”. In: Epstein, G. (ed.) *Financialization and the World Economy*, Northampton (MA), Edward Elgar, 77-110.

DOCA, Geralda (2019). Governo quer acabar com monopólio do INSS em benefícios como auxílio-doença e maternidade. *Jornal O Globo*, 12/08. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/governo-quer-acabar-com-monopolio-do-inss-em-beneficios-como-auxilio-doenca-maternidade-1-23870720>

GENTIL, Denise Lobato (2019-A). A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira: uma história de desconstrução e de saques. Rio de Janeiro : Mauad X.

\_\_\_\_\_ (2019-B). Reforma da Previdência e Acumulação Financeira – a lógica da financeirização acelerada da política social no Brasil. In: Dossiê Especial AKB “Um Debate sobre a Reforma da Previdência”. Associação Keynesiana Brasileira – AKB, Agosto. Disponível em: <https://associacaokeynesianabrasileira.org/2019/08/02/dossie-especial-da-akb-um-debate-sobre-a-reforma-da-previdencia/>

\_\_\_\_\_ (2018). “A assimetria do ajuste fiscal: seria o “déficit” da Previdência a causa do crescimento da dívida?”. *Plataforma Política Social*. Ano 7. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/a-assimetria-do-ajuste-fiscal-seria-o-deficit-da-previdencia-a-causa-do-crescimento-da-divida/>

GENTIL, Denise Lobato e PUTY, Cláudio A.C.B. (2019). Uma Contribuição à Avaliação das Inconsistências do Modelo de Projeção Atuarial do Governo Federal e dos Impactos de Exclusão Social da PEC 06/2019. Brasília, Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social – FAETS e Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP. Nota Técnica 01/Julho 2019.

KERTZMAN, Ivan (2020). *Entendendo a Reforma da Previdência*. Salvador, Editora JusPodivm.

KRIPPINER, Greta (2005). The financialization of the American Economy. *Sociology Department, University of California, Los Angeles Socio-Economic Review* (2005) 3, 173–208.

LADENTHIN, Adriane Bramante e SCHUSTER, Diego Henrique (2019). *Aposentadoria Especial*. Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP, Nota Técnica - PEC 6/2019.

LAVINAS, Lena (2017). *The Take over of Social Policy by Financialization*. The Brazilian paradox, New York: Palgrave Macmillan, April.

\_\_\_\_\_ (2015). Bolsa-família e Bolsa-banco: a financeirização do social. *Insight Inteligência*, Ano XVIII, n. 70, p. 69-72, jul./ago./set.

\_\_\_\_\_ (2013). “21st Century Welfare”, *New Left Review* 84. p. 5-40.

LAVINAS, Lena e GENTIL, Denise Lobato (2018). Brasil anos 2000 - A política social sob regência da financeirização. São Paulo, Novos Estudos Cebrap, v37, nº 02, 191-211, mai.-agosto.

LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise Lobato e COBO, Bárbara. (2016). The controversial Brazilian welfare regime. Genebra: UNRISD United Nations Research Institute for Social Development, Working Paper.

LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane; BRUNO, Miguel (2017). Brasil: vanguarda da financeirização entre os emergentes? Uma análise exploratória. Texto para Discussão, IE-UFRJ.

LEITE, Sérgio Pereira (2019). Dinâmica de terras, expansão do agronegócio e financeirização da agricultura: por uma sociologia das transformações agrárias. Revista Latinoamericana de Estudios Rurales - ReLaER, 4 (7), ENE-JUN 2019.

MILBERG, W. (2008). Shifting Sources and Uses of Profits: Sustaining US Financialization with Global Value Chains. *Economy and Society*, 37, 420-451.

NEPOMUCENO, Eric. Cuidado: o resultado das pesquisas revela algo tremendo. Disponível em: [https://www.brasil247.com/blog/cuidado-o-resultado-das-pesquisas-revela-algo-tremendo?utm\\_source=notification-mobile&utm\\_medium=notification](https://www.brasil247.com/blog/cuidado-o-resultado-das-pesquisas-revela-algo-tremendo?utm_source=notification-mobile&utm_medium=notification)

OREIRO, José Luís e CARVALHO, Márcio (2019). Nova Previdência desestimula a contribuição. Disponível em: <https://jornalggm.com.br/opiniaio/nova-previdencia-desestimula-a-contribuicao-por-jose-luis-oreiro-e-marcio-carvalho/>

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (2017). PGFN em números. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2017/fevereiro/pgfn-disponibiliza-edicao-2017-do-201cpgfn-em-numeros201d/201cpgfn-em-numeros201d-2017.pdf>. Acesso em 13 jun. 2018.

PUTY, Cláudio A. C. B. (2018). Sectoral mark-ups in U.S. Manufacturing. *Structural Change and Economic Dynamics*. Volume 46, September 2018, Pages 107-125

PUTY, Cláudio A.C.B. e GENTIL, Denise Lobato (2020). Os impactos distributivos da Reforma de Bolsonaro. Mimeo.

SHEFER, Mário e BAHIA, Lúcia (2005). Planos e seguros privados de saúde no Brasil: lacunas e perspectivas de regulamentação". In: HEIMANN, Luiza S.; IBANHES, Lauro César & BARBOZA, Renato (org.). *O Público e o Privado na saúde*. São Paulo: Hucitec/OPAS/IDRC, pp. 127-168, 2005.

SINPROFAZ - Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (2017). Site, notícias. Disponível em: [www.sinprofaz.org.br](http://www.sinprofaz.org.br). Acesso em 25 out. 2017.

VAN DER ZWAM, Natascha (2014). *Making Sense of Financialization*. Oxford University Press, *Socio-Economic Review* 12: 99-129.