



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

CAIO JISMAN DOS SANTOS SILVA

**MENOS DIREITOS, MAIS DESIGUALDADES – UMA ANÁLISE DA QUESTÃO
PREVIDENCIÁRIA À LUZ DAS ASSIMETRIAS REGIONAIS NO BRASIL**

SÃO CRISTÓVÃO/SE

2020

CAIO JISMAN DOS SANTOS SILVA

**MENOS DIREITOS, MAIS DESIGUALDADES – UMA ANÁLISE DA QUESTÃO
PREVIDENCIÁRIA À LUZ DAS ASSIMETRIAS REGIONAIS NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional – Economia.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Christiane Senhorinha Soares Campos.

SÃO CRISTÓVÃO/SE

2020

CAIO JISMAN DOS SANTOS SILVA

**MENOS DIREITOS, MAIS DESIGUALDADES – UMA ANÁLISE DA QUESTÃO
PREVIDENCIÁRIA À LUZ DAS ASSIMETRIAS REGIONAIS NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional – Economia.

Banca Examinadora

Prof^a. Dr^a. Christiane Senhorinha Soares Campos
Universidade Federal de Sergipe

Prof^a. Dr^a. Verlane Aragão Santos
Universidade Federal de Sergipe

Prof^a. Dr^a. Denise Lobato Gentil
Universidade Federal do Rio de Janeiro

São Cristóvão/SE, Setembro de 2020.

Para Duliete.

AGRADECIMENTOS

Acredito que uma das maiores dificuldades enfrentadas durante este curso foi conciliar o trabalho com os estudos. É mais difícil do que imaginei. Mas se tornou bem mais leve porque tive perto de mim (mesmo os que estavam distantes), pessoas que aliviaram as minhas angústias nos momentos em que estive mais sobrecarregado. Aqui vão os meus agradecimentos a quem acompanhou esse processo de pertinho.

Agradeço a minha mãezinha, Cláudia Pereira, que me deu todo o apoio necessário (como sempre) durante toda essa jornada. Te amo mil milhões! Minha irmã, Juliete Silva, por me ouvir e me ajudar nos momentos mais difíceis. Por estar ao meu lado em todas as situações. Te amo demais! Minha tia, Cacilda Pereira, e minha avó, Gilda Lopes, por transbordarem amor, mesmo de longe. Minha tia Nely Tereza, pela torcida e pelas orações!

Minha orientadora, Christiane Campos. Sei que foi árduo em plena pandemia exercer tantas funções ao mesmo tempo. E ainda assim você fez o melhor trabalho comigo. Não vou esquecer todos esses anos que dividimos juntos. Gratidão!

Minha querida banca, as professoras Denise Gentil e Verlane Aragão. Obrigado por cederem seu tempo e aceitarem dividir comigo o seu vasto conhecimento, além de terem me ensinado tanto através de suas contribuições.

Minha amiga, Luisa Alem, por ser simplesmente a melhor amiga que um mestrando poderia querer. Obrigado por estar presente e ser minha confidente durante todo esse caminho.

Mylena Costa e Fernanda Rodrigues, meu eterno trio de tecnologia, obrigado por tornarem o meu caminho até aqui mais leve com as boas risadas que demos.

Karoline Dantas e Verônica Freire, o meu muito obrigado por sempre acreditarem em mim. Minha querida Yara Rolemberg, obrigado por ser suporte mesmo estando longe. Allana Emidio, Manuella Ferreira, Monique Manuela, Roxana Castro, Társilla Gonçalves, Thifane Rosa, obrigado pela amizade e pela força.

Shenna Fernanda e Jarbas Gonçalves. Obrigado por serem força no dia-a-dia. O trabalho (e a vida) se torna mais leve com vocês por perto. Muito obrigado mesmo.

Por fim, não menos importante, agradeço ao meu amado Deus. Obrigado por tanta graça!

“Foi o tempo que você dedicou a sua rosa que a fez tão importante.”

Antoine de Saint-Exupéry

RESUMO

A atualidade da temática da previdência social comprova-se ao observar os debates nos meios de comunicação e no congresso, onde é comumente apontada como um gasto desnecessário para o governo. Em escala regional, essa discussão torna-se ainda mais pertinente, tendo em vista que os benefícios previdenciários nas regiões mais pobres constituem-se importante (ou talvez, a principal) fonte de renda das famílias. Neste sentido, o objetivo primordial desta dissertação é analisar a relação entre as desigualdades regionais e a previdência social brasileira, a partir do estudo das reformas previdenciárias realizadas desde os últimos anos do século XX. Para tanto, utilizou-se como ponto de partida a busca por respostas à seguinte questão: quais as características da relação entre as desigualdades regionais e o sistema previdenciário brasileiro? No âmbito da teoria econômica, utilizou-se o arcabouço do desenvolvimento regional e do desenvolvimento desigual e combinado. Por meio do método estruturalista e através da estatística descritiva e da pesquisa bibliográfica, foi possível analisar o sistema de proteção social brasileiro como uma estrutura capaz de produzir efeitos sobre as desigualdades regionais. Os resultados dessa pesquisa permitiram constatar que existem múltiplas desigualdades regionais socioeconômicas e distintas características demográficas que precisam ser consideradas antes de quaisquer reforma de políticas sociais universais como é o caso da previdência. Os caminhos utilizados pelo Estado para corrigir os problemas estruturais na previdência social, além de dirimir os direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988, têm caminhado em direção oposta à ideia de solidariedade e universalidade do sistema. Outrossim, as reformas previdenciárias, calcadas em um falso diagnóstico promovido por uma análise embasada em parâmetros neoliberais, têm contribuído para a manutenção e até agravamento das desigualdades regionais.

Palavras-chave: Desigualdades Regionais, Previdência Social, Reformas previdenciárias.

ABSTRACT

The topicality of the topic of social security is proven by observing the debates in the media and at the congress, where it is commonly pointed out as an unnecessary expense for the government. On a regional scale, this discussion becomes even more pertinent, considering that social security benefits in the poorest regions are an important (or perhaps the main) source of household income. In this sense, the main objective of this dissertation is to analyze the relationship between regional inequalities and Brazilian social security, based on the study of social security reforms carried out since the last years of the 20th century. Therefore, the search for answers to the following question was used as a starting point: what are the characteristics of the relationship between regional inequalities and the Brazilian social security system? In the scope of economic theory, the framework of regional development and uneven and combined development was used. Through the structuralist method and through descriptive statistics and bibliographic research, it was possible to analyze the Brazilian social protection system as a structure capable of producing effects on regional inequalities. The results of this research showed that there are multiple regional socioeconomic inequalities and different demographic characteristics that need to be considered before any reform of universal social policies, such as social security. The paths used by the State to correct structural problems in social security, in addition to resolving the social rights guaranteed by the Federal Constitution of 1988, have been moving in the opposite direction to the idea of solidarity and universality of the system. Furthermore, social security reforms, based on a false diagnosis promoted by an analysis based on neoliberal parameters, have contributed to the maintenance and even worsening of regional inequalities.

Keywords: Regional Inequalities, Social Security, Social Security Reforms.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Expectativa de vida ao nascer	60
Gráfico 2 – Distribuição populacional por regiões.....	82
Gráfico 3 – PIB <i>per capita</i> regional	83
Gráfico 4 – Rendimento habitual do trabalho principal das pessoas ocupadas de 14 anos ou mais de idade, por gênero	88
Gráfico 5 – Taxa regional de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade	90
Gráfico 6 – Expectativa de vida ao nascer, por regiões.....	95
Gráfico 7 – Razão de dependência da população de 65 anos ou mais de idade.....	96
Gráfico 8 – Valor gasto com benefícios concedidos ao ano	101
Gráfico 9 – Número de beneficiários	105
Gráfico 10 – Número de contribuintes	106
Gráfico 11 – Volume de arrecadação nas regiões brasileiras.....	107
Gráfico 12 – Volume de despesas com benefícios ativos	108
Gráfico 13 – Cobertura previdenciária: Número de pessoas de 16 a 59 anos de idade, ocupadas na semana de referência, desprotegidas.....	110

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Emendas Constitucionais que alteraram o sistema previdenciário brasileiro.....	68
Quadro 2 – População regional	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Expectativa de vida ao nascer nas regiões brasileiras, em anos.	61
Tabela 2 – Índice de Gini da distribuição do rendimento familiar <i>per capita</i>	85
Tabela 3 – População de 10 anos ou mais de idade entre os 10% com menores rendimentos.	86
Tabela 4 – Rendimento habitual do trabalho principal das pessoas ocupadas de 14 anos ou mais de idade, por cor ou raça	87
Tabela 5 – Escolaridade média da população de 18 a 29 anos de idade (em anos de estudo) .	89
Tabela 6 – Taxa regional de desocupação, segundo governos	92
Tabela 7 – Quantidade de benefícios concedidos nas regiões urbanas	99
Tabela 8 – Quantidade de benefícios concedidos nas regiões rurais.....	100
Tabela 9 – Aposentadorias por tempo de contribuição concedidas.....	102
Tabela 10 – Aposentadorias por idade concedidas.....	103

LISTA DE SIGLAS

AEB – Anuário Estatístico do Brasil

AEPS – Anuário Estatístico da Previdência Social

AFP – Administradoras de Fondos de Pensiones

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAP – Caixa de Aposentadorias e Pensões

CEME – Centro de Medicamentos

CEMIG – Companhia Elétrica de Minas Gerais

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CHESF – Companhia Hidroelétrica do São Francisco

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNT – Conselho Nacional do Trabalho

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

DNPS – Departamento Nacional de Previdência Social

DPS – Departamento de Previdência Social

DRU – Desvinculação de Recursos da União

EC – Emenda Constitucional

FCO – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FSE – Fundo Social de Emergência

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor

FUNPRESP-EXE – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo

FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões

IAPAS – Instituto de Administração da Previdência Social

IAPB – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários

IAPC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes

IAPETC – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transporte de Cargas

IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Estado

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IR – Imposto de Renda

LBA – Legislação Brasileira de Assistência

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MAPS – Ministério da Assistência e Promoção Social

MPAS – Ministério de Previdência e Assistência Social

MPS – Ministério da Previdência Social

MS – Ministério da Saúde

NE – Nordeste

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PBF – Programa Bolsa Família

PBS – Pensión Básica Solidaria

PEA – População Economicamente Ativa

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa por Amostra de Domicílio

PRORURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

PSI – Processo de Substituição de Importações

RCP – Regime Complementar de Previdência

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RJU – Regime Jurídico Único

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUS – Sistema Único de Saúde

TFT – Taxa de Fecundidade Total

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
2. A QUESTÃO REGIONAL BRASILEIRA NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO	24
2.1. A QUESTÃO REGIONAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	24
2.2. A QUESTÃO REGIONAL NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO	34
2.3. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO DESIGUAL E COMBINADO	39
3. O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO E A QUESTÃO PREVIDENCIÁRIA.....	47
3.1. A CONSTRUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL.....	47
3.2. A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO	55
3.3. MUDANÇAS DEMOGRÁFICAS E O IMPACTO NA PREVIDÊNCIA	59
3.4. “CONTRARREFORMAS” NEOLIBERAIS PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 62	
3.5. A EXPERIÊNCIA DO CHILE A (NÃO) SER UTILIZADA COMO UM ESPELHO PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	70
4. A QUESTÃO PREVIDENCIÁRIA EM UMA PERSPECTIVA REGIONAL.....	80
4.1. ASPECTOS HETEROGÊNEOS NAS REGIÕES BRASILEIRAS	80
4.2. ALTERAÇÕES NA COMPOSIÇÃO DEMOGRÁFICA REGIONAL.....	94
4.3. CARACTERÍSTICAS DAS DESIGUALDADES DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO REGIONAL BRASILEIRO	97
4.4. AS REFORMAS E A FINANCEIRIZAÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL COMO MECANISMOS DE AGRAVAMENTO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS.....	111
4.4.1. Do desmantelamento do fundo público à financeirização	116
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126

1. INTRODUÇÃO

O sistema previdenciário brasileiro nasceu no berço do pós-ditadura militar, marcando a retomada da democracia e a garantia de direitos sociais que antes eram segregados a uma parte da população. Com a Constituição Federal de 1988, nasceu o sistema de seguridade social que agregava políticas voltadas à expansão de direitos fundamentais.

No entanto, o país, que já era marcado por desigualdades sociais, sobretudo em perspectiva regional, em meio a tantas modificações, acentuou essas assimetrias. A concentração da pobreza em regiões específicas, sinalizando a má distribuição de renda, revela que essas características estão enraizadas no processo de formação econômica do Brasil. A previdência social, nesse sentido, seria um mecanismo capaz de reduzir essas mazelas e estimular a melhoria na qualidade de vida. Se fosse realmente pensada pra beneficiar o todo.

O objetivo desta dissertação é analisar a relação entre as desigualdades regionais e a previdência social brasileira, considerando as reformas previdenciárias realizadas desde os últimos anos do século XX.

Desse modo, esta pesquisa se propõe a responder o seguinte questionamento: quais as características da relação entre as desigualdades regionais e o sistema previdenciário brasileiro?

Parte-se do pressuposto de que há uma heterogeneidade entre as regiões que provoca efeitos na previdência social, produzindo características distintas no sistema previdenciário em cada região do país. Do ponto de vista da renda, observa-se tal heterogeneidade nas condições de vida. As regiões cujo mercado de trabalho se caracteriza por uma maior taxa de formalização do emprego e que possuem maiores médias salariais e, portanto, maior capacidade contributiva, geralmente, concedem mais aposentadorias por tempo de contribuição. Enquanto regiões com maiores taxas de informalidade e rendimentos médios inferiores concedem mais aposentadorias por idade.

Além disso, entende-se que este fenômeno produz também um comportamento reverso, onde as próprias diferenças na previdência regional produzem novas desigualdades socioeconômicas nas regiões, visto que esta política social é um mecanismo público fundamental para a melhoria da distribuição de renda e da qualidade de vida. É nesse sentido que corrobora-se a ideia “quem é pobre morre mais cedo”, visto que as novas reformas tem dificultado o acesso aos benefícios justamente nas regiões mais pobres, aprofundando as disparidades.

Com isso, identificou-se a necessidade de estudar o sistema previdenciário regional, dado o pressuposto de que as reformas tem se distanciado do que propõe a Constituição Federal de 1988, no âmbito da previdência social. Certamente, a situação financeira do sistema é inquietante. Porém, as soluções para resolver o problema são, indubitavelmente, motivo de questionamento. Assim, este trabalho encontra sua justificativa a partir da necessidade de entender a relação existente entre o sistema previdenciário e as desigualdades regionais.

Ademais, justifica-se estudar este fenômeno visto que a previdência social é comumente apontada como vilã das despesas governamentais, deixando de ser encarada como uma política (que deveria ser) inclusiva e com caráter redistributivo no que tange à renda. Por último, dada a ausência de trabalhos que, em uma perspectiva estruturalista, analisem este comportamento e caracterizem as reformas previdenciárias como mecanismo de aprofundamento das desigualdades regionais, esta pesquisa se mostra pertinente no sentido de embasar e estimular discussões sobre a questão previdenciária a partir do referencial do desenvolvimento regional.

Fagnani (2017) expõe que a ausência de políticas como a previdência social e a própria seguridade, de maneira inclusiva e universal, estimulariam uma situação de pobreza extrema, sobretudo da população mais idosa. Ele argumenta que as reformas previdenciárias dos últimos anos têm promovido uma evasão de contribuintes, comportamento que dissemina desigualdades sociais.

França (2019) aponta que essas reformas têm como objetivo transferir a responsabilidade do Estado para o próprio cidadão, característica marcante de sociedades neoliberais, onde o indivíduo é detentor do próprio destino. O autor ainda afirma que a previdência social deve ser um instrumento de redução das desigualdades socioeconômicas, de forma a expandir e melhorar a distribuição de renda, principalmente nas populações mais pobres.

Na mesma perspectiva, Gentil (2020) entende que há um corrente processo de financeirização da proteção social brasileira e ainda aponta que mediante às barreiras ao acesso e à diminuição dos proventos, a última reforma da previdência tende a provocar um colapso social, expondo o país a um novo aumento de desigualdades.

Assim, para melhor entender estes fenômenos, os objetivos específicos desta pesquisa consistem em:

1. Analisar a questão regional e sua relação com o desenvolvimento econômico e social, através do resgate do estudo destes conceitos e da construção do sistema de seguridade social e as transformações pela qual passou a previdência social desde sua implantação;
2. Verificar o efeito das reformas realizadas entre 1998 e 2019, analisando, em uma perspectiva regional, as mudanças que impactaram os beneficiários do RGPS;
3. Analisar o exemplo da reforma previdenciária realizada no Chile, tendo em vista sua utilização como referência para as últimas reformas brasileiras;
4. Verificar os indicadores sociais, econômicos e demográficos das regiões e a presença (ou não) de heterogeneidades regionais;
5. Explorar os indicadores previdenciários a partir da análise da arrecadação, das despesas e do tipo de acesso aos benefícios, e entender a relação do sistema com o desenvolvimento regional.

A heterogeneidade econômica entre as regiões se evidencia pela análise da participação no Produto Interno Bruto (PIB) do país. As regiões onde se concentram as grandes indústrias – e que produzem mais dinamismo na economia –, geram uma arrecadação maior quando comparadas com as regiões de baixo dinamismo. Ou seja, a maior ou menor disponibilidade de vagas de trabalho e a desigualdade de rendimentos médios resultam em características distintas no perfil do benefício previdenciário entre as regiões, o que pode justificar, por exemplo, um maior número de aposentadorias por tempo de contribuição no Sul e no Sudeste.

Por outro lado, regiões com um grande percentual de desprotegidos ou que possuam benefícios previdenciários reduzidos e um baixo percentual de contribuintes, tendem a promover desigualdades sociais, como o estímulo à situação de pobreza e a diminuição da longevidade, impactos que geram efeitos diretos na economia do país.

Ao tornar-se um direito garantido na Constituição Federal de 1988, o sistema previdenciário passou por expressivas mudanças que beneficiaram a população, uma vez que tornou a previdência um direito, através do regime de repartição. Até então a proteção previdenciária era restrita a quem tinha capacidade contributiva. Contudo, desde a década de 1990, este mesmo sistema vem enfrentado alterações que têm reduzido os direitos garantidos constitucionalmente. Alicerçadas em argumentos neoliberais as reformas, via de regra, só

levam em consideração o quantitativo arrecadado e o valor gasto com benefícios para justificar a necessidade de redução do gasto público com a previdência.

Estas reformas implicaram na redução da seguridade social, mas não produziram efeitos homogêneos no conjunto do país por conta das diferenças regionais supracitadas. Entretanto, não há estudos evidenciando as diferenças dos impactos entre as regiões. Nesse sentido, justifica-se que um dos objetivos deste trabalho consiste em analisar alguns efeitos que elas produziram, em âmbito regional, e, possivelmente, ponderar os impactos da reforma recentemente aprovada no Brasil.

Considerando que as reformas preveem regras homogêneas nacionalmente, pressupõe-se que elas agravem as desigualdades regionais. Aumentar, por exemplo, a idade mínima para aposentadoria em uma região de baixa capacidade contributiva pode provocar algumas mazelas sociais, como a redução da qualidade e da expectativa de vida da população.

Apesar do tema da previdência social ser muito debatido, não foram encontrados trabalhos que analisassem a questão previdenciária a partir da perspectiva das desigualdades regionais, em uma abordagem estruturalista heterodoxa. Portanto, espera-se que esta pesquisa contribua para ampliar o debate teórico no âmbito do desenvolvimento regional e da questão previdenciária.

Posto isso, para analisar a relação entre a previdência social e as desigualdades regionais, será feito o uso da análise estruturalista. Este método se alicerça em uma abordagem teórica que – se distancia da ideia de “individualismo metodológico¹” e se aproxima do “holismo metodológico” – reconhece que o comportamento do indivíduo é resultado das relações sociais. Blankenburg, Palma e Tregenna (2008 apud MISSIO; JR; OREIRO, 2012) reconhecem três dimensões para o estruturalismo: a metodológica busca defender a análise na totalidade e se opõe a análise individualista, e se afasta do caráter histórico, uma vez que suas explicações não possuem caráter explicativo; a epistemológica defende uma análise para além do que está aparente, ou seja, procura analisar as estruturas não observáveis, mas que são capazes de provocar fenômenos econômicos e sociais; a ontológica, por fim, se fundamenta na intenção de explicar de que maneira as estruturas podem causar ou contribuir para a ocorrência

¹ “Afirma que todos os fenômenos sociais são mais bem explicados pelas propriedades dos indivíduos compreendidos no fenômeno. Ou, de outra maneira, que toda explicação que envolve conceitos sociológicos de nível macro deveria, em princípio, ser reduzida a explicações no plano micro dos indivíduos e suas propriedades” (MISSIO; JR; OREIRO, 2012, p. 4).

de determinadas ações, procurando explicar os fenômenos sociais de acordo com as estruturas não observáveis.

Nesta dissertação, será utilizada a análise estruturalista ontológica, pois pretende-se analisar a previdência social como uma estrutura subjacente que pode (ou não) colaborar para a redução de desigualdades regionais ou promoção do desenvolvimento regional e é nesse âmbito que a dimensão ontológica se encaixa neste estudo.

Posto isto, esta pesquisa visa identificar a relação entre o sistema previdenciário e as desigualdades regionais. Para tanto, será realizada uma pesquisa explicativa, a qual, de acordo com Gil (2002) tem a finalidade de identificar os fatores que podem contribuir para a ocorrência de um determinado fenômeno. A pesquisa explicativa, segundo Andrade (2002), é mais complexa, tendo em vista que analisa, registra, interpreta e classifica os fenômenos estudados a fim de encontrar os seus determinantes. Por essa razão, está mais suscetível a erros.

Porém, conforme afirma Gil (2002), a pesquisa explicativa permite uma maior aproximação do conhecimento com a realidade e permite entender a razão ou a causa dos acontecimentos. Assim, através dela será possível compreender como a evolução do sistema de previdência interfere nas desigualdades regionais.

No que tange a abordagem, será feita uma pesquisa qualitativa e quantitativa. Silva e Menezes (2001) argumentam que a pesquisa quantitativa consiste em, basicamente, demonstrar, através de números, informações para fins de análise e/ou classificação, enquanto que a pesquisa qualitativa se traduz em estabelecer “uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito” (SILVA; MENEZES, 2001, p. 20). Em outras palavras, interpretar fenômenos e atribuir significados. Da mesma forma, Oliveira (2008) afirma que a pesquisa qualitativa se traduz em interpretar o mundo real tendo a preocupação de elucidar os fenômenos. A quantitativa, por outro lado, utiliza dos procedimentos estatísticos para analisar os dados e não se aprofunda tanto em compreender a realidade dos fenômenos, afastando-a do conhecimento. Em contrapartida, seus resultados podem ser mais precisos e análise e interpretação trabalham juntas (ANDRADE, 2002). Apesar disso, sua percepção é mais geral, nem sempre partindo para particularidades.

Dessa forma, justifica-se o uso dos dois tipos de abordagem, tendo em vista que busca-se utilizar a estatística descritiva para mensurar a evolução da previdência social, ao passo que será feita uma caracterização de sua relação com as desigualdades regionais.

Para isso, serão utilizados dois métodos de procedimento. O primeiro se trata da pesquisa bibliográfica, através do estudo de materiais já publicados, como livros, artigos periódicos, textos para discussão.

O segundo método de procedimento é a estatística descritiva. A partir do uso de dados secundários obtidos no Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), no Anuário Estatístico do Brasil (AEB) nos bancos de dados DATASUS e SIDRA (IBGE), busca-se encontrar resultados que permitam fazer análises a respeito das características econômicas, demográficas e sociais das regiões e do sistema previdenciário no que tange ao quantitativo arrecadado e de benefícios, aos valores pagos pelo RGPS aos beneficiários, à cobertura previdenciária e ao tipo de acesso a benefícios, das populações regionais.

Com relação aos dados coletados no IBGE, é importante salientar que estes sofreram alterações temporais, tendo em vista as mudanças nos critérios de pesquisa do Instituto. Assim, para que a análise se aproximasse mais da realidade, considerou-se a divisão de um mesmo indicador em períodos distintos, mas analisando sempre o mesmo grupo definido pela pesquisa. Embora não haja continuidade de um horizonte temporal muito extenso, não se impossibilita de mensurar as características das desigualdades regionais.

Dessa maneira, esta dissertação se divide em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, será analisada a questão regional amparada pelo aporte teórico do desenvolvimento desigual e combinado e da discussão do neoliberalismo. Assim, revelam-se importantes os trabalhos de Cano (1975), Myrdal (1965), Oliveira (1981; 2003), Furtado (1994; 2007; 2009), Barbosa (2018) e Pereira (2019). Este debate se constitui fundamental tendo em vista a necessidade de entender que o desenvolvimento desigual e combinado, alicerçado aos paradigmas neoliberais, estimula as desigualdades regionais, sobretudo ao retirar o Estado da condição de promotor de políticas sociais. Logo, a análise se inicia pelo estudo das desigualdades regionais, por meio do arcabouço da questão regional e dos aspectos neoliberais, encerrando esta primeira parte entendendo a lei do desenvolvimento desigual e combinado.

Na seção que se segue, a discussão concentra-se nas transformações da seguridade social e na instituição da previdência social, perpassando pelas reformas previdenciárias que impactaram, econômica e socialmente, as regiões. Com tantas modificações embasadas em um falso diagnóstico de que as contas previdenciárias são deficitárias, como evidencia Gentil (2006), o sistema tem deixado de escanteio o caráter solidário para, aos poucos, dar lugar à individualidade e se torna cada vez mais exclusivo e elitizado. Com isso, utiliza-se como base de estudo as pesquisas de Boschetti (2003; 2007; 2009), Gentil (2006; 2019; 2020), Delgado

(2003), Silva (2018) e Dugnani (2009). Além disso, é feita uma descrição das mudanças no sistema, através do uso das Emendas Constitucionais (EC), que alteraram a previdência brasileira, promulgadas desde 1998.

Na quarta seção, distribui-se uma análise em quatro itens, os quais dividem os principais resultados desta pesquisa. O primeiro revela as heterogeneidades regionais, mediante o uso da estatística descritiva. Dados do IBGE são utilizados para caracterizar as múltiplas desigualdades entre as regiões e seus efeitos sobre cada população. Em seguida, a análise concentra-se nos aspectos demográficos regionais, considerando indicadores como a expectativa de vida e a razão de dependência. Essa descrição dá o pontapé para a análise do terceiro item: o sistema previdenciário regional brasileiro. Através de dados do DATAPREV, do IBGE e do AEB, verificam-se as características dos acessos aos benefícios previdenciários e as diferenças em termos de arrecadação e despesas, e como estão distribuídos os contribuintes. No último item, por meio de estudos feitos por Fagnani (2017), França (2019) e Gentil (2020), entenderemos a relação entre a previdência social e as desigualdades regionais.

Por fim, as considerações finais caminham em uma perspectiva crítica, nos permitindo compreender que a previdência social não pode ser analisada de forma desconexa à realidade brasileira, devendo ser levadas em conta as condições macroeconômicas do país. Reformas embasadas em paradigmas neoliberais, desconsiderando a relação direta entre a previdência e o mercado de trabalho, resultam no agravamento de múltiplas desigualdades, entre as quais a desigualdade regional. Desse modo, mantida essa forma de encarar a proteção social como um peso financeiro e não como uma política importante para o desenvolvimento econômico e regional, o quadro de desigualdades regionais alimentadas pelas reformas da previdência parece não ser revertido a longo prazo.

2. A QUESTÃO REGIONAL BRASILEIRA NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

Estudar a questão regional desde o seu princípio é primordial para entender sua problemática e analisar o atual cenário. Por essa razão, nesta seção será feita uma discussão sobre sua perspectiva histórica e inserção em um contexto neoliberal, e uma análise desta questão a partir da teoria do desenvolvimento desigual e combinado.

2.1. A QUESTÃO REGIONAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Embora tenha ganhado muita relevância no período desenvolvimentista, no Brasil a questão regional o antecede, perpassando desde o Brasil colônia até os dias atuais. Apesar disso, o tema se destacou a partir da formação das economias regionais², quando se modificou a forma de interação entre as regiões.

Com isso, Oliveira (1981) argumenta que a questão regional começou a ser analisada a partir da divisão regional do trabalho e não em decorrência dos desequilíbrios regionais. Ele entende que o aumento das disparidades entre as regiões pode ser consequência das mudanças no cenário produtivo brasileiro, tal como a transição da economia do algodão para a economia do café. Estas mudanças, no entanto, são fruto de uma integração nacional que era estimulada pelo processo de industrialização.

Ademais, Oliveira (1981) destaca que a rápida industrialização de São Paulo foi também uma das principais responsáveis por instituir a

divisão regional do trabalho na economia brasileira, ou mais rigorosamente, começou a forjar uma divisão regional do trabalho nacional, em substituição ao "arquipélago" de economias regionais até então existentes, determinadas sobretudo pelas suas relações com o exterior (OLIVEIRA, 1981, p. 74).

² Cada região mantinha o foco na produção de bens específicos que poderiam ser comercializados com outros países: o Nordeste era grande produtor de açúcar e algodão; o Sudeste trabalhava na extração de ouro, sobretudo em Minas Gerais, e na produção de café (principalmente em São Paulo); o Sul investia na extração de madeira e na produção de mate; o Norte era grande produtor de borracha; e o Centro-Oeste concentrava-se na agropecuária (DINIZ, 2001; FURTADO, 2007).

Conforme aponta Carleial (2014, p. 5), a atual divisão regional do trabalho pode ter sido originada no “processo de crescimento do século XX”, bem como dos obstáculos enfrentados por ele e de sua dificuldade de quebrar o paradigma, o qual indica que algumas regiões brasileiras precisam de políticas que compensem suas “perdas”, mesmo sendo evidente a existência de riquezas naturais suficientes para se desenvolverem.

Em oposição à noção de divisão regional do trabalho, Moreira (2014, p. 63 apud SILVA, 2017, p. 3) afirma que “a interação espacial é uma noção que se define para cada época”. Segundo ele, o espaço se divide em macroformas, as quais, já no final do século XVIII estavam fragmentadas em quatro espaços: agrícola, pastoril, extrativo-vegetal e urbano.

Com a mudança de estado colonial português para Estado nação, as macroformas brasileiras foram divididas em cinco novos espaços: cafeeiro, seringueiro, canavieiro-usineiro, colonial imigrante e pastoril. Esta ideia de macroformas espaciais surge ainda no período colonial, o qual caracterizava-se pela “correlação entre a localização das atividades econômicas e as condições naturais”³ (SILVA, 2017, p. 5).

Segundo Diniz (2002), a partir da segunda metade do século XIX as atividades urbanas e industriais começaram a se expandir e o mercado brasileiro a se solidificar. Apesar disso, tanto a divisão regional do trabalho quanto a concentração econômica regional só foram alcançadas a partir da expansão industrial e do avanço no sistema de transportes, o que foi possível graças a acelerada urbanização e expansão industrial, verificados após a década de 1930.

Moreira (2014, apud SILVA, 2017) ainda considera que a noção de divisão territorial do trabalho só começou a ser debatida em 1880, a partir da evolução industrial. Desde então, de acordo com Silva (2017), houve quatro fases das divisões territoriais do trabalho.

A primeira fase vai de 1880 a 1920 e foi marcada pela abolição da escravidão e pela instituição de um Estado republicano. Além disso, neste período ganhavam destaque a indústria de beneficiamento e a indústria doméstica, fato que deu espaço a uma divisão territorial interna do trabalho. Com isso, a economia que no século XIX era fundamentada no modo de produção escravista, substituiu, já no final do século, esta força de trabalho pela mão de obra livre. Esta transformação trouxe impactos diferentes sobre as regiões, sobretudo no que diz respeito ao estado de São Paulo e ao Nordeste.

³ A partir de 1950 esta relação é extinta, pois nesse momento atingia-se uma maior integração nacional e iniciava-se uma diferenciação qualitativa na concentração industrial, sobretudo no estado de São Paulo.

Cano (1975) verifica que a abolição da escravatura configurou-se um resultado da acumulação capitalista. Ele afirma que em São Paulo, devido às altas margens de lucro da cafeicultura, às terras favoráveis à produção e ao aumento da produtividade, este processo se acentuou e tornou-se necessária a resolução do problema da escravidão. Por outro lado, ainda de acordo com este autor, o Vale do Paraíba e o Nordeste enfrentavam uma escassez de terras e uma baixa produtividade, além do encarecimento da manutenção de escravos. Com isso, as margens de lucro dessas regiões foram diminuindo e a economia delas entrando em um estado de estagnação.

Furtado (2007) apontava que as consequências da abolição da escravatura foram bem diferentes nas duas regiões. No Nordeste, o que se observava à época era que a maior parte das terras favoráveis à produção agrícola já estavam em utilização. Dessa forma, os escravos em liberdade que já não trabalhavam mais no engenho sofreram dificuldades para produzir e subsistir. O resultado foi uma grande massa dos libertados se submetendo a salários baixos e, ainda assim, não se verificou uma redistribuição de renda real.

Na região cafeeira, conforme destaca esse autor, ocorreu o contrário. A abundância nas terras favoreceu a economia de subsistência, mesmo que em escala menor do que era esperado, e as oportunidades de trabalho existentes na região, principalmente em São Paulo, permitiram que os antigos escravos, agora livres, obtivessem salários mais elevados, quando comparados à região nordestina, resultando em uma redistribuição de renda. Assim sendo, observa-se que um mesmo fenômeno provocou reações distintas nessas duas regiões.

A segunda fase (1920-1950) foi fortemente marcada pelo início da concentração industrial no Sudeste e no Sul. Ao investigar as raízes da expansão industrial em São Paulo, Cano (1975) conclui que “foi o capital cafeeiro quem promoveu essa primeira expansão industrial, tanto de forma direta como indireta” (CANO, 1975, p. 125). Segundo ele, comerciantes, fazendeiros, bancos e outros agentes investiram seus lucros e adquiriram (ou fundaram) suas próprias indústrias. O autor critica a ideia de que o processo de industrialização foi causado pela expansão das exportações. Suas considerações apontam que este foi resultado de um processo de acumulação originado pela economia cafeeira, mas não se limitou ao comércio exterior.

A partir disso, então, iniciou-se um processo de concentração da indústria brasileira, sobretudo no Centro-Sul. As raízes da concentração industrial no Brasil evidenciam que, em âmbito regional, sempre houve um crescimento desigual dos níveis de desenvolvimento. A partir de uma análise histórica, Cano (1975) busca explicações para a concentração industrial

utilizando três fundamentos: 1) a ausência de um mercado nacional integrado; 2) a diferente dinâmica das economias regionais; 3) as dificuldades oriundas da rigidez tecnológica.

Cano (1975) entende que o principal é a questão da ausência de uma integração do mercado nacional, a qual deve ser observada por dois lados: a competição de produtos nacionais com outras regiões e a competição com produtos importados. A partir disso, a formação de novos centros nos interiores tornou-se necessária para dinamizá-lo. No que concerne à competição entre as regiões, os altos custos com transporte dificultavam as relações comerciais entre elas, mas não impedia a entrada de produtos estrangeiros. Com isso, as economias locais passaram a implantar grandes empresas com mercados de maior amplitude. Nas economias interiorizadas, no entanto, essa dificuldade encontrada na distância entre eles reforçava a proteção às atividades industriais locais.

De acordo com Cano (1975), a ampliação do parque industrial interiorizado de São Paulo, proporcionou uma estrutura industrial diversificada ao estado. Essa, todavia, era limitada aos mercados locais. Assim, ao mesmo tempo em que os altos custos dos transportes criavam barreiras para a entrada de produtos estrangeiros, proporcionavam também àquelas localidades uma maior dificuldade de inserção no mercado exterior.

Ademais, os altos custos repassados para a produção oriundos das altas tarifas sobre a importação de fios elétricos necessários à mesma, estimulavam a criação de fábricas de grande porte. Contudo, para seu funcionamento, tais fábricas necessitavam de uma grande carga de energia, o que ensejou a necessidade de produzi-la, fosse através de usinas hidroelétricas ou térmicas (CANO, 1975). A partir disso, as indústrias locais passaram a consumir mais energia de geração própria do que energia adquirida de terceiros.

Em relação ao desenvolvimento da indústria, Cano (1975) argumenta que seu processo de formação não ocorreu em uma transição gradativa da indústria manufatureira ou artesanal para a indústria mecanizada. Segundo ele, apesar de os registros mostrarem que no Brasil havia uma forte presença da produção artesanal, ainda assim era muito precária e isto não possibilitava as mudanças técnicas necessárias para a transição da produção. Além disso, na medida em que algumas produções poderiam sobreviver à inserção da indústria mecanizada, outras poderiam obter prejuízos mediante a presença de máquinas na produção.

De igual modo, Oliveira (1981) propunha que a supremacia do Centro-Sul sobre o Nordeste iniciou-se com a troca de mercadorias entre as regiões e com a entrada de mercadorias produzidas no primeiro. Assim, iniciava-se uma destruição do capital nordestino, uma vez que

sua indústria não conseguia competir, em preço e qualidade, com o Centro-Sul, além das barreiras que até então eram estabelecidas. Dessa maneira, sinalizava-se um aumento das desigualdades regionais, como resultado da integração nacional.

Ademais, após a Revolução de 1930, algumas medidas, como o fim das barreiras alfandegárias entre os estados, a cobrança do Imposto de Consumo sobre bens produzidos internamente e o fim da liberdade dos Estados de legislar sobre o comércio exterior, foram adotadas a fim de promover a unificação política do Estado (OLIVEIRA, 1981).

Já entre 1950 e 1970, na terceira fase, “desenvolveram-se as indústrias de base, de bens intermediários, de infraestrutura de transportes, de comunicações e de energia, de bens de capital e de bens e consumo não duráveis” (SILVA, 2017, p. 4), ambas concentradas em São Paulo.

Silva (2017) constata que essa concentração é a principal responsável pela problemática das disparidades regionais, as quais, de acordo com Furtado (2013 apud SILVA, 2017), começaram a surgir a partir de 1930, no cerne da integração do mercado nacional e da industrialização brasileira. Araújo e Santos (2009) corroboram com Furtado e verificam que tais disparidades intensificaram-se no governo Juscelino Kubistchek, com a alta promoção da indústria.

Por outro lado, Araújo (2013, p. 39-40) aponta que o processo histórico de ocupação do território brasileiro resultou em três heranças principais: “a forte concentração nos espaços litorâneos”; “a diversidade regional”; e, “a desigualdade regional”, sendo esta última a mais prejudicial entre elas. Por essa razão, o tema ganhou destaque e passou a ser avaliado na tentativa de ser revertido, para então, a partir da década de 1960, serem implantadas as primeiras políticas de desenvolvimento regional estritamente mais explícitas.

Oliveira (1981) destacava (à época) a importância da intervenção do Estado no combate às secas do Nordeste, como forma de solucionar os problemas econômicos da região. Ele argumenta que a criação do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) fugia à proposta de planejamento regional, pois se tratava de um departamento nacional, o qual estaria sujeito a resolver problemas climáticos em qualquer região do país. Assim, constituía-se uma falha do Estado, pois traduzia-se uma tentativa mal sucedida de combater os problemas regionais. Além disso, destacava:

ainda que se aceite que os gastos do DNOCS eram investimentos do Estado, não significavam eles em absoluto transformação das formas do ciclo produtivo; não

tiveram, sob nenhuma circunstância, o condão de transformar as condições da produção social do Nordeste algodoeiro-pecuário (OLIVEIRA, 1981, p. 52).

O autor também questiona o planejamento regional embasando seus argumentos a partir da implantação, no século XX, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) como política de desenvolvimento para o Nordeste, região fortemente afetada pela expansão do café. Esta superintendência surgiu em 1959 para atuar como um órgão planejador do desenvolvimento regional. Antes dela, porém, outras políticas e instituições foram criadas para tentar reverter este fenômeno e para promover uma melhoria nos índices de desenvolvimento regional, dados seus desequilíbrios, tais como: a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF - 1945), criada com o objetivo de baratear a energia elétrica através da redução de custos com a produção; e o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado, que foi criado em 1958 para promover a industrialização da região Nordeste por meio do Processo de Substituição de Importações (PSI).

No Brasil, todas essas políticas foram construídas com a intenção de industrializar o Nordeste, dada a concentração industrial no Centro-Sul, iniciada nesta fase de divisão territorial do trabalho, que alimentava as desigualdades regionais. Apesar disso, essas instituições não produziram os efeitos de industrialização em tais regiões, do contrário, engendraram novas desigualdades regionais. Para Oliveira (1981) o grande problema se concentrava no fato de que o planejamento regional do Brasil não buscava solucionar a pobreza no Nordeste, mas sim expandir o capital do Centro-Sul.

A crítica de Oliveira (1981) vai além e aponta um planejamento regional distante desta realidade, visto que ele nasce a partir da necessidade de conter e corrigir disparidades regionais e, no entanto, foge deste propósito. Ao mesmo tempo são elaboradas políticas de desenvolvimento que ainda não consideram as especificidades de cada região, provocando resultados distintos e muitas vezes dificultosos ao desenvolvimento das regiões mais pobres. Tendo em vista, portanto, esta heterogeneidade no território brasileiro, se revela cada vez mais importante pensar em políticas que produzam impactos homogêneos em todas as regiões.

Carleial (2014, p. 18) parte do mesmo princípio e argumenta que as políticas estatais devem ser direcionadas conforme as necessidades de cada região. Para tanto, acredita que é necessária uma transformação institucional, para que se inclua as regiões mais “empobrecidas” no “ciclo de crescimento”.

Por fim, na última fase (1970-2000), iniciou-se um movimento de reestruturação da indústria, onde o período ficou marcado pela desindustrialização de São Paulo e (re)industrialização de outros estados.

Essas transformações reconfiguraram a divisão territorial do trabalho no país, culminando em quatro porções espaciais: a fronteira bio(tecno)lógica (Amazônia), a difusão da agroindústria de fruticultura irrigada (Nordeste), o complexo agroindustrial (Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Nordeste ocidental) e o polígono industrial (Sudeste e Sul) (SILVA, 2017, p. 5).

Com isso, o Nordeste tornou-se a região com maior destaque no que tange à divisão regional do trabalho e também a que mais precisa enfrentar as consequências da concentração de renda (PEREIRA, 2019).

Nesta mesma fase, verificou-se um comportamento ascendente no que tange à promoção das políticas de desenvolvimento regional⁴. Na perspectiva de Diniz (2009), elas foram implantadas tendo em vista os problemas de desigualdades provenientes da crise de 1929. Segundo o autor, esta intervenção do Estado iniciou-se nos Estados Unidos, em 1933, com a criação do *Tennessee Vale Authority*, o qual trouxe uma nova dinâmica no planejamento dos seis estados daquela região.

A crise de 1929, ao provocar generalizada recessão econômica no mundo capitalista, colocou às claras o problema das desigualdades regionais na maioria dos países industrializados, as quais vinham se formando desde o século anterior, mas não eram explicitadas. A tomada de consciência dessas desigualdades e a mudança na concepção do papel do Estado, com a revolução keynesiana e o avanço das técnicas e práticas de planejamento, promoveram a criação de políticas de redução das desigualdades regionais e de reordenamento do território em vários países, com a criação de instituições específicas para a implementação dessas políticas (DINIZ, 2009, p. 228-229).

A partir disso, os países centrais começaram a adotar políticas de intervenção regional, servindo de exemplo para países periféricos, como os países latino-americanos. A maioria deles criou políticas de desenvolvimento regional de acordo com suas principais dificuldades. Já os antecedentes do planejamento regional se encontram na União Soviética, mais precisamente no Plano de Eletrificação Nacional de 1925⁵, o qual estabelecia que fossem construídas várias

⁴ Embora nem todas as políticas tenham alcançado os resultados esperados, é possível perceber, através de uma análise histórica, as tentativas de promover o desenvolvimento regional.

⁵ Segundo Diniz (2009) este plano inspirou o Plano de Eletrificação de Minas Gerais, o qual foi elaborado em 1948 e implantado a partir de 1952 com a criação da Cemig – Companhia Elétrica de Minas Gerais.

usinas hidroelétricas. Esperava-se com este plano que houvesse mais incentivo ao desenvolvimento regional (DINIZ, 2009).

Embora tais políticas de desenvolvimento regional não tenham gerado os efeitos esperados, trouxeram resultados significativos, já na segunda metade do século XX. Observou-se um aumento das rendas médias regionais, resultado do aumento da migração⁶ e do aumento populacional nas regiões mais centrais, mas não devido ao crescimento das regiões periféricas. No entanto, era notável que a concentração industrial ainda seria um problema para o desenvolvimento regional.

Por volta de 1970, pico da concentração regional no Brasil, o estado de São Paulo, com apenas 2,9% da área geográfica, participava com 19% da população, 39% do PIB e 58% da produção industrial do país, sendo que 44% da produção industrial brasileira estavam concentrados na sua área metropolitana (DINIZ, 2002, p. 248).

Com isso, ainda em 1970, o resultado foi uma grande desigualdade nos níveis de renda *per capita* e na qualidade de vida entre as regiões, sobretudo no que tange ao Nordeste (região menos desenvolvida) e ao Sudeste e ao Sul (regiões mais bem desenvolvidas).

Naquele ano, para uma expectativa de vida de 53 anos, para o Brasil, a nordestina era de apenas 44 anos, contra uma média de 57 e 60 anos, respectivamente, para o Sudeste e o Sul do Brasil. A taxa de analfabetismo nordestina era superior a 50%, enquanto para alguns estados do Sudeste e do Sul, a mesma era inferior a 20% (DINIZ, 2002, p. 248).

Já entre final da década de 1970 e ao longo da década de 1980, conforme aponta Cano (2011), observa-se uma acentuada desconcentração industrial no Brasil.

a participação da periferia nacional aumentou, passando de 0,8% para 2,4% no NO, basicamente explicada pela implantação da Zona Franca de Manaus; o NE saltou de 5,7% para 8,1% recuperando parte das perdas sofridas no período anterior; MG, de 6,5% para 6,7% e ES, de 0,5% para 0,9%, foram os principais beneficiados. Os maiores perdedores foram SP (cai de 58,1% para 53,4%) e o RJ (de 15,7% para 10,6%). A desconcentração industrial em SP também teve um vetor interno: a participação da RMSP no total nacional cai de 43,5% para 33,6% enquanto a do interior sobe de 14,7% para 19,8%, desenvolvendo, também nesse espaço estadual, a urbanização e a produção de serviços (CANO, 2011, p. 7).

⁶ Apesar da elevação no fluxo migratório, constata-se que entre 1960 e 1980 este fluxo transformou-se em deslocamento entre municípios de um mesmo estado ou de uma mesma região, reduzindo significativamente a migração entre regiões. As principais causas atribuídas são a superlotação das cidades metrópoles e a melhor redistribuição das ofertas de emprego (PEREIRA, 2019).

Ademais, em meio à crise da década de 1980, a desaceleração da economia provocou, no primeiro quinquênio, um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nacional a uma média de 1,2% ao ano, sendo o crescimento do Nordeste de 3,3% ao ano e o crescimento de São Paulo de 0,2% ao ano. Além disso, a indústria no interior de São Paulo aumentou sua participação nacional de 14,7% para 22,5% (CANO, 2002).

Esta crise resultou em um rompimento do modelo de crescimento seguido desde a década de 1950 e ocasionou uma redução do financiamento do Estado, um aumento da dívida externa e altas taxas de inflação. Estes fenômenos incentivaram o processo de industrialização iniciado na década de 1980 (CARLEIAL, 2014).

Entretanto, a partir dos anos 90 tanto a indústria quanto a agricultura voltaram a se concentrar em São Paulo, aumentando as disparidades entre as regiões. Com isso, o fluxo migratório para o estado se elevou, provocando um aumento populacional de mais de 500%, o que representou “um saldo migratório líquido de mais de 1,5 milhões de pessoas em relação ao NE” (SIMÕES, 2002, p. 227). Assim sendo, o Nordeste se mantinha em atraso relativo quando comprado ao Centro-Sul. A crise enfrentada pelo setor público no final da década promoveu a redução das políticas regionais até então em vigor, como foi o caso da extinção da SUDENE e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) (ARAÚJO, 2013).

Esse cenário persistiu mesmo com a virada do século, o qual se encerrou com muitos problemas que impactaram no crescimento do PIB. Já nos anos 2000, constatou-se uma queda expressiva na participação do Nordeste nas exportações brasileiras, a qual, segundo Diniz (2002) pode ser justificada devido a ausência de capacidade de modernização e expansão de atividades regionais tradicionais ou até mesmo de iniciar novas atividades que sejam potenciais competidoras no mercado internacional. Contrariamente, as regiões Norte e Centro-Oeste expandiram a produção de minério e de produtos agrícolas, o que resultou na ampliação de sua participação na pauta de exportações brasileiras.

Por outro lado, as regiões Sudeste e Sul, que em 2001 possuíam 80% das exportações brasileiras, produziam diversos bens, o que ampliava sua competitividade com o mercado externo. Assim, expandir as exportações brasileiras dependeria da competitividade destas regiões (DINIZ, 2002).

Na primeira década do século XXI, para tentar fugir do modelo de crescimento do século anterior, o Brasil optou por aumentar o ritmo de crescimento da renda das pessoas que possuem rendimento menor que a média nacional. A partir disso, esse “novo padrão de

crescimento”, direcionado para o consumo e a produção em massa, impactou as regiões de formas distintas e beneficiou, sobretudo, o Norte e o Nordeste, que entre 2003 e 2010 “lideraram o crescimento do consumo”. O Nordeste, especialmente, foi beneficiado pelo aumento do salário mínimo. Entre 2003 e 2009, verificou-se que seu rendimento médio cresceu acima da média nacional: 5,4% frente a 3,5%, respectivamente (ARAÚJO, 2013, p. 42-43).

No que tange às políticas sociais, sobretudo àquelas direcionadas para a educação, Pereira (2019) constata que proporcionaram impactos expressivos nas regiões menos desenvolvidas. Com isso, o PIB nordestino se elevou, houve uma intensificação do incentivo à desconcentração industrial, e um aumento da oferta e da demanda de emprego na indústria. Por outro lado, as regiões Sul e Sudeste não tiveram um crescimento tão intenso e registraram perda em suas bases industriais.

Outra política que também registrou diferentes impactos nas regiões foi o Programa Bolsa Família. De acordo com o estudo de Araújo (2013), até aquele ano, o Nordeste captava 55% dos recursos deste programa, pois concentra a maior parcela da pobreza rural, sobretudo nos pequenos municípios. Nestes, as bases produtivas locais eram pequenas, o que proporcionava uma dinamização do comércio local, através do uso do benefício. No Sudeste, por outro lado, absorvia-se 25% dos recursos e essa característica (dinâmica do consumo) não era perceptível. Como a região concentra pobreza urbana e suas bases locais são bem extensas, o resultado se traduz apenas em um alívio da situação de miséria dos beneficiários.

O principal agente de fomento a estas políticas foi o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sobretudo nas políticas de desenvolvimento regional voltadas para o Nordeste. Entretanto, apesar de apresentar melhoras significativas, é importante perceber que elas não foram diretamente sentidas pelos trabalhadores, os quais permanecem enfrentando as desigualdades regionais, como demonstram alguns indicadores socioeconômicos do Nordeste: baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), altas taxas de analfabetismo, de mortalidade e de pobreza. A consequência é um alto número de emigrantes, mesmo que em fluxo menor que no passado (PEREIRA, 2019).

Com o mesmo ponto de vista, Carleial (2014) argumenta que o Nordeste e o Norte concentram os mais baixos níveis de IDHM. Isso porque não há uma sólida estratégia de desenvolvimento regional, o que reduz as possibilidades de dirimir as desigualdades.

Ainda do ponto de vista de Carleial (2014), um dos principais problemas é o não cumprimento do que é instituído pela Constituição Federal de 1988, que destina 3% da

arrecadação para o desenvolvimento regional⁷. Todavia, este último tem sido financiado por uma pequena parte dos Impostos de Renda e dos Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI). Além disso, o BNDES provém parcela majoritária dos recursos necessários para o incentivo às políticas de desenvolvimento nas regiões. “Os desembolsos do BNDES para essas regiões chegam a ser maiores do que os recursos constitucionais destinados ao financiamento do desenvolvimento regional” (CARLEIAL, 2014, p. 8).

E até mesmo os desembolsos feitos pelo BNDES, em maior parte, corroboram com a má distribuição dos recursos para o financiamento do desenvolvimento regional. Entre 2000 e 2010, 75% dos recursos do banco foram destinados às regiões Sul e Sudeste, enquanto o Nordeste recebeu 11%, o Centro-Oeste, 0,8%, e o Norte, 0,6% (CARLEIAL, 2014). Posto isto, é salutar entender que a desigualdade na distribuição dos recursos vai de encontro à promoção do desenvolvimento regional, uma vez que provoca outras desigualdades regionais.

2.2. A QUESTÃO REGIONAL NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO

A questão regional tornou-se um “problema de Estado” no seio do “ciclo de substituição de importações”, entre as décadas de 1950 e 1960 (OLIVEIRA, 1993 apud BARBOSA, 2018, p. 179; BRANDÃO; MORAIS, 2009). Logo, retirar o Estado da condição de agente principal na promoção de políticas voltadas ao bem estar populacional, significa retirá-lo também da posição de agente redutor das desigualdades regionais.

A ideia primordial do neoliberalismo é um Estado mínimo, que não intervenha com políticas sociais, uma vez que estas últimas são vistas como as principais responsáveis pelo aumento progressivo das despesas governamentais. No entanto, as consequências de um Estado neoliberal podem se mostrar prejudiciais para a economia e a sociedade, pois, ao ser adotado este paradigma, o Estado tira o desenvolvimento de sua agenda política. Ao analisar tais consequências é possível notar algumas heranças deixadas por políticas com características neoliberais.

⁷ Com o novo texto constituinte de 1988, houve várias alterações na cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que resultaram em benefícios para o estado de São Paulo e prejuízos para os estados produtores, sobretudo Norte e Centro-Oeste. Apesar disso, os fundos destinados ao auxílio do desenvolvimento regional, foram mantidos: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO); Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) (CARLEIAL, 2014).

O pensamento neoliberal surgiu depois da Segunda Guerra Mundial, quando o mundo se recuperava de sucessivos problemas, originados com a crise de 1929. Apesar disso, o neoliberalismo ganhou força a partir do final dos anos 1970, expandindo-se pelas décadas seguintes, quando vários países adotaram o ideário (PAULANI, 2011). Sua prioridade está na redução da inflação e na neutralidade da moeda, descartando as questões relacionadas ao desenvolvimento.

No Brasil, este pensamento fica mais nítido na década de 1980, a qual, do ponto de vista de Cano (2002), foi marcada por fortes características que enfraqueceram o Estado Nacional, resultando em uma diminuição nos gastos e investimentos públicos. Outrossim, a indústria foi perdendo força e dando lugar a outros segmentos, como o minério e a agroindústria exportadora ou de energia. Frente a isto, a participação do Estado no plano regional foi sendo cada vez mais reduzida.

E se a década de 1980 foi ruim, “a década de 1990 foi ainda pior” (CANO, 2002, p. 281). O autor argumenta que as políticas neoliberais promoveram mais cortes nos gastos públicos, transformando o princípio da equidade em eficiência, dirimindo as políticas sociais que visavam a redução das desigualdades regionais, além de impulsionarem o desmonte das instituições que se dedicavam também a reduzir essas disparidades, para dar lugar a novas ideias com o intuito de “aumentar a eficiência e competitividade de nossas exportações” (CANO, 2002, p. 281), ignorando, portanto, os problemas urbanos e sociais. A partir daí, do ponto de vista do valor da produção total da indústria de transformação, o processo de desconcentração industrial se estagnou e iniciou-se a reconcentração em São Paulo (CANO, 2002).

Para Neto, Brandão e Castro (2017), a partir da década de 1990 as reformas liberais deram início ao processo de enfraquecimento dos elos nacionais, promovendo uma reconcentração da atividade produtiva. Iniciava-se, então, um período de “desconcentração concentrada”, termo que se referia à localização da indústria “numa área poligonal do desenvolvimento regional” (DINIZ, 1995 apud NETO; BRANDÃO; CASTRO, 2017, p. 435).

Wilson Cano (2002, p. 283) chama a atenção para a forma como a política neoliberal afeta os países subdesenvolvidos.

o modelo de corte neoliberal – para nós, países subdesenvolvidos – não nos leva ao crescimento alto e sustentado no tempo, e, tampouco, a uma miraculosa inserção externa capaz de saldar os nossos imensos débitos externos, atuais e futuros.

Além disso, o autor ainda afirma que devem ser elaboradas estratégias nacionais que direcionem o país a um estado de crescimento, que seja capaz de controlar o desemprego e controlar as mazelas sociais, para então ser possível elaborar uma forte política de desenvolvimento regional.

Anderson (1995, p. 9) encara o neoliberalismo como “uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar”. De acordo com ele, os neoliberais propunham a intervenção mínima do Estado. Assim, transferia-se a responsabilidade pela regulação da economia ao mercado, sendo também responsável por reduzir os gastos com o bem estar social, o que geraria uma estabilidade monetária.

A ideia fundamental era que o Estado deveria diminuir os gastos sociais e assim restaurar o que os liberais chamam de “desemprego natural”, ou seja, a ideia era na verdade diminuir ou eliminar a participação do fundo público na reprodução da força de trabalho e transferir o máximo do fundo para a reprodução ampliada do capital, de modo a quebrar o poder de barganha dos sindicatos e impingir o aumento da exploração da força de trabalho ao conjunto da classe trabalhadora que teria como resultado o extraordinário aumento do exército industrial de reserva (GENNARI, 2001, p. 31).

Gennari (2001) aponta, portanto, que o neoliberalismo entende o gasto com o bem estar social, com políticas sociais, como uma despesa desnecessária para o Estado e que reduzi-los é a melhor maneira de conduzir a economia a bons resultados.

Para Ivo (2006), essas políticas sociais têm o objetivo de redistribuir riqueza, sobretudo em países subdesenvolvidos, cuja pobreza é uma das principais problemáticas a serem corrigidas – o caso do Brasil. Assim, segundo a autora, para que isso funcione o papel do Estado se traduz fundamental, na medida em que tem a função de regular os mercados e organizar a sociedade.

Dessa perspectiva o “social” refere-se a um conjunto de mediações que se estabelecem entre três ordens: a econômica, a política e a doméstica (Lautier, 1999). Entendidos no sentido amplo, tanto os direitos sociais, como as contribuições sociais; a transferência e distribuição de bens e serviços gratuitos são mediações jurídicas, monetárias e de serviços (públicos) que recobrem todo um sistema de direitos e obrigações entre os cidadãos e o Estado (IVO, 2006, p. 64).

Em outras palavras, não há como desassociar o Estado da responsabilidade de promover a organização social. Com isso, Ivo (2006) critica a postura neoliberal que determina que não é possível manter as regras que regulam a política de Estado de Bem-Estar Social, tendo como justificativas principais o déficit fiscal, a demasiada intervenção estatal e a

concessão de benefícios à população de baixa renda que estimula o “parasitismo dos trabalhadores às custas do esforço das coletividades” (IVO, 2006, p. 64).

Portanto, de acordo com a visão neoliberal, a solução para tal problema seria eliminar as estratégias de proteção social, deixando a sociedade à mercê das próprias escolhas e lhes dando a responsabilidade de arcar com os próprios custos, que antes eram do Estado.

Mollo (2016) corrobora com estas ideias e constata que, para a ortodoxia neoliberal, o desenvolvimento é responsabilidade do mercado, o qual, através das preferências individuais e das tecnologias promovidas pelo setor privado, tem condições suficientes para estimular o desenvolvimento da melhor maneira. Além disso, os neoliberais sustentam que o desenvolvimento não pode ser promovido pelo Estado através de política monetária, pois o efeito mais duradouro seria a inflação, uma vez que na ortodoxia a moeda é neutra, e nem por meio de política fiscal, pois consideram que esta resulta em impactos mais prejudiciais, tais como uma elevação do endividamento do Estado.

Este fenômeno se solidifica na política brasileira a partir da década de 1990. Com isso, através de seus ideais, o neoliberalismo provoca na economia brasileira uma dependência do capital mundial, que coloca o Brasil como “sócio menor do capitalismo ocidental [...] obedecendo apenas ao interesse de maior liberdade de movimento do capital e dos desdobramentos geoeconômicos e políticos de sua continuada internacionalização” (FIORI, 1995, p. 237 apud SAWAYA, 2014, p. 133).

Bresser-Pereira (2010) sugere que o principal motivo para implantar as políticas neoliberais no país foram as reformas de Estado realizadas antes da década de 1990, as quais visavam transformar a Administração Pública em uma administração que tivesse como foco principal o desenvolvimento. Segundo ele, as ideias neoliberais a respeito da privatização de serviços públicos essenciais fracassaram, pois o acesso aos direitos sociais foi ampliado e a permissão de direitos sociais foi reforçada. Além disso, a proteção social foi ampliada, garantindo melhores níveis de bem estar à sociedade – aspecto que vai de encontro à política neoliberal.

Para Dugnani (2009) o neoliberalismo se resumia a defender a liberdade do indivíduo, através do individualismo. Dessa forma, as pessoas teriam o direito de se submeter a suas próprias vontades, desconsiderando os interesses coletivos. Assim, com a hegemonia do mercado, o Estado estaria isento da responsabilidade de instituir políticas sociais, as quais eram vistas pelos neoliberais como gastos desnecessários. No entanto, ao observar os impactos que

estes princípios causariam em escala regional, e considerando países com altas taxas de pobreza, estas ideias não funcionariam, uma vez que a classe mais pobre não teria condições mínimas de subsistência. Retirar da pauta do governo programas sociais, poderia resultar em um caos social, sobretudo nas regiões mais pobres e com baixo dinamismo econômico.

Também na perspectiva de Sawaya (2014) os resultados da estratégia neoliberal foram nada satisfatórios. Provocaram na economia brasileira maior vulnerabilidade e subordinação à movimentação do capital externo. Lacerda (2004 apud SAWAYA, 2014) constata que entre a década de 1980 e 2001 a participação de empresas de capital estrangeiro, no faturamento do capital transnacional, cresceu 15,8 pontos percentuais, saindo de 30% no início para 45,8% no fim do período. Por outro lado, as empresas estatais perderam participação, o equivalente a 13 pontos percentuais, saindo de 33% para 20%. A consequência foi uma desestruturação do Estado e internacionalização de boa parte dos setores. Além disso, verifica-se uma persistência nas desigualdades regionais e cada vez menos políticas direcionadas ao desenvolvimento simultâneo das regiões brasileiras.

Com isso Sawaya (2014) conclui que a estratégia neoliberal não alcançou os objetivos propostos, pois provocou um baixo crescimento da economia, perda na participação da indústria no PIB e perda na participação da indústria na pauta de exportações. Além disso, segundo ele, tornou-se mais nítida a desindustrialização⁸ ocorrida nos anos 1990. Por fim, indica uma redução da participação do setor manufatureiro no PIB, sobretudo nos anos 2000, que perdurou até o final da década.

Estas ideias fogem da proposta de desenvolvimento econômico, à medida que reduzem os níveis de bem estar social e da qualidade de vida (SILVA, 2018). A privatização de serviços públicos é um exemplo claro do receituário neoliberal que promove a diminuição de custos para o Estado.

No entanto, em países cuja pobreza é um problema persistente, há um grande número de pessoas que não possuem recursos financeiros suficientes para subsistir, tampouco para arcar com custos relacionados à saúde e educação – principais políticas sociais promovidas pelo Estado brasileiro. Na medida em que se reduz o acesso a essas políticas, reduz-se também o bem estar social e, por conseguinte, tende-se a baixos níveis de desenvolvimento econômico e social.

⁸ “Entendida como redução no valor agregado interno sobre o valor bruto da produção e como liquidação de postos de trabalho (...) na indústria manufatureira” (BELLUZZO, 2003 apud SAWAYA, 2014, p. 135).

De outro lado, nestes mesmos países, que ainda enfrentam elevados índices de desigualdade regional, há um alto risco de aumenta-las e estimular o baixo desenvolvimento, pois as regiões que apresentam baixa dinâmica do mercado e da economia, certamente, obterão redução expressiva na qualidade de vida, uma vez que o Estado se mostra fundamental na promoção das políticas sociais.

Desse modo, as propostas neoliberais inviabilizam a participação do Estado, principalmente em países subdesenvolvidos marcados por um intenso desenvolvimento desigual, nas políticas de redução de desigualdades regionais e, por conseguinte, na promoção do desenvolvimento paralelo entre as regiões.

2.3. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO DESIGUAL E COMBINADO

As teorias do desenvolvimento econômico contam com inúmeras abordagens, as quais partem de diferentes pressupostos. Para analisar o desenvolvimento regional e suas ramificações, observar as disparidades regionais e o desenvolvimento desigual das regiões revelam-se maneiras mais coerentes com a proposta deste trabalho. A partir disso, o aporte das teorias do desenvolvimento constitui-se o caminho mais ideal para chegar até estas abordagens.

Furtado (2001) e Bresser-Pereira (2006) argumentam que o desenvolvimento econômico consiste em um processo histórico, o qual ocorre em países que enfrentaram a acumulação capitalista incorporada ao progresso técnico e que são marcados pela produtividade. Tais fatores seriam, então, responsáveis por manter bons níveis de crescimento econômico.

Este mesmo crescimento era entendido por Souza (1997) como parte necessária – porém não suficiente – para mensurar o desenvolvimento. Todavia, ele entendia que outros aspectos econômicos e sociais também deveriam ser levados em consideração, como a qualidade de vida.

Nesse sentido, Furtado (2001) entende que a ideia de desenvolvimento está ligada a um processo histórico, que se inicia com a ideia de fluxo de renda e acumulação de capital. Além disso, o economista afirma que “o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a” (FURTADO, 2001, p. 72). Portanto, para este autor o enfoque do

desenvolvimento deve levar em consideração não somente os níveis de crescimento, mas um conjunto complexo de aspectos socioeconômicos e culturais, incluindo a dinâmica regional.

Todavia, na perspectiva estruturalista não se deve desassociar os dois conceitos. O autor sugere que crescimento e desenvolvimento devem ser analisados conjuntamente, pois o crescimento é variável necessária – mas não exclusiva – para mensurar o desenvolvimento (FURTADO, 2001; SILVA, 2018).

Bresser-Pereira (2006) traz os mesmos argumentos de Furtado quando afirma que o desenvolvimento econômico é um processo histórico e é sustentado pelo aumento da produtividade, seguido pelo processo de acumulação capitalista e pela incorporação do progresso técnico. Afirma ainda que o principal fator que determina a velocidade do desenvolvimento é “a existência ou não de uma estratégia nacional de desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 2). Dito de outra forma, o autor argumenta que quando uma economia está em um contínuo processo de crescimento, significa que o governo possui uma forte estratégia de desenvolvimento, ao passo que quando a economia cresce lentamente é sinal de que não há uma forte estratégia nacional de desenvolvimento que permita que o país se mantenha competitivo no mercado externo (SILVA, 2018).

Na perspectiva desses autores o Estado se mostra agente essencial na promoção de políticas e estratégias eficazes de desenvolvimento que levem em consideração aspectos econômicos e sociais.

No que tange a teoria econômica, muitas foram propostas para tentar explicar o desenvolvimento, observando singularidades específicas deste processo. Boa parte delas analisa a industrialização como um fator primordial para atingir o desenvolvimento regional, via relações de cadeia, objetivando dinamizar e expandir a atividade econômica das regiões (CAVALCANTE, 2008 apud MADUREIRA, 2015).

Myrdal (1965), em sua teoria da causação circular cumulativa analisa o processo de desenvolvimento a partir de desigualdades regionais. Para tanto, afirma que a ocorrência de determinado fenômeno é baseada em um processo de causa e efeito. Com isso, estuda o comportamento do preconceito racial nos Estados Unidos. Segundo ele o preconceito e a discriminação dos brancos contra os negros provocam nestes últimos um estado de bloqueio que os impede de alcançarem a melhoria na qualidade de vida. *Vis-à-vis* o baixo padrão de vida se torna uma causa para alimentar o preconceito dos brancos. O efeito disso é a indução desses últimos à discriminação. Dito de outra forma, em síntese, o baixo padrão de vida dos negros é

sustentado pela discriminação dos brancos e as baixas condições de vida dos negros sustentam a discriminação dos brancos. Isso é o que Myrdal chama de *causação circular*: quando uma variável é alterada, provoca alterações em todo o sistema. Essas alterações, por sua vez, provocam mudanças na variável que deu início a este ciclo.

Assim, ele propõe que existe uma multicausalidade entre os fatores, o que significa dizer que na medida em que um componente relacionado ao padrão de vida do negro (como alimentação, habitação, salário ou vestimentas) se altera há uma tendência de que todos os outros componentes se alterem, resultando em uma mudança acumulativa e proporcionando uma melhoria no padrão de vida do negro. De igual forma ocorreria com os brancos: se a forma de discriminação se altera, o preconceito, como resultado, tende a ser alterado e provocar uma mudança no comportamento dos brancos. Por outro lado, se tais variáveis permanecem inalteradas, pode-se observar um equilíbrio entre essas forças.

Por fim, corrobora sua teoria apresentando o que ele chama de *backwash effects* (efeitos regressivos) e *spread effects* (efeitos propulsores). Para Myrdal (1965), uma determinada expansão em uma localidade produz efeitos regressivos em outras regiões. O fluxo migratório, por exemplo, ilustra com clareza esse efeito. As regiões que estão em processo de expansão de capital tendem a atrair mais imigrantes. Desse modo, à medida que a região aumenta os seus índices de desenvolvimento econômico, os efeitos regressivos tendem a ser neutralizados – dentre esses efeitos, está a migração.

Por outro lado, ele acredita que, da mesma forma, existem efeitos propulsores centrífugos que se disseminam das regiões em expansão para outras regiões onde existem condições mais favoráveis à produção de matérias primas para alimentar a produção nestas primeiras. Myrdal (1965) afirma que se uma boa parte dos trabalhadores dessas regiões abastecedoras for empregada, a indústria de bens de consumo será estimulada, o que pode tornar esta localidade uma região de expansão econômica independente, desde que a expansão seja suficiente para cobrir os efeitos regressivos. No entanto, observa Myrdal (1965), os efeitos propulsores em países subdesenvolvidos são fracos. Por essa razão as desigualdades regionais tendem a surgir ou aumentar, representando um obstáculo ao desenvolvimento.

Assim, o necessário seria alinhar e combinar o combate aos efeitos regressivos por meio dos efeitos propulsores através de medidas eficientes que permitissem a implantação de políticas igualitárias, proporcionando uma redução das desigualdades, o que não seria possível mediante a ausência da intervenção do Estado, conforme sugerem os princípios neoliberais. É neste sentido que se verifica a importância de o Estado manter um papel ativo na promoção de

políticas públicas que impulsionem os efeitos propulsores, através de planos eficazes de desenvolvimento econômico, o que, na maioria dos países subdesenvolvidos não acontece devido à ausência de um Estado ativo (CARDOSO, 2012).

Em oposição ao paradigma liberal, Hirschman (1958) corrobora com esta importância quando afirma que o crescimento econômico é criador de desigualdades, e que por esta razão o Estado deve estar mais presente na execução de políticas que beneficiem os menos favorecidos. Ele também observa que as regiões mais ricas, de certa maneira, passaram a se beneficiar das regiões mais pobres, importando dessas últimas a mão de obra para suprir a produção, o que implicava em uma continuidade das desigualdades regionais.

Em oposição à teoria clássica e a grande parte das teorias de desenvolvimento até então existentes, Hirschman (1958) busca estudar os países subdesenvolvidos e sua dificuldade de alcançar o desenvolvimento. “Isso se dá, em função da dificuldade desse país em tomar decisões para que os pré-requisitos fundamentais para o desenvolvimento possam ser estabelecidos” (MADUREIRA, 2015, p. 14). Assim, ele considera que os desequilíbrios são a principal fonte para o desenvolvimento econômico.

O desenvolvimento acontece como uma cadeia de desequilíbrios em que o crescimento econômico manifesta-se nos setores líderes e é transferido para os setores satélites de uma forma desequilibrada. A intervenção Estatal surgiria para focar os objetivos de crescimento e alavancar esse processo (MADUREIRA, 2015, p. 14).

Assim, conforme aponta Madureira (2015), corroborando com a teoria de Hirschman (1958), o Estado, como promotor do desenvolvimento, deve trabalhar no sentido de estimular o investimento local, a fim de ampliar os fatores produtivos que não são alcançados em países subdesenvolvidos em virtude da dificuldade de obterem (sem a ajuda do Estado) as condições necessárias para o desenvolvimento.

No que diz respeito às disparidades regionais, Hirschman (1958) aponta que o desenvolvimento em uma região pode provocar impactos em regiões vizinhas. O ideal, portanto, seria manter os investimentos no ponto inicial até que a economia esteja estabilizada, para então surgirem dois efeitos: efeitos fluentes (benefícios advindos de regiões desenvolvidas) e efeitos de polarização (impactos desfavoráveis que promovem uma subordinação das regiões menos desenvolvidas sob as regiões mais desenvolvidas). O autor ainda “acredita que os efeitos fluentes irão se sobressair em relação aos efeitos de polarização o que favorecerá o crescimento da região subdesenvolvida pelo crescimento da região

desenvolvida. A decisão política favorável é fundamental para que isso funcione” (MADUREIRA, 2015, p. 16).

Nesse sentido, revela-se importante manter a integração do mercado nacional, fortalecendo o elo entre as regiões, para que se possa chegar mais próximo do desenvolvimento simultâneo e igualitário entre elas. Com isso, a análise desta integração requer entender os elementos que a caracterizam, os quais estão diretamente ligados aos componentes que sustentam a dinâmica setorial. Segundo Neto, Brandão e Castro (2017, p. 433),

Regiões que comandam a integração do mercado nacional, por sua estrutura produtiva mais densa e diversificada, tendem a operar efeitos de estímulos sobre ramos produtivos nas regiões menos desenvolvidas. Processos de integração de mercados nacionais se enfraquecem quando elos entre setores e entre regiões se quebram ou se reduzem. As regiões numa dada economia nacional, em cenário de baixa integração, tornam-se ilhas de crescimento sem inter-relações de apoio dinâmico.

Desse modo, o que se entende é que essa integração entre as regiões é fundamental para expandir o mercado nacional e promover o desenvolvimento simultâneo e igual das mesmas. O que, de fato, não ocorre. Na realidade, percebe-se que o contrário: um desenvolvimento desigual, onde umas regiões se desenvolvem mais do que outras, promovendo a expansão e a continuidade das desigualdades regionais. A concentração industrial, a diversificação – ou sua ausência – na pauta de exportações, a acelerada urbanização, são alguns fatores que colaboram com este desenvolvimento desigual.

Posto isso, aparenta-se uma heterogeneidade entre as regiões brasileiras, sobretudo no que tange aos seus indicadores sociais e econômicos, resultando em diferentes níveis de desenvolvimento. Assim, se revela importante entender as dificuldades enfrentadas por cada região, quando trabalham para que seus níveis de desenvolvimento sejam satisfatórios.

Para tanto, é necessário compreender que este é um processo diferente em cada uma delas, ocorrendo de maneiras distintas de acordo com suas características. Do ponto de vista de Silva (2017), o problema das desigualdades regionais brasileiras origina-se no crescimento desigual das regiões, e não no crescimento de uma e estagnação de outra, como geralmente é proposto. Nesta mesma perspectiva, Lima e Simões (2010, p. 5) afirmam:

o processo de desenvolvimento econômico não ocorre de maneira igual e simultânea em toda a parte. Pelo contrário, é um processo bastante irregular e uma vez iniciado em determinados pontos possui a característica de fortalecer áreas mais dinâmicas e que apresentam maior potencial de crescimento.

Sendo assim, pode-se afirmar que o desenvolvimento econômico ocorre de acordo com a dinâmica e as características de cada região, isto é, regiões que possuem maior dinamismo econômico, um extenso parque industrial, melhores médias salariais, tendem a apresentar níveis de desenvolvimento mais satisfatórios. Além disso, esses níveis também dependerão das estratégias utilizadas pelo Estado, no sentido de promover um desenvolvimento menos desigual entre elas.

Nessa mesma perspectiva, e alicerçada na teoria que estuda as desigualdades regionais, é que se encontra a lei do desenvolvimento desigual e combinado. Segundo Theis (2009), foi Lênin que, em 1982, estudou pela primeira vez o desenvolvimento a partir da ótica das desigualdades. Entretanto, a noção de desenvolvimento desigual e combinado surge com Leon Trotsky, logo após a Revolução Russa de 1905, que teria sido o fator motivador para a criação da Lei do Desenvolvimento Desigual e Combinado de Trotsky. De acordo com Smith (1988), tomando como base o desenvolvimento desigual, Trotsky iniciou este estudo a partir da observação do comportamento das políticas na Revolução Russa, quando, segundo ele, as leis econômicas direcionavam-se ao benefício da política (THEIS, 2009).

A ideia da lei do desenvolvimento desigual e combinado consiste em estudar o desenvolvimento através de duas perspectivas: a) das desigualdades socioeconômicas; b) da união das etapas ou formas mais arcaicas com as mais modernas.

Nas perspectivas furtadiana e cepalina, o desenvolvimento é desigual, mas não é combinado. Deste ponto de vista, o setor atrasado constitui-se um obstáculo para o setor moderno, pois não cria um mercado interno e não atende as demandas do setor alimentício. Assim, eleva-se, no setor moderno, o salário dos trabalhadores e o preço dos alimentos, dada a sua baixa oferta dos produtos agrícolas que é realizada nos setores mais atrasados, em função da baixa produtividade (OLIVEIRA, 2003).

Já na perspectiva da lei do desenvolvimento desigual e combinado, diferentemente da visão cepalino-furtadiana, existe uma funcionalidade entre os dois setores, pois o setor atrasado consegue manter algumas condições necessárias à produção do setor moderno. O exemplo mais claro se encontra na relação entre o Nordeste e o estado de São Paulo. A primeira, por permanecer em estado relativo de atraso, barateia a força de trabalho que vai para a segunda. O resultado é um aumento do processo de concentração de capital, que, via de regra, amplia desigualdades sociais. Logo, o desenvolvimento é combinado na lógica da acumulação de capital, promovendo baixos custos para o capitalista, embora haja muitos custos sociais.

Pereira (2019) argumenta a relação entre o moderno e o atraso é o embrião da lei do desenvolvimento desigual e combinado. Ela argumenta que o atraso não é consequência da ausência de desenvolvimento e combiná-lo com o moderno pode resultar na dificuldade de uma análise através de etapas. No que tange à dinâmica dos países mais pobres, a autora explica que

a expansão do capital e do mercado dinamiza com uma força muito maior e veloz a economia em regiões (...) onde o descompasso entre riqueza e pobreza é mais visível e profundo, o que tende, inicialmente, a beneficiar, em graus diferenciados, ambas as classes, representantes tanto do capital como do trabalho, atendendo aos seus diferentes interesses e necessidades. Isso, no entanto, é impossível sem o necessário intermédio do Estado (PEREIRA, 2019, p. 255).

Da perspectiva das desigualdades, em âmbito regional, evidencia-se a continuidade da definição de um país subdesenvolvido. Furtado (2001) entende que o subdesenvolvimento era resultante de uma difusão desigual do progresso técnico que a industrialização promove. Ele define o subdesenvolvimento como um “processo histórico autônomo” e não como uma fase superada pelos países desenvolvidos. De acordo com ele, apesar de fazer parte do processo de desenvolvimento, o subdesenvolvimento não é necessariamente uma etapa que deve ser cumprida na formação das economias capitalistas, mas traduz-se na inserção de empresas capitalistas modernas em empresas que possuem caráter mais arcaico – um dos motores do estudo do desenvolvimento desigual e combinado.

Dentro da teoria econômica que rege o estudo do subdesenvolvimento, existe uma convicção de que este precisa ser superado. Assim, a ideia de superação do subdesenvolvimento de Furtado (1994, p. 39) propõe “descobrir o caminho da criatividade ao nível dos fins, lançando mão dos recursos da tecnologia moderna, na medida em que isso é compatível com a preservação da autonomia na definição desses fins”. Dito de outra forma, superar o subdesenvolvimento nada mais é que promover o desenvolvimento através de múltiplas alternativas de investimento que levem à redução das desigualdades e mazelas sociais. Para, a partir disso, instituir políticas sociais que promovam o desenvolvimento regional, reduzindo as desigualdades.

Souza (2011) corrobora com Furtado e entende o subdesenvolvimento como uma condição construída através da história para manter as relações entre os países industrializados (centrais) e os países periféricos. Dentro desse debate, alicerçado à lei do desenvolvimento desigual e combinado, é possível, portanto, enxergar múltiplas desigualdades, as quais, mesmo em países subdesenvolvidos, têm maior relevância que a discussão centro *versus* periferia, pois revela com maior clareza as desigualdades socioeconômicas.

De acordo com Pereira (2019) a desigualdade regional é um fenômeno que está intrínseco ao processo capitalista, o qual se tornou mais evidente no século XXI. Dessa forma, verifica-se um paradoxo no processo de desenvolvimento: para que um país se desenvolva, bem como o seu ciclo de crescimento, a desigualdade sempre deve existir.

A autora ainda afirma que “o previsível esgotamento da capacidade do ciclo de crescimento presente na dinâmica do capitalismo contemporâneo” contribuiu para a lógica da dependência da reprodução regional, para a divisão internacional do trabalho e para corroborar a lei do desenvolvimento desigual e combinado (PEREIRA, 2019, p. 260).

Na visão de Oliveira (1981), a divisão regional do trabalho está diretamente relacionada ao processo de reprodução do capital, o qual, de acordo com ele, é desigual e combinado. Barbosa (2018, p. 180) corrobora e afirma: “A reprodução desigual e combinada do capital potencializa homogeneidades e diferenciações entre os lugares numa teia de contrastes sociais”. Assim, ao passo que este processo pode promover um desenvolvimento simultâneo das regiões, pode também estimular um aumento em suas desigualdades, caso não seja adotada uma estratégia de desenvolvimento regional que se concentre no capital humano, as quais

não fazem parte do cardápio brasileiro de políticas regionais. A expansão dos níveis de ensino do país, principalmente no ensino superior e na pós-graduação deveriam ser de enorme interesse para a renovação da política regional (NETO; BRANDÃO; CASTRO, 2017, p. 465).

Deste modo, ao adotar políticas neoliberais, como fortemente ocorreu no Brasil nos anos 1990, agravam-se as desigualdades regionais, mesmo em países desenvolvidos, uma vez que tais medidas se concentram em fortalecer o sistema produtivo, sem considerar a importância de desenvolver o capital humano.

Ademais, no neoliberalismo o desenvolvimento potencializa a acumulação de capital a partir da apropriação de atividades econômicas que estavam sob o domínio do Estado, pois sua ausência tende a intensificar as desigualdades.

Logo, a lógica do desenvolvimento desigual e combinado se revela, na natureza do desenvolvimento econômico, a responsável por produzir essas desigualdades regionais, amplamente aprofundadas pelas políticas neoliberais.

3. O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO E A QUESTÃO PREVIDENCIÁRIA

Nesta seção, estudaremos, a partir de um resgate histórico, o processo de construção da seguridade social no Brasil, trazendo o foco para a política de previdência social, descrevendo os efeitos de suas reformas neoliberais e das mudanças demográficas no cenário contemporâneo. Por fim, breves considerações sobre as mudanças no sistema previdenciário chileno desde 1980, que serviu de inspiração para a última reforma da previdência brasileira, no ano de 2019.

3.1. A CONSTRUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

O termo Seguridade Social⁹ tem origem anglo-saxônica (DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2009) e suas referências se encontram, sobretudo, nos modelos de seguridade da Alemanha e da Inglaterra. Tais modelos inspiraram os projetos de proteção social do Brasil, principalmente no que tange ao sistema previdenciário (SILVA, 2018).

Da Antiguidade até o Estado de Bem Estar Social, muitas foram as ideias de proteção social (DEZOTTI; MARTA, 2011). Entretanto, nenhuma delas foi efetiva no sentido de conduzir a um sistema sólido e que garantisse essa proteção aos cidadãos.

Esse Estado de Bem Estar Social consiste em uma visão onde se traduz essencial a participação estatal na promoção de políticas sociais, a fim de promover condições mínimas de vida para o cidadão. Desse modo, encoraja-se a melhoria na qualidade de vida e, por conseguinte, o desenvolvimento econômico e social.

Boschetti (2009) aponta que o pontapé para as noções de seguridade social foi dado em 1833 com o chamado modelo bismarckiano, batizado em referência ao Chanceler Otto Von Bismarck, governador da Alemanha na época, como resultado aos protestos feitos pela população. O modelo era financiado pela contribuição de empregados e empregadores, condição necessária para obtenção dos benefícios, sendo o valor destes proporcionais ao

⁹ A Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) definiu normas da Seguridade Social a serem seguidas pelos países que resolvessem adotar o termo, embora houvessem interpretações diferentes entre eles (DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA 2009).

montante contribuído. A gestão era efetuada pelo próprio Estado e sua cobertura alcançava apenas os trabalhadores que contribuíssem com o sistema.

Dezotti e Marta (2011) consideram que, legalmente, o modelo bismarckiano foi precursor na instituição da previdência social, mas foi o México, em 1917, que inclui pela primeira vez em uma Constituição as garantias de direitos previdenciários. Em seguida, outros países seguiram o exemplo e passaram a incluir também direitos trabalhistas, econômicos e sociais. Em 1935, foi aprovado no Congresso *Social Security Act*¹⁰ o *New Deal*¹¹, criado pelo então presidente Franklin Roosevelt, para garantir acesso ao auxílio-desemprego.

De outro lado, mas em uma mesma perspectiva, o Plano Beveridge surgiu na Inglaterra em 1942, apontando críticas ao modelo bismarckiano. Em oposição a tal modelo, institui, no *Welfare State*¹², a seguridade social, que cobria todos os cidadãos. Garantindo o mínimo de proteção social, tinha caráter universal e seu financiamento ficava a cargo dos impostos fiscais e, igualmente ao modelo bismarckiano, do Estado (SILVA, 2018).

Em suma, o Plano Beveridge traduziu-se em unir medidas que já existiam, mas que encontravam-se sem continuidade, além de solidificar a proteção social, através da implementação e padronização de novos benefícios (BOSCHETTI, 2003).

Apesar de manterem uma semelhança em seus objetivos – promover a proteção social – os dois planos possuem muitas diferenças, as quais, segundo Boschetti (2009) levaram países capitalistas a adaptarem seus sistemas de seguridade social, conforme suas necessidades. Ela ainda considera que um dos pilares da sustentação do sistema de seguridade é a lógica do seguro social.

No que tange ao sistema previdenciário, esta lógica se aproxima ao modelo bismarckiano quando condiciona a obtenção de benefícios à capacidade contributiva, e também ao Plano Beveridge, pois possui caráter universal e cobertura a todos os cidadãos.

No Brasil, de 1923 até a Constituição Federal de 1988, perdurou a lógica do seguro social, a qual reduzia sua cobertura ao trabalhador e a sua família. São os chamados direitos do trabalho, onde só se beneficia quem trabalha e tem capacidade contributiva, e seus devidos

¹⁰ Na ocasião, foi a primeira vez na história que a expressão Seguridade Social foi utilizada.

¹¹ Conjunto de medidas adotadas em resposta à crise de 1929. Tratavam-se de medidas que afastavam as ideias liberais de um mercado sem a intervenção do Estado.

¹² Para Boschetti (2003), os conceitos de seguridade social e *Welfare State* não devem ser confundidos, pois o primeiro apenas complementa o segundo conceito.

dependentes. A contribuição é condição essencial para ter acesso ao benefício e este último terá o valor proporcional à contribuição do segurado¹³ (SILVA, 2018).

Por não possuir um caráter universal, este sistema se distancia do Estado de Bem Estar Social, uma vez que parte dos cidadãos não pode ter acesso aos benefícios. De certa forma, entende-se que é um sistema de proteção ao trabalhador, mas o caráter social está estritamente longe de ser alcançado, o que resulta em um agravamento das desigualdades sociais.

Assim, Boschetti (2009) argumenta que é preciso analisar conjuntamente trabalho, previdência e assistência social para entender se o sistema de seguridade de determinados países pode controlar essas desigualdades. Em alguns países da Europa, por exemplo, foi instituído um sistema de seguridade social que ampliava os direitos já existentes oriundos do trabalho (aposentadorias, pensões e seguros-desemprego e saúde), ofertando também benefícios de caráter não contributivo, os quais eram concedidos a trabalhadores que tinham rendimento abaixo de um teto estabelecido pelo sistema. Os benefícios eram destinados a redução de gastos essenciais à sobrevivência do cidadão (moradia, saúde, educação).

Nesse caso, a seguridade social possui uma lógica social não securitária que torna seus benefícios compatíveis com o trabalho/emprego. Trata-se de um direito complementar que contribui para a redução da desigualdade social, não sendo incompatível com o trabalho, e que não deve substituir o trabalho (BOSCHETTI, 2009, p. 7).

No caso do Brasil, a solidificação de um sistema de seguridade social ocorre em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, onde foram unificadas as políticas de assistência social, assistência à saúde e previdência social no mesmo sistema. Assim, o texto constitucional a define como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, art. 194).

Boschetti (2003) acredita que criar a seguridade no Brasil significou dar um novo sentido e a reorganizar políticas sociais já existentes a partir de novos princípios e novas regras, proporcionando uma ampliação de beneficiários e introdução de novos direitos.

Dessa forma, com influências do Plano Beveridge e do modelo bismarckiano, o sistema foi instituído trazendo com ele uma ampliação no rol de segurados, bem como do número de benefícios. Com cobertura de caráter universal, contempla parte da população que

¹³ Forte semelhança com o modelo bismarckiano. Atualmente, algumas dessas características prevalecem no sistema previdenciário brasileiro, como veremos na subseção seguinte.

estava desamparada pelas políticas sociais anteriores. A população rural, que antes não fazia parte do sistema previdenciário até então estabelecido, passou a receber benefícios não inferiores a um salário mínimo, igualmente aos trabalhadores urbanos (SILVA, 2018).

Com isso, segundo Gentil (2006) a seguridade social proposta na Constituição de 1988 se opõe ao antigo conceito de previdência, a qual era entendida como um seguro.

Enquanto, no conceito de seguro, trata-se de um contrato individual estabelecendo um direito pessoal do contribuinte ou afiliado ao sistema a um benefício futuro, em razão e na proporção de sua contribuição presente, no conceito de seguridade o que importa é o contrato social, pelo qual o direito aos benefícios aparece como um direito da cidadania (GENTIL, 2006, p. 114-115).

Desse modo, a seguridade social se aproximava (na teoria) cada vez mais do conceito de Estado de Bem Estar Social. Ainda segundo Gentil (2006), a mesma Constituição representa um marco histórico brasileiro, pois modificou as noções de igualdade e cidadania. Os benefícios passaram a ser concedidos de acordo com as necessidades da população e não somente baseados nas contribuições previdenciárias.

Além disso, o caráter universal da seguridade instituía a previdência rural e prestava cobertura à saúde; a previdência urbana teria, a partir de então, caráter contributivo; e a assistência social seria seletiva, respeitando as necessidades dos cidadãos. Por fim, foi instituído o seguro-desemprego, como forma de proteger o trabalhador desempregado e combater o desemprego. Dessa forma, Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009) reconhecem que esse sistema de seguridade é inclusivo, pois permite reconhecer os direitos à proteção social, enxergando além do caráter contributivo individual e, assim, admitindo que nem todos os cidadãos dispõem dessa capacidade.

No entanto, apesar de implantar políticas que permitiram o acesso a novos beneficiários e que proporcionaram igualdade em sua distribuição, para as populações rurais e urbanas, em âmbito previdenciário a universalidade da seguridade ainda se caracteriza não tão universal quanto o proposto, tendo em vista que alguns trabalhadores ainda ficam de fora do rol de segurados.

Deve-se destacar o reconhecimento, de forma inovadora no país, de novas regras para os benefícios rurais, ultrapassado os limites da concepção estrita de seguro social até então em vigor. A Constituição determinou a inclusão do trabalhador rural em regime de economia familiar por meio de princípios diferenciados, desvinculando o acesso ao benefício da comprovação de contribuição individual e o associando à comprovação da inserção naquele regime de produção. Contudo, as camadas urbanas não detentoras de capacidade contributiva não receberam acolhida diferenciada,

mantendo-se assim, ainda hoje, largamente excluídas da proteção previdenciária (DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2009, p. 24).

Todavia, várias mudanças foram feitas desde a unificação das políticas sociais no sistema de seguridade. De acordo com Boschetti (2009), com tais mudanças o acesso à previdência seria mais uma vez restrito aos trabalhadores que contribuía com o sistema ou àqueles que tivessem um mínimo de contribuição previdenciária – o que chamavam de período de carência –, a saúde continuaria sendo universal e a assistência social teria caráter seletivo e observaria as necessidades de cada indivíduo ou família.

(...) estabeleceu-se um sistema de seguridade social que, teoricamente, manteve o princípio de universalidade e integralidade no âmbito da saúde com Sistema Único de Saúde (SUS), que passou a re-estruturar, a partir de 2004, a política de assistência social, com base no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e que fortaleceu a lógica do seguro no âmbito da previdência, sobretudo com as reformas de 1998 e 2003. A seguridade social brasileira, desse modo, não avançou no sentido de fortalecer a lógica social. Ao contrário, caminhou na direção do fortalecimento da lógica do contrato (BOSCHETTI, 2009, p. 10).

Ademais, Gentil (2006) afirma que ao passo que se promovia a garantia de direitos, o governo incentivava o desmonte das políticas sociais. A comprovação vem junto com o desmantelamento do sistema de seguridade social, que antes unia três políticas (saúde, previdência e assistência social) e, no entanto, hoje já não possui essa característica, pois, apesar de o sistema ainda unificar essas políticas, elas são independentes.

Para Rangel *et al.* (2009), apesar de a Constituição Federal de 1988 (CF/88) propor um sistema de políticas integradas, o período pós constituição revelou o descumprimento da proposta. As três políticas se fragmentaram, sem muita colaboração entre suas atividades.

Boschetti (2003) defende que a ausência de um Ministério da Seguridade Social promoveu a fragmentação dessas políticas sociais que compunham o sistema. Com a criação de três ministérios distintos – Ministério da Previdência Social (MPS), Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS) e Ministério da Saúde (MS) –, foi concedida autonomia a cada um, desconstruindo o conceito de seguridade estabelecido pelo texto constitucional de 1988.

No que se refere ao financiamento, a seguridade social também foge de sua proposta original. O artigo 195 da Constituição de 1988 determina as fontes de financiamento do sistema, estabelecendo, através do princípio da exclusividade, que as contribuições sociais serão fontes principais para as receitas da Seguridade Social. Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009, p. 30) observam que, apesar deste princípio, “o Art. 195 não estabelece limite físico-

financeiro às fontes do orçamento da Seguridade”. Assim, não há impedimentos para que, caso o sistema não consiga cumprir com os deveres, no que tange a concessão de direitos sociais, a União intervenha através de transferências de recursos, para suprir a demanda.

Em vias positivas, a diversificação das fontes de financiamento permitiu a extensão de direitos sociais, pois os benefícios não contributivos necessitam de uma base financeira sólida, e que supere as contribuições sociais, capaz de atender as demandas da população (BOSCHETTI, 2003).

Em 1991, foi criado o Plano de Benefício da Previdência Social – Lei nº 8.213 – que determinava segurados obrigatórios da previdência os empregados (que prestavam serviço remunerado à empresas rurais ou urbanas), empregados domésticos, trabalhadores avulsos, contribuintes individuais e segurados especiais. Ao mesmo tempo, foi aprovada a Lei nº 8.212, que aprovava o Plano de Custeio da Seguridade Social. Este contaria com recursos provenientes das contribuições sociais e dos recursos oriundos de todos os entes federativos (RANGEL *et al.*, 2009).

Ao analisar o financiamento da seguridade social brasileira, Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009) entendem que ele foi um dos responsáveis pelas barreiras ao tentar consolidá-la como mecanismo de proteção social. A proposta inicial era um sistema único que agregasse três políticas sociais e que adotasse o financiamento solidário entre elas, o que não ocorreu.

Gentil (2006) corrobora com o distanciamento da proposta inicial do texto constitucional e aponta que

a fragmentação das políticas sociais não se deu apenas no plano administrativo. Do ponto de vista do financiamento, a seguridade social também perdeu sua existência formal, porque suas receitas – que deveriam ser aplicadas em conjunto, sem repartição setorial –, tornaram-se gradativamente discriminadas. Na sua concepção original, a seguridade social é um sistema integrado de políticas de saúde, assistência social e previdência, apoiado sobre uma base de financiamento única para os três setores, com fontes de recursos diversificadas, mas sem qualquer tipo de vinculação aos setores que a compõem (GENTIL, 2006, p. 122).

O que ocorre, no entanto, é que os orçamentos específicos para cada política são independentes, sendo que cada uma possui suas receitas. No que concerne ao sistema previdenciário, em 1998 a Emenda Constitucional (EC) nº 20 determinou o pagamento de benefícios previdenciários por meio das receitas previdenciárias, reduzindo suas fontes de financiamento.

Dois anos depois, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) criou o fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), cuja principal receita deveria provir das contribuições do empregado e do empregador, não fazendo parte dessa receita, portanto, outras contribuições previstas no financiamento da seguridade social, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) (GENTIL, 2006).

Para Boschetti (2003, p. 83) “foi absolutamente lógico e coerente a inclusão do orçamento fiscal da União e a criação de novas contribuições sociais sobre o faturamento e o lucro”. No entanto, o financiamento do sistema previdenciário não estava incluso nessas novas fontes, desencorajando a sua sustentação.

Apesar disso, para Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009) o principal fator para dificultar que a proposta constitucional fosse concretizada estava na desvinculação de receitas do sistema de seguridade social, por meio da criação da Desvinculação de Recursos da União (DRU), que se justificava pela necessidade de estabilizar a economia. “Criada em 1994, sob o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), o instrumento da desvinculação passou por sucessivos ‘aperfeiçoamentos’ até o atual estágio da Desvinculação de Recursos da União (DRU)” (DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2009, p. 28).

Boschetti (2003, p.85) corrobora com este argumento e explica:

Segundo a própria Anfip (2002) e também outros analistas, como Fraga (2000), uma das principais causas do déficit é a realocação das fontes oriundas das contribuições sociais (Cofins, CSLL e CPMF) pelo Tesouro Nacional, por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU), antigo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Nestas fontes, os recursos desvinculados em 2001 chegaram a 30%, o que implicou na redução de recursos da seguridade social.

A DRU é um instrumento que autoriza a União utilizar livremente os tributos federais arrecadados e que estão vinculados a fundos e/ou despesas. Além disso, possibilita o uso desses recursos para pagamento da dívida pública. No início, o projeto era que desvinculassem apenas 20% desses tributos. No entanto, com a PEC 87/2015, a alíquota aumentou para 30% de contribuições sociais e econômicas, retirando a possibilidade de desvincular receitas de impostos, taxas e multas referentes à educação e à saúde. Assim, este instrumento passou a ser apontado como um dos responsáveis pelo déficit da Seguridade Social e, sobretudo, da Previdência Social (SILVA, 2018).

Todavia, muitos aspectos contribuem para que o orçamento da seguridade não seja capaz de sustentar o sistema e obtenha resultados insatisfatórios. Boschetti (2003) argumenta que a baixa contribuição da União, na condição de empregador – no caso dos servidores públicos – é um dos principais fatores responsáveis por reduzir as receitas da seguridade e encorajar reformas que visem equilibrar o sistema financeiro, através da redução de direitos sociais, em vez da ampliação das receitas que o compõem.

Um segundo aspecto apontado por esta autora é o baixo aporte de recursos fiscais para financiar os benefícios não contributivos, o qual era insuficiente para atender pelo menos uma das três políticas sociais da seguridade. Por último, Boschetti (2003) aponta a sonegação fiscal como um dos fatores que também reduzem as receitas da seguridade.

Em 2017, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) tornou pública uma lista contendo os 100 maiores devedores da previdência social. Dentre eles, se encontravam empresas falidas, bancos, repartições públicas, universidades, etc. A dívida equivalia a cerca de R\$ 33,5 bilhões (SILVA, 2018). Em março de 2019, a PGFN atualizou esses valores e aumentou em cinco vezes o número de devedores. O montante da dívida dos 500 maiores devedores da previdência equivalia a aproximadamente R\$ 97,8 bilhões. A empresa mais endividada, a Viação Aérea Rio-grandense, encontra-se falida (desde 2006), bem como a Viação Aérea São Paulo (extinta em 2005). No entanto, outras grandes empresas que ainda estão em atividade seguem no topo da lista, tais como JBS S/A, Marfrig, Petrobras, Caixa Econômica Federal e Itaú Unibanco.

Vistos tais fatos, a afirmativa de Boschetti (2003) é corroborada e a sonegação torna-se um dos principais problemas enfrentados para manter o sistema de seguridade social. Por essa razão, Leão (1998), em concordância com a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), defende a instituição de punibilidade – e não somente a cobrança – às empresas que soneguem impostos, tendo em vista que tal ação incorre em expressas dificuldades para a arrecadação previdenciária e tributária.

No que se refere às despesas da previdência social, seu aumento contínuo está intimamente ligado ao crescimento da população e da expectativa de vida. Já com relação às políticas da assistência social e da saúde, o aumento de despesas condiz com a condição social de vulnerabilidade que se encontra parte da população, bem como da questão geográfica (DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2009) e sanitária, como saneamento inadequado, moradia precária, má (ou nula) alimentação – em outras palavras baixas condições de vida.

Posto isto, conforme argumenta Boschetti (2003), a realização de reformas, sobretudo no sistema previdenciário, é resultado de uma seguridade social que foge à proposta do texto constitucional de 1988. Critica ainda que a seguridade muitas vezes é vista apenas como previdência, uma vez que os dois termos, em geral, são vistos como sinônimos, e que o argumento das reformas pauta-se nas razões contábeis e não na tentativa de manter o sistema de proteção social, conforme foi proposto.

3.2. A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

Ao longo do tempo algumas medidas foram tomadas como forma de garantir [o mínimo de] proteção social. Até alcançarmos o sistema previdenciário hoje existente, muitas mudanças ocorreram, ora de maneira a beneficiar os cidadãos, ora reduzindo os direitos já adquiridos.

O primeiro passo para a construção desse sistema – que se tem conhecimento – foi a criação do Montepio Geral dos Servidores do Estado, em 1835, surgindo da necessidade de cobrir possíveis riscos enfrentados pelos trabalhadores. Anos mais tarde, com a Constituição de 1891, o termo “aposentadoria” foi utilizado pela primeira vez, ainda que restringisse a utilização do benefício aos servidores públicos e somente para os casos de invalidez (DEZOTTI; MARTA, 2011).

No entanto, foi através da Lei dos Acidentes de Trabalho (Lei nº 3.724, de 15 de Janeiro de 1919) e da Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682, de 24 de Janeiro de 1923) que um sistema de previdência começou a tomar forma no Brasil (RANGEL *et al.*, 2009). Esta última lei previa a instituição de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's), inicialmente apenas para os trabalhadores das linhas ferroviárias – posteriormente foram incluídas outras categorias, como mineração, serviço de fornecimento de água e energia, empresas transporte aéreo. Essas caixas concederiam, então, aposentadorias ordinárias, cuja concessão dependeria da soma do tempo de serviço com a idade, aposentadorias por invalidez, pensão por morte e assistência à saúde. Seu financiamento ficaria a cargo das receitas com juros, multas, excedentes, mas, sobretudo, das contribuições dos empregados e empregadores (SILVA, 2018).

Na década de 1930, mais precisamente em 1934, uma nova Constituição determinou que a União e os estados teriam o dever de prestar assistência social e à saúde, sendo o Poder Legislativo o responsável por controlar a concessão de aposentadorias. Segundo Dezotti e

Marta (2011), foi a primeira vez que a expressão “previdência” foi utilizada, ainda não associada ao conceito de “social”. O financiamento era tripartite (Estado, empregado e empregador) e a contribuição obrigatória. Ademais, nessa mesma década nasceram três institutos: o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM – 1933); Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais (IAPC – 1934); Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB – 1934). Assim, o sistema de proteção social passou a ser dividido em categorias (DEZOTTI; MARTA, 2011).

No final da década, já com a vigência de uma nova Constituição (1937), através do Decreto-Lei nº 288, de 23 de Fevereiro de 1938, foi criado o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Estado (IPASE), que dispunha regras do acesso de servidores públicos a benefícios da previdência e da assistência social (SILVA, 2018). No mesmo ano, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes de Cargas (IAPETC) foi criado em substituição à CAP dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns (DEZOTTI; MARTA, 2011).

A expressão “previdência social” – agora unindo os dois termos – foi vista pela primeira vez na Constituição de 1946, em substituição à antiga, “seguro social”. A partir disso, os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP’s) ficaram responsáveis por atender trabalhadores do meio urbano e o IPASE pelos servidores públicos. Todavia, esses institutos passaram a ser regulados pelo Departamento Nacional de Previdência Social (DNPS)¹⁴, ao qual cabia orientar e fiscalizar a gestão da previdência social realizada pelos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões (DEZOTTI; MARTA, 2011).

Com a lei nº 3.807, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), de 26 de agosto de 1960, o sistema dispôs as novas normas que regulavam a previdência social e ainda ampliou o rol de benefícios e o tipo de acesso. Porém, foi em 1966, que a previdência social foi unificada, direcionando sua gestão ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criado pelo Decreto-Lei nº 72, de 21 de Novembro de 1966, que incluiu na lista de benefícios o seguro por acidentes de trabalho (RANGEL *et al.*, 2009). No ano seguinte, a Constituição de 1967, alterou o tempo mínimo de serviço para concessão de aposentadoria voluntária para 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher¹⁵ (SILVA, 2018).

¹⁴ Esse departamento surgiu em substituição ao Departamento de Previdência Social (DPS) do Conselho Nacional do Trabalho (CNT). O DPS foi excluído do CNT, pois este último foi transformado em Tribunal Superior da Justiça do Trabalho (Decreto-Lei nº 8.742, de 19 de Janeiro de 1946).

¹⁵ Alterações feitas pela Emenda Constitucional nº 1/1969, art. 101.

Até então, o sistema previdenciário abrangia apenas trabalhadores urbanos. O Decreto-Lei nº 564, de 01 de Maio de 1969, mudou esse cenário, incluindo no rol de segurados os trabalhadores rurais – além de incluírem também trabalhadores autônomos e empregados domésticos. Isso abriu espaço para que em 1971 fosse criado um programa voltado para os trabalhadores rurais: o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), cuja gestão ficava a cargo do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). O programa consistia em conceder benefícios semelhantes aos previdenciários, porém sem caráter contributivo, uma vez que boa parte da população rural não tinha condições de contribuir com o sistema previdenciário (SILVA, 2018).

Segundo Rangel *et al.* (2009), a inclusão dos trabalhadores rurais na condição de segurados foi o primeiro passo para abrir espaço à ruptura da ideia de contrato de um seguro social, visto que estes trabalhadores não contribuía com o sistema. Dessa forma, a previdência brasileira caminhava para a proximidade de universalidade do sistema de proteção social.

Em 1977 foi instituído, através da Lei nº 6.439, de 01 de Setembro de 1977, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) – como parte do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS – 1974) –, o qual era composto por três órgãos principais: o próprio INPS, que cuidava da concessão de benefícios; o Instituto de Administração da Previdência Social (IAPAS), responsável pelo controle patrimonial, administrativo e financeiro; e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), que prestava assistência à saúde (RANGEL *et al.*, 2009).

Além disso, também faziam parte do sistema: a Legião Brasileira de Assistência (LBA); a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM); a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV); e o Centro de Medicamentos (CEME). Com isso, o SINPAS surgiu com a integração da assistência social e da saúde, uma prévia do que hoje é chamado de sistema de seguridade social brasileiro (RANGEL *et al.*, 2009).

Por fim, no final da década de 1980, a CF/88 unificou três políticas sociais na seguridade social, incluindo a previdência social. O texto original garantia um sistema previdenciário com caráter universal e contributivo, abrangendo uma quantidade maior de beneficiários e trazendo significativas mudanças na proteção social até então instalada (RANGEL *et al.*, 2009), tais como: concessão de aposentadoria voluntária para servidor público e trabalhadores do setor privado que cumprissem 35 anos de serviço, se homem, e 30 anos, se mulher (com proventos integrais) – redução de 5 anos para percepção de proventos proporcionais – e 65 anos de idade, se homem, e 60 anos, se mulher – com redução de 5 anos

para trabalhadores rurais e de economia familiar –; e, o benefício dos trabalhadores do setor privado seria calculado pela média dos últimos 36 salários de contribuição.

The model is also based on a shared scheme in which active workers contribute to a fund that pays benefits to inactive workers in each period, establishing an intergenerational pact. The inclusion in social security was important for the defense of other sources of financing and the expansion of non-contributive benefits (OLIVEIRA; MACHADO; HEIN, 2019, p. 2).

Uma das principais mudanças trazidas pela CF/88 foi a diferenciação de regras para trabalhadores privados (regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT) e servidores públicos, com a instituição do Regime Jurídico Único (RJU) – regulamentado pela Lei nº 8.112/1990 –, o qual tratava do serviço público e dos direitos dos servidores enquadrados nele (RANGEL *et al.*, 2009).

O sistema previdenciário brasileiro está dividido em dois tipos de regime: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). O RGPS, cujas políticas são executadas e administradas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), possui caráter contributivo compulsório, é universal e se insere no orçamento da seguridade social (GENTIL, 2006). É um regime único e composto, majoritariamente, por trabalhadores do setor privado e suas políticas são elaboradas pela Secretaria de Previdência Social. Os RPPS's são regimes voltados para os servidores públicos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal e são regulados (incluindo seus orçamentos) pelos respectivos entes federativos.

Gentil (2006) aponta que é comum os dois regimes serem utilizados nos cálculos de despesas com a previdência social, o que gera um montante muito maior do que a realidade. Assim, constata-se a importância de separar os dois regimes, uma vez que, por alvejarem públicos-alvo distintos, não se assemelham em diversos aspectos, inclusive nas propostas de orçamento.

Ademais, o financiamento da previdência social também sofreu alterações. Gentil (2006) entende que a CF/88 possibilitou uma diversificação nas fontes de receita, a qual permitiu que o peso das contribuições sobre elas fosse reduzido.

Diversificou-se, então, a captação de receitas, com a inclusão de contribuições sociais que incidem sobre o faturamento, o lucro, a apuração das loterias e, posteriormente, a movimentação financeira, para que não apenas a previdência, mas o sistema de seguridade social como um todo se tornasse menos vulnerável ao ciclo econômico e

fazendo com que toda a sociedade contribuísse para a manutenção das três áreas, consideradas direitos da cidadania e obrigação do Estado (GENTIL, 2006, p. 37).

Portanto, verifica-se que a Constituição de 1988 permitiu que houvesse outras possibilidades de financiar o sistema que não se limitassem às contribuições provenientes dos empregadores e empregados, enfraquecendo o debate que incentiva a ideia de uma previdência debilitada. Assim, por mais que as contribuições sejam fonte importante e primordial para esta política, não devem ser colocadas como únicas, e, desse modo, não deve ser o discurso das reformas pautado no argumento de insuficiência da paridade entre contribuintes e beneficiários.

Historicamente, a questão demográfica – a disparidade entre contribuintes e beneficiários – é apontada como a principal responsável para a dificuldade da manutenção dos sistemas de proteção social. Todavia, o que não se leva em consideração é a vulnerabilidade socioeconômica enfrentada pelas classes mais pobres. É importante salientar que na CF/88 a previdência está intimamente ligada à esta vulnerabilidade, como forma de preservar o conceito de “social”. Entretanto, a hegemonia neoliberal tenta separar esses dois temas, como maneira de apenas enxergar as mudanças demográficas e abandonar a questão social.

3.3. MUDANÇAS DEMOGRÁFICAS E O IMPACTO NA PREVIDÊNCIA

A condição demográfica de uma população representa um dos principais alvos quando se pensa na responsabilidade pelo aumento das despesas previdenciárias. O discurso alimenta a ideia de que processo de envelhecimento de uma população tende a pressionar os gastos com benefícios e, sem as devidas medidas, sobrecarregar o sistema de modo que dificulte sua sustentação. Desta forma, não há como desassociar os dois conceitos, visto que mudanças demográficas impactam diretamente nessa política social.

De acordo com Constanzi e Ansiliero (2017), o processo de transição demográfica é caracterizado por três pilares: queda da mortalidade, resultado de melhorias nas condições de vida; alterações no modo de reprodução, com redução expressiva da taxa de fecundidade; e, um novo comportamento do padrão de crescimento econômico. Os autores apontam que desde 1960 o Brasil enfrenta uma mudança no seu padrão demográfico, quando iniciou-se a redução das taxas de fecundidade, para a partir de então dar início ao processo de envelhecimento populacional. Na previdência social, a consequência dessa mudança é um aumento das despesas previdenciárias.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2000 e 2015 a Taxa de Fecundidade Total (TFT) brasileira caiu de 2,39 para 1,72 filhos, uma queda de 38,95%. Berquó e Cavenaghi (2006) apontam que essa redução na TFT é fruto de avanços dos métodos contraceptivos, da presença feminina no mercado de trabalho, de mais tempo dedicado à educação e da renda.

O IBGE ainda verificou que, em 2018, a expectativa de vida ao nascer era de 76,25 anos de idade. O gráfico 1 expressa o crescimento deste indicador em dezenove anos.

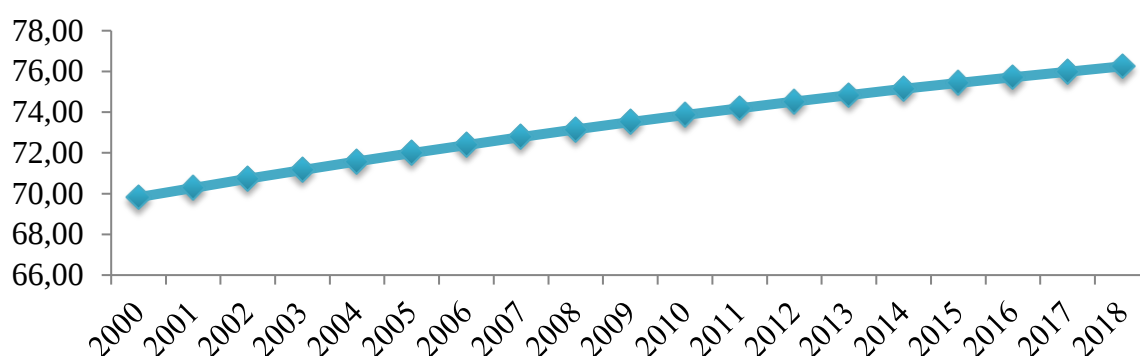


Gráfico 1 – Expectativa de vida ao nascer

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Desse modo, há uma tendência ao aumento da população idosa, o que significa altas taxas de demanda por benefícios assistenciais. E, não havendo reposição populacional, existe a possibilidade desse indicador e dessa demanda continuarem se elevando, pois a quantidade de idosos será sobreposta ao número de jovens. Esse fenômeno causa impacto direto nas despesas previdenciárias e diminui a População Economicamente Ativa (PEA), principal fonte de contribuição para o sistema (SILVA, 2018).

O Dieese (2016) afirma que o envelhecimento da população não está relacionado ao fato de as pessoas estarem vivendo mais, e sim à baixa reposição populacional, ou seja, têm nascido menos crianças.

A queda da fecundidade no Brasil foi muito rápida e intensa, caindo de aproximadamente seis filhos em média por mulher em idade reprodutiva, em meados da década de 1960, para aproximadamente 1,8 filho no presente. O patamar atual, portanto, está abaixo do chamado nível de reposição da população, estimado em torno de 2,1 nascidos vivos por mulher, que seria a taxa de fecundidade necessária para que a população se reponha no longo prazo, sem aumentar nem diminuir de tamanho (DIEESE, 2016, p. 2)

Conforme há um envelhecimento da população, certamente também nascerá um aumento do tempo de recebimento do benefício, *ceteris paribus*. Assim, verificando-se um estreitamento da base e um alargamento do topo da pirâmide etária brasileira, e considerando que as contribuições são comumente vistas como fonte principal de custeio, é possível concluir que o sistema terá dificuldades de sustentar uma alta demanda por benefícios (CONSTANZI; ANSILIERO, 2017). Com isso, a redução da TFT traduz a dificuldade da reposição populacional e, atrelada ao aumento da expectativa de vida (e sobrevida), produz a dificuldade do financiamento e o inchaço do sistema, respectivamente.

Em uma perspectiva regional, este processo torna as desigualdades mais aparentes. Olhar para as questões demográficas significa identificar estas desigualdades. Um exemplo que torna este fenômeno mais evidente (ilustrado pela tabela 1) se mostra no fato de as regiões mais ricas, geralmente, apresentarem maior expectativa de vida.

Tabela 1 – Expectativa de vida ao nascer nas regiões brasileiras, em anos.

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1991	66,9	62,8	68,8	70,4	68,5
2000	67,9	67,3	71,1	71,9	70,8
2010	70,8	71,2	75,5	75,9	73,7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Censos demográficos do IBGE.

Com isso, observa-se uma relação direta entre o desenvolvimento de uma região e a expectativa de vida de sua população. As regiões Sul e Sudeste, mais desenvolvidas, possuem expectativa de vida maior, enquanto Norte e Nordeste, regiões com menor índice de desenvolvimento, apresentam os menores valores para este indicador.

Assim, apesar da questão demográfica representar um fator importante para a discussão do sistema previdenciário, e de as contribuições sociais serem fonte primordial do seu custeio – embora não sejam as únicas –, os dois temas são podem ser dissociados da questão social, sobretudo no que tange à vulnerabilidade socioeconômica de grande parte da população.

No entanto, traduz-se incoerente tratar as mudanças na estrutura demográfica do país como principal argumento para a dificuldade de financiamento do sistema. Sabe-se que este é um fator que evidentemente influencia no aumento da demanda de benefícios. Porém, existem outras formas de manter o sistema ativo e cumprindo com suas obrigações, como a própria participação do Estado, através de transferência de recursos. Todavia, o que tem fortalecido o

debate da necessidade constante de reformas na previdência é a ideia de que não há contribuintes suficientes para financiar o sistema.

Além disso, cientificamente, não se sustenta a ideia de que o envelhecimento populacional tenha peso majoritário no aumento de despesas previdenciárias. As condições do mercado de trabalho, no entanto, parecem estar mais relacionadas com as adversidades que o sistema de proteção social tem enfrentado. Contudo, a atenção do governo se direciona a um argumento cuja solução seja mais palpável: aumentar a idade para concessão de aposentadoria, já que as pessoas têm vivido mais, em vez de melhorar as condições de trabalho.

É nesse sentido que se inserem as reformas neoliberais realizadas desde a década de 1990, as quais impactaram nas políticas econômicas e, principalmente, sociais. Por esta razão, revela-se primordial analisá-las.

3.4. “CONTRARREFORMAS” NEOLIBERAIS PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Ao passo que a referida Constituição garantiu mais direitos sociais e deu mais atenção às respectivas políticas que abrangiam, principalmente, os trabalhadores de baixa renda – que antes não faziam parte do sistema de proteção social –, ela sofreu grandes alterações a partir da década de 1990.

O texto original de 1988 proporcionou aos cidadãos a universalidade na cobertura da previdência social; estabeleceu que o sistema possuísse caráter contributivo compulsório; promoveu a diversificação nas fontes de receita, ampliando a formas de custeio do sistema; instituiu um tempo mínimo de serviço e de idade para concessão de aposentadoria voluntária; e, modificou a fórmula de cálculo do benefício do setor privado, o qual seria calculado pela média dos últimos 36 salários de contribuição.

No entanto, as reformas previdenciárias, sobretudo a partir de 1998, embasadas no argumento de dificuldades de financiar a previdência social, resultaram em expressivas reduções de direitos já conquistados na CF/88.

O discurso pró-reforma está embasado em três argumentos. O primeiro se trata da suposição da existência de um déficit, o qual, se não fosse superado, tornaria insustentável o sistema previdenciário, visto que, em uma situação de déficit, haveria uma contínua dificuldade

de manter os benefícios. O segundo argumento pauta-se na desigualdade promovida pelo próprio sistema. Segundo os reformistas, a existência de um RGPS e múltiplos RPPS's estimula a desigualdade de renda, pois, conforme apontam, são muitos os privilégios dados aos servidores públicos. Com isso, afirmam também que os regimes próprios estão constantemente caminhando para uma situação financeira desequilibrada (ARAÚJO, 2009).

Por fim, o terceiro argumento aponta que a estrutura demográfica do Brasil tem se modificado continuamente. A expectativa de vida tem aumentado e, com isso, os anos de sobrevida. Por outro lado, o volume de contribuições tem diminuído, dado o acelerado envelhecimento da população (ARAÚJO, 2009). Assim, os reformistas argumentam que, dadas essas dificuldades, as reformas tornam-se indispensáveis e urgentes para que se mantenha essa política social.

Nesse sentido, a EC nº 20/98 representou um grande marco para a previdência social brasileira, porque trouxe muitas alterações para o sistema. Foi a partir dela que os direitos começaram a ser reduzidos, como consequência das dificuldades alegadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) para manter o financiamento e estabilizar o sistema, uma vez que no final da década o país enfrentava graves problemas econômicos (ARAÚJO, 2009).

Como forma de resolvê-los, essa emenda modificou a contabilização de tempo para concessão de aposentadoria. O tempo de serviço não mais é contabilizado, mas sim o tempo de contribuição. Com isso, para se aposentarem com proventos integrais, todos os trabalhadores deveriam contribuir obrigatoriamente por um tempo mínimo de 35 anos (homens) e 30 anos (mulheres). Caso optassem por aposentar com proventos proporcionais o tempo mínimo de contribuição seria reduzido em 5 anos.

Além disso, instituiu-se uma idade mínima de 65 anos (homens) e 60 anos (mulheres) para percepção de aposentadoria por idade. No serviço público e nas atividades rurais e de economia familiar o tempo seria reduzido em 5 anos, em cada categoria.

Por fim, outras mudanças que a emenda também determinou: teto para o valor de benefícios, sendo que eles não poderiam ser inferiores ao salário mínimo vigente; instituiu o Regime Complementar de Previdência (RCP); servidores públicos deveriam cumprir, no mínimo, 5 anos no cargo em que fosse concedida a aposentadoria; e, trabalhadores que ingressaram até a data de publicação da emenda, tiveram um acréscimo de 20% (aposentadoria com proventos integrais) e 40% (aposentadoria com proventos proporcionais) no tempo de contribuição que, até aquela data, faltasse para atingir o tempo mínimo.

Esse governo enxergava as políticas e os direitos sociais como privilégios e despesas que dificultavam o desenvolvimento econômico. Assim, tomaram tais medidas, através dessa EC, justificando a necessidade de distanciar o Estado do modelo de crescimento seguido nas últimas décadas. O governo ainda apontava que a intervenção do Estado era a principal responsável pela crise econômica pela qual estava passando. Desse modo, a previdência deveria passar por mudanças que retirassem o Estado dessa condição (SILVA, 2018).

Assim, a reforma previdenciária do governo FHC representou o ponto de partida para uma série de mudanças que vieram nos anos e governos seguintes, que, com aspectos estritamente neoliberais, promoveram impactos contraproducentes aos trabalhadores. Em uma perspectiva regional, essas reformas produzem efeitos heterogêneos nas regiões, visto que elas possuem características econômicas, sociais e demográficas distintas. Instituir uma idade mínima elevada para trabalhadores de uma região cuja expectativa de vida é baixa e que possuem reduzida capacidade contributiva, para conseguirem aposentar por tempo de contribuição, significa dificultar ou impossibilitar o acesso a esse benefício e ainda reduzir a qualidade de vida dessa população. Então, observa-se que essas modificações afastam o sistema de previdência do conceito de desenvolvimento econômico e social.

Já no final do primeiro ano do governo Lula, em 2003, foi aprovada a EC nº 41. O principal alvo das mudanças dessa emenda foi o setor público. A redação determinava que os servidores públicos que aposentassem antes de completar tempo mínimo de idade ou contribuição teriam benefício reduzido para cada ano antecipado. Ademais, os trabalhadores que ingressaram no serviço público até a data de publicação dessa emenda deveriam cumprir 20 anos de efetivo exercício no serviço público e 10 anos de carreira – além de todas as outras exigências – para aposentarem com integralidade do benefício. Por fim, aposentados e pensionistas foram incluídos na condição de contribuintes sobre as parcelas que ultrapassassem 50% (servidores dos Estados, Municípios e Distrito Federal) e 60% (servidores da União) do teto do RGPS.

Ainda no governo Lula, em 2005, a EC nº 47 estabeleceu que os valores de benefícios fossem revisados de acordo com as alterações feitas nos vencimentos de trabalhadores em atividade, de maneira que sempre que os salários dos ativos se alterassem, os benefícios dos inativos deveriam também ser alterados, na mesma proporção. A emenda ainda permitiu que as regras para aposentadoria de pessoas portadoras de necessidades especiais fossem flexibilizadas. No que diz respeito aos servidores públicos, aumentou tempo mínimo de efetivo exercício público e de carreira para 25 e 15 anos, respectivamente, e possibilitou a redução da

idade mínima desde que o servidor ultrapassasse o período mínimo de contribuição (ambas as alterações válidas apenas para servidores que ingressaram no serviço público até 16/12/1998).

Com isso, encerra-se o octênio com duas grandes reformas previdenciárias cujas principais “vítimas” foram os servidores públicos, os quais são amplamente apontados como grandes responsáveis pelo suposto déficit previdenciário. Nessa perspectiva, corrobora-se a afirmativa de Boschetti (2003) de que tais reformas são vistas como resultantes da necessidade de reorganizar o financiamento do sistema, sem observar os impactos sociais provenientes de tais medidas, as quais encontram espaço para suprimir direitos – quando o ideal seria ampliar as fontes de receitas previdenciárias.

Durante o governo Dilma, mais duas emendas tiveram como objetivo alterar o regime de previdência dos servidores públicos. A emenda nº 70/2012 trouxe apenas uma nova determinação referente ao cálculo do benefício do servidor público aposentado ou que viesse a aposentar por invalidez permanente, sendo este benefício calculado com base na remuneração de seu cargo efetivo e não podendo ser atualizado. Já em 2015, com a EC nº 88, foi possibilitado ao servidor público aposentadoria compulsória aos 75 anos de idade, conforme estabelecesse a lei complementar do respectivo ente federativo.

Em 2016, com a assunção de Michel Temer no cargo de Chefe do Poder Executivo, uma nova reforma da previdência foi discutida. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 285/2016 impunha uma série de novas determinações que colocavam em risco o Estado de Bem Estar Social, conforme propôs a Constituição de 1988, incentivava políticas de austeridade fiscal e visava “gerar confiança no mercado financeiro” (LOUREIRO, 2017, p. 192). O modelo se aproximava estritamente da reforma chilena da década de 1980, no qual houve a transição do regime de repartição simples para o regime de capitalização individual. Contudo, a tramitação da PEC foi suspensa em 2018.

Apesar disso, recentemente, já no atual governo, foi aprovada a nova reforma da previdência, através da EC nº 103/2019. Ainda pautada no discurso do déficit, a emenda se tornou o texto constituinte que mais alterou o sistema previdenciário desde 1998 e que mais suprimiu os direitos sociais previstos na Constituição atual.

A principal decisão dessa reforma foi alterar as regras de idade mínima e estabelecer um novo sistema de contagem de pontos. A concessão de aposentadoria para mulheres ficou, então, condicionada ao mínimo de 62 anos de idade. Homens não sofreram alteração nesse quesito.

Além disso, os trabalhadores do setor privado, filiados ao RGPS até a data de entrada em vigor da emenda, têm direito a aposentadoria por tempo de contribuição, desde que se enquadrem em um dos seguintes tipos de situação: a) 35 anos de contribuição e 96 pontos, se homem, e 30 anos de contribuição e 86 pontos, se mulher¹⁶; b) 61 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, e 56 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher, com aumento de idade a cada ano, a partir de 01/01/2020, de 06 meses até completar 65 e 62 anos, respectivamente; c) caso possua tempo de contribuição equivalente a 33 anos, se homem, e 28 anos, se mulher, deve completar o tempo mínimo e cumprir um adicional de 50% do tempo que, na data de entrada em vigor da emenda, faltaria para completar 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher.

A concessão de aposentadorias por idade ficou condicionada a 65 anos de idade, se homem, e 60 anos de idade, se mulher, e 15 anos de contribuição¹⁷. A idade para mulheres será acrescida, a cada ano, de 06 meses até atingir 62 anos.

Os novos segurados do RGPS, filiados pós vigor da emenda, terão acesso à aposentadoria por idade ao cumprir o mínimo de 65 anos de idade e 20 de contribuição, se homem, e 62 anos de idade e 15 de contribuição, se mulher. Nessa nova regra, esses trabalhadores não têm a possibilidade de aposentar apenas por tempo de contribuição. Logo, para conseguir a aposentadoria, devem cumprir todos esses requisitos.

No que tange ao cálculo do benefício, o valor será correspondente à média de todos os salários de contribuição da vida laboral do cidadão, sem eliminar as 20% mais baixas, como antes era feito. Ademais, os trabalhadores que se enquadrem nesses quesitos receberão benefício correspondente a 60% da média dos salários de contribuição. Para receber 100% do benefício, devem cumprir 40 anos de contribuição, se homem, e 35 anos, se mulher.

Os servidores públicos, por sua vez, filiados aos seus respectivos regimes previdenciários até a data de entrada em vigor da emenda, poderão aposentar, desde que possuam: 61 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, e 56 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher¹⁸, sendo a contagem desse tempo definida pelo respectivo regime; 20 anos de efetivo exercício no setor público; 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria;

¹⁶ O somatório de pontos corresponde à soma da idade com o tempo de contribuição. Ele é progressivo. A partir de 01/01/2020, a cada ano a pontuação será acrescida de 01 ano, no caso de servidores públicos, e 06 meses, para trabalhadores do setor privado, até atingir o total de 105 pontos, se homem, e 100 pontos, se mulher.

¹⁷ Até que uma lei determine o tempo mínimo de contribuição.

¹⁸ A partir de 01/01/2022, a idade mínima será de 62 anos, se homem, e 57 anos, se mulher.

e, cumprir o somatório da idade e do tempo de contribuição equivalente a 96 pontos, se homem, e 86 pontos¹⁹.

No que tange ao valor do benefício, têm direito à totalidade os servidores efetivados até 31/12/2003 e que não tenham optado pelo regime de previdência complementar, desde que possuam 65 anos de idade, se homem, e 62 anos, se mulher. Os que ingressaram pós 2003 terão benefício calculado de maneira semelhante aos segurados do RGPS. Já os servidores efetivados após a data de vigor da emenda deverão cumprir 65 anos de idade, se homem, e 62 anos, se mulher, e o tempo de contribuição determinado pelo respectivo ente federativo.

Paralelo a essa reforma previdenciária houve mudanças também na configuração institucional desse governo. No âmbito das políticas de seguridade social, dois ministérios foram extintos: o antigo MPS deu lugar a Secretaria de Previdência Social, como integrante do Ministério da Economia; e o MAPS²⁰ atualmente é a Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, como componente do Ministério da Cidadania. Assim, essas duas políticas perderam autonomia e hoje estão subordinadas aos supracitados ministérios. Esse conjunto de alterações institucionais representou uma estrutura de Estado mais próxima aos preceitos neoliberais.

O quadro 1 traz um resumo das alterações no sistema de proteção social desde a Constituição de 1988.

¹⁹ Idem ⁽¹⁶⁾

²⁰ A gestão da assistência social foi efetuada por um ministério específico apenas em 2003. Após, voltou a ser dirigida por secretarias vinculadas a outros Ministérios, de acordo com as mudanças de governo (DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2009).

Quadro 1 – Emendas Constitucionais que alteraram o sistema previdenciário brasileiro

EC Nº	ANO	ALTERAÇÕES
20	1998	O tempo de serviço não mais é considerado para concessão de aposentadoria e sim o tempo de contribuição;
		Aumento da idade mínima para concessão de aposentadoria;
		Instituição da idade mínima para aposentadoria servidores públicos e trabalhadores rurais e de economia familiar;
		O tempo mínimo de contribuição ²¹ ;
		Tempo mínimo de cargo no serviço público;
		Adicional de até 40% no tempo de contribuição;
		Instituição de teto do valor dos benefícios e de seu valor mínimo;
		Instituição do RCP.
41	2003	Redução do valor do benefício em casos de antecipação da aposentadoria;
		Tempo mínimo de efetivo exercício no serviço público e de carreira ²² ;
		Inclusão de aposentados e pensionistas na condição de contribuintes.
47	2005	Paridade do valor de benefícios com os vencimentos dos trabalhadores em atividade;
		Incluiu os portadores de deficiência na condição de exceção para flexibilização das regras de concessão de aposentadoria;
		Aumento do tempo mínimo de efetivo exercício público e de carreira;
		Redução da idade mínima desde que o servidor ultrapassasse o período mínimo de contribuição;
70	2012	Altera cálculo de aposentadorias por invalidez permanente.
88	2015	Aposentadoria compulsória aos 75 anos de idade.
103	2019	Obrigatoriedade de idade mínima para se aposentar;
		Aumento da idade mínima para concessão de aposentadoria de mulheres;
		Novas regras de transição para aposentadoria pelo RGPS;
		Novo esquema de somatório de pontos progressivo;
		Impossibilidade de aposentar apenas por tempo de contribuição;
		Nova regra no cálculo do benefício;
		Tempo de contribuição do servidor público definido pelo ente federativo.

Fonte: Elaboração própria, com base nas Emendas Constitucionais nº 20/98, 41/2003, 47/2005, 70/2012, 88/2015, 103/2019.

²¹ O tempo de serviço considerado para efeito de aposentadoria e que tivesse sido cumprido até a vigência desta EC, era contado como tempo de contribuição.

²² Idem ⁽¹⁷⁾.

Posto isso, é perceptível que todas essas reformas foram fundamentadas na suposição do déficit previdenciário criado pela insuficiência de recursos para sustentar o sistema de previdência social brasileiro. O discurso ainda enaltece dois aspectos importantes para a construção dessas reformas: 1) existem mais beneficiários do que contribuintes; 2) as grandes “vantagens” dadas aos servidores públicos têm causado um desequilíbrio no sistema. A solução, portanto, foi cortar algumas dessas “vantagens”, aumentar o tempo que o trabalhador deve contribuir e a idade na qual pode solicitar sua aposentadoria, e reduzir o valor do seu benefício. Medidas estritamente neoliberais, que visam retirar o Estado da condição de agente promotor da qualidade de vida.

Dugnani (2009) e Silva (2018) entendem que o neoliberalismo confronta as noções de Estado Social ao propor medidas que reduzam a participação estatal na promoção de políticas sociais. Assim, estando a previdência inserida nessa política, o que se observa é uma sucessão de medidas que se aproximem do receituário neoliberal.

A proposta, portanto, do neoliberalismo seria entregar a administração da previdência social ao setor privado, substituindo-a por uma previdência privada, dando liberdade aos segurados – através das contribuições não obrigatórias – de utilizarem seus fundos da maneira e no momento que quisessem (SILVA, 2018). Tais medidas, no entanto, tendem a não funcionar, sobretudo em países com altas taxas de desigualdade regional. Em regiões cuja taxa de pobreza é elevada, capitalizar o sistema previdenciário é excluir dele pessoas sem capacidade contributiva, o que resulta em redução nos níveis de bem estar dessa população, e, como consequência, do desenvolvimento socioeconômico. E ainda nas regiões mais desenvolvidas, adotar esta medida é deixar o indivíduo sem obrigação de se preocupar com o seu futuro, o que o levará a este mesmo resultado.

No que concerne às “contrarreformas” neoliberais realizadas até aqui, fica evidente que seus resultados serão heterogêneos, dado que as mudanças realizadas tiveram caráter nacional, desconsiderando as dificuldades enfrentadas por cada região. Retirar do cidadão o direito de aposentar por tempo de contribuição e instituir uma idade mínima para a percepção do benefício retira do trabalhador que se insere cedo no mercado de trabalho a possibilidade de receber sua aposentadoria antes de completar a idade necessária.

Outrossim, diminuir o valor do seu benefício significa limitar o poder de compra e, por conseguinte, o consumo de bens necessários à subsistência. Isso provoca uma redução na dinâmica da economia local, já que o consumo é parte crucial da mensuração do produto.

As reformas através da redução de direitos não é um quadro isolado no Brasil. A América Latina como um todo tem adotado políticas neoliberais. O maior exemplo, o Chile, foi inspiração para a construção da última reforma previdenciária brasileira. E, embora o Brasil não tenha aprovado o regime de capitalização individual, o sistema previdenciário aproxima-se cada vez mais de um regime em que o Estado tem cada vez menos responsabilidades.

3.5. A EXPERIÊNCIA DO CHILE A (NÃO) SER UTILIZADA COMO UM ESPELHO PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Na América Latina, entre 1975 e 2003, período predominantemente neoliberal, a taxa de crescimento *per capita* mundial caiu cerca de mais da metade em relação aos 25 anos anteriores. O desenvolvimento se estreitou e os tempos de recessão se alargaram, enquanto as fases de crescimento tornaram-se mais curtas. A solução adotada pelos governos de vários países foi, através de reformas previdenciárias, retirar do Estado algumas obrigações e riscos, transferindo-os para as famílias, e expandir a privatização (IBARRA, 2011).

Segundo Fonseca (2006), o desmonte das políticas de proteção social nos países latino-americanos se originou, sobretudo, com a crise econômica enfrentada nas últimas décadas do século XX.

La crisis económica de los últimos dos decenios del siglo XX contribuyó con el deterioro de los seguros sociales – más personas pierden sus empleos, más personas son jubiladas, menos ingresan en un puesto de trabajo, y el Estado se retrae. Finalmente, los programas de ajuste estructural, que comenzaron en la región en los años 80, también provocaron severos costos sociales y agravaron la crisis de los seguros (FONSECA, 2006, p. 6).

Com isso, desde os anos 1980, os países da América Latina têm se destacado por implantar reformas, sobretudo em âmbito previdenciário, que se aproximaram do receituário neoliberal na medida em que reduziam a participação do Estado nos regimes de previdência e mercantilizaram as políticas de proteção social (DELGADO, 2003).

De acordo com Cardozo (2012) e Delgado (2003), diferentemente dos países europeus – que, em geral, alegam dificuldades em seus sistemas previdenciários decorrentes da disparidade entre contribuintes e beneficiários, devido ao aumento da expectativa de vida e ao crescimento demográfico –, a América Latina justifica suas reformas pela alta taxa de informalidade no trabalho, pelo baixo volume de contribuições e pela baixa cobertura. Assim,

vários países latino-americanos²³ adotaram um modelo substitutivo²⁴, introduzindo um regime de capitalização individual como forma de corrigir os problemas financeiros enfrentados pela previdência.

Entretanto, o resultado não foi satisfatório. As medidas adotadas resultaram em mais problemas socioeconômicos nestes países. Dentre as principais consequências identificou-se a redução da taxa de substituição – percentual correspondente ao salário recebido antes da aposentadoria – e da cobertura passiva – percentual de idosos que obtiveram aposentadoria. Tais efeitos decorrentes dos custos de financiamento do novo sistema, da redução na diversificação de “investimentos no setor privado” e, principalmente, dos custos de transição de um sistema para o outro (CARDOZO, 2012, p. 2).

Dentre esses países, o Chile foi um dos pioneiros a adotar este regime, de forma mais radical, frente a um governo autoritário e às suas ideologias adotadas (HUJO, 1999; OLIVEIRA; MACHADO; HEIN, 2019). No entanto, antes da privatização da previdência chilena, o país contou com um sistema público que apresentou maiores taxas de cobertura.

Após a implantação do modelo bismarckiano europeu na segunda metade do século XIX, os sistemas de proteção começaram a consolidar-se pelo mundo. Entre 1914 e 1939, suas primeiras aparições na América Latina indicaram a tentativa de estabelecer políticas que proporcionassem uma futura segurança financeira aos trabalhadores (LIZANA, 2004).

A partir disso, em 1920 o Chile inaugurou a política de seguros sociais, a qual cobria custos relacionados a doenças, maternidade e invalidez. Nessa mesma política, instituiu um sistema de poupança obrigatória, que substituiria o seguro da velhice (LIZANA, 2004).

²³ Estudos dividem os países da América Latina em três grupos: pioneiro ou pioneiro-alto, países que implantaram sistemas de proteção social entre as décadas de 1920 e 1930 (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba e Uruguai); intermediários, os quais implementaram seus sistemas entre 1940 e 1950, influenciados pelo Plano Beveridge e pela OIT (Bolívia, Colômbia, Equador, México, Panamá, Peru e Venezuela); e grupo dos retardatários ou grupo tardio-baixo, que introduziu os programas de proteção entre 1950 e 1960 (El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Paraguai e República Dominicana). (LOUREIRO, 2017; MESA-LAGO, 2006).

²⁴ As reformas previdenciárias latino-americanas são divididas em três tipos de modelo: substitutivo, paralelo e misto. O modelo substitutivo consistia em substituir o sistema público de previdência por um regime de capitalização individual administrado por empresas privadas. O valor do benefício do segurado desse sistema dependerá das contribuições pagas por ele. O modelo paralelo traduz-se na instituição de um regime de capitalização sem descartar o regime público. Dessa forma, estabelece-se uma concorrência entre os dois regimes, cuja filiação fica condicionada à preferência do trabalhador. O último modelo, o misto, é, basicamente, a junção de um sistema público, administrado pelo poder público, com um sistema complementar de capitalização individual (BOSCHETTI, 2007).

No entanto, foi em 1924, com a Lei nº 4.054, *Seguro Obrero Obligatorio*, que a proteção social foi estruturada, onde foram criadas as primeiras caixas com financiamento tripartite (Estado, empregadores e empregados) (OLIVEIRA; MACHADO; HEIN, 2019).

Gripp (2009, p. 37) aponta que com a implantação do sistema de proteção social, no final da década de 1960 o Chile possuía “35 caixas de aposentadoria e 150 regimes previdenciários distintos”, característica que foi reconhecida por Lizana (2004) como dificultosa à sua manutenção. Assim, entre as décadas de 1950 e 1970, o sistema já era considerado pelo governo chileno altamente custoso, tanto social como economicamente, o que já dava indícios de possíveis modificações em sua estrutura (GRIPP, 2009).

Foi assim que, observados tais aspectos e motivada pelo fim do processo político e da luta entre partidos e, ainda, pela ditadura marcada por grandes repressões, a reforma da previdência chilena foi definitivamente implantada na década de 1980, tornando o país o primeiro do continente a instituir medidas liberais. Seu processo de implantação iniciou-se em 1979, sendo lançada repentinamente, por Augusto Pinochet, o então presidente do Chile. A principal suposição era que as políticas sociais não poderiam “entrar em choque com o crescimento econômico”. A responsabilidade do Estado se concentraria nos setores de baixa renda, evitando trabalhar com a implantação de novas políticas sociais (LOUREIRO, 2017, p. 198).

Ibrahim (2011) discute que o regime chileno aproximava-se muito do modelo bismarckiano, pois tendia a mercantilizar a proteção social e se associar ao conceito de seguro social, adotando a ideia de contrato. A reforma chilena foi a única durante os anos 1980, mas foi o pontapé para que a partir da década de 1990 fossem realizadas reformas em outros países (DELGADO, 2003).

Mesa e Montecinos (1999) argumentam que o sistema público de repartição simples, baseado no *pay-as-you-go*, teve um impacto progressivo na distribuição de renda. No entanto, este sistema sofreu muitas críticas por permitir privilégios e direitos que eram apontados como responsáveis pelas dificuldades financeiras enfrentadas pelo regime.

Antes da reforma da década de 1980, o sistema chileno contava com 13 caixas de aposentadorias e pensões e 52 regimes diferentes, os quais passavam por sérios problemas financeiros, administrativos e de igualdade social (LIZANA, 2004). Por essa razão, a reforma consistia em um modelo substitutivo, onde o antigo sistema público foi gradativamente

substituído por um sistema privado – com a unificação desses regimes – administrado pelo setor privado e “financiado pela capitalização individual” (HUJO, 1999, p. 159).

The social security reform of 1980 fully replaced the old public system with a mandatory privately managed pension system in which benefits are based on individual characteristics and contributions. The aim of the new system is to ensure that (after discounting for administrative costs) the insured receive benefits according to individual contributions and level of risks (MESA; MONTECINOS, 1999, p. 8).

Para tanto, o processo de implantação se dividiu em duas etapas. Na primeira etapa, basicamente, o novo sistema modificou as regras de acesso e padronizou os benefícios. Além disso, excluiu privilégios de quaisquer segmentos, exceto das Forças Armadas. Consistiu-se em uma fase de transição do sistema público para o privado. Em um segundo momento, em 1981, o regime público deixou de existir para dar lugar a um regime de capitalização individual compulsório totalmente administrado pelo setor privado e “a contribuição patronal foi extinta e os trabalhadores tiveram de assumir elevadas taxas de administração e de securitização” (LOUREIRO, 2017, p. 199; HUJO, 1999).

A participação do Estado, por sua vez, resumia-se em controlar a filiação compulsória dos trabalhadores e assumir os custos de transição de um regime para o outro. Assim, essa mudança de regimes permitiu uma transferência das obrigações que antes eram do Estado para o setor privado (LOUREIRO, 2017).

O papel do Estado foi redefinido com as palavras-chave “subsidiariedade” e “função de regulação”. O Estado deveria deixar a economia para os atores do setor privado e assumir um papel meramente subsidiário na regulação e supervisão de bancos, companhias de seguro etc., e no “direcionamento” de seus gastos sociais para os “absolutamente pobres” (NITSCH; SCHWARZER, 1996, p. 14).

A partir de então, foram criadas as *Administradoras de Fondos de Pensiones* (AFP), empresas privadas responsáveis por administrar fundos de pensão e fornecer os benefícios aos segurados (OLIVEIRA; MACHADO; HEIN, 2019).

Segundo Hujo (1999, p. 161) este novo sistema possuía três pilares básicos estabelecidos pelo Banco Mundial: “garantia de aposentadoria mínima (financiada pelos impostos) para o segurado com pelo menos vinte anos de contribuição, e cujo saldo acumulado não garanta o financiamento de uma aposentadoria mínima”; capitalização individual, cuja alíquota de contribuição correspondia a 10% do salário bruto do trabalhador, a qual era transferida para uma AFP de escolha do segurado; e, as contribuições voluntárias e seus

respectivos juros sofreriam tributação, e os lucros poderiam ser contados para fins de imposto de renda.

Todas as contribuições seriam investidas em fundos e a rentabilidade do capital transferida à conta individual do segurado. Desse modo, alcançada a idade mínima para obter o benefício (65 anos de idade, para homens, e 60 anos, para mulheres), ele opta pela forma como deseje sacar os valores que tenha direito. Nitsch e Schwarzer (1996, p. 16-17) explicam esse processo.

(...) na idade adequada, o segurado recebe uma quantia única equivalente ao montante de sua poupança na AFP, que deve ser usado para comprar uma anuidade (aposentadoria mensal) junto a uma companhia de seguro de vida (comissão do agente de seguros: 3,5% a 4% do valor total segurado; a pensão mensal é garantida até a morte. A segunda maneira é uma retirada periódica, com a AFP mantendo a conta do filiado e pagando um valor mensal até o esgotamento do fundo. Esta versão apresenta riscos para o segurado, caso ele “sobreviva” por mais tempo que o saldo positivo de sua conta. Uma terceira possibilidade é a combinação de ambas. O Estado garante o segurado contra falência da companhia de seguros ou da AFP.

Todavia, ainda segundo Nitsch e Schwarzer (1996), até a data de sua pesquisa, a taxa real de cobertura era menor que a do sistema antigo. Somente 61% dos filiados contribuía. Sugerem, então, que alguns fatores poderiam contribuir para um baixo volume de contribuições, como as instabilidades no mercado de trabalho, a alta onerosidade das contribuições por parte dos autônomos e a própria concorrência entre as AFP's.

Posto isto, é importante verificar os efeitos socioeconômicos dessas mudanças no sistema previdenciário chileno. Ibrahim (2011) aponta que as medidas adotadas no Chile não alcançaram o princípio da universalidade, por deixarem de fora trabalhadores que não possuíam condições financeiras para manter o benefício. Além disso, pôs em risco também a estabilidade financeira dos aposentados que ultrapassassem a expectativa de vida média, já que suas respectivas poupanças poderiam terminar antes do óbito. Foi por essa razão, segundo o autor, que foi criado – posteriormente – um benefício que proporcionasse condições mínimas de sobrevivência, o qual seria financiado pela sociedade.

Amaro (2000) aponta que o objetivo de reduzir o déficit público não foi alcançado. Pelo contrário, um novo déficit foi gerado pela transição de regimes. Os efeitos sociais foram ainda mais nítidos. Catorze anos após a implantação da reforma, apenas 57% dos segurados contribuía com o sistema. Além disso, até 1995 apenas 200 mil aposentadorias e pensões haviam sido concedidas.

Uma das limitações deste modelo chileno referia-se a manutenção do benefício por tempos longos de sobrevivência, para os casos de retiradas programadas em suas contas individuais, e os altos custos com seguradoras, para os casos em que o aposentado optasse pela retirada total dos valores. Ambas as opções colocariam em risco a renda futura do cidadão, tornando-o um possível dependente de benefícios assistenciais (AMARO, 2000).

O fato de ter sido pioneiro na implantação desse sistema na América Latina mostrou que o plano chileno de privatização da previdência fugiu à noção de Estado de Bem Estar Social (NITSCH; SCHWARZER, 1996).

Em primeiro lugar, por razões fiscais, no final dos anos 80, o número total de pessoas a serem cobertas foi limitado, de forma bastante arbitrária, em 300.000, com uma grande demanda não-satisfeita de pessoas legalmente qualificadas. Em segundo lugar, o valor real daquelas aposentadorias e pensões caiu vertiginosamente entre 1987 e 1989, uma vez que não eram regularmente indexadas (NITSCH; SCHWARZER, 1996, p. 17).

Ainda segundo esses autores, o valor das aposentadorias pode ser mutável de acordo com o cenário político. Em 1990, no governo de Patricio Aylwin – primeiro presidente democrata em 17 anos – o valor das aposentadorias e pensões sofreu um acréscimo nominal de 82%, contrariando as ações até então implantadas.

Embasando-se nas ideias de Esping-Andersen (2003), Loureiro (2017, p. 188) entende que “as reformas previdenciárias dos anos 1990 não se orientaram pela égide do aperfeiçoamento do *Welfare State* ou pela expansão dos direitos”. A autora discute que a principal preocupação era reduzir gastos públicos, formar uma poupança interna e criar um mercado de capitais, demandas resultantes da necessidade de inserir países latino-americanos na economia global.

Do ponto de vista de Ibarra (2011, p. 242), o caminho mais correto seria a “ampliação do mercado interno”, a expansão do acesso a serviços públicos e a busca pelo pleno emprego. Segundo o autor, essas medidas evitariam possíveis instabilidades em esfera social.

Ao longo dos anos 2000, alguns países da América Latina buscaram reverter os efeitos econômicos e sociais causados pelas reformas liberais desde 1980 e alargados pela década seguinte. Em 2004, o governo chileno aprovou o projeto *Chile Solidario*, um programa de transferência de renda que direcionava-se às famílias mais pobres e contava com apoio psico-social e econômico, garantia de benefícios assistenciais e acesso preferencial aos planos de promoção social (FONSECA, 2006).

Mesmo com esse novo projeto boa parte da população ainda encontrava-se excluída do sistema. Boschetti (2007) aponta que esse programa – assim como outros similares implantados em vários países da América Latina nos anos 2000 – não logrou em mudar a situação de concentração de renda e desigualdade social, o que produz impacto direto sobre o sistema previdenciário.

Diante dessa situação, após sucessivas manifestações críticas à privatização do sistema de proteção social, e dado o insucesso da medida adotada, em 2006 o governo chileno criou o Conselho Assessor Presidencial para a elaboração da chamada *Reforma Previsional*. Constatadas as necessidades de mudanças, em 2008 o governo chileno aprovou a *Ley de Reforma Previsional*, que instituiu o *Sistema de Pensiones Solidarias* (LOUREIRO, 2017).

Com isso, lançaram o *Pensión Básica Solidaria* (PBS), que direcionava-se a controlar os riscos inerentes à idade avançada e a possíveis casos de invalidez dos cidadãos sem capacidade contributiva (OLIVEIRA; MACHADO; HEIN, 2019). Consistia em uma medida para aumentar a cobertura da proteção social de forma que alcançasse cidadãos de baixa renda e que não possuísem capacidade contributiva, sobretudo idosos que ainda estivessem em atividade e pessoas que possuísem algum tipo de invalidez. O objetivo primordial era alcançar 40% dos mais pobres (CARDOZO, 2012; LOUREIRO, 2017). O benefício seria individual e mais de um membro de uma mesma família poderia ter acesso. Todavia, a mudança mais marcante dessa reforma proporcionou às mulheres um bônus por cada filho nascido vivo ou adotado, o que aumentaria o valor do seu benefício (CARDOZO, 2012).

Ademais, implantaram também o *Aporte Previsional Solidario*, um programa voltado para a melhoria na qualidade de vida (OLIVEIRA; MACHADO; HEIN, 2019). Traduzia-se em um novo recurso “para complementar a pensão contributiva das pessoas maiores de 65 anos e com poucos recursos, independente dos anos de sua cotização” (LOUREIRO, 2017, p. 207).

Desde então, o sistema previdenciário chileno optou por manter a privatização do sistema, mas com benefícios assistenciais responsáveis por dirimir possíveis danos. Em 2015, a presidenta Michelle Bachelet criou uma comissão especial para analisar a situação do sistema previdenciário do Chile. Dois anos mais tarde, foi aberta uma votação em plebiscito para que a população optasse por manter o regime de capitalização individual ou mudar para o regime de repartição de caráter solidário. O resultado caminhou em direção à noção de seguridade social: 96,76% dos chilenos votaram a favor da mudança do sistema (OLIVEIRA; MACHADO; HEIN, 2019).

Apesar disso, a votação não logrou as mudanças esperadas. Atualmente tramita no Chile a reforma da previdência de Sebastian Piñera que não exclui o sistema de capitalização e visa aumentar a alíquota de contribuição, ampliar as fontes de financiamento e alcançar parte da população que se encontra excluída do sistema através da expansão de benefícios não-contributivos. Até que seja aprovada a nova proposta, as modificações feitas na reforma de 2008 permanecem vigentes.

Embora as mudanças tenham resultado, de certa forma, em uma ampliação de direitos sociais que foram suprimidos com o novo sistema, Cardozo (2012) ainda qualifica a reforma de 2008 como liberal, pois não se preocupou em retirar a privatização do sistema e não modificaram a forma de acesso e a fórmula de cálculo dos proventos, mas acrescentou novos benefícios assistencialistas não contributivos.

Partindo da mesma visão, Loureiro (2017) afirma que tais medidas foram consideradas insuficientes, principalmente porque o regime de capitalização individual permaneceu inalterado, com benefícios incertos e valores relativamente baixos. Segundo a autora, organizações sindicais, as principais responsáveis pelas críticas a esta reforma, almejavam que o governo determinasse que os benefícios concedidos pelas AFP fossem semelhantes aos que eram ofertados pelo antigo regime, e a obrigatoriedade dos empregadores contribuírem com o financiamento do sistema.

Delgado (2003), por sua vez, entende que houve um colapso da democracia – promovido pelo governo ditador de Pinochet –, onde o poder de escolha do cidadão foi tomado, mesmo que não de maneira explícita, em alguns países da América Latina, pois os que optaram por adotar o modelo misto ou um regime complementar não forneceram assistência suficiente aos sistemas públicos para que estes expandissem os benefícios e facilitassem seu acesso aos segurados, mantendo, então, uma opção de sistema de proteção social viável aos trabalhadores.

Ibarra (2011, p. 243) vai ao encontro do pensamento de Delgado (2003) e afirma que fracionar políticas sociais provoca “imperfeições” dos sistemas democráticos. Argumenta também que o neoliberalismo põe em risco sistemas políticos democráticos, uma vez que comumente retira o poder de livre escolha do cidadão e promove mais desigualdades sociais. Este autor ainda aponta que as consequências do neoliberalismo produzem diversos efeitos sociais e macroeconômicos.

A aceitação do paradigma neoliberal tem produzido queda no ritmo de desenvolvimento, desindustrialização e reversão dos processos de absorção dos marginalizados, que ainda representam cerca de 40% da população latino-americana.

E mais, quando as economias crescem, a renda se concentra. A macroeconomia em alta proporção tem deixado o mercado devedor, com evasão expressa ou tácita às responsabilidades estatais, de ganhar prosperidade e resguardar mínimos de justiça social (IBARRA, 2011, p. 247).

Embora desde o início do século XXI hajam tentativas de corrigir os problemas sociais causados pela reforma de 1980, o Chile ainda apresenta muitos danos para a população idosa. De acordo com Oliveira, Machado e Hein (2019), entre 2009 e 2017 o número de aposentados ou pensionistas que exerciam atividade remunerada aumentou de 8,5% para 14%, resultado dos baixos valores de benefícios e da insuficiente cobertura previdenciária.

Além disso, os problemas referentes à saúde mental dessa população cresceram muito nos últimos anos. Estima-se que em 2016 aproximadamente 10,2 em 100 mil chilenos cometeram suicídio. Deste montante, 12 em 100 mil tinham entre 60 e 64 anos de idade e 16,2 tinham 80 anos ou mais (OLIVEIRA; MACHADO; HEIN, 2019).

A partir da experiência chilena e com a nova reforma da previdência brasileira é possível pensar possíveis efeitos gerados por ela. As lições que ficam para a América Latina em geral apontam que a privatização constitui-se um caminho incoerente com a realidade da região.

Nas últimas reformas previdenciárias, o Brasil tem seguido um rumo cada vez mais próximo da previdência chilena. Dentre as medidas da EC nº 103/2019, foram impostas mais dificuldades ao acesso de benefícios, além de reduzir o valor de aposentadorias. Em um país com características extremamente desiguais, altas taxas de informalidade, heterogeneidade entre as regiões e estruturas demográficas distintas, adotar a ideia de um sistema cada vez mais excludente e que impõe mais obstáculos a aquisição do benefício traduz-se no afastamento da ideia de bem estar social e caminha em direção a um colapso social.

Dessa forma, é muito preocupante espelhar-se em reformas previdenciárias de países com características distintas e com resultados desastrosos, por se alicerçarem em falsos diagnósticos e pressupostos. Ademais, considerando a alta taxa de informalidade, reformas que venham a dificultar o acesso aos benefícios desestimulam os contribuintes autônomos a recolherem a contribuição previdenciária, visto que não possuem garantia de renda futura, dada essa dificuldade.

Nesse sentido, traduz-se fundamental pensar reformas previdenciárias que considerem as condições socioeconômicas da maioria da população, bem como as diferenças entre as regiões brasileiras, considerando suas distintas características.

Assim, tomar a experiência chilena como exemplo só deve fazer sentido para aprender com seus equívocos, ou seja, para não adotar medidas similares que só ampliaram as desigualdades.

4. A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA EM UMA PERSPECTIVA REGIONAL

Como ponto de partida desta seção, discutiremos as heterogeneidades nas regiões brasileiras para, então, tratar das principais características da previdência social em escala regional e, a partir do uso da estatística descritiva, analisar quais os principais efeitos das reformas previdenciárias nelas.

Considerando a limitação dos dados demográficos, populacionais e previdenciários, e os critérios de pesquisa utilizados e modificados pelo IBGE ao longo do tempo, esses dados serão analisados de acordo com sua disponibilidade e levando em conta as mudanças nos procedimentos metodológicos adotados por este instituto de pesquisa.

Em função de tal limitação, para alguns desses dados não será possível fazer um comparativo em um período de tempo muito longo. No entanto, essa descontinuidade não impede de buscar a análise e de mensurar as possíveis modificações nas características regionais brasileiras.

4.1. ASPECTOS HETEROGÊNEOS NAS REGIÕES BRASILEIRAS

O desenvolvimento econômico é um processo que ocorre de maneira desigual, pois pode se aprofundar em algumas localidades e em outras não. Nas regiões brasileiras caracteriza-se por ser disforme, tendo em vista seus aspectos heterogêneos (HERSEN; LIMA, 2011). De acordo com Pires (2016), há uma heterogeneidade estrutural e produtiva nos países periféricos que é resultante do processo de subdesenvolvimento. Em cada um desses países, ela pode se apresentar de maneiras distintas em suas regiões.

A existência de um universo econômico heterogêneo significa, em última instância, que os mesmos bens podem ser obtidos com graus diversos de dificuldade em diferentes regiões. Em tais condições, transportar bens de um lugar para outro é a forma mais rápida e segura de criar valor. Os recursos acumulados numa comunidade, ao se transformarem em capital comercial, por um lado, escapam aos rendimentos decrescentes e, por outro, tendem a beneficiar o conjunto do universo econômico. Assim, um universo econômico heterogêneo implica dinâmicas econômicas e competitividades diferenciadas (HIRSCHMAN, 1996; FURTADO, 2001; SANTOS, 2003 apud HERSEN; LIMA, 2011, p. 459-460).

A realidade regional brasileira aponta que historicamente o país é marcado por desigualdades estruturais. Desde a formação das economias regionais, o Brasil enfrenta um processo de desenvolvimento desigual cujo reflexo é visto nos indicadores socioeconômicos e nas contas regionais, os quais elucidam a pertinência de uma heterogeneidade entre as macrorregiões brasileiras.

Em uma perspectiva geográfica, as regiões Norte e Nordeste possuem as maiores áreas territoriais brasileiras. No entanto, com o constante aumento no grau de urbanização e de industrialização do Sudeste, esta última região concentra parte significativa da população.

Quadro 2 – População regional²⁵

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
1999	8.180.933	47.429.235	71.836.051	24.930.134	11.505.089	163.881.442
2000	9.002.962	47.693.253	72.297.351	25.089.783	11.616.745	165.700.094
2001	9.441.765	48.457.827	73.733.218	25.514.328	11.938.413	169.085.551
2002	9.795.161	48.968.896	74.675.768	25.804.546	12.153.681	171.398.052
2003	10.153.181	49.479.029	75.616.581	26.094.256	12.368.577	173.711.624
2004	14.434.109	50.534.403	77.577.219	26.697.985	12.816.392	182.060.108
2005	14.726.059	51.065.275	78.557.264	26.999.776	13.040.246	184.388.620
2006	15.080.000	51.713.000	79.753.000	27.368.000	13.313.000	187.227.000
2007	15.403.000	52.305.000	80.845.000	27.704.000	13.563.000	189.820.000
2008	15.327.000	53.493.000	79.800.000	27.556.000	13.777.000	189.953.000
2009	15.555.000	54.020.000	80.466.000	27.776.000	13.978.000	191.795.000
2010	15.864.454	53.081.950	80.364.410	27.386.891	14.058.094	190.755.799
2011	16.499.000	54.226.000	82.067.000	27.875.000	14.576.000	195.243.000
2012	16.730.000	54.643.000	82.687.000	28.053.000	14.765.000	196.878.000
2013	16.776.000	55.165.000	84.515.000	28.648.000	14.970.000	200.074.000
2014	17.014.000	55.484.000	85.217.000	28.880.000	15.187.000	201.782.000
2015	17.253.000	55.803.000	85.912.000	29.111.000	15.403.000	203.482.000
2016	17.491.000	56.119.000	86.598.000	29.340.000	15.618.000	205.166.000
2017	17.728.000	56.431.000	87.273.000	29.566.000	15.830.000	206.828.000
2018	17.963.000	56.739.000	87.935.000	29.790.000	16.040.000	208.467.000
2019	18.195.000	57.042.000	88.583.000	30.009.000	16.248.000	210.077.000

Fonte: IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (2002-2012); IBGE/SIDRA/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua trimestral (2013-2019). Base: último trimestre; IBGE/Censos Demográficos. Mês de referência: Agosto.

²⁵Entre 1999 e 2005, a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá não foi considerada; A estatística inclui as pessoas com idade ignorada e as pessoas sem declaração de cor ou raça; Para o ano de 2010, foram considerados resultados da amostra do Censo demográfico (base: Agosto/2010); Nos anos de 2013 a 2019 foram considerados os resultados do último trimestre. Entre 2006 e 2019 o IBGE utiliza valores aproximados.

Em 2019, 42,17% dos mais de 210 milhões de brasileiros residiam no Sudeste. A segunda mais populosa, conforme constatou o IBGE, foi o Nordeste (27,15%), seguida do Sul (14,28%), Norte (8,66) e Centro-Oeste (7,73%).

Mesmo que o Sudeste tenha apresentado maior taxa populacional, verifica-se uma redução do número de habitantes nessa região, bem como no Nordeste e no Sul. O Norte, por outro lado, entre 1999 e 2019 teve um aumento populacional de 3,6 pontos percentuais. O Centro-Oeste apresentou oscilações desta taxa durante o período, mas também obteve um crescimento de 0,71 pontos percentuais entre o início e o fim do período.

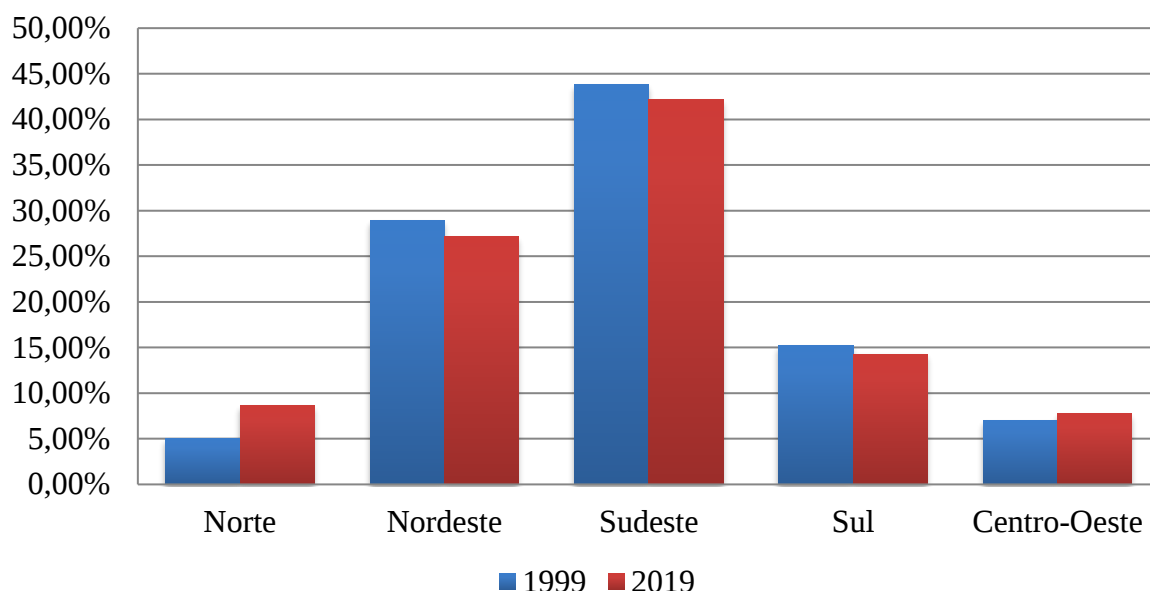


Gráfico 2 – Distribuição populacional por regiões

Fonte: IBGE/SIDRA/PNAD. Elaboração própria.

Essas variações na proporção populacional das regiões estão diretamente ligadas aos fluxos migratórios, movimentos que, em países subdesenvolvidos, tendem a aumentar as desigualdades, tendo em vista os potenciais para a concentração das atividades industriais no destino fim (NUNES; SILVA; QUEIROZ, 2017).

De acordo com dados do IBGE, até 2015 a região com menor percentual de residentes não naturais por Unidade da Federação foi o Nordeste. Com exceção do Sul, todas as outras regiões apresentaram queda no percentual de migrantes, tendência inerente ao processo de desconcentração industrial. Apesar disso, verifica-se a persistência de desigualdades regionais que mostram como a região Nordeste não é identificada como uma região economicamente

atrativa. Partindo do pressuposto que os movimentos migratórios têm como principal motivação o emprego e a renda, a região – que ainda apresenta rendimentos médios inferiores às outras e cuja economia se destaca pelo setor agrícola –, não encontra incentivos suficientes para atrair tantos migrantes quanto as outras regiões.

Ainda como forma de identificar a continuidade de desigualdades, o PIB se traduz essencial, sobretudo como principal indicador para mensurar o crescimento da economia do país e das regiões. Entre 2002 e 2017, a participação das regiões no PIB mostrou um desempenho linear.

Embora tenha perdido 3,8 pontos percentuais – desconsideradas as oscilações – e apresentado queda contínua de sua participação no PIB desde 2013, o Sudeste continua mantendo a maior participação no PIB brasileiro, superando, inclusive, a soma do resultado das outras regiões – as quais juntas detinham, em 2017, 47,1%. O Sul aumentou 0,1 ponto percentual, seguido pelo Norte, 0,9, Centro-Oeste, 1,2, e Nordeste, 1,5, a região com maior crescimento no período de referência.

Ainda partindo da análise do Produto Interno Bruto, seu valor *per capita* permite compreender o processo de crescimento econômico regional e a riqueza de sua população. O gráfico 3 mostra um crescimento expressivo deste indicador nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, sendo esta última a região que atingiu o maior PIB *per capita* em 2016.

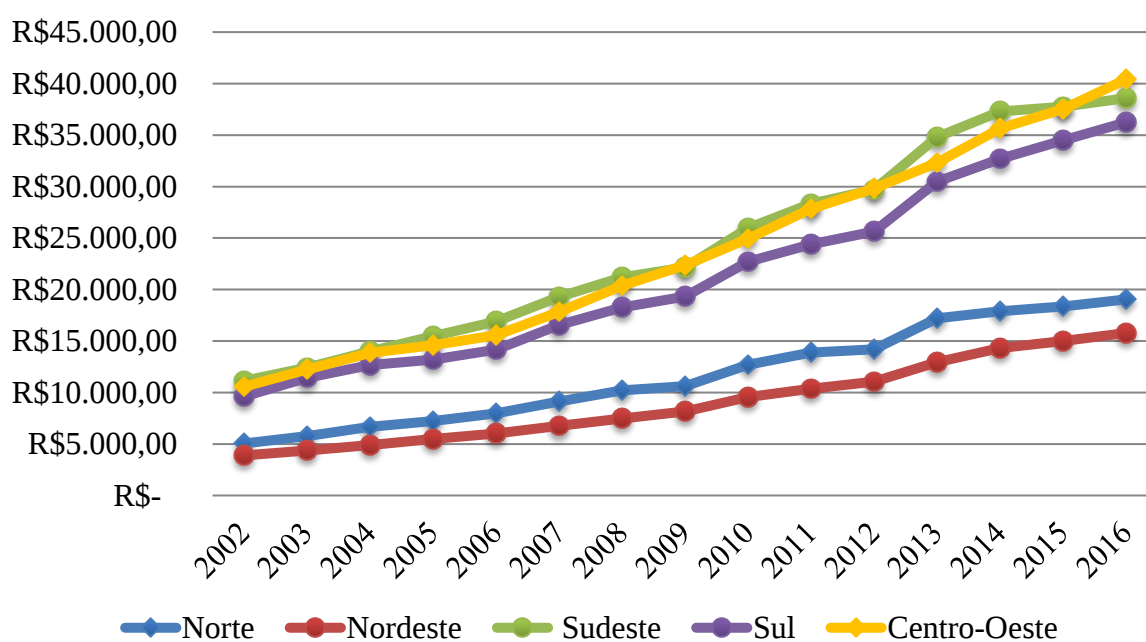


Gráfico 3 – PIB *per capita* regional
Fonte: IBGE/SCR. Elaboração própria.

Apesar do crescimento do PIB *per capita* em todas as regiões, o indicador não expressa a realidade brasileira, pois não considera as múltiplas desigualdades sociais. No Brasil, há uma forte concentração de renda – sobretudo nas regiões mais ricas –, o que reduz a qualidade de vida nas regiões cujo rendimento médio é menor. Com tais resultados, constata-se um distanciamento entre os valores das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste – regiões com maior dinamismo econômico, em termos comparativos – e do Norte e Nordeste – regiões que concentram a maior parcela de população pobre – condição que amplia as desigualdades regionais.

A partir disso, e ainda na ótica da distribuição de renda, as políticas de transferência de recursos às regiões permite comprovar a dependência de políticas sociais por parte da população nordestina. Desde que foi criado, a maior parte dos recursos do Programa Bolsa Família tem sido destinada ao Nordeste. De acordo com dados do CadÚnico, em 2004 50,53% das mais de 6,5 milhões de famílias beneficiadas pelo programa, no país, eram nordestinas. Em 2019 esse percentual aumentou, alcançando 51,38% do contingente total de cerca de 13,17 milhões de famílias espalhas pelo Brasil. Apesar da ampliação do programa, a população de pobres nesta região é ainda bastante expressiva, característica que vai na contramão do desenvolvimento regional.

A segunda região com maior percentual é o Sudeste, que em 2019 beneficiou 25,33% de famílias. Norte (12,9%), Sul (5,83%) e Centro-Oeste (4,56%) seguem com menor dependência deste recurso.²⁶ Entre 2004 e 2019, o Norte foi a região que mais elevou a dependência desta política: 4,55 pontos percentuais de crescimento. Enquanto o Sul obteve uma redução de 4,83 p.p.²⁷ e o Centro-Oeste sofreu oscilações durante o período.

Pensando nessa disparidade na distribuição de renda, o Índice de Gini permite observar sua predominância nas regiões brasileiras. Entre 2012 e 2018, houve aumento desse coeficiente em algumas delas, enquanto em outras se registrou, ao final do período, uma retraída queda no indicador.

²⁶ Posição em cada ano: Dezembro. Valores aproximados.

²⁷ Desconsideradas as oscilações.

Tabela 2 – Índice de Gini da distribuição do rendimento familiar *per capita*

Ano	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2012	0,540	0,5442	0,5456	0,5172	0,4782	0,5354
2013	0,533	0,5413	0,5371	0,5121	0,4658	0,5180
2014	0,526	0,5184	0,5319	0,5091	0,4589	0,5116
2015	0,524	0,5250	0,5330	0,5083	0,4510	0,5112
2016	0,537	0,5232	0,5437	0,5218	0,4631	0,5153
2017	0,538	0,5300	0,5542	0,5199	0,4667	0,5228
2018	0,545	0,5509	0,5449	0,5333	0,4732	0,5126

Fonte: IBGE/Síntese de Indicadores Sociais. Elaboração própria.

A partir dos resultados do coeficiente, predominam-se dois comportamentos. Entre 2012 e 2014, as regiões Norte e Nordeste registraram redução contínua da desigualdade. No entanto, a partir de 2015, ambas as regiões obtiveram aumento deste indicador, resultados oriundos do cenário econômico pautado na crise iniciada em 2014. Esse efeito só foi sentido no Sudeste, Sul e Centro-Oeste em 2016 – bem como em escala nacional –, quando o coeficiente de Gini voltou a se elevar. Em 2018, apenas as regiões Nordeste e Centro-Oeste encerraram o ano com redução, comparada ao ano anterior. Por fim, o Norte teve sua desigualdade substancialmente elevada, tal qual seu índice superou o resultado nacional.

No que diz respeito a este resultado, seu alto coeficiente retrata a realidade brasileira. De acordo com o *United Nations Development Programme*, em 2017, o Brasil (juntamente com Botsuana) foi o segundo país mais desigual dentre os 116 países do grupo, com coeficiente de Gini de ~0,53, perdendo apenas para a África do Sul, 0,63 (UNDP, 2019). Assim, mesmo que tal índice permita mensurar uma retraída redução das desigualdades em nível regional, percebe-se que seus resultados ainda são elevados e seus efeitos sentidos pela população mais pobre.

A distribuição da renda ainda é o fator que mais elucida as desigualdades regionais. Dentre elas, a questão racial demonstra como as regiões são heterogêneas, tanto econômica quanto socialmente. A tabela 3 expressa as diferenças de um grupo de rendimentos entre pessoas brancas e pessoas pretas ou pardas.

Tabela 3 – População de 10 anos ou mais de idade entre os 10% com menores rendimentos²⁸.

Ano	População	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2012	Branco	12,6%	20,6%	36,0%	64,6%	28,5%
	Pretos ou Pardos	86,1%	79,1%	63,7%	34,6%	70,4%
2013	Branco	12,4%	19,6%	36,0%	64,5%	28,1%
	Pretos ou Pardos	86,0%	80,2%	63,3%	35,1%	71,4%
2014	Branco	10,8%	19,6%	38,1%	64,4%	26,0%
	Pretos ou Pardos	87,9%	80,3%	61,7%	34,9%	73,3%
2015	Branco	12,0%	18,7%	37,1%	64,5%	25,6%
	Pretos ou Pardos	87,1%	80,9%	62,5%	35,1%	73,3%
2016	Branco	10,9%	17,1%	32,8%	59,6%	24,4%
	Pretos ou Pardos	88,3%	82,4%	66,9%	39,8%	75,2%
2017	Branco	12,5%	18,7%	35,2%	59,3%	25,0%
	Pretos ou Pardos	84,8%	80,8%	64,2%	39,9%	74,0%
2018	Branco	13,0%	18,7%	33,6%	55,8%	25,9%
	Pretos ou Pardos	84,6%	80,5%	65,8%	43,6%	72,7%

Fonte: IBGE/Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. Elaboração própria.

A maior parte das pessoas pretas ou pardas nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste estão entre os 10% da população com menores rendimentos. É verdade que há de se considerar o contingente populacional de tais regiões. Segundo o IBGE, em 2018, no Brasil, 43,1% da população se autodeclarava branca, enquanto que 55,8% consideravam-se pretos ou pardos²⁹. Norte e Nordeste foram as regiões com os maiores percentuais desta população: 78,83% e 74,5%, respectivamente. O Centro-Oeste registrou 62,16% desta população, seguido do Sudeste, com 48,15%. A região Sul obteve o menor percentual (25,36%).

Com exceção do Sul, no conjunto do país se observa a predominância de pretos e pardos. Contudo, os percentuais mais altos dos 10% com menores rendimentos se constatarem no Norte e no Nordeste, o que mostra que há uma espécie de “coincidência” entre ser pobre e preto/pardo nessas regiões, o que corrobora que o recorte racial na pobreza é muito forte no Brasil.

Apesar disso, é inegável a disparidade na distribuição de renda dessas regiões. Enquanto a população branca registra percentuais relativamente inferiores, pretos e pardos dominam, em quase todas as regiões, o grupo dos 10% com menores rendimentos. No que tange

²⁸ A estatística não inclui as pessoas cuja condição no arranjo domiciliar era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

²⁹ Os outros 1,1% consideravam-se amarelos ou indígenas.

ao grupo dos 10% com maiores rendimentos, verificou-se que, em 2018, pessoas brancas do Sul e do Sudeste ocupavam, respectivamente, 88,1% e 77,2% desta massa.

Essa desigualdade racial se constata também a partir da observação dos rendimentos médios recebidos por esses dois grupos. Em uma perspectiva mais recente, entre 2012 e 2018, dados do IBGE comprovam sua persistência. Estima-se que o rendimento habitual do trabalho principal de pessoas brancas estava entre R\$ 1,8 mil e R\$ 3,1 mil, enquanto que pretos ou pardos tiveram seus rendimentos em torno de R\$ 1,5 mil e R\$ 2,1 mil.

Tabela 4 – Rendimento habitual do trabalho principal das pessoas ocupadas de 14 anos ou mais de idade, por cor ou raça

Ano	Pop.	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2012	B	R\$ 2.397,23	R\$ 1.843,69	R\$ 2.882,56	R\$ 2.422,68	R\$ 3.125,97
	P/P	R\$ 1.468,61	R\$ 1.195,78	R\$ 1.656,44	R\$ 1.618,60	R\$ 1.940,23
2013	B	R\$ 2.492,07	R\$ 1.924,48	R\$ 2.977,00	R\$ 2.516,93	R\$ 3.097,32
	P/P	R\$ 1.449,71	R\$ 1.244,41	R\$ 1.735,30	R\$ 1.716,13	R\$ 2.028,38
2014	B	R\$ 2.391,09	R\$ 1.968,04	R\$ 3.142,35	R\$ 2.583,90	R\$ 3.109,23
	P/P	R\$ 1.515,87	R\$ 1.307,67	R\$ 1.788,53	R\$ 1.748,06	R\$ 2.118,21
2015	B	R\$ 2.291,35	R\$ 1.933,77	R\$ 2.981,79	R\$ 2.477,50	R\$ 3.000,23
	P/P	R\$ 1.481,56	R\$ 1.270,10	R\$ 1.753,99	R\$ 1.684,15	R\$ 2.035,11
2016	B	R\$ 2.125,86	R\$ 1.939,81	R\$ 3.107,75	R\$ 2.489,50	R\$ 3.076,54
	P/P	R\$ 1.410,40	R\$ 1.256,49	R\$ 1.713,51	R\$ 1.653,20	R\$ 1.930,42
2017	B	R\$ 2.291,09	R\$ 2.038,29	R\$ 2.979,49	R\$ 2.518,70	R\$ 2.977,96
	P/P	R\$ 1.420,60	R\$ 1.243,37	R\$ 1.728,69	R\$ 1.678,34	R\$ 2.034,82
2018	B	R\$ 2.413,26	R\$ 1.934,56	R\$ 3.134,66	R\$ 2.558,98	R\$ 2.949,99
	P/P	R\$ 1.470,21	R\$ 1.271,01	R\$ 1.766,00	R\$ 1.737,77	R\$ 2.097,65

Fonte: IBGE/Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. Elaboração própria.

Legenda: Pop. – População; B – Brancos; P/P – Pretos ou pardos.

A diferença nos rendimentos médios desse grupo é bem expressiva. Em 2012, o Sul apresentava menor índice de desigualdade para este indicador, tendo brancos rendimentos médios 49,67% mais altos que pretos ou pardos. Em outro extremo, o Sudeste registrou maior diferença entre essas populações, com um percentual de 74,02%. A partir de 2014 e 2015 há uma piora substancial nesses resultados. No último ano, esses percentuais alcançavam 47,25% e 77,5%, respectivamente.

Durante todo o período analisado a região Sudeste foi onde mais se verificou desigualdade salarial por cor ou raça. O Sul registrou as menores disparidades neste indicador,

com exceção do ano de 2013, no qual o Norte obteve menor desigualdade nos rendimentos entre pretos/pardos e brancos.

Ainda que nas regiões Norte e Nordeste se encontre a maior parte da população preta ou parda do país, os maiores rendimentos ficaram a cargo de pessoas brancas, condição que reforça a existência de desigualdades raciais históricas que segregam a população e promovem diferenças expressivas nos padrões de vida.

Nessa mesma perspectiva de análise das múltiplas desigualdades, ainda predomina no Brasil as diferenças de gênero, sobretudo no que tange também aos rendimentos médios. O gráfico 4 ilustra esse fenômeno e indica que os rendimentos habituais do trabalho principal dos homens superam, em todas as regiões, os das mulheres.

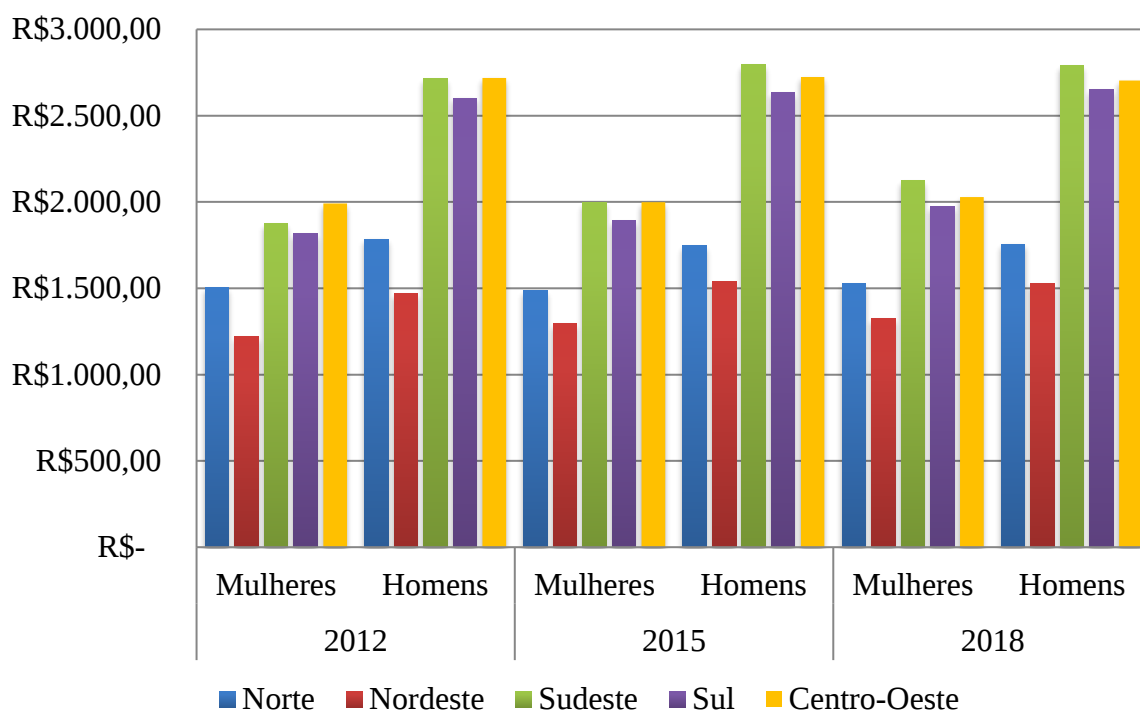


Gráfico 4 – Rendimento habitual do trabalho principal das pessoas ocupadas de 14 anos ou mais de idade, por gênero

Fonte: IBGE/Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. Elaboração própria.

A partir desses resultados, verifica-se que a diferença nos rendimentos médios é maior nas regiões mais ricas. Em 2012 os homens residentes no Sudeste registraram rendimento médio cerca de 30,86% maiores que o das mulheres. No Sul esse percentual alcançou 30,05% e no Centro-Oeste 26,69% – a diferença no Norte e Nordeste foi significativamente inferior: cerca de 15,76% e 16,99%, respectivamente. Em 2018 essa desigualdade foi reduzida em 6,95, 4,52

e 1,74 pontos percentuais, nesta ordem. Porém, esse resultado não se deve ao aumento do rendimento das mulheres, mas pela redução nesse indicador para os homens, o que salienta a disparidade persistente entre as remunerações médias em função de gênero.

Outrossim, ainda é possível observar a desigualdade regional geral de renda. Durante os três anos de referência, a região Nordeste obteve os menores rendimentos, enquanto Sudeste e Centro-Oeste alcançaram os maiores. Por serem centros que concentrem um mercado de trabalho mais voltado ao setor de serviços, cujas vagas priorizam a hierarquia de qualificação profissional, os salários dos trabalhadores tendem a se elevar, uma vez que a escolaridade e a capacitação podem ajudar – mas não necessariamente o fazem – a melhorar a capacidade produtiva (KHAN; SILVA, 1995).

Entretanto, essa condição não se traduz na realidade brasileira. Certamente, o nível de escolaridade é fundamental para a qualificação do indivíduo, mas não é uma regra para definir sua remuneração, tendo em vista que as mulheres possuem maior índice de escolaridade que os homens, ainda assim, recebem salários inferiores. Por outro lado, parece ser positiva para os homens a relação entre a escolaridade e a renda (FREITAS; DA MOTTA, 2012).

Todavia, ainda que, usualmente, esse indicador não tenha impacto expressivo sobre os salários das mulheres, é notória a disparidade regional na escolaridade média, sobretudo entre as populações urbana e rural. Conforme mostra a tabela 5, a diferença do nível de escolaridade de pessoas com idade entre 18 e 29 anos entre as regiões pode não ser tão dispare, mas ao comparar suas zonas de residência constata-se que, em geral, os residentes da zona rural possuem menos anos de estudo.

Tabela 5 – Escolaridade média da população de 18 a 29 anos de idade (em anos de estudo)

Região População	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.
2001	8,2	5,2	7	3,8	8,8	5,6	8,8	6,2	8,1	5,6
2007	9,2	6,5	8,5	5,8	10	7,4	9,9	7,9	9,5	7
2014	9,7	7,3	9,6	7,6	10,7	8,8	10,4	9,2	10,3	8,9
2019	11,3	9,3	11,3	9,7	12,1	10,6	11,9	11,1	12	10,6

Fonte: IBGE/Observatório do PNE. Elaboração própria.

Nas populações regionais urbanas, o crescimento da quantidade de anos de estudo não foi muito diferente. As regiões com menor crescimento foram Norte e Sul (3,1 anos). O Sudeste

obteve um crescimento de 3,3 anos e o Centro-Oeste de 3,9 anos de estudo. O destaque, no entanto, foi a região Nordeste: um aumento de 4,3 anos de estudo, entre 2001 e 2019.

Houve uma melhoria substancial nos anos de estudo em todas as regiões, resultado da importância das políticas universais de igualdade na educação. Observa-se que ao longo do período a diferença de anos de estudo entre as zonas urbana e rural foi se reduzindo, o que reforça esta relevância. Com a implantação de programas sociais voltados para a educação, tornou-se possível ampliar o acesso às escolas e universidades, o que proporcionou um aumento do grau de escolarização da população. Nas últimas duas décadas, a ampliação do acesso ao ensino superior se estendeu a municípios do interior – e cidades vizinhas – elevando a qualificação profissional, além de abrir oportunidades de emprego (FUSCO; OJIMA, 2016).

Contudo, ainda predomina no Nordeste e no Norte – principalmente nesta primeira – altas taxas de analfabetismo, característica que pode estar atrelada também às dificuldades de acesso, sobretudo por parte da população rural. O comportamento do indicador, ao observar as regiões, mostra uma nítida disparidade entre as regiões mais pobres e as mais ricas. O gráfico 5 ilustra esse fenômeno.

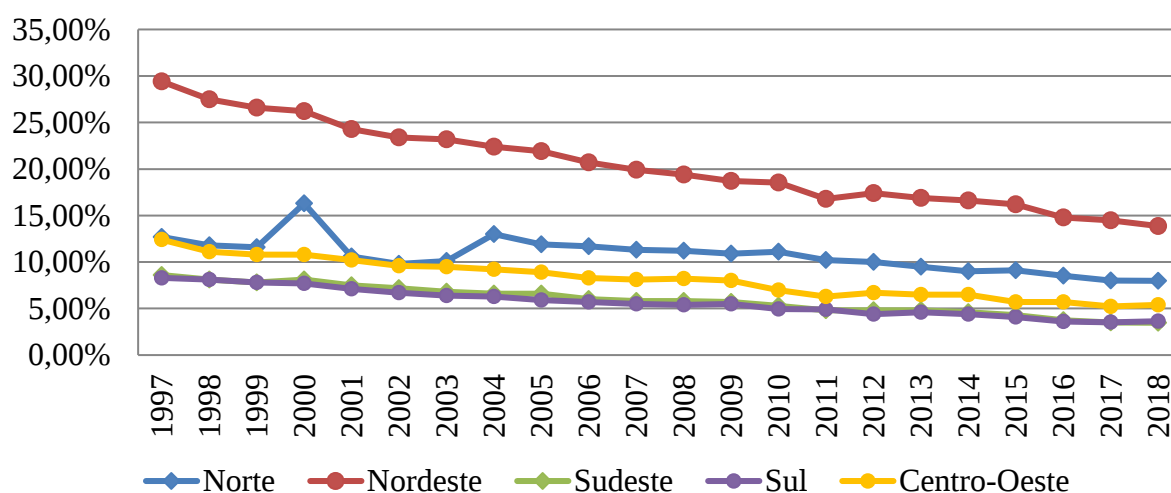


Gráfico 5 – Taxa regional de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade³⁰

Fonte: IBGE/PNAD/Desigualdades sociais por cor ou raça. Elaboração própria.

Essa disparidade regional também se percebe na análise da eficiência dos gastos públicos em educação, em que se corrobora que os estados nordestinos apresentam

³⁰ Resultados de 2000 e 2010 correspondentes à amostra dos respectivos Censos demográficos; De 1997 a 2003, a população do Norte não inclui residentes rurais; A pesquisa inclui as pessoas com idade ignorada e as pessoas sem declaração de cor ou raça.

desempenho menor em termos de eficiência que as unidades federativas das outras regiões. [...] dos 1.424 municípios nordestinos que participaram desse estudo, somente 11 municípios [...] são plenamente eficientes na alocação dos recursos públicos da rede de ensino municipal (RODRIGUES; SOUSA; BRITO, 2018, p. 47 e 58).

Tendo em vista tal ineficiência na educação básica, o Nordeste permanece com altos índices de analfabetismo, sendo a única região a manter uma taxa de dois dígitos – apesar das transformações no ensino superior.

Contudo, o comportamento dessa taxa se mostrou decrescente³¹ durante todo o período. As regiões Sudeste e Sul registraram, em 2018, os menores índices, 3,47% e 3,63%, respectivamente, e queda de 5,13 p.p. e 4,67 p.p. Nesse mesmo período, no Centro-Oeste 5,04% da população não era alfabetizada, enquanto que no Norte 7,98% não possui nenhum grau de escolaridade. No Nordeste, o indicador é ainda mais alarmante: 13,87% de pessoas sem alfabetização.

No que tange à taxa de desocupação, nos três últimos governos, as modificações nesse indicador estavam ligadas aos respectivos cenários econômicos de cada um. Sua análise divide-se aqui em três cenários, respeitando a disponibilidade e os critérios dos dados do IBGE: governo FHC (1995-1999); governo Lula (2004-2009); e, governo Dilma/Temer (2012-2018).

³¹ Na região Norte, este comportamento se observa a partir de 2004, ano no qual a pesquisa do IBGE passou a considerar toda a região e não mais somente a população urbana.

Tabela 6 – Taxa regional de desocupação, segundo governos³²

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Governo FHC³³					
1995	9,0%	5,3%	6,8%	4,9%	6,5%
1996	8,1%	6,0%	7,8%	5,4%	8,3%
1997	10,2%	6,7%	9,0%	6,5%	7,3%
1998	10,1%	7,1%	10,8%	7,4%	8,8%
1999	11,4%	8,0%	11,2%	8,0%	9,6%
2001	9,9%	8,7%	10,9%	6,5%	8,9%
2002	10,3%	8,3%	10,8%	6,3%	8,2%
Governo Lula³⁴					
2004	7,0%	8,9%	10,5%	5,7%	8,1%
2005	7,9%	9,0%	10,9%	6,1%	9,6%
2006	7,1%	8,3%	9,6%	6,0%	8,4%
2007	7,8%	8,2%	9,0%	5,8%	8,1%
2008	6,5%	7,5%	7,8%	4,9%	7,5%
2009	8,6%	8,9%	8,9%	6,0%	7,9%
Governo Dilma/Temer³⁵					
2012	7,3%	9,3%	6,6%	4,0%	5,7%
2013	6,5%	7,9%	6,2%	3,8%	4,9%
2014	6,8%	8,2%	6,6%	3,8%	5,3%
2015	8,6%	10,4%	9,6%	5,7%	7,4%
2016	12,7%	14,3%	12,3%	7,7%	10,9%
2017	11,3%	13,8%	12,6%	7,7%	9,3%
2018	11,7%	14,3%	12,1%	7,3%	8,5%

Fonte: IBGE/Anuário Estatístico do Brasil.

Durante o governo FHC observou-se variações neste indicador. No último ano da década de 1990, a região com maior taxa de desocupação foi o Norte (11,4%), a qual sofreu um aumento de 2,4 pontos percentuais entre 1995 e 1999. Apesar disso, não foi a região que mais sofreu com a elevação dessa taxa. O Sudeste viu seu nível de desocupação aumentar em 4,4 pontos percentuais, seguido de Sul e Centro-Oeste (ambos com 3,1 p.p.) e Nordeste (2,7 p.p.).

No governo Lula, entre 2004 e 2009, a trajetória dessa taxa apresentou oscilações com tendência à queda, mas com aumento em 2009. Neste último ano, as regiões com maiores taxas

³² Este dado foi dividido em três governos, tendo em vista a descontinuidade nos critérios utilizados pelo IBGE para a pesquisa.

³³ Indicadores referentes às pessoas de 10 anos ou mais de idade. A pesquisa não incluiu a população rural do Norte.

³⁴ Indicadores referentes às 10 anos ou mais de idade.

³⁵ Indicadores referentes às pessoas de 14 anos ou mais de idade.

de desocupação foram Nordeste e Sudeste (8,9%), resultados condizentes com as condições macroeconômicas em que se encontravam as regiões.

No último período em questão (2012-2018), o país iniciou uma era de dificuldades econômicas e financeiras que afetou o mercado de trabalho de tal forma que aumentou continuamente o desemprego, até que, em 2016, atingiu seu ponto máximo em quase todas as regiões, exceto no Sudeste, cuja maior taxa (12,6%) foi atingida em 2017. Até 2019, o Nordeste permanecia com o maior percentual de desempregados (13,6%).

A região Sul, durante todo o período, explorou as menores taxas. Por ser uma região com melhor distribuição de renda e maior nível de educação – sobretudo da população rural – a região comporta maior oferta de emprego, fator que contribui para a satisfação na qualidade de vida. A reconfiguração do setor industrial proporcionou à região uma disseminação do emprego, desconcentrando a atividade dos centros urbanos (BARCHET; LIMA; ROCHA, 2017).

Além disso, essa região, que tem o setor agropecuário como uma das principais atividades econômicas “sempre ocupou um papel de destaque no cenário nacional, por apresentar diversas condições propícias para acolher o transbordamento do setor industrial paulista” (BARCHET; LIMA; ROCHA, 2017, p. 56), condição propícia à expansão do emprego.

No que concerne à desigual distribuição de renda e aos indicadores demográficos que corroboram as desigualdades regionais, é notório um comportamento adjacente ao sistema previdenciário. À medida que os níveis de escolaridade aumentam e a taxa de desemprego se reduz, os rendimentos médios tendem a aumentar e, conseqüentemente, a capacidade contributiva, condição para o acesso aos benefícios previdenciários.

Considerando que boa parte da população ainda vive desprotegida pelo sistema e que a estrutura demográfica do Brasil vem se modificando – sobretudo no que diz respeito à expectativa de vida da população –, convém admitir que enquanto essas desigualdades persistirem, a previdência social brasileira se afastará continuamente dos aspectos que reza a seguridade social.

4.2. ALTERAÇÕES NA COMPOSIÇÃO DEMOGRÁFICA REGIONAL

A composição demográfica de uma localidade é naturalmente marcada por um processo de transição de sua estrutura etária. Geralmente, a principal mudança diz respeito ao envelhecimento da população e à redução do número de crianças e jovens (PORSSE; BISTAFA, 2020).

Nas últimas décadas, a população brasileira tem envelhecido rapidamente. Estima-se que entre 2010 e 2060, o índice de envelhecimento populacional aumente de 29,55% para 173,47%. Enquanto em 2019 havia 9,5% de pessoas com 65 anos ou mais de idade, a estimativa é que esse grupo corresponda a 25,5% em 2060 (IBGE, 2018). Esse processo é caracterizado pela redução das taxas de fecundidade e natalidade.

A transição demográfica é um fenômeno, determinado por aspectos socioeconômicos e culturais, que diversos países estão enfrentando ou já enfrentaram, o qual consiste na queda das taxas de mortalidade, causando um envelhecimento da população e, seguido de uma queda na taxa de fecundidade, causando uma redução no número de crianças e jovens (PAIVA e WAJNMAN, 2005; ALVES, 2014 apud PORSSE; BISTAFA, 2020).

De acordo com Myrrha, Turra e Wajnman (2017), as mudanças na demografia brasileira se iniciaram em 1940, tardiamente, em comparação aos países europeus. As principais razões estavam relacionadas ao progresso tecnológico e a melhoria nas condições de vida e saúde, esta última possibilitada principalmente com a consolidação do SUS. Além disso, as questões sociais também produziram efeitos sobre esse processo. A inserção da mulher no mercado de trabalho e a adoção de métodos contraceptivos permitiram uma redução nas taxas de fecundidade do país.

Assim, ocorre uma transformação no resultado populacional, característica que modifica a PEA afeta o mercado de trabalho, a produtividade e, por consequência, o crescimento econômico (PORSSE; BISTAFA, 2020).

Analisando o crescimento populacional, verifica-se um comportamento decrescente no número de nascimentos nas regiões brasileiras. Pesquisas do DATASUS revelam que entre 1999 e 2018 houve uma queda expressiva no número de nascidos vivos registrados.

Apesar das variações registradas durante os vinte anos observados, concluiu-se que entre 1999 e 2018, houve uma redução no número de nascimentos nas regiões Nordeste

(8,46%), Sudeste (15,06%) e Sul (15,91%). No outro extremo, as regiões Norte e Centro-Oeste obtiveram um aumento de 11,49% e 4,95%, respectivamente.

Por outro lado, constatou-se que o número de óbitos tem aumentado continuamente. No período em questão, a região com maior aumento no número de registros de óbitos foi justamente aquela com o maior número de nascimentos: o Norte registrou um crescimento de mortes correspondente a 46,43%, enquanto que o Sudeste elevou este quantitativo em 21,91%, sendo a região com menor aumento deste indicador.

Contudo, ainda que o número de mortes tenha aumentado substancialmente, a população brasileira caminha para uma pirâmide etária cada vez mais envelhecida. Com a disseminação de recursos tecnológicos na saúde, tem sido possível reduzir os fatores de risco, o que promove um aumento da expectativa de vida. O gráfico 6 permite uma visualização do comportamento da expectativa de vida regional em 20 anos.

O Sudeste se destaca como a região com maior crescimento da expectativa de vida, entre 2000 e 2019: 7,2 anos. Outrossim, de maneira geral houve elevação deste indicador em todas as outras regiões. Apesar disso, ainda predomina as diferenças entre regiões mais ricas e mais pobres. Norte e Nordeste permanecem registrando expectativas de vida mais baixas, em função de seu padrão de vida, que difere das regiões Sudeste e Sul, cujos índices são os mais elevados e suas condições de sobrevivência mais próximas de um nível satisfatório de bem estar social. O Centro-Oeste, por outro lado, ocupa uma posição intermediária nesse cenário.

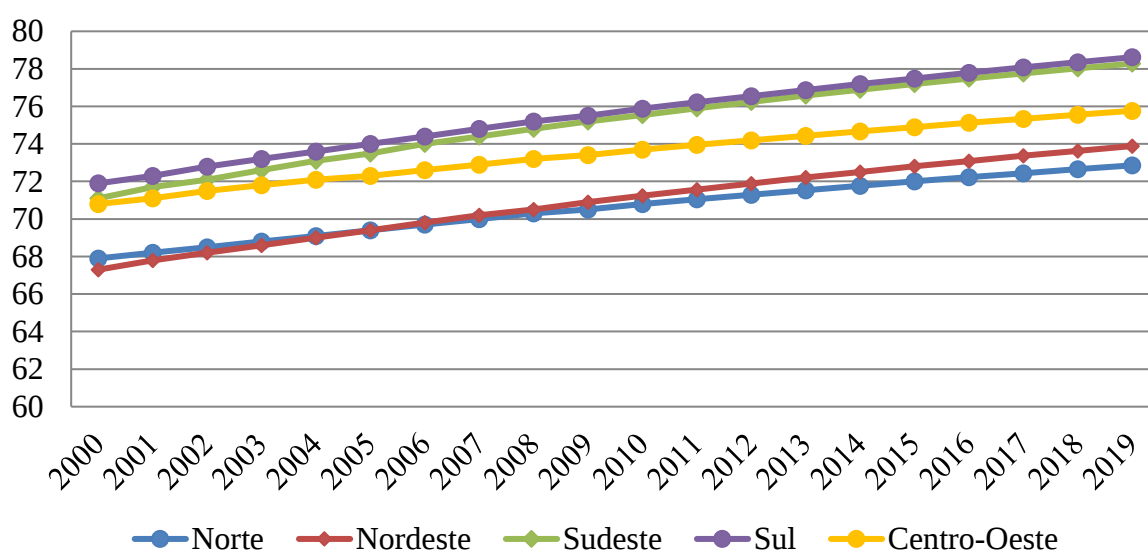


Gráfico 6 – Expectativa de vida ao nascer, por regiões

Fonte: IBGE, Projeção da População do Brasil, por Sexo e Idade, para o Período 2000/2060 e para o período 2010/2060.

Dessa forma, revela-se que regiões com maiores rendimentos médios e melhor desempenho socioeconômico tendem a ter expectativa de vida maior, enquanto em regiões como Norte e Nordeste, este indicador alcança níveis inferiores. Além disso, percebe-se que o crescimento da renda, avaliado através do PIB *per capita*, não tem o mesmo desempenho que a expectativa de vida – embora não tenham relação direta. Por fim, a melhoria nas condições de rendimento de uma população tem impacto positivo na longevidade. Sendo assim, políticas sociais de distribuição de renda, como a previdência social, se traduzem fundamentais para a expansão deste indicador.

Apesar de ser um fator positivo no que tange à qualidade de vida de uma população, no Brasil o aumento da expectativa de vida tem sido vista como um vilão em função da elevação na razão de dependência da população de idosos (FAGNANI, 2017). Segundo o IBGE, entre 2004 e 2015, esse indicador teve aumento substancial, resultando em mais encargos sociais e assistenciais para a população em idade produtiva.

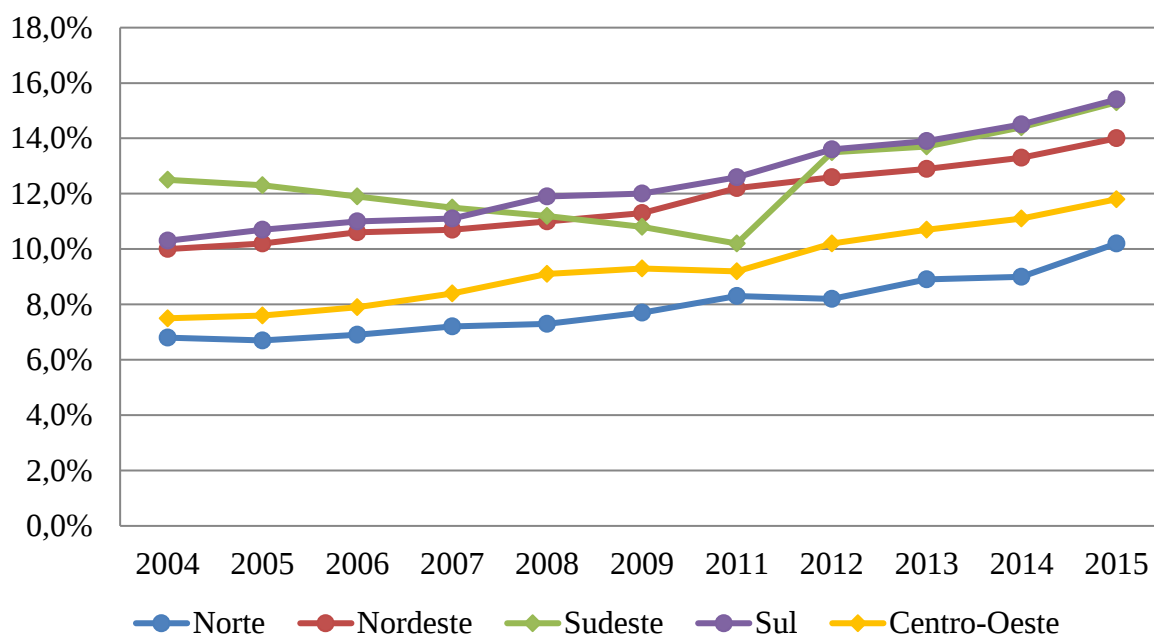


Gráfico 7 – Razão de dependência da população de 65 anos ou mais de idade³⁶
Fonte: IBGE/SIDRA.

A razão de dependência avança conforme a população vai envelhecendo. À medida que a base da pirâmide etária de uma região se estreita e seu topo se alarga – o caso da população

³⁶ Ano de 2010 desconsiderado em função da ausência de pesquisas para este grupo, dado o Censo Demográfico.

brasileira nas últimas décadas – os idosos passam a depender mais de recursos provenientes de políticas sociais, às quais são financiadas pela população ativa. Desse modo, destaca-se a importância de políticas inclusivas e de melhorias na oferta e nas condições de trabalho, tendo em vista sua relevância para a manutenção de benefícios assistenciais à população inativa.

Essas alterações na composição demográfica regional produzem efeitos substanciais sobre políticas sociais, como saúde, educação e, sobretudo, previdência. As movimentações dessa política dependem da intensidade das mudanças na demografia do país. No entanto, é importante salientar que, conforme dados apontados nessas seções iniciais, há uma heterogeneidade regional no país, que reforça que as regiões brasileiras possuem características distintas e comportamentos econômicos, sociais e demográficos diferentes.

Ademais, deve-se levar em consideração que a expectativa de vida de uma população está diretamente ligada às condições de vida, sendo, portanto, inviável comparar a expectativa de vida entre cidadãos residentes nas regiões mais ricas e nas regiões mais pobres – além, é claro, das condições socioeconômicas, fator também determinante nesse sentido (SOTTILI; BRAGA, 2018).

A heterogeneidade regional se estende ainda ao sistema previdenciário. Observa-se nos resultados demográficos que as regiões mais pobres tendem a conceder mais benefícios que não dependam de longas carências de tempo de contribuição. Ainda é possível constatar também que o volume de recursos dessa política destinados às regiões mais pobres, em geral, é menor.

Assim, dada a importância da previdência social, analisaremos na seção seguinte suas características no território regional brasileiro.

4.3. CARACTERÍSTICAS DAS DESIGUALDADES DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO REGIONAL BRASILEIRO

O sistema previdenciário brasileiro compõe parte fundamental dos mecanismos de redução de desigualdades. Em meio à sua consolidação, a previdência social tornou-se um direito que abriu espaço para o benefício a trabalhadores que antes não estavam vinculados a essa política.

Entretanto, mediante a tantas transformações embasadas em arcabouços neoliberais, a ideia de proteção social e solidariedade tem sido dizimada para dar lugar ao conceito de contrato de seguro social. As reformas previdenciárias, pensadas sem considerar as heterogeneidades regionais, têm dificultado o acesso aos benefícios e, em âmbito regional, produzem efeitos distintos nessa política pelo fato de cada macrorregião brasileira apresentar características diferentes.

Segundo Fagnani (2017, p. 113) “é uma impropriedade inspirar a reforma brasileira em modelos de países igualitários”, uma vez que o país é marcado por uma forte heterogeneidade regional que intensifica as desigualdades regionais. Dessa forma, pensar reformas isoladamente, abandonando os aspectos macroeconômicos e sociais de cada região, pode resultar na catastrófica expansão de uma sociedade mais desigual.

Como um país de desigualdades contundentes, observa-se, em um contexto regional, que a previdência social tem aspectos distintos quando se fala das regiões brasileiras. As diferentes formas de acesso aos benefícios, as variações no volume de arrecadação e o perfil de beneficiários e segurados permite constatar um sistema desigual e que, com todas as reformas implantadas até aqui, tende a manter e piorar essa situação.

Partindo da observação dos benefícios concedidos, segundo o AEPS (2017, p. 19) correspondem ao “fluxo de entrada de novos benefícios no sistema previdenciário”. Para configurar concessão, é necessário o deferimento do pedido e a liberação de seu pagamento (AEPS, 2017). A partir dos dados do Anuário Estatístico do Brasil, é possível constatar que, com exceção do Sudeste, a quantidade de concessões é bem inferior à massa populacional das regiões brasileiras. Além disso, em uma análise por zona de residência, também se constata uma disparidade significativa no que tange ao acesso a benefícios previdenciários.

Tabela 7 – Quantidade de benefícios concedidos nas regiões urbanas³⁷

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro -Oeste
1995	33.598	221.442	978.412	288.259	65.551
1996	62.178	379.086	971.115	315.474	94.151
1997	55.433	346.695	1.066.393	342.535	93.591
1998	57.028	291.938	994.222	306.557	96.710
1999	52.857	250.810	907.714	272.685	87.899
2000	61.290	292.788	1.081.479	374.499	121.286
2001	59.616	259.788	1.015.329	359.216	150.905
2002	87.866	375.317	1.473.857	516.301	188.841
2003	82.773	366.020	1.427.241	521.670	169.246
2004	105.056	426.061	1.687.759	582.176	197.192
2005	97.679	394.135	1.687.997	607.896	199.071
2006	103.404	431.752	1.815.766	666.535	204.022
2007	107.787	439.743	1.760.571	651.131	197.777
2008	113.013	488.714	1.863.353	725.501	218.207
2009	121.670	503.936	1.823.743	714.589	225.281
2010	126.621	552.590	1.891.614	749.049	245.767
2011	134.710	573.339	1.992.380	772.126	264.622
2012	137.361	605.346	2.078.712	816.780	283.756
2013	153.273	649.140	2.179.380	878.419	309.691
2014	155.852	661.172	2.199.218	880.900	317.721
2015	140.793	544.846	1.849.755	750.535	260.498
2016	163.956	718.669	2.224.547	898.497	333.343
2017	165.255	704.835	2.139.019	861.081	321.974

Fonte: IBGE/Anuário Estatístico do Brasil. Elaboração própria.

Nos anos que se seguem pós Constituição 1988, é possível observar uma ampliação da quantidade de concessões de benefícios no meio urbano, embora esses números tenham oscilado durante o período de referência, o que não impede de verificar o crescimento. O Norte destaca-se nesse horizonte de tempo, visto que aumentou esse quantitativo em 391,85%. O Centro-Oeste também teve um aumento significativo, 391,18%. Nordeste, Sul e Sudeste registraram uma elevação de 218,29%, 198,71% e 118,62%, respectivamente.

De igual forma, a zona rural obteve um comportamento similar. Por outro lado, verifica-se que as regiões com maior proporção de residentes nesta zona tiveram um crescimento superior àquelas com menor parcela de moradores da zona rural.

³⁷ “Os dados de quantidade não incluem as pensões alimentícias nem os desdobramentos de pensões por morte” (AEPS, 2017, p. 19).

Tabela 8 – Quantidade de benefícios concedidos nas regiões rurais³⁸

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1995	16.597	98.522	79.624	130.022	14.751
1996	21.986	118.918	80.577	121.850	14.540
1997	27.215	163.411	102.831	142.866	15.982
1998	42.988	251.638	123.883	161.424	20.429
1999	57.121	317.817	130.732	150.889	22.207
2000	79.082	563.018	168.319	173.711	33.677
2001	71.911	596.672	153.875	161.610	27.412
2002	108.327	700.944	173.199	212.863	30.049
2003	86.741	523.735	147.415	192.369	28.166
2004	91.268	508.162	156.410	205.970	33.475
2005	84.154	489.754	151.230	204.833	38.975
2006	98.112	523.092	150.101	202.224	43.808
2007	99.152	541.242	152.098	177.579	46.271
2008	101.787	572.584	152.297	179.550	46.838
2009	120.319	594.137	151.781	166.294	52.159
2010	124.086	583.881	146.948	167.476	52.088
2011	119.691	549.813	148.356	157.582	54.420
2012	122.036	553.400	152.967	154.958	52.365
2013	130.571	549.933	149.070	152.583	55.569
2014	129.816	524.157	146.653	144.338	51.203
2015	96.084	414.072	125.825	121.136	41.157
2016	94.834	488.938	140.827	137.246	45.607
2017	103.480	492.436	138.214	133.851	43.516

Fonte: IBGE/Anuário Estatístico do Brasil. Elaboração própria.

Embora esse crescimento tenha variado durante o tempo, entre 1995 e 2018 a maioria das regiões aumentaram a quantidade de benefícios rurais concedidos. O Norte alcançou um aumento de 523,48% de benefícios concedidos, enquanto o Nordeste registrou 399,82%, seguido do Centro-Oeste, 195% e Sudeste, 73,58%. O Sul foi a região que encerrou o período com menor percentual de crescimento, em comparação ao ano inicial, de cerca de 2,94%.

Historicamente, a quantidade de benefícios concedidos entre as regiões é bastante desigual. Mesmo com o substancial crescimento, não se pode desconsiderar as diferenças regionais que corroboram essa característica. As regiões mais ricas, Sudeste e Sul, têm uma

³⁸ Idem ⁽³⁷⁾.

proporção de benefícios urbanos concedidos maior que as outras regiões, enquanto que essa situação, no Norte e Nordeste, se verifica em suas zonas rurais.

No que concerne ao valor gasto pelo RGPS com a concessão de benefícios, o gráfico 8 ilustra seu comportamento.

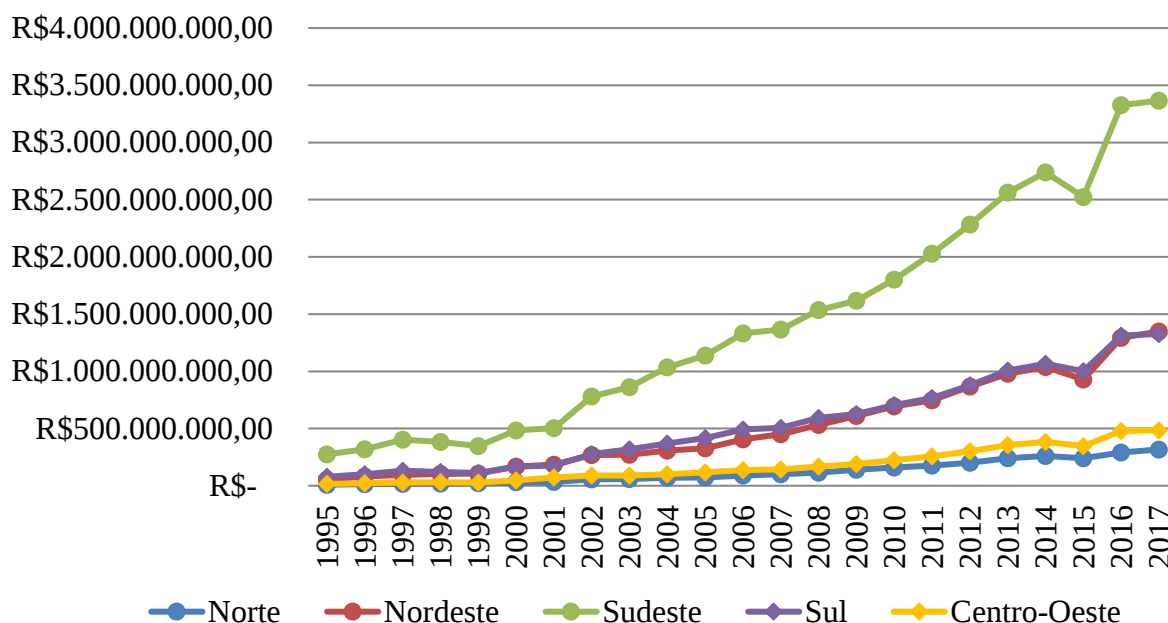


Gráfico 8 – Valor gasto com benefícios concedidos, ao ano

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil.

Apesar de o crescimento ser verificável em todas as regiões, é inegável a disparidade do crescimento dos gastos com concessão de benefícios entre elas. Uma curva mais acentuada pode ser percebida nos valores referentes à região Sudeste, enquanto o Norte possui uma curva mais retraída. Os rendimentos médios e a expectativa de vida podem explicar a trajetória deste indicador. Com o aumento destes rendimentos e a segunda maior taxa de expectativa de vida, a população residente no Sudeste, certamente, obterá valores de proventos altos (em comparação às outras regiões) e maior tempo de sobrevida, o que aumenta o tempo de concessão dos benefícios, condições que elevam os gastos da previdência social. Por outro lado, rendimentos baixos e expectativas de vida inferiores, tendem a pressionar os proventos e a longevidade para baixo, o que pode reduzir as despesas do RGPS, mas sinalizar a redução na qualidade de vida.

No ano de 2017, o Nordeste teve despesas inferiores ao Sudeste de cerca de R\$ 1 bilhão. É verdade que há de se considerar o contingente populacional das duas regiões. No

entanto, sendo a primeira uma região extremamente dependente das políticas sociais para a melhoria na distribuição de renda, a expansão dos benefícios às classes sem capacidade contributiva, certamente, resultaria em melhorias significativas nos rendimentos médios da população.

No que diz respeito ao acesso aos benefícios, existem aspectos diferenciados entre as zonas urbana e rural. Enquanto na primeira, verificam-se altos números de aposentadorias por tempo de contribuição concedidas, na segunda obtém-se um resultado extremamente inferior, expressando, portanto, uma desigualdade de renda intra-regional.

Tabela 9 – Aposentadorias por tempo de contribuição concedidas

	Urbanas					Rurais				
	N	NE	SE	S	CO	N	NE	SE	S	CO
2005	1.989	17.605	93.491	35.495	4.657	0	673	610	215	14
2006	2.655	21.800	107.956	45.993	5.064	4	323	977	309	15
2007	3.096	26.595	146.479	61.670	7.569	4	194	694	245	4
2008	2.835	27.461	160.166	69.518	7.399	0	323	933	278	8
2009	3.760	28.879	175.957	71.041	7.871	2	460	1.040	269	20
2010	3.569	29.759	163.608	70.411	8.060	1	263	872	276	22
2011	4.111	31.790	174.238	77.301	8.929	3	300	764	252	12
2012	4.570	32.610	171.327	78.686	9.670	1	262	702	257	11
2013	5.070	35.733	180.443	81.343	10.269	3	371	761	264	10
2014	5.177	35.870	180.078	82.598	10.372	2	453	707	258	21
2015	5.790	37.064	181.193	83.294	11.655	3	401	791	296	11
2016	7.632	55.402	246.535	113.000	15.594	7	415	914	302	16
2017	8.980	59.664	272.526	120.674	16.562	2	428	886	347	25
2018	6.072	45.315	203.539	94.194	18.321	6	215	722	256	23

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social. Elaboração própria.

Legenda: N – Norte; NE – Nordeste; SE – Sudeste; S – Sul; CO – Centro-Oeste.

Conforme ilustra a tabela 9, em alguns anos do período de referência o Norte não concedeu aposentadorias por tempo de contribuição na zona rural. A quantidade máxima concedida, deste benefício, nesta região, foi registrada em 2016.

Os números na zona urbana cresceram significativamente entre 2005 e 2017, com redução expressiva no ano seguinte. O mesmo comportamento se verificou na região Centro-Oeste, uma vez que obteve um volume muito pequeno de concessão desse tipo de benefício na zona rural. Ademais, observa-se ainda que nas regiões mais ricas o volume de aposentadorias

por tempo de contribuição, nas zonas urbanas, é significativamente maior que nas regiões mais pobres.

Em outro extremo, a quantidade de aposentadorias por idade concedidas é maior nas zonas rurais das regiões mais pobres.

Tabela 10 – Aposentadorias por idade concedidas

Urbanas					
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2005	4.367	25.048	102.289	29.528	8.900
2006	4.663	24.836	96.672	28.314	8.181
2007	4.571	28.023	117.586	31.798	10.416
2008	4.898	31.451	133.617	34.663	10.768
2009	7.184	35.452	151.136	37.027	12.777
2010	6.166	33.942	131.748	34.965	11.122
2011	6.610	34.408	145.913	38.370	12.363
2012	7.458	39.653	163.689	43.901	14.814
2013	8.769	45.182	177.650	48.030	16.272
2014	9.443	45.790	185.435	50.190	16.968
2015	9.529	43.656	171.740	47.462	16.778
2016	11.357	55.660	219.081	61.299	21.560
2017	13.934	62.780	245.230	62.514	25.775
2018	8.685	41.590	164.282	55.320	119.622
Rurais					
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2005	20.853	135.484	54.581	53.126	16.778
2006	26.531	143.307	57.882	51.564	20.697
2007	27.569	159.860	66.841	48.606	23.948
2008	28.929	165.998	67.385	49.402	24.767
2009	34.481	177.095	71.073	46.768	29.728
2010	36.284	173.827	63.973	44.738	28.512
2011	37.016	168.046	64.693	43.001	29.873
2012	38.913	172.774	69.198	43.541	28.114
2013	43.047	177.484	65.046	43.173	29.502
2014	42.237	164.852	61.775	38.488	25.824
2015	30.884	141.305	55.205	41.322	20.794
2016	30.182	153.869	57.117	42.136	22.106
2017	35.124	172.595	54.217	41.522	20.538
2018³⁹	28.400	161.900	47.015	39.597	18.345

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social. Elaboração própria.

³⁹ A retração em alguns resultados obtidos em 2018 – e o aumento volumoso nas aposentadorias por idade concedidas no Centro-Oeste – é produto de uma publicação do AEPS com números preliminares.

A tabela 10 apresenta os resultados obtidos para as aposentadorias segundo este requisito, concedidas nos meios urbano e rural.

O Nordeste ocupa a primeira posição na concessão para este tipo de benefício. Em números absolutos, o Sudeste concedeu mais aposentadorias por idade na zona urbana. A região Sul, embora tenha elevado a quantidade deste benefício na zona urbana e reduzido seu número na zona rural, registrou um número considerável de acessos a este benefício.

Na zona urbana, observa-se, em todas as regiões, um crescimento de aposentadorias por idade concedidas, entre 2005 e 2017. O Norte foi a região com maior aumento – cerca de 219%. De igual modo, na zona rural esta região também alcançou a primeira posição no crescimento deste tipo de aposentadoria – cerca de 68,43%. O Nordeste também teve um aumento considerável das aposentadorias por idade no meio rural, 27,39%, seguido do Centro-Oeste, 22,41%. Por outro lado, as regiões Sudeste e Sul registraram uma queda de 0,67% e 21,84%, respectivamente.

Comparativamente às aposentadorias por tempo de contribuição, verifica-se que na zona rural há uma predominância das aposentadorias por idade, condição resultante da baixa capacidade contributiva e do padrão de vida desta população. Mesmo que atualmente a zona urbana concentre a maior parte da população, ainda é notória a desigualdade na distribuição de renda através de uma das principais políticas sociais do país. Dessa forma, uma reforma previdenciária que dificulta o acesso à aposentadorias, sobretudo por parte da população rural, tende a provocar impactos negativos na economia local.

Conforme aponta França *et al.* (2019), a previdência rural se constitui a principal fonte de rendimento dos residentes da zona rural. Na última década chegou a superar a renda proveniente da agricultura familiar e hoje alcança apenas cerca de 30% das famílias rurais. Dessa forma, traduz-se pertinente a existência de uma previdência rural mais inclusiva e sem tantas barreiras ao acesso, dado o fato que as condições de vida e trabalho diferem do meio urbano.

Nessa mesma perspectiva inclusiva, novos beneficiários no sistema podem impactar diretamente no volume da arrecadação, visto que a contribuição previdenciária é compulsória. O gráfico 9 permite visualizar as diferenças no número de beneficiários em cada região, bem como seu crescimento entre 2010 e 2017.

Observa-se que o número de beneficiários cresce acompanhado do aumento populacional. Todavia, a proporcionalidade deste grupo em relação à população corrobora a ideia de desigualdade regional.

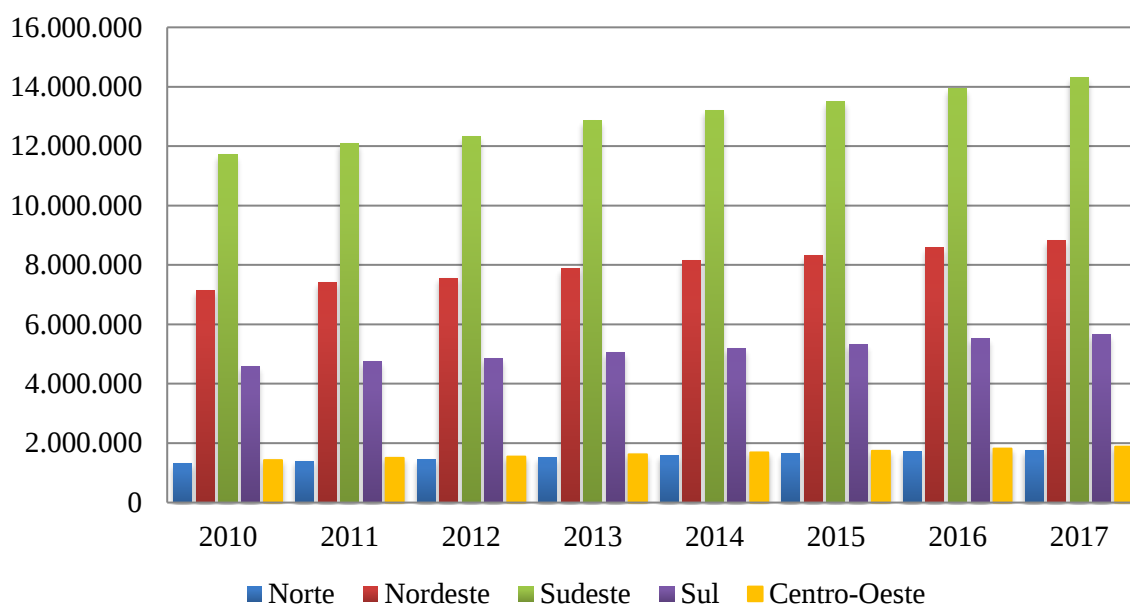


Gráfico 9 – Número de beneficiários

Fonte: DATAPREV.

Em 2017, o número de beneficiários do Sul correspondia a cerca de 19,08% da população, sendo a região com maior alcance de benefícios em relação ao seu volume populacional total. O Sudeste, em seguimento, registrou um percentual de 16,4% de beneficiários. Para Nordeste e Centro-Oeste essa taxa atingiu 15,61% e 11,87%, nesta ordem. O Norte mostrou-se a região com o pior percentual de beneficiários, com representação de apenas 9,91%.

O número de contribuintes, por sua vez, apresentou um comportamento diferente. Enquanto o quantitativo de beneficiários se elevou continuamente, os contribuintes tiveram um comportamento ascendente até 2014 e, em seguida, apresentou queda contínua, em todas as regiões. A característica dessa redução é análoga às condições macroeconômicas enfrentadas pelo Brasil desde o referido ano. O gráfico 10 mostra que, de maneira geral, o número de contribuintes cresceu, de formas distintas, até 2014.

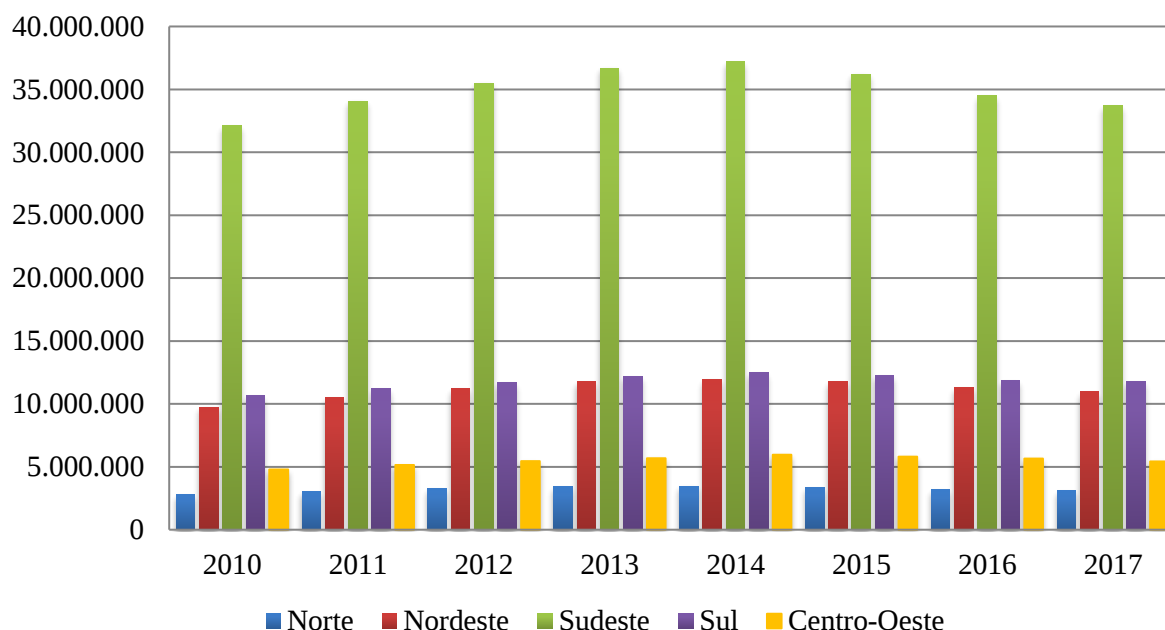


Gráfico 10 – Número de contribuintes

Fonte: DATAPREV.

Nesse sentido, traduz-se importante analisar este montante, visto que as contribuições previdenciárias são fonte fundamental para alimentar as receitas do sistema. Embora verifique-se, no conjunto, um aumento da arrecadação, ainda é perceptível que as regiões mais pobres recolhem contribuições substancialmente menores que as regiões mais ricas.

Entre 2003 e 2018 o volume de arrecadações do conjunto aumentou de R\$84,1 milhões para R\$ 417,8 milhões, um crescimento de cerca de 396,51%. Dessas regiões, o maior crescimento foi registrado no Centro-Oeste (689,54%) e o menor no Sudeste (343,2%). Apesar disso, esta última região ainda apresenta uma arrecadação muito superior a todas as outras. Seja pelo seu volume populacional ou pelos altos – relativos – rendimentos médios, o fato é que a região conseguiu, em 2018, um volume de arrecadação bem maior que as outras regiões. No outro extremo, o Norte obteve os menores resultados, corroborando as múltiplas desigualdades no sistema.

Partindo da observação por parte dos estados, em geral, a arrecadação previdenciária supera os valores do FPM, recurso oriundo de receitas da União, através da arrecadação de Imposto de Renda (IR) e IPI. No entanto, em 2017, dois estados tiveram arrecadação inferior a este recurso, ambos do Nordeste: Maranhão e Piauí (FRANÇA *et al.*, 2019)

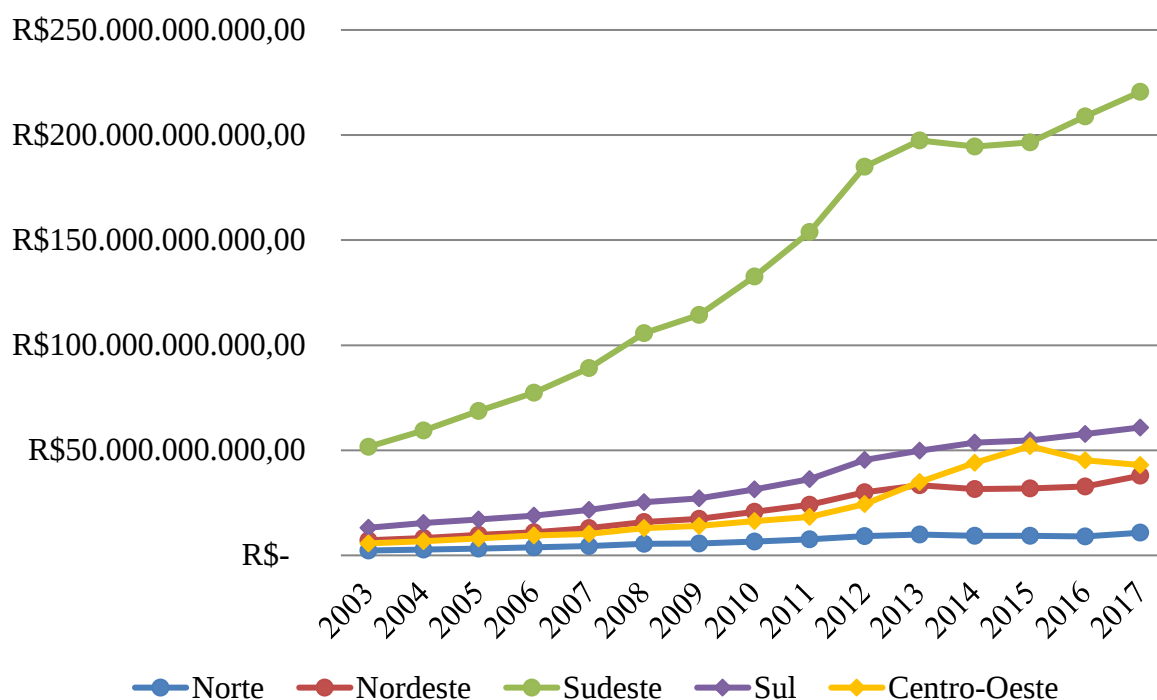


Gráfico 11 – Volume de arrecadação nas regiões brasileiras⁴⁰

Fonte: Anuário estatístico do Brasil.

Contudo, esses resultados vão de encontro aos números de contribuintes, os quais se reduziram desde 2014. Enquanto este número descendeu continuamente até o fim do período, o volume de arrecadação variou entre as regiões, chegando até mesmo a retomar o crescimento.

Ainda em um contexto geral, mesmo com a desaceleração e queda do aumento deste volume, ainda assim constatou-se o seu crescimento, entrando em contradição com o aumento contínuo do número de contribuintes. Posto isto, traduz-se importante analisar esse crescimento substancial no volume arrecadado, visto que uma parte do financiamento da previdência social é realizada pelas receitas de arrecadação.

A partir disso, parte-se do pressuposto que, embora o número de contribuintes tenha aumentado progressivamente, com as dificuldades econômicas e financeiras enfrentadas pelos brasileiros desde 2014, os rendimentos desacompanharam o aumento dos indicadores econômicos, o que reduziu os valores das contribuições previdenciárias, provocando impacto direto na arrecadação.

⁴⁰ Fontes de receita provenientes da arrecadação previdenciária: empresas e entidades equiparadas, dívida ativa, contribuinte individual, débito administrativo, devolução de benefício, patrimônio, acréscimos legais e outras receitas.

A desoneração da folha de pagamentos sem dúvidas provocou um desequilíbrio nas receitas de arrecadação da previdência social. “As desonerações assumiram grande escala. Em 2018, alcançaram o patamar de R\$283,4 bilhões/ano, sendo 52% deste montante pertencentes à Seguridade Social” (GENTIL, 2020, p. 13). Segundo a ANFIP (2019, p. 22), essa mudança provocou “uma expressiva renúncia fiscal, já que, em seu conjunto, as alíquotas estabelecidas não foram suficientes para compensar a receita decorrente da tributação sobre a folha de pagamento”.

Dadas tais dificuldades financeiras em função dessas características, o discurso do déficit se alimenta pela necessidade de aumentar as receitas de previdenciárias. No entanto, é primordial destacar que há controvérsias nas informações disseminadas, tendo em vista que o seu aumento desacompanha o crescimento das despesas com benefícios ativos, conforme ilustra o gráfico 12.

Embora o volume arrecadado seja menor que as despesas com benefícios ativos, há de se ressaltar que as receitas provenientes da arrecadação não são as únicas formas de custeio da previdência, a qual tem ainda parte do orçamento destinado à seguridade social, a DRU e recursos provenientes da União. Essas fontes, no entanto, comumente são desconsideradas na análise do suposto déficit previdenciário, provocando, portanto, um falso diagnóstico.

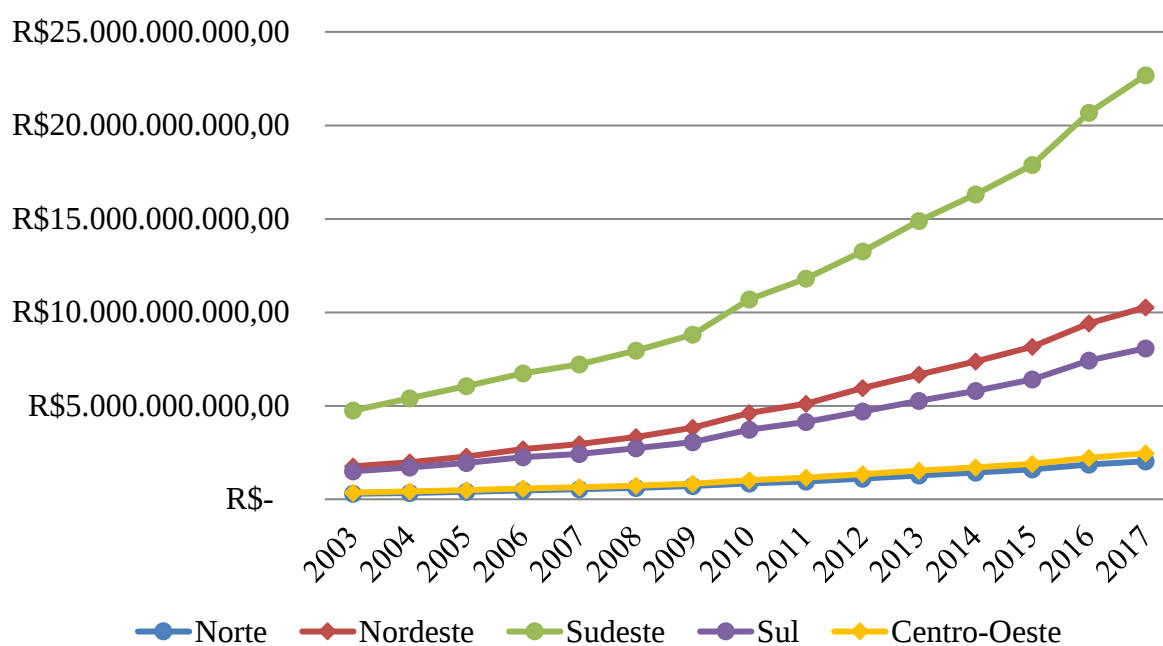


Gráfico 12 – Volume de despesas com benefícios ativos

Fonte: DATAPREV.

A despesa com benefícios ativos é significativamente maior no Sudeste, região com maior número de beneficiários e também de contribuintes. O Nordeste apresentou também um crescimento expressivo deste volume, o que reforça sua extrema dependência dessa política social. Centro-Oeste e Norte apresentaram menores despesas com esses benefícios, apesar desta última também constituir-se uma região muito desigual, em relação às outras regiões.

Ademais, ainda é fundamental perceber a relevância dos benefícios previdenciários como fonte de renda dos municípios. De acordo com França *et al.* (2019), em 2017, 73,6% dos mais de 5 mil municípios estudados apresentaram valor de benefícios superiores ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Ainda segundo esta associação, entre os 100 municípios com melhor IDHM, 98 detinham valor de benefícios emitidos superior ao FPM.

Os melhores resultados encontraram-se nas regiões Sudeste e Centro-Oeste: dos municípios analisados nos estados de Espírito Santo, Rio de Janeiro e Distrito Federal, 100% apresentaram valores de benefícios emitidos superiores ao FPM. De outro lado, os piores resultados foram de municípios nortistas e nordestinos, localizados em Tocantins (41%), Roraima (40%) e Piauí (39,7%) (FRANÇA *et al.*, 2019).

Mesmo estando fundamentado nos princípios da seguridade social de universalidade e solidariedade, nem todos os trabalhadores brasileiros têm acesso ao sistema de proteção previdenciária (JESUS, 2015). A cobertura previdenciária nos permite visualizar o aprofundamento destas desigualdades. A partir de tais dados, verifica-se uma redução do total de desprotegidos em algumas regiões brasileiras. De acordo com Jesus (2015, p. 214),

a cobertura teve aumento substancial a partir de 2002, devido a diversos fatores, especialmente ao crescimento econômico que o país experimentou na última década, a maior formalização do mercado de trabalho, à contribuição dos trabalhadores que desenvolvem suas atividades por conta própria, e ao aumento do poder aquisitivo do salário mínimo.

Embora tenha se registrado tal aumento – logo, uma redução na desproteção –, é verificável uma mudança no comportamento da cobertura previdenciária, se mostrando desigual entre as regiões. O gráfico 13 mostra o desempenho do número de desprotegidos em cada região brasileira.

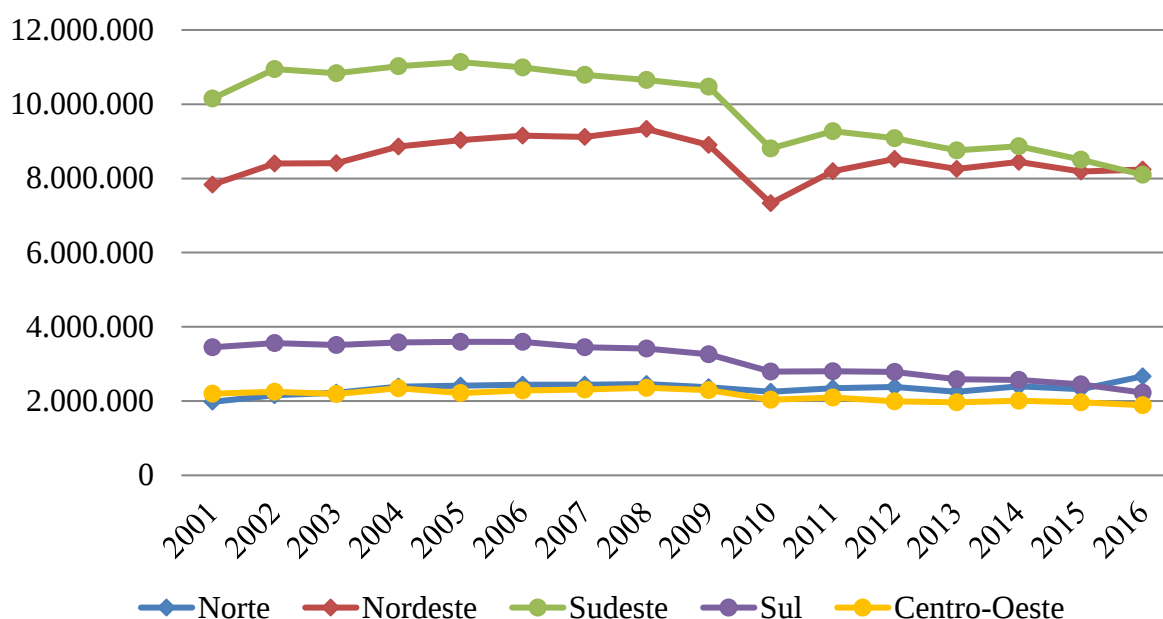


Gráfico 13 – Cobertura previdenciária: Número de pessoas de 16 a 59 anos de idade, ocupadas na semana de referência, desprotegidas
Fonte: DATAPREV.

O que se observa é um crescimento da desigualdade justamente nas regiões mais pobres e uma tendência à redução nas regiões mais ricas, além de um comportamento próximo da linearidade no Centro-Oeste. Conforme ilustra o gráfico 13, em 2016 o Nordeste e o Norte ultrapassaram o quantitativo de desprotegidos das regiões Sudeste e Sul, respectivamente. No lugar de haver uma redução simultânea desta parcela que se encontra fora do sistema de proteção da previdência social, há um paradoxo onde as regiões com menores condições de vida aumentam este percentual, reduzindo mais ainda tais condições.

É importante entender que a previdência social é uma política de distribuição de renda e melhoria de vida que pode contribuir para a redução de desigualdades. No entanto, há um comportamento contraditório, onde as desigualdades regionais não são vistas como problemas prioritários e a previdência não é encarada como mecanismo de redução delas. A consequência é uma piora nos indicadores socioeconômicos das regiões mais pobres e a continuidade das desigualdades regionais.

4.4. AS REFORMAS E A FINANCEIRIZAÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL COMO MECANISMOS DE AGRAVAMENTO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

Desde os anos 1990, com as sucessivas políticas neoliberais no Brasil, o desenvolvimento econômico e social tornou-se mais disforme entre as regiões brasileiras. A cada decisão política de redução da intervenção estatal, sobretudo em aspectos sociais que resultassem na melhoria do bem estar social, promovia-se um desenvolvimento desigual e um consequente afastamento da ideia de solidariedade, característica que se aprofundou ao longo dos anos e está presente até hoje.

Segundo Freitas e Cariaga (2014), este processo de extenuação das estruturas sociais que garantem a proteção social resulta na mercantilização de pessoas, isto é, na subordinação do indivíduo ao mercado. O conceito de solidariedade se afasta para dar lugar à individualidade. É nesse sentido que se encaixam as propostas neoliberais de capitalização do sistema previdenciário, por meio das reformas previdenciárias.

Há de se reiterar que aspectos desiguais em um sistema que deveria ser inclusivo e universal resultam no alastramento de mais disparidades sociais. Gentil (2020, p. 22) aponta que esta última reforma da previdência, promulgada em 2019, está fadada a levar o Brasil para um cenário de “deterioração das desigualdades sociais e à ausência de democracia”, estimulando um novo retrocesso.

Algumas características das reformas da previdência já implantadas são estratégicas para a redução de despesas do governo. Ainda de acordo com Gentil (2020), o desmoronamento dos proventos de aposentadorias com valores elevados tem como objetivo estimular os beneficiários de famílias mais afortunadas a procurarem outra fonte de renda, preferencialmente através dos fundos de capitalização dos bancos. Dito de outra forma, tal alteração reduz as despesas do Estado e pode aumentar o lucro bancário.

Essas mudanças transferem a responsabilidade pela condição social e econômica do Estado para o indivíduo, além de adotar um comportamento inverso, onde pessoas com melhores condições financeiras são privilegiadas em detrimento dos menos favorecidos. No entanto, conforme aponta França *et al.* (2019, p.11)

cabe à Previdência Social a incumbência da redução das desigualdades sociais e econômicas, mediante uma política de redistribuição de renda, exigindo maiores

contribuições das camadas mais favorecidas e, com isso, concedendo benefícios a populações de mais baixa renda, em observância ao princípio da solidariedade do sistema.

Todavia, as medidas neoliberais adotadas até então tem dirimido o caráter solidário em face do atual processo de acumulação capitalista, o que dissemina as desigualdades sociais.

No seio da discussão da questão regional no Brasil, parece importante retomar o debate acerca do desenvolvimento desigual e combinado, embasado na premissa da funcionalidade entre os setores moderno e atrasado. Nesta alçada, os paradigmas neoliberais implantados na previdência social, através do Estado mínimo, resultam em um desenvolvimento mais desigual e características socioeconômicas mais díspares entre as regiões.

A redução do Estado nas políticas sociais, além de mitigar o desenvolvimento econômico, produz impactos expressivos sobre os padrões de vida da sociedade, sobretudo das classes mais pobres, as quais são as primeiras (ou talvez as únicas) a sentir com mais brutalidade os efeitos de políticas individualistas, como propaga o neoliberalismo.

França *et al.* (2019) entende que a previdência social realmente funciona de forma positiva e elevada para reduzir desigualdades e melhorar a distribuição de renda, mesmo que o Brasil ainda seja um país bastante desigual. Segundo o autor, “precisa crescer para os pobres, gerando renda, emprego e inclusão previdenciária para os mais desprovidos” (FRANÇA *et al.*, 2019, p. 14).

No entanto, longe da lógica da universalidade, o caráter contributivo compulsório tem, de certa forma, reduzido as possibilidades de acesso aos benefícios, constituindo-se uma barreira em meio a tantas outras já estabelecidas pelo sistema. O princípio da solidariedade, por sua vez, é esquecido em meio à condicionalidade do mínimo de contribuições para obter um benefício que, por vezes, não supre todas as necessidades de vida (quijá de sobrevivência) dos brasileiros em condições precárias.

Boschetti (2009) sinaliza que antes de universalizar a previdência social é preciso garantir o direito ao trabalho formal e com sua devida proteção. Essa condição, entretanto, é considerada pela autora como improvável em sistemas capitalistas, sobretudo em países periféricos.

A situação se aprofunda ao observar a situação desigual nas regiões brasileiras. Dados os aspectos diferenciados em âmbito econômico, social e demográfico, Nordeste e Norte concentram menores rendimentos médios, índices de escolaridade e participação no PIB, e

maiores índices de Gini, representando maior desigualdade na distribuição de renda. No sistema previdenciário, se encontram entre as três regiões com menor número de contribuintes e volume de arrecadação e seu percentual de desprotegidos pela previdência tem crescido, ultrapassando as regiões mais desenvolvidas.

Tais características são históricas e se aprofundaram com o tempo. Mesmo em meio à redução de desigualdades em um contexto geral, as regiões mais pobres desacompanham as regiões mais ricas – bem como no que tange a seu desenvolvimento econômico.

Sudeste e Sul, regiões cujo dinamismo econômico é substancialmente melhor, apresentaram os melhores índices socioeconômicos e previdenciários. Alto número de contribuintes e volume de arrecadação, sua cobertura previdenciária tem aumentado ao longo do tempo, seu índice de Gini tem reduzido, mesmo que de maneira mais retraída, a escolaridade é mais elevada, e há uma expressiva queda da taxa de analfabetismo. Notório é o seu desenvolvimento, mas cresce de maneira desigual às regiões menos afortunadas.

Com o registro de indicadores que comprovam a necessidade de políticas sociais que mitiguem as situações de extrema pobreza, devido a má distribuição de renda, e estimulem o desenvolvimento econômico e social através da melhoria na qualidade de vida, reforça-se a necessidade da intervenção do Estado por meio de uma política tão importante como a previdência social.

Certo é que a Previdência social tem exercido um importante papel no campo do desenvolvimento econômico e social, levando aos quatro cantos do Brasil o benefício previdenciário que fomenta a economia de milhares de municípios, transformando-se assim, no mais importante instrumento de redistribuição de renda. (FRANÇA *et al.*, 2019, p. 14).

A intervenção da previdência social pode produzir impactos diretos no rendimento médio de uma população. O regime de repartição simples, de caráter solidário, pode ajudar na redistribuição de renda, desde que o seu acesso não seja impossibilitado por uma série de medidas que visam a redução de responsabilidades por parte do Estado.

É nesse sentido que se enquadra o sistema de capitalização simples. O que em âmbito nacional já é trágico, em uma perspectiva regional pode-se originar um verdadeiro colapso social, principalmente nas zonas rurais (de menor capacidade contributiva) e nas localidades mais periféricas – um desdobramento de desigualdades intra-regionais.

Com a última reforma, promulgada em 2019, o sistema previdenciário brasileiro passa a se aproximar cada vez mais de um regime de capitalização individual, característica que foge à proposta da seguridade social.

Em meio à austeridade neoliberal, a lógica da financeirização das aposentadorias e mercantilização da previdência social, põe em risco o rendimento futuro do trabalhador brasileiro, que se torna dependente do mercado financeiro, o qual está sujeito às incertezas e exposto a possíveis crises econômicas, as quais são difíceis de prever (LAVINAS; CORDILHA, 2019).

Da ótica da inscrição no sistema, em um país extremamente desigual como o Brasil, um regime de capitalização só reforçaria a ideia de que Sudeste e Sul, certamente, por obterem menor percentual de pobres e maiores rendimentos médios, poderiam obter um maior número de trabalhadores protegidos inscritos na previdência capitalizada em comparação a Norte e Nordeste, cujas características divergem das primeiras regiões.

Sem a previdência e a seguridade social, a pobreza extrema entre os idosos seria muito maior: em 2014, apenas 0,5% da população de 60 anos ou mais estava em situação de extrema pobreza; sem a previdência, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e as pensões (propostas pela PEC), mais de 50% da população viveria em situação de pobreza extrema (FAGNANI, 2017, p. 115).

Instituir um sistema capitalizado em regiões pobres é o mesmo que determinar que os benefícios previdenciários e assistenciais tenham caráter elitista, visto que com um regime de repartição simples uma parcela expressiva da sociedade ainda fica excluída do sistema, dado o caráter contributivo.

Estudos revelam que países que adotaram o regime de capitalização reverteram suas reformas para retomar os sistemas solidários parcial ou integralmente, dado o insucesso da nova política. O Chile, país pioneiro nessa discussão, após 30 anos de capitalização individual instituiu um benefício assistencial para tentar mitigar as graves consequências sociais (suicídios da população idosa, elevação das condições de pobreza, baixos rendimentos médios) originadas pela ampliação das desigualdades provenientes do regime individualista (LAVINAS; CORDILHA, 2019).

Ademais, é importante lembrar que, em meio a imposição de tantas barreiras para acesso ao benefício (e à sua integralidade), o risco de uma evasão de contribuintes é muito grande. “Dissemina-se no seio da sociedade a correta percepção de que ‘se não vou usar, para

que pagar?”” (FAGNANI, 2017, p. 115). Os desdobramentos a partir disso mostram as graves mazelas sob as quais o Estado está sujeito mediante tais políticas.

Fagnani (2017) aponta que a partir disso existem duas consequências básicas: a primeira diz respeito à qualidade de vida, onde haverá uma parcela grande de trabalhadores sem proteção social, além daqueles que já se encontram nesta condição. A segunda se refere à redução das receitas de arrecadação da previdência, seja ela capitalizada ou de repartição simples – embora os efeitos sejam mais perversos nesta última.

Nesse mesmo ímpeto, encontra-se a problemática da previdência rural. Desde que foi instituída, trouxe muitas alterações nos padrões de vida dos segurados, como também modificou as estruturas socioeconômicas das zonas rurais. Com o acesso desta população aos benefícios previdenciários, permite-se o dinamismo da economia local, tendo como premissa o fato de que o dinheiro recebido é utilizado no comércio local, aspecto que movimenta o emprego e a renda (CORREIO; CORREIO, 2015).

No Brasil, conforme aponta tabelas 9 e 10, antes da extinção da possibilidade de aposentar-se por tempo de contribuição, havia um percentual muito pequeno de moradores da zona rural que gozavam da aposentadoria por tempo de contribuição. Essa característica se observa a partir do fato de parte dessa população deter baixa capacidade contributiva e empregos cujas formalidades são quase nulas, o que desobriga a contribuição previdenciária. Assim, a maior parte das aposentadorias foram concedidas mediante o requisito de idade mínima.

Dos moradores da zona rural, destacaram-se as regiões Norte e Nordeste com maior índice de aposentados por idade e menor número de aposentados por tempo de contribuição⁴¹. Mesmo na zona urbana, essa característica é também observável. “Coincidentemente” as regiões mais pobres foram as que menos detiveram concessão mediante o tempo mínimo de contribuição.

A perpetuação das desigualdades, portanto, transcende o conceito de região e se alastra pelas zonas de residência, que possuem aspectos econômicos distintos. Trabalhar reformas – que já não se enquadram em um meio urbano estritamente desigual – na zona rural é sinônimo de eliminar gradualmente o suporte à velhice dessas pessoas, que antes era garantido pela previdência social.

⁴¹ Em relação à população .

4.4.1. Do desmantelamento do fundo público à financeirização

Em um cenário mais atual, encontra-se a problemática da nova reforma da previdência, postulada pela EC nº 103/2019. Após a derrocada da tentativa de implantar um sistema de capitalização similar ao regime de previdência chileno, os aspectos e novas regras da reforma do atual governo intensificaram a financeirização do sistema de proteção social e transformaram-no em uma política com tendências expansivas às desigualdades sociais.

A partir de uma transferência de obrigações, o Estado diminui seus gastos com políticas sociais, os quais já estão previstos no orçamento estatal. É nesse sentido que se insere, como parte fundamental dessas políticas, o fundo público, sob a forma de transferência de recursos para a seguridade social. Ele tem um papel crucial na promoção de tais ações, visto que, através das contribuições, taxas e dos impostos, compõe o financiamento de obrigações do Estado, como a própria previdência social (SALVADOR, 2012).

O orçamento público é composto por despesas obrigatórias, dentre as quais estão inclusos os gastos com as políticas sociais, os quais são apontados como responsáveis por supostas crises financeiras. Dessa forma, a União é obrigada a cumprir com essas despesas, não podendo remanejar os recursos como forma de promover o superávit primário (SALVADOR, 2012).

Com as reformas atuais, verifica-se que parte do processo de financeirização da previdência brasileira é resultado do desmantelamento do fundo público, resultado de políticas de intervenção no orçamento da seguridade. A desvinculação de receitas e o remanejamento de recursos para outras políticas transformam a previdência social em um alvo para as reformas, com viés neoliberal, que transferem a obrigação do Estado para fundos de pensão, cujo objetivo maior é aumentar a rentabilidade das administradoras.

Conforme aponta Gentil (2019), foi dada a largada para o mercado financeiro tomar conta das políticas sociais reguladas pelo Estado, o qual é o principal responsável por esta financeirização, na medida em que “reduz ou deteriora sua oferta pública de forma que desestimula a demanda da sociedade e a induz a buscar no mercado aquilo que deveria ser um direito” (GENTIL, 2019, p. 44).

Tudo começou quando em 1998, previu-se, na EC nº 20, que haveria um regime de previdência complementar para os servidores públicos cujas remunerações ultrapassassem o teto do RGPS (GENTIL, 2019). A partir de então, para ter um benefício mais próximo de sua

remuneração contributiva, o servidor precisaria contribuir com um outro regime, operado pelos fundos de pensão. Em 2012 essa característica se agravou com a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), cuja condição para filiar-se era similar àquela já estabelecida em 1998.

Passava-se, então, a promover a previdência complementar como uma alternativa à previdência pública. No entanto, segundo Granemann (2012) mantém-se oculto os aspectos que dela emanam, ficando os próprios possíveis beneficiários sem perceber que este regime individualiza o sistema de aposentadorias, cujo financiamento é realizado através da capitalização, mercantilizando e promovendo a financeirização da previdência social.

O principal argumento para a capitalização através da instituição do regime complementar era o aumento do valor das aposentadorias. Contudo, o fenômeno da lucratividade, através das ações, cujos investimentos provém deste capital aplicado, parece ser a real razão para, aos poucos, transformar a previdência brasileira em um sistema privado administrado pelos fundos de pensão (GRANEMANN, 2012). Através de uma ação estatal maquiada, a estratégia mais rápida e eficaz, para se aproximar da privatização, foi a redução do teto previdenciário.

Gentil (2019; 2020) chama à atenção ao fato de que foi o rebaixamento e a padronização do teto do RGPS para a previdência dos servidores públicos que impulsionou esse processo de acumulação financeira e ainda inflou a capitalização dos bancos.

O rebaixamento do teto do sistema público de repartição e sua unificação com o regime dos servidores é, certamente, o mecanismo mais efetivo de estímulo à acumulação financeira nos fundos privados de previdência, já que a renda de algumas camadas de servidores públicos supera em muito esse limite. Como o nível de poupança da sociedade brasileira é tradicionalmente baixo, o potencial de expansão desses fundos estava, até então, restringido. Essa amarra pode ser destravada pelo estabelecimento de um teto de contribuição e de valor do benefício unificado para os dois regimes de repartição simples, atraindo a maior parte da renda das famílias mais abastadas para os fundos de capitalização (GENTIL, 2019, p. 46).

A ideia central, nesse caso, era capitalizar uma parte do que seria responsabilidade do Estado promover, como forma de estimular o lucro dos administradores dos fundos de pensão responsáveis por operar esse regime.

Esse sistema de financeirização, no âmbito do Estado brasileiro e suas macrorregiões, transforma o país, cujas taxas regionais de pobreza são extremamente diferentes, em um campo de alargamento desses índices. Imaginar um regime de capitalização em um país desigual, seja através da previdência complementar (ainda que apenas para servidores públicos) ou da

substituição do regime de repartição simples, é olhar para um futuro onde os trabalhadores ficarão à mercê da dependência familiar ou da especulação do cenário econômico.

“A política social do século XXI está a serviço das engrenagens da acumulação financeira. Mais que finanças saudáveis, o que se busca é a sua gestão pela grande finança às custas da desproteção, da pobreza e da instabilidade econômica do país” (GENTIL, 2019, p. 51). É neste aspecto que a promoção das desigualdades começa, onde deveria ser combatida.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consolidado com a Constituição Federal de 1988, o sistema previdenciário brasileiro, desde as primeiras formas de proteção social, é apontado, pelos meios de comunicação, por boa parte do congresso e investidores vinculados ao mercado de trabalho, como um gasto nocivo às contas nacionais. Sucessivas alterações na intervenção do Estado sobre essa política têm sido realizadas na tentativa de corrigir o problema do suposto déficit, resultado de um falso diagnóstico criado a partir de análises neoliberais que desconsideram aspectos macroeconômicos na elaboração das medidas corretivas.

Os caminhos percorridos provam que o Estado está mais interessado na contenção de suas despesas e redução de responsabilidades e obrigações do que em buscar alternativas para melhorar o desempenho do mercado e a oferta do emprego, sem suprimir direitos sociais essenciais para manter os níveis de bem estar e dando atenção às diferenças sociais, sobretudo em perspectiva regional, já que estas particularidades não são observadas em meio a essa discussão.

Vistos tais aspectos, este trabalho visou analisar a relação entre a previdência social brasileira e as desigualdades regionais. Para tanto, buscou-se responder o seguinte questionamento: quais as características da relação entre as desigualdades regionais e o sistema previdenciário brasileiro?

Parte-se do pressuposto que existe uma heterogeneidade entre as regiões que alimenta as desigualdades no sistema previdenciário regional, principalmente porque se convencionou promulgar contrarreformas na previdência social que, através da redução de direitos aos benefícios, induzem a persistência dessas disparidades.

Além disso, entende-se que a análise que antecede a criação das reformas descarta o fato de o Brasil ser um país muito heterogêneo, característica que corrobora a força que tem tomado as múltiplas desigualdades regionais. Não faz sentido instituir regras de acesso a benefícios que impossibilitem algumas regiões de usufruírem de aposentadorias, principalmente porque em algumas delas, sobretudo em escala municipal, o principal rendimento que movimenta a economia local advém dos proventos previdenciários.

O que se constata nesta dissertação é que o país é historicamente marcado por desigualdades intra e inter-regionais, e caracterizado por sua heterogeneidade. No âmbito do sistema previdenciário, como forma de mitigar as desigualdades sociais, embora tenha sido

instituído pela Constituição Federal de 1988 como universal e solidário, verifica-se que as medidas voltadas a esta política têm caminhado na contramão do que nela está proposto.

Concluiu-se que Sudeste e Sul são regiões com maior índice de escolaridade e maiores rendimentos médios. Apresentaram maior participação no PIB e também um PIB *per capita* muito superior às regiões Norte e Nordeste. Os Índices de Gini são relativamente inferiores e a sua dependência sob as políticas de transferência de renda é também menor. No que concerne aos benefícios previdenciários, nestas regiões constatou-se um elevado número de aposentadorias por tempo de contribuição. Embora sejam regiões com um quantitativo populacional considerável, seus rendimentos médios não deixam negar que haveria mais chances de aposentar através do tempo de contribuição no Sudeste e no Sul.

Por outro lado, em regiões como Norte e Nordeste, verificam-se indicadores menos satisfatórios, como baixos rendimentos médios, índices de escolaridade menores (apesar do expressivo crescimento), altas taxas de analfabetismo (sobretudo no Nordeste), Índices de Gini elevados, corroborando as desigualdades na distribuição de renda, e uma forte dependência de políticas sociais, como o Programa Bolsa Família. Essas mesmas regiões são aquelas que, durante o período analisado, registraram uma quantidade de aposentadorias por tempo de contribuição concedidas inferiores às outras regiões. Dadas as características de renda é possível entender que nessas regiões as possibilidades deste tipo de acesso ao benefício são menores. Por outro lado, verificou-se um número considerável de aposentadorias por idade, o que corrobora também a má distribuição de renda nestes locais.

Por fim, o Centro-Oeste mostrou-se uma região com indicadores intermediários e que, comparativamente a outras regiões, não possui dados tão alarmantes, embora seja possível observar que, no contexto geral das regiões, a desigualdade também é presente nela.

De igual forma, verificou-se que existe também uma desigualdade de gênero, cor ou raça e zona de residência entre as regiões. Em uma visualização das questões de renda, verificou-se que, em média, homens e brancos têm rendimentos superiores à mulheres e pretos ou pardos, respectivamente. Constatou-se que, embora Norte e Nordeste obtenham maior percentual de pessoas pretas ou pardas, os maiores rendimentos médios ficaram a cargo de pessoas brancas. Ainda persiste uma desigualdade histórica nos rendimentos de homens e mulheres, mesmo que elas sejam a maioria no país. E percebe-se também que a escolaridade, no caso de gênero, não define a questão salarial, uma vez que, em geral, mulheres têm maior índice de escolaridade e não por isso têm rendimentos superiores aos homens.

No que tange à zona de residência, percebeu-se que a população rural tendia a aposentar-se por idade e não por tempo de contribuição. Considerando o baixo rendimento desta população, que na maioria das vezes é insuficiente para contribuir com um sistema previdenciário, é notável que essas pessoas só conseguiriam aposentar pelo quesito idade e o valor de seus benefícios seria muito reduzido, dada a ausência de um longo tempo contribuindo.

Ainda constatou-se que, no que tange à cobertura previdenciária, o número de desprotegidos pelo sistema no Sudeste, Sul e Centro-Oeste vem diminuindo, enquanto no Norte e no Nordeste tem aumentado. Dadas as últimas condições socioeconômicas que o país vem enfrentando, é um cenário que, por meio das últimas medidas implantadas, tende a se agravar e a piorar as condições de vida dessas populações.

No que concerne à última reforma previdenciária, o Chile serviu de grande inspiração para a elaboração das medidas que foram implantadas. Com a Emenda Constitucional nº 103/2019, que traz (também) as novas regras para concessão de aposentadorias, é possível identificar um caráter cada vez mais próximo do regime de capitalização individual da previdência social chilena, modelo coerente com os paradigmas neoliberais.

Entretanto, ao utilizar a reforma chilena como base para o caso brasileiro, não se levou em consideração que o sistema falhou em dar atenção ao bem estar dos chilenos, provocando mazelas sociais de difícil reversão. Além disso, o país enfrentou dificuldades na transição dos regimes, indo de encontro à proposta governamental (e neoliberal) de isenção da responsabilidade social, e ainda gerou mais desigualdades. A comprovação veio com o tempo, quando ainda nesta década o governo decidiu implantar benefícios assistenciais como forma de suprir as necessidades dos menos afortunados e reduzir os níveis de pobreza até mesmo dos aposentados, cujos salários tornaram-se insuficientes para a sobrevivência.

Nesse sentido, cumprem-se os objetivos específicos deste trabalho, uma vez que por meio de pesquisas bibliográficas e da análise de dados demográficos, sociais, econômicos e previdenciários foi possível identificar a relação direta entre a previdência social e as desigualdades regionais. Como política de distribuição de renda, a previdência, como um direito universal, tem um papel crucial na melhoria da qualidade de vida da população mais pobre e pode possibilitar a redução das assimetrias entre as regiões.

Num cenário mais atual, percebe-se a continuidade e uma elevação dessas desigualdades, tendo em vista que com as sucessivas reformas previdenciárias abre-se espaço para que novos obstáculos sejam levantados e menor seja o acesso às aposentadorias, sobretudo

pelas regiões mais pobres. Assim, é alto o risco iminente de uma velhice com baixa qualidade de vida e dependência direta de fontes financeiras que não sejam os proventos da aposentadoria.

A última reforma impossibilitou as aposentadorias por tempo de contribuição. Agora a alternativa é apenas uma: aposentar pelo requisito de idade mínima. Além disso, o tempo mínimo de contribuição aumentou e o valor dos proventos diminuiu bastante. Não é difícil prever os impactos nocivos dessas modificações para populações cujas fontes de renda são estritamente escassas, ou naquelas onde grande parte da força de trabalho tem empregos temporários, ou a expectativa de vida seja baixa.

Indo mais além, as atuais condições escassas do mercado de trabalho brasileiro – altas taxas de informalidade, baixos salários, maior participação do setor de serviços – e o atual cenário econômico, revelam a dificuldade enfrentada pelo trabalhador para ingressar cedo em condições formais e em trabalhos sem alta rotatividade ao ponto de atingir a integralidade do benefício ou até mesmo alcançar o tempo mínimo de contribuição.

Nesse sentido, há de se questionar se o ideal não seria inicialmente resolver os problemas macroeconômicos, para depois pensar em medidas que corrigissem as possíveis falhas no sistema de proteção social, sempre dando atenção à questão regional, sem que piores suas desigualdades.

Embora tenha se convencionado a definir a situação financeira do sistema previdenciário a partir da análise entre volume arrecadado e quantitativo gasto com os benefícios ou na comparação entre número de contribuintes e beneficiários, a previdência social possui outras fontes de receita que geralmente não são levadas em consideração.

Além disso, apresentou-se como argumento para a última reforma o combate aos privilégios. A retirada da possibilidade de aposentar por tempo de contribuição foi indicada como uma forma de tornar o sistema igualitário, visto que pessoas com longas e maiores capacidades contributivas tendiam a aposentar-se mais cedo, enquanto os mais pobres e sem condições de manter um tempo de contribuição suficiente aposentariam mais tarde e com proventos inferiores.

A alegação aponta que essas alterações melhorariam a situação dos mais pobres. No entanto, o que se verifica é que, com as novas modificações, justamente os mais pobres – concentrados naquelas regiões de baixo dinamismo econômico – terão que contribuir por mais tempo e aposentarão com idade mais avançada, dadas as condições de vida às quais estão sujeitos. Do mesmo modo, revela-se que as características sociais em escala regional são

heterogêneas e que dificilmente um aposentado de baixa renda do Nordeste terá as mesmas condições financeiras, por meio dos benefícios previdenciários, que um residente do Sudeste ou do Sul. Isso porque até mesmo o comportamento da pobreza não é igual em todas as regiões.

Outrossim, o processo de financeirização da previdência social e desmantelamento do fundo público tem colaborado com a situação crítica, no que se refere ao aspecto social, das regiões mais pobres. Embora as regiões mais desenvolvidas também sintam os efeitos de modificações no sistema previdenciário, às quais caminham em direção à sua capitalização total, são as mais empobrecidas as primeiras a sofrer com os efeitos de políticas restritivas e de barreiras ao acesso à renda no âmbito da sobrevivência.

Observou-se, então, que este processo de financeirização da previdência social, iniciado com a EC nº 20/98 e acentuado por outras medidas neoliberais, nada mais é que uma forma de superfaturar a lucratividade dos bancos, principais responsáveis pelo financiamento de regimes de capitalização individual. Com a instituição de um regime complementar alternativo ao sistema público de previdência, iniciou-se o processo de capitalização no Brasil, de maneira mais retráida.

A partir de então, o mercado financeiro tomou conta de parte das obrigações que antes eram do Estado. O servidor público, com isso, deveria encontrar no mercado um direito que antes estava garantido no texto constituinte de 1988, uma vez que parte de sua contribuição era retida por uma empresa privada, responsável por administrar o regime de capitalização.

Embora muito se diga que os regimes de capitalização poderiam aumentar o valor dos proventos, observa-se um aumento da lucratividade dessas empresas, a qual parece ser a real causa da insistência em manter uma previdência complementar. O Estado, principal ator nesse processo, interviu com uma redução do teto previdenciário, o que possibilitou a acentuação dos lucros bancários e das empresas privadas. Outrossim, as últimas reformas reforçam essa condição e mostram como o regime de repartição simples tem sido desmantelado para dar lugar a um regime capitalizado e que retira do cidadão os direitos que já lhe haviam sido assegurados.

Em um país como o Brasil, a financeirização de uma política social tão importante para a melhoria da distribuição de renda e redução de desigualdades regionais, tem um peso crucial sobre os índices de pobreza e miséria, sobretudo daquelas regiões que já convivem, historicamente, com altas taxas desses índices.

Ademais, constatou através do retrato acadêmico a presença de um estímulo ao desenvolvimento desigual e combinado atrelado aos pressupostos neoliberais, principalmente

àqueles que dão força ao estado mínimo, que reforçam as desigualdades regionais e, na medida em que retiram este Estado da condição de instituidor de políticas públicas sociais, criam um sistema de previdência extremamente assimétrico, característica que também corrobora tais disparidades.

Pela lógica do desenvolvimento desigual e combinado, este processo deveria ocorrer por meio da união entre o modo de produção mais moderno com o atrasado. Essa teoria rege a ideia de que há uma funcionalidade entre os dois setores, pois um dá condições para o funcionamento do outro. Mas o que o arcabouço teórico nos mostra é que essa teoria não se sustenta, visto que o setor atrasado se constitui um obstáculo para o setor moderno. Além disso, verifica-se que esta união, esta combinação entre os dois setores seria a causa principal para o aumento das desigualdades regionais, uma vez que a funcionalidade entre eles alimentaria uma situação de conformidade entre duas regiões – como já foi o caso brasileiro (Nordeste x Sudeste).

A ampliação dessas desigualdades, contudo, é também resultado de ideais neoliberais que induzem o Estado a uma condição de redução de suas obrigações. Entretanto, pode-se dizer que o Estado não é mínimo no seio de tomada de decisões, mas sim de tomar para si as obrigações que dizem respeito ao social, às políticas voltadas ao desenvolvimento. No lugar de adotar políticas que voltem a natureza do gasto social para a redistribuição de renda, o Estado tem se ausentado dessa responsabilidade e transferindo-a para instituições, algo que lhe parece conveniente.

No seio do aporte do desenvolvimento regional, é importante salientar que não foi aprofundado neste trabalho. A teoria aqui revelada pressupõe um Estado desenvolvimentista. No entanto, revela-se a ausência de políticas voltadas ao desenvolvimento regional, o que reduz o arcabouço teórico neste campo. Assim, sugere-se que a pesquisa acadêmica, sobretudo no âmbito da teoria econômica, contemple esta carência.

Por fim, é importante destacar que, nas regiões mais pobres, principalmente em escala municipal, muitas famílias sobrevivem apenas da renda de um aposentado ou pensionista. Nesse sentido, impossibilitar o acesso aos benefícios previdenciários ou até mesmo a deterioração do valor desses proventos pode provocar um estímulo à uma situação de pobreza ainda maior, que, sem dúvida, resultará em mais prejuízos socioeconômicos.

Considerando as estruturas sociais presentes em cada região, é importante observar os seus respectivos cenários antes de discutir uma política social tão importante como a

previdência. As ações estatais devem caminhar no sentido de melhorar as condições de vida da população em geral, e não de olhar apenas para uma parcela, o que comumente não tem sido feito nas reformas previdenciárias das últimas décadas. Pelo contrário, o que se percebe pelas medidas recentemente implantadas é que aquela ideia de que “quem é pobre, morre mais cedo” tem cada vez mais sentido, o que, na perspectiva estruturalista adotada nesse estudo, vai na contramão do desenvolvimento econômico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEPS – ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Ministério da Fazenda-Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. Brasília: MF/DATAPREV, 2017. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2020.

AMARO, Meiriane N. **Previdência Social na América do Sul**. Brasília: Senado Federal/Consultoria Legislativa, 2000, 82 p.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23. Disponível em: <http://www.unirio.br/unirio/cchs/ess/Members/giselle.souza/politica-social-ii/texto-1-balanco-do-neoliberalismo-anderson>. Acesso em: 07 abr. 2020.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ARAÚJO, Elizeu S. de. As reformas da previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 13, n. 1, p. 31-41, 2009. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2996>. Acesso em: 15 jun. 2020.

ARAÚJO, Tânia B. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 39-51. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/mioloPactoNOVO21.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020.

ARAÚJO, Tânia B.; SANTOS, Valdeci M. dos. Desigualdades regionais e Nordeste em formação econômica do Brasil. In: ARAÚJO, Tarcísio P.; VIANNA, Salvador T. W.; MACAMBRIA, Júnior (orgs.). **50 anos de Formação Econômica do Brasil: Ensaio sobre Celso Furtado**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009, p. 177-200. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro50AnosdeFormacao_Salvador_WEB.pdf. Acesso em: 26 maio 2020.

BARBOSA, Rosângela N. de C. A questão regional no neoliberalismo. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 178-196, jan./jul. 2018. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/26569>. Acesso em: 26 maio 2020.

BARCHET, Isabela; LIMA, Jandir F. de.; ROCHA, Alberto A. da. Quem ganha e quem perde? Um ensaio comparativo entre a Região Sul do Brasil e o Canadá sobre a dinâmica do emprego industrial. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 5, n. 2, p. 53-72, 2017. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/5563>. Acesso em: 06 jul. 2020.

BERQUÓ, Elza; CAVENAGHI, Suzana. Fecundidade em declínio: breve nota sobre a redução no número de filhos por mulher no Brasil. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, n. 74, p. 11-15, mar. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n74/29636.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na Seguridade Social brasileira. **Psicologia & Sociedade**, v. 15, n. 1, p. 57-96, jan./jun. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/psoc/v15n1/v15n1a05.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social na América latina após o dilúvio neoliberal. **Observatório da Cidadania (IBASE)**, n. 11, p. 91-98, 2007. Disponível em: <https://ibase.br/userimages/seguridade1.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: CFESS; ABEPSS (Orgs.). **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 383-401. Disponível em: <http://www.unirio.br/cchs/ess/Members/giselle.silva/politica-social-e-seguridade-no-brasil/texto-1-boschetti-seguridade-social/view>. Acesso em 14 abr. 2020.

BRANDÃO, Selma M. S. de O.; MORAIS, Marli, A. F. A questão regional em debate: breve resgate histórico da gênese e transformação da chamada “questão regional brasileira”. In: IV Jornada Internacional de Políticas Públicas, ago. 2009, São Luís. **Anais [...]** São Luís: JOINPP/UFMA, 2009. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/7_desenvolvimento-regional/a-questao-regional-em-debate-breve-resgate-historico-da-genese-e-transformacao-da-chamada-ques.pdf. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. **Pensata**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, jan./mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v50n1/a09v50n1.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. São Paulo, SP: FGV, dez. 2006, 24 p. (Texto para discussão, n. 157). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-conceitohistoricodesenvolvimento.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

CANO, Wilson. **Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980**. Campinas, SP: IE/Unicamp, jul. 2011, 36 p. (Texto para discussão, n. 193). Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/393/369>. Acesso em: 15 abr. 2020.

CANO, Wilson. Questão regional e política econômica nacional. In: CASTRO, Ana Célia (org.). **Desenvolvimento em debate**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: Mauad, v. 3, p. 275-307, 2002. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12014>. Acesso em: 30 jan. 2020.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 1975. 322 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Campinas, 1975. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/280428?mode=full>. Acesso em: 30 jan. 2020.

CARDOSO, Fernanda G. O círculo vicioso da pobreza e a causação circular cumulativa: retomando as contribuições de Nurkse e Myrdal. **Informações FIPE**, n. 383, p. 13-18, ago. 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/12122268/O_C%C3%ADrculo_Vicioso_da_Pobreza_e_a_Causa%C3%A7%C3%A3o_Circular_Cumulativa_Retomando_as_Contribui%C3%A7%C3%B5es_de_Nurkse_e_Myrdal. Acesso em: 30 mar. 2020.

CARDOZO, Nelson D. As últimas reformas de previdência social na América Latina (2006-2010): Uma abordagem comparada. In: 8º Encontro ABCP, “Ampliando fronteiras da Ciência Política: Desafios contemporâneos à democracia e ao desenvolvimento”, ago. 2012, Gramado. **Anais [...]** Rio Grande do Sul: Associação Brasileira de Ciência Política – ABPC, 2012, 22 p. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/02/ultimas-reformas-previdencia-social-america-latina-2006-2010.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.

CARLEIAL, Liana. O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. **Revista Política e Planejamento Regional (PPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.1-21, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/O-desenvolvimento-regional-brasileiro-ainda-em-questao.pdf>. Acesso em: 13 maio 2020.

CORREIO, Rossandra O. M. de B.; CORREIO, Fabiano A. S. D. A contribuição da previdência social rural para a redução da desigualdade de renda. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, ano XVII, n. 2, p. 892-914, dez. 2015. Disponível em: <http://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/download/4080/2863>. Acesso em: 30 jul. 2020.

COSTANZI, Rogério N.; ANSILIERO, Graziela. **Impacto fiscal da demografia na Previdência Social**. Rio de Janeiro: IPEA, abr./2017. 71 p. (Texto para discussão, n. 2291). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2291a.pdf. Acesso em: 30 maio 2020.

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto P.. Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania. In: BARRETO, Ângela R. *et al.* (org.) **Políticas Sociais: acompanhamento e análise** (Vinte anos da Constituição Federal), Brasília: IPEA, v. 1, n. 17, 2009, p. 15-37. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_17_vol001_completo.pdf. Acesso em: 19 abr. 2020.

DELGADO, Ignacio G. (Des)caminhos e janelas de oportunidades: as reformas previdenciárias na América Latina. In: COELHO, Vera S. (org.). A reforma da previdência social na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 57, p. 195-199, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n57/a14v2057.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.

DEZOTTI, Débora F.; MARTA, Taís N. Marcos históricos da Seguridade Social. **Revista do Mestrado em Direito**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 430-459, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/3125/1936>. Acesso em: 15 abr. 2020.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Os impactos das mudanças demográficas na seguridade social e o ajuste fiscal**. São Paulo: DIEESE, 2016. (Nota Técnica, n. 160). Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec160demografia.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2020.

DINIZ, Clélio Campolina. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001. (Texto para discussão, n. 159). Disponível em: <<https://www.cedeplar.ufmg.br/publicacoes/textos-para-discussao/textos/2001/422-159-a-questao-regional-e-as-politicas-governamentais-no-brasil>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova Economia**, v. 19, n. 2, Belo Horizonte, p. 227-249, mai./ago. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000200001. Acesso em: 11 abr. 2020.

DINIZ, Clélio Campolina. Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos. In: SIMÕES, Rodrigo; DINIZ, Clélio Campolina; CANO, Wilson. **Desenvolvimento em debate 3** – Distribuição de renda: redução das disparidades regionais. BNDES, 2002, p. 239-274. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Livro/200212_48.html. Acesso em: 04 abr. 2020.

DUGNANI, Rodrigo. **A Previdência Social brasileira sob pressão neoliberal**. 2009. 304 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/9406>. Acesso em: 15 maio 2020.

FAGNANI, Eduardo. Previdência: reformar para excluir? In: GIORGI, F.; MADUREIRA, L.; AGUSTINHO, T.; LOPES, A. **O golpe de 2016 e a reforma da previdência**: Narrativas de resistência. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2017, p. 107-116.

FONSECA, Ana. Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas. In: Seminario Internacional - Transferencia Condicionada de Ingresos y Seguridad Alimentaria: Alternativas de “Puerta de Salida” de la Pobreza Extrema a Través del Combate al Hambre, 2006, Santiago de Chile. **Anais [...]** Santiago de Chile: Programa Mundial de Alimentos, 2006, p. 1-19. Disponível em: http://files.uladech.edu.pe/Virtual_Educa/DARES_PL_2010/sesion5/proteccionC3%B3n%20social%20en%20el%20per%C3%BA.pdf. Acesso em: 12 jun. 2020.

FRANÇA, Álvaro S. de *et al.* **A previdência social e a economia dos municípios**. ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. Brasília: ANFIP, 2019. 245 p. Disponível em: https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2019/04/2019-Economia-dos-municipios_b.pdf. Acesso em: 29 jul. 2020.

FREITAS, Alan A.; DA MOTTA, Carolina P. G. Análise comparativa dos diferenciais de educação e rendimentos por sexo e região. Brasil, Nordeste e Sudeste em 1997 e em 2007, a partir dos dados das PNADs. In: XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Águas de Lindóia, 2012. **Anais [...]** Associação Brasileira de Estudos Populacionais – ABEP, p. 1-22, 2012. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/gpit/xviii-encontro-nacional-de-estudos-populacionais/>. Acesso em: 23 jul. 2020.

FREITAS, Raquel S.; CARIAGA, Maria Helena. O alcance da seguridade social brasileira aos socialmente desprotegidos. **Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins**, v. 1, n. 1, p. 57-73, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/desafios/article/view/965/57-73>. Acesso em: 29 jul. 2020.

FURTADO, Celso. A superação do subdesenvolvimento. **Economia e Sociedade**, v. 3, n. 1, p. 37-42, dez. 1994. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643216>. Acesso em: 07 nov. 2019.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 1ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 2001.

FUSCO, Wilson; OJIMA, Ricardo. Nordeste do Brasil: interiorização do ensino superior e mobilidade pendular. In: XX Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2016, Foz do Iguaçu. **Anais [...]** Foz do Iguaçu: Associação Brasileira de Estudos Populacionais – ABEP, 2017, p. 1-8. Disponível em: <http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/2576/2506>. Acesso em: 18 jul. 2020.

GENNARI, Adilson M. Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 13, n. 1 (21), p. 30-45, 2001. Disponível em: <http://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/Globaliza%C3%A7%C3%A3o-e-neoliberalismo-abertura-econ%C3%B4mica-no-Brasil-anos-90.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2020.

GENTIL, Denise L. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005**. 2006. 358 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia/Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/download/25829/19226>. Acesso em: 18 abr. 2020.

GENTIL, Denise L. Dominância Financeira e o desmonte do Sistema Público de Previdência Social no Brasil. In: XXV Encontro Nacional de Economia Política, Salvador, 2020. **Anais [...]** Salvador: Sociedade Brasileira de Economia Política – SEP, 2020, 25 p. Disponível em: https://enep.sep.org.br/uploads/885_1583555621_Domin%C3%A2ncia_Financeira_SEP_com_identifica%C3%A7%C3%A3o_pdf_ide.pdf. Acesso em: 29 jul. 2020.

GENTIL, Denise L. Reforma da previdência e acumulação financeira – A lógica da financeirização acelerada da política social no Brasil. In: TERRA, Fábio B.; ARAÚJO, Eliane (Orgs.). **Dossiê especial da AKB “Um debate sobre a reforma da previdência”**. Associação Keynesiana Brasileira – AKB, p. 43-52, ago. 2019. Disponível em: <https://associacaokeynesianabrasileira.org/wp-content/uploads/2019/08/dossic3aa-especial-da-akb-um-debate-sobre-a-reforma-da-previdc3aancia.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRANEMANN, Sara. Fundos de pensão e a metamorfose do “Salário em capital”. In: SALVADOR, Evilásio *et al.* (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, p. 243-260, 2012.

GRIPP, Camila C. A. **Privatização previdenciária - uma avaliação crítica do modelo chileno**. 2009. 129 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/285660/1/Gripp_CamilaCordeiroAndrade_M.pdf. Acesso em: 17 jun. 2020.

HERSEN, Amarildo; LIMA, Jandir F. de. A heterogeneidade do crescimento econômico das unidades federativas brasileiras (2000-2007). **Revista Econômica do Nordeste**, v. 42, n. 3, p. 457-472, jul./set. 2011. Disponível em: <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/157/136>. Acesso em: 26 jun. 2020.

HIRSCHMAN, Albert. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de cultura, 1958.

HUJO, Katja. Novos Paradigmas na Previdência Social: Lições do Chile e da Argentina. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 3, n. 19, jun. 1999. Disponível em: https://www.dca.ufrn.br/~ricardo/files/Parte_3x.pdf. Acesso em: 11 jun. 2020.

IBARRA, David. O neoliberalismo na América Latina. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 2 (122), p. 238-248, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v31n2/04.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade: 2010-2060**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 30 jun. 2020.

IBRAHIM, Fábio Z. **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. 2011. 328 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito/Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://www.bdt.d.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2637. Acesso em: 11 jun. 2020.

IVO, Anete B. L. A reconversão da Questão Social e a retórica da pobreza nos anos 1990. In: CIMADAMORE, Alberto. *et al.* **A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 61-85. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/crop/pobreza/02brito.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2020.

JESUS, Edivane de. A previdência social e o trabalhador: entre o acesso ao direito e a contribuição. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 213-221, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v18n2/1414-4980-rk-18-02-00213.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2020.

KHAN, Ahmad S.; SILVA, Lúcia M. R. Educação, eficiência técnica e produtividade diferencial na região semi-árida do Nordeste. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 33, n. 1, p. 59-71, jan./mar. 1995. Disponível em: <https://www.revistasober.org/article/5d87e7ca0e8825544439c6a2/pdf/resr-33-1-59.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2020.

LAVINAS, Lena; CORDILHA, Ana Carolina. Reforma da previdência: qualificando o debate brasileiro à luz de experiências internacionais. **Revista NECAT**, Florianópolis, ano 8, n. 15, p. 35-43, jan./jul. 2019. Disponível em: <http://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/necat/article/view/5691/5471>. Acesso em: 30 jul. 2020.

LEÃO, Armando Z. Evasão lícita, sonegação e fraude fiscal. In: ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Ciclo de estudos – seminários: sonegação, fraudes e evasão fiscal**. Belém: ANFIP, v. 8, mar. 1998. Disponível em: http://www2.anfip.org.br/publicacoes/livros/includes/livros/arqs-pdfs/soneg_volume8.pdf. Acesso em: 24 jun. 2020.

LIMA, Ana C. da C.; SIMÕES, Rodrigo F. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano 12, n. 21, p. 5-19, jul. 2010. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/878/940>. Acesso em: 03 mar. 2020.

LIZANA, Isabel M. **Impacto de la Reforma Previsional de 1981 en los Beneficios para los Afiliados**. 2004. 116 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2004. Disponível em: http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/105935/marquez_i.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 17 jun. 2020.

LOUREIRO, Maria R. Democracia e globalização: políticas de previdência social na Argentina, Brasil e Chile. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p.187-223, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n100/1807-0175-ln-100-00187.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.

MADUREIRA, Eduardo M. P. Desenvolvimento regional: principais teorias. **Revista Thema et Scientia**, v. 5, n. 2, p. 8-23, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.fag.edu.br/upload/arquivo/1457726705.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

MESA, Alberto A.; MONTECINOS, Verónica. The privatization of social security and women's welfare: gender effects of the Chilean reform. **Latin American Research Review**, v. 34, n. 3, 1999, p. 7-37. Disponível em: www.jstor.org/stable/2503961. Acesso em: 17 jun. 2020.

MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006, XVII,

189 p. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081014-111405-101.pdf. Acesso em: 11 jun. 2020.

MISSIO, Fabricio; JAYME JR. Frederico G.; OREIRO, José L. The structuralist tradition in economics: methodological and macroeconomics aspects. **Revista de Economia Política**, vol. 35, nº 2 (139), pp. 247-266, abril-junho/2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v35n2/0101-3157-rep-35-02-00247.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2019.

MOLLO, Maria de L. R. Desenvolvimentos, inclusão social e papel do Estado. **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 131-143. jul./dez. 2016. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/8>. Acesso em: 07 abr. 2020.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1965.

MYRRHA, Luana J. D.; TURRA, Cassio M.; WAJNMAN, Simone. A contribuição dos nascimentos e óbitos para o envelhecimento populacional no Brasil, 1950 a 2100. **Revista Latino-americana de Población**, Ano 11, n. 20, p. 37-54, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://revistarelap.org/index.php/relap/article/view/33/44>. Acesso em: 30 jul. 2020.

NETO, Aristides M.; BRANDÃO, Carlos A.; CASTRO, César N. Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI. In: NETO, Aristides M.; BRANDÃO, Carlos A.; CASTRO, César N. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 429-465. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/20170213_livro_desenvolvimento_regional.pdf. Acesso em: 26 mai. 2020.

NITSCH, Manfred; SCHWARZER, Helmut. Progressos recentes no financiamento da Previdência Social na América Latina. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 9, 1996, 68 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/250/1/Caderno%20ENAP%2009.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

NUNES, Erivelton de S.; SILVA, João G. da.; QUEIROZ, Silvana N. de. Migração inter-regional no Brasil: o que há de novo? **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, v. 2, n. 37, p. 388 – 407, ago./2017. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/4634>. Acesso em: 04 jul. 2020.

OLIVEIRA, Cristiano Lessa de. Um apanhado teórico-conceitual sobre a pesquisa qualitativa: tipos, técnicas e características. **Revista Travessias**, v. 2, n. 3, 2008. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/travessias/article/view/3122/2459>. Acesso em: 07 ago. 2019.

OLIVEIRA, Francisco de. **A navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

OLIVEIRA, Suelen C. de.; MACHADO, Cristiani V.; HEIN, Aléx A. Social Security reforms in Chile: lessons for Brazil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 35, p. 1-5, maio 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/csp/v35n5/en_1678-4464-csp-35-05-e00045219.pdf. Acesso em 25 jun. 2020

PAULANI, Leda. A hegemonia neoliberal. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo *et al.* **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa**: palestras. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento/Caixa Econômica Federal, 2011, p. 35-42. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109261240050.LivroCAIXA_C_0.pdf. Acesso em: 15 maio 2020.

PEREIRA, Evelyn M. Desenvolvimento desigual, “questão regional” e tendências contemporâneas. **Educação em foco**, Juiz de Fora, v. 24, n. 1, p. 239-268, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/edufoco/article/view/26036>. Acesso em: 13 mai. 2020.

PIRES, Murilo J. de S. **Uma sistematização da discussão sobre heterogeneidade industrial**. Um olhar para além das regiões brasileiras: o caso do Centro-Oeste brasileiro. Brasília: IPEA, dez. 2016 (Texto para discussão, n. 2257). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29109&Itemid=406. Acesso em: 26 jun. 2020.

PORSSE, Alexandre Alves; BISTAFÁ, Paulo Victor. Heterogeneidade Regional na Dinâmica Populacional Segundo Grupos Etários No Brasil, **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 16, n. 2, p. 380-392, mai./ago. 2020. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5517>. Acesso em: 20 jul. 2020.

RANGEL, Leonardo A. *et al.* Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. In: BARRETO, Ângela R. *et al.* (org.) **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise (Vinte anos da Constituição Federal), Brasília: IPEA, 2009, v. 1, n. 17, p. 15-37. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo_1.pdf. Acesso em: 31 maio 2020.

RODRIGUES, Alessandra M. G.; DE SOUSA, Eliane P.; DE BRITO, Marcos A. Eficiência dos gastos municipais em educação no nordeste brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 49, n. 1, p. 45-61, jan./mar. 2018. Disponível em: <https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/420/699>. Acesso em: 18 jul. 2020.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v. 14, p. 4-22, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263/11632>. Acesso em: 10 ago. 2020.

SAWAYA, Rubens R. Poder econômico, desenvolvimento e neoliberalismo no Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 39, p. 124-149, out. 2014. Disponível em: <https://www.revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/84>. Acesso em: 10 abr. 2020.

SILVA, Caio Jisman dos S. **O paradoxo do déficit da previdência dos servidores públicos do estado de Sergipe**: uma análise a partir do referencial do desenvolvimento econômico. 2018, 93f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Departamento de Economia, Universidade Federal de Sergipe, UFS, São Cristóvão, 2018. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1_eGhS8jPCpLu1h8uAKGB_mPcUMJLSyIu/view. Acesso em: 20 nov. 2019.

SILVA, Edna L. da. ; MENEZES, Estera M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3ª Ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001.

SILVA, Simone A. Interpretações sobre a origem das desigualdades regionais e da questão regional brasileira. In: XVI Encuentro de Geógrafos de América Latina, “Geografía viva desde el corazón de América Latina”, abr. 2017, La Paz. **Anais [...]** La Paz, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319929923_Interpretacoes_sobre_a_origem_das_de_sigualdades_regionais_e_da_questao_regional_brasileira. Acesso em: 13 maio 2020.

SIMÕES, Rodrigo. Sistematização do painel “Distribuição de renda – redução das disparidades regionais”. In: SIMÕES, Rodrigo; DINIZ, Célio Campolina; CANO, Wilson. **Desenvolvimento em debate 3** – Distribuição de renda: redução das disparidades regionais. BNDES, 2002, p. 225-238. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Livro/200212_48.html. Acesso em: 04 abr. 2020.

SOTTILI, Luciana; BRAGA, Juliana. A reforma da previdência e o aumento da exclusão social. **Revista Brasileira de Direito Social**, v. 1, n. 1, p. 65-81, jul. 2018. Disponível em: <http://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/7/5>. Acesso em: 20 jul. 2020.

SOUZA, Adenilson F. Celso Furtado: o dilema do subdesenvolvimento e o fator político na formação nacional. **Cadernos de História**, v. 12, n. 16, p. 64-85, 2011. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernoshistoria/article/view/1596>. Acesso em: 05 nov. 2019.

SOUZA, Nali de J. **Desenvolvimento Econômico**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1997.

THEIS, Ivo M. Do desenvolvimento desigual e combinado ao desenvolvimento geográfico desigual. **Novos Cadernos NAEA**, v. 12, n. 2, p. 241-252, dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/324/510>. Acesso em: 06 abr. 2020.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. **Human Development Report 2019**. Table 3 – Inequality-adjusted Human Development Index New York: UNDP, 2019. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2020.