



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA



CAIO ZARINO JORGE ALVES

DO ASSOCIATIVISMO À FINANCEIRIZAÇÃO:
previdência privada e fundos de pensão no território brasileiro

São Paulo
2023

CAIO ZARINO JORGE ALVES

DO ASSOCIATIVISMO À FINANCEIRIZAÇÃO:
previdência privada e fundos de pensão no território brasileiro

Versão corrigida

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Geografia Humana.

Orientador: Prof. Dr. Fabio Betioli Contel.

São Paulo
2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Aa Alves, Caio Zarino Jorge
 Do associativismo à financeirização: previdência
 privada e fundos de pensão no território brasileiro /
 Caio Zarino Jorge Alves; orientador Fabio Contel -
 São Paulo, 2023.
 383 f.

 Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e
 Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
 Departamento de Geografia. Área de concentração:
 Geografia Humana.

 1. Financeirização. 2. Fundos de pensão . 3.
 Previdência privada. 4. Geografia das finanças . I.
 Contel, Fabio, orient. II. Título.



ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA TESE

Termo de Anuência do orientador

Caio Zarino Jorge Alves

Data da defesa: 08/12/2022

Orientador: Prof. Dr. Fabio Betioli Contel

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento ao Sistema Janus e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 08/03/2023

Prof. Dr. Fabio Betioli Contel

ALVES, Caio Zarino Jorge. **Do associativismo à financeirização: previdência privada e fundos de pensão no território brasileiro.** 2023. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

Aprovado em 08 de dezembro de 2022

Banca Examinadora

Prof. Dr. Fabio Betioli Contel [Presidente]

Universidade de São Paulo (USP)

Prof^ª. Dr^ª. Maria Mónica Arroyo [Titular]

Universidade de São Paulo (USP)

Prof. Dr. Daniel de Mello Sanfelici [Titular]

Universidade Federal Fluminense (UFF)

Prof. Dr. Lício da Costa Raimundo [Titular]

Faculdades de Campinas (FACAMP)

Agradecimentos

Agradeço ao CNPq tanto pela bolsa regular de pesquisa de doutorado (Processo CNPq 142320/2017-0) quanto pelo financiamento do Doutorado Sanduíche no Exterior (SWE - Processo CNPq 205494/2018-8) na *Vrije Universiteit Brussel* (VUB-Bélgica) sob supervisão do Prof. Dr. David Bassens. À CAPES agradeço o financiamento do estágio de pesquisa (Processo n. 88881.141264/2017-01) na Universidad de Buenos Aires (UBA-Argentina) sob supervisão da Profa. Dra. Maria Laura Silveira por meio do Programa CAPES/CAPG-BA. Tais financiamentos foram fundamentais para a garantia das condições objetivas necessárias à realização desta pesquisa como um todo, na medida em que possibilitaram o desenvolvimento da investigação no país e a participação em dois grupos de pesquisa no exterior – com diferentes métodos, formas de trabalho e temáticas tratadas na geografia econômica, geografia urbana e, mais especificamente, na geografia das finanças.

Sou extremamente grato ao acompanhamento, apoio e incentivo dispensado por meu orientador Prof. Dr. Fabio Contel durante esta longa caminhada que se iniciou há mais de dez anos com o desenvolvimento de projeto de pesquisa vinculado ao PIBIC ainda na graduação. Seus estímulos, disponibilidade e leitura crítica foram decisivos para o desenvolvimento das investidas acadêmicas que compuseram esta trajetória – das quais a possibilidade de acompanhar e estabelecer diálogos com os grupos de pesquisa da Profa. Dra. María Laura Silveira na Universidad de Buenos Aires (UBA) e do Prof. Dr. David Bassens, vinculado à *Global Network on Financial Geography* (FinGEO), na *Vrije Universiteit Brussel* (VUB), são grandes exemplos.

Nestas duas experiências pude contar não apenas com a riqueza da imersão em formulações, práticas, métodos e abordagens teórico-metodológicas variadas, mas também com a gentil acolhida propiciada pela Prof. Dra. María Laura Silvera, pelo Prof. Dr. David Bassens e seus respectivos grupos de pesquisa. Agradeço imensamente o aceite e todas as iniciativas tomadas em meio a agendas intensas para que tais estágios tenham sido não apenas possíveis, mas, sobretudo, transcorridos com muita cordialidade. Para tais empreitadas, contei ainda com generosos apoios dos Profs. Drs. Mónica Arroyo (USP), Sandra Lencioni (USP) Perla Zusman (UBA) e Lucas Melgaço (VUB), aos quais também registro meu agradecimento.

Tanto em Buenos Aires quanto em Bruxelas tive a possibilidade de partilhar a diversidade de novas realidades também com brasileiros que, a partir da mesma condição de “migrante temporário”, constituíram redes de apoio, solidariedade e amizade: Aline Murillo, Aline Oliveira, Allan Queiroz, Camila Pucci, Carolina Ramos, Heder Rocha, Eudes Leopoldo, Gabriel Boraschi, Lucas Rosa e Marina Rossato. Do período na Argentina, a variedade de congressos, simpósios e charlas coincide com a efervescência cultural que possibilitou vivenciar o cotidiano portenho em seu sentido amplo – tanto naquilo que o particulariza quanto no que se aproxima da formação das metrópoles do terceiro mundo. Agradeço a colegas como Derlis Parserisas, Fernando González, Guillermo Schiaffino e Natalia Astegiano pela força e momentos compartilhados. Em Bruxelas, tive a sorte de ter Wojciech Kębłowski como parceiro de grupo de pesquisa e *flatmate* que, junto de Laura Martinez, Evenly Raquel e Noémi Lewest, propiciaram no acolhedor apartamento da Rue Defacqz um ambiente de companheirismo a partir do qual também fui apresentado às dinâmicas e contradições próprias desta cidade que atua como centro nevrálgico da União Europeia. O estranhamento inicial com uma paisagem que não me era habitual cedeu com base em um cotidiano humanizado: um dia chegava em casa e da caixa de som saía Rita Payés cantando Chico Buarque, em outro via uma edição francesa de Paulo Freire esquecida na mesa da sala e ao final da temporada estava em meio à neve na montanha conversando com uma colega norueguesa fã de Caetano Veloso sobre suas letras.

Sou muito grato à Universidade de São Paulo pelo rico ambiente de formulações, debates e projetos que seus espaços formais e informais de formação abrigam. A agenda intensa de palestras, mesas-redondas, colóquios, seminários e congressos com pensadores de todo o mundo sobre questões prementes da contemporaneidade se somam às atividades cotidianas em sala de aula e grupos de estudo para compor um denso, dinâmico e longo processo de formação acadêmica. Aos Profs. Drs. Armen Mamigonian, Fabio Contel, Leda Paulani, Mónica Arroyo e Ricardo Mendes pelos debates desenvolvidos durante as disciplinas que cursei ao longo do mestrado e do doutorado. Agradeço aos Profs. Drs. Daniel Sanfelici (UFF) e Mónica Arroyo (USP) pela leitura atenta e valiosíssimas contribuições apresentadas no exame de qualificação desta tese. Ao Prof. Dr. Lício Raimundo (FACAMP), pela disponibilidade e generosidade com que contribuiu para a pesquisa a partir de sua pesquisa e atuação como diretor de investimento de fundos de pensão.

Em meio às dificuldades que fazem parte da maturação da pesquisa, agradeço o apoio e constante troca de ideias sobre os processos vivenciados, em grande parte, conjuntamente com Wagner Nabarro, Carolina Pupo, Rafael Almeida e Rodolfo Rojas, assim como aos encontros realizados a partir do Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental (Laboplan) com Aninha, André Pasti, Antonio Gomes, Bruno Candido, Bruno Spadotto, Dhiego Medeiros, Fabio Brito, Fernanda Almeida, Igor Venceslau, Leonardo Carmo, Luciana Feitosa, Luciano Duarte, Marina Montenegro, Nelson Hernandez, Paul Clivilan, Raphael Curioso, Thiago Guerim e Victor Iamonti.

Desde a graduação até o doutorado, ter podido acompanhar defesas de teses e dissertações, cursar disciplinas e frequentar atividades em variados departamentos com extensas programações favoreceu o contato com diferentes campos do saber. Ao longo desta trajetória, a participação em organizações que buscavam debater e intervir na realidade imediata a qual se inserem também fundamentou uma dimensão importante desta formação – além da convivência prazerosa com pessoas que se tornaram amigas. Entre Centro Acadêmico de Geografia (CEGE), Diretório Central de Estudantes (DCE) e a Seção São Paulo da Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB-SP), guardo bons aprendizados aos quais agradeço a parceria de amigos como Caio Uehbe, Daniel Vasconcelos, Guilherme Sanches, Igor Alencar, Júlio Fonseca, Laís Uehbe, Lorena Izá, Marcela Dias, Maurício Costa, Maria Rita de Castro, Rodrigo Silva, Silvia Lopes Raimundo.

No decorrer deste amplo percurso, agradeço também as experiências, convivência e aprendizado na Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo (SEMPPLA), na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo (SMDU), na Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA) e na Editora do Brasil (EBSA).

Em todo este longo ciclo que culmina nesta tese defendida em 2022, contei com o apoio constante e incondicional de minha família desde a mudança para São Paulo para cursar a graduação em Geografia em 2006. Por isso agradeço aos meus pais, Edna e Helio, e minha irmã Nara. Agradeço à Santos, meu lugar, e aos amigos de lá que compartilharam e/ou compartilham esse gênero de vida composto por amenidades especialmente necessárias neste processo de escrita: André Mendes, Bruna Barbosa, Bryan Faustino, Caio Guerra, Caio Cobucci, Elis Godoy, João Cordeiro, Juliane Olivia, Manoel Araújo e Otávio Amato, Sarah Schissato.

Do associativismo à financeirização: previdência privada e fundos de pensão no território brasileiro

Resumo

A pesquisa teve como principal objetivo investigar as formas particulares pelas quais a ação dos fundos de pensão funcionaliza a atual configuração do modo capitalista de produção na dimensão do território brasileiro. Para tanto, recorremos à uma perspectiva de longa duração direcionada à análise sobre como diferentes entidades com funções previdenciárias se estruturam como sínteses, produtos e condições do território usado à cada diferente período. Como recursos metodológicos utilizamos principalmente a revisão bibliográfica, a sistematização de dados empíricos coletados em fontes documentais e a consideração de conteúdos normativos concernentes ao tema. Dessa forma, buscamos destacar como os processos de permanências e transformações das entidades previdenciárias ao longo dos anos se constituíram a partir da mediação entre, por um lado, a incidência dos vetores de cada modernização, e, por outro lado, as particularidades da base material do território e suas normas. Em um panorama que se inicia no associativismo e culmina nos fundos abertos e fechados de previdência privada, concluímos que: a) o desenvolvimento das entidades previdenciárias tem relação direta com o processo de urbanização do território, e de maior complexidade da divisão social e territorial do trabalho que se cria a partir da urbanização; b) o destaque para o Rio de Janeiro no controle dos ativos dos fundos de pensão indica o protagonismo das entidades patrocinadas por empresas públicas como particularidade deste setor em relação ao conjunto das finanças corporativas de natureza privada, que centralizam suas sedes em São Paulo; c) a recente ultrapassagem do total de ativos das entidades abertas pelas fechadas sinaliza uma financeirização da previdência no território.

Palavras-chave: fundos de pensão, previdência privada, topologia, financeirização.

From associativism to financialization: pension funds in the Brazilian territory

Abstract

In this research, our main objective was to investigate the particular ways in which the action of pension funds functionalizes the current configuration of the capitalist mode of production in the Brazilian territory. For that, we resort to a *longue durée* perspective aimed at analyzing how different entities with social security functions are structured as syntheses, products and conditions of used territory in each different period. As methodological resources our main methodological resources are bibliographic review, the systematization of empirical data collected in documentary sources and the consideration of normative content concerning the theme. In this way, we seek to highlight how the processes of permanence and transformation of social security entities over the years were constituted from the mediation between the incidence of the vectors of each modernization, on the one hand, and the particularities of the material base and its regulation, on the other hand. In a panorama that begins with associativism and culminates in personal and occupational pension funds, we conclude that: a) the development of social security entities is directly related to the process of urbanization of the territory and to a more complex social and territorial division of work that is created from urbanization; b) the emphasis on the city of Rio de Janeiro in the control of pension fund assets indicates the leading role of entities sponsored by public companies as a particularity of this sector in relation to the set of private corporate finance, which centralize their headquarters in São Paulo; c) the recent increase in the total assets of personal pension funds in relation to occupational pension funds signals a financialization of social security in the Brazilian territory.

Key-words: pension funds, private pension, topology, financialization

Índice de Tabelas

Tabela 1. Brasil: Distribuição das associações de auxílios mútuos e beneficentes (1882)	52
Tabela 2. Brasil: Distribuição das associações de auxílios mútuos e beneficentes (1917)	54
Tabela 3. Brasil: Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (1923-1933)	77
Tabela 4. Brasil: Associações de Beneficência Mutuária (1942).....	85
Tabela 5. Brasil: Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (1934-1951)	103
Tabela 6. Brasil: Distribuição dos conjuntos e unidades residenciais dos IAPs (1937-1945).....	105
Tabela 7. Brasil: Distribuição dos conjuntos e unidades residenciais dos IAPs (1946-1950).....	107
Tabela 8. Brasil: Distribuição dos conjuntos e unidades habitacionais dos IAPs (1951-1964).....	111
Tabela 9. Brasil: Concentração espacial dos conjuntos e unidades habitacionais dos IAPs, por região (1937-1964).....	114
Tabela 10. Brasil: Concentração espacial dos conjuntos e unidades habitacionais dos IAPs, por município (1937-1964).....	117
Tabela 11. Brasil: Receita dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (1944)	122
Tabela 12. Brasil: Despesa dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (1944)	124
Tabela 13. Brasil: Associados dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (1952-1957).....	126
Tabela 14. Brasil: aposentados dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (1952-1957).....	127
Tabela 15. Brasil: Pensionistas dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (1952-1957).....	128
Tabela 16. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (1976).....	159
Tabela 17. Brasil: Fundos de pensão por setor de empresa patrocinadora (1977)	164
Tabela 18. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (1977).....	165
Tabela 19. Brasil: Aplicação das reservas técnicas das entidades de previdência privada (1978)	170

Tabela 20. Brasil: Diretrizes para aplicações de entidades de previdência privada (1983)	173
Tabela 21. Brasil: Evolução do número de fundos de pensão (1977-1985)	177
Tabela 22. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (1985)	178
Tabela 23. Brasil: Fundos de pensão por setor de empresa patrocinadora (1985)	182
Tabela 24. Brasil: Estimativa de aplicações do Fundo Nacional de Desenvolvimento (1987)	186
Tabela 25. Brasil: Diretrizes para aplicações de entidades de previdência privada (1994)	196
Tabela 26. Brasil: Participação dos fundos de pensão em privatizações, por setor (US\$ milhões)	201
Tabela 27. Brasil: Participação dos fundos de pensão na privatização de empresas siderúrgicas via PND (em US\$ milhões)	202
Tabela 28. Brasil: Participação dos fundos de pensão na privatização de empresas mineração via PND (em US\$ milhões)	204
Tabela 29. Brasil: Participação dos fundos de pensão na privatização de empresas elétricas via PND (em US\$ milhões)	206
Tabela 30. Brasil: Participação dos fundos de pensão na privatização de empresas petroquímicas via PND (em US\$ milhões)	206
Tabela 31. Brasil: Participação dos fundos de pensão na privatização de empresas portuárias via PND (em US\$ milhões)	207
Tabela 32. Brasil: Participação dos fundos de pensão na privatização de empresas ferroviárias via PND (em US\$ milhões)	208
Tabela 33. Brasil: Participação dos fundos de pensão na privatização de empresas outras via PND (em US\$ milhões)	208
Tabela 34. Brasil: Indicadores Macroeconômicos (1991-2001)	244
Tabela 35. Brasil: Evolução dos ativos dos fundos de pensão em relação ao PIB, em R\$ milhões (1990-2000)	246
Tabela 36. Brasil: Origem das reservas dos fundos de pensão, em R\$ milhões (1995-2000)	247
Tabela 37. Brasil: Carteira consolidada dos fundos de pensão, em R\$ milhões (1990-2000)	249
Tabela 38. Brasil: Evolução das cidades-sede de fundos de pensão (1977-2000)	250
Tabela 39. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (2000)	256

Tabela 40. Brasil: Evolução dos ativos dos fundos de pensão em relação ao PIB, em R\$ bilhões (2001-2010).....	282
Tabela 41. Países selecionados: ativos de fundos de pensão como porcentagem do PIB (2006-2010)	284
Tabela 42. Brasil: Indicadores Macroeconômicos (2000-2010)	285
Tabela 43. Brasil: Carteira consolidada dos fundos de pensão, em milhões (2000-2010)	287
Tabela 44. Países selecionados: Alocação dos investimentos dos fundos de pensão por países selecionados em 2010	288
Tabela 45. Brasil: Alocação de investimentos por tipo de plano (2010).....	289
Tabela 46. Brasil: Participação de cada tipo de patrocínio (2010).....	292
Tabela 47. Brasil: Origem das reservas dos fundos de pensão (2005-2010).....	294
Tabela 48. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (2010).....	296
Tabela 49. Brasil: Maiores fundos de pensão em 2010	303
Tabela 50. Brasil: Indicadores Macroeconômicos (2010-2020)	319
Tabela 51. Brasil: Evolução dos ativos dos fundos de pensão em relação ao PIB, em bilhões R\$ (2011-2022)	326
Tabela 52. Países selecionados: ativos de fundos de pensão como porcentagem do PIB (2011-2020)	327
Tabela 53. Brasil: Evolução dos ativos das EAPC e das EFPC (2011-2022)	328
Tabela 54. Brasil: Carteira consolidada dos fundos de pensão, em R\$ milhões (2010-2022).....	332
Tabela 55. Países selecionados: alocação dos investimentos dos fundos de pensão (2020)	334
Tabela 56. Brasil: Alocação de investimentos por tipo de plano em 2022	335
Tabela 57. Brasil: Participação de cada tipo de patrocínio (2022).....	336
Tabela 58. Brasil: Evolução recente das cidades-sede de fundos de pensão (2010-2022)	337
Tabela 59. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (2022).....	339
Tabela 60. Brasil: Evolução da topologia dos fundos de pensão por região, em % (1977-2022).....	345
Tabela 61. Brasil: Maiores fundos de pensão em 2022	347
Tabela 62. Brasil: Dez maiores gestores de fundos de pensão patrocinados por empresas públicas (2018)	353

Tabela 63. Brasil: Distribuição dos gestores de fundos de pensão patrocinados por empresas públicas (2018)	354
Tabela 64. Brasil: Dez maiores gestores de fundos de pensão patrocinados por empresas privadas (2018).....	357
Tabela 65. Brasil: Distribuição dos gestores de fundos de pensão patrocinados por empresas privadas (2018).....	359
Tabela 66. Brasil: Benefícios do Regime Geral de Previdência Social (jul/2020).....	362

Índice de quadros

Quadro 1. Brasil: Estruturação e expansão da cobertura das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs).....	75
Quadro 2. Brasil: Estruturação e expansão dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs)	94
Quadro 3. Brasil: Caracterização das EFPP e EAPP (1977)	151
Quadro 4. Brasil: Diretrizes para aplicações de entidades de previdência privada (1987)	187
Quadro 5. Brasil: Regimes de previdência social em 2022	226
Quadro 6. Principais Investimentos Alternativos dos fundos de pensão.....	307

Índice de organogramas

Organograma 1. Brasil: Enquadramento institucional dos fundos de pensão/EFPP (1978)	154
Organograma 2. Brasil: Enquadramento institucional das EAPP (1978).....	155
Organograma 3. Brasil: Estrutura previdenciária estabelecida pela Constituição de 1988	225
Organograma 4. Círculo de cooperação para gestão dos fundos.....	236
Organograma 5. Brasil: Diretrizes de aplicações dos fundos de pensão em 2003	267

Índice de mapas

Mapa 1. Brasil: Distribuição das associações de auxílios mútuos e beneficentes (1882)	53
Mapa 2. Brasil: Distribuição das associações de auxílios mútuos e beneficentes (1917)	55
Mapa 3. Brasil: Associações de Beneficência Mutuária (1942).....	87
Mapa 4. Brasil: Distribuição das unidades residenciais dos IAPs (1937-1945).....	106
Mapa 5. Brasil: Distribuição das unidades residenciais dos IAPs (1946-1950).....	108
Mapa 6. Brasil: Distribuição das unidades residenciais dos IAPs (1951-1964).....	112
Mapa 7. Brasil: Concentração espacial das unidades habitacionais dos IAPs, por município (1937-1964).....	118
Mapa 8. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (1976).....	160
Mapa 9. Brasil: distribuição dos fundos de pensão (1977)	166
Mapa 10. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (1985).....	180
Mapa 11. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (2000).....	257
Mapa 12. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (2010).....	298
Mapa 13. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (2022).....	341
Mapa 14. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão, por sede (2015)	349
Mapa 15. Brasil: Distribuição dos administradores de fundos de pensão, por ativos (2015)	350
Mapa 16. Brasil: Distribuição dos gestores de fundos de pensão de empresas públicas, por sede (2018).....	355
Mapa 17. Brasil: distribuição dos gestores de fundos de pensão de empresas públicas, por patrimônio (2018).....	356
Mapa 18. Brasil: Distribuição dos gestores de fundos de pensão de empresas privadas, por sede (2018).....	360
Mapa 19. Brasil: Distribuição dos gestores de fundos de pensão de empresas privadas, por sede (2018).....	361

Sumário

Introdução.....	21
Capítulo 1 – Confrarias e montepios: formas-conteúdo previdenciárias precedentes ao Estado republicano	29
1.1 - Espaço derivado e a atrofia dos vínculos associativos no Brasil Colônia.....	29
1.1.1 - O incipiente quadro urbano: confrarias, auxílio mútuo e catequização	33
1.1.2 - Confrarias como produtos urbanos	36
1.1.3 - Confrarias como condição do desenvolvimento urbano	38
1.2 - Auxílio mútuo e montepios: agentes previdenciários do Brasil Império	39
1.2.1 - Trabalho livre e a diversidade de associativismos	42
1.2.2 - Montepios: intersecção entre finanças e previdência	46
1.2.3 - Regulação estatal: dimensão econômica do associativismo	48
1.2.4 - Distribuição, composição e ação do setor no processo de mecanização do território	51
1.2.5 - Declínio do associativismo com caráter previdenciário.....	64
Capítulo 2 – Mecanização do território e serviços previdenciários sob influência estatal: CAPs, IAPs e INPS	67
2.1 - As Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) na gênese dos serviços previdenciários sob atuação estatal no século XX.....	68
2.1.1 - O ganho de abrangência e complexidade das CAPs	74
2.1.2 - CAPs: permanências e rupturas no desenvolvimento dos serviços previdenciários.....	83
2.2 - Os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs): unificação previdenciária por categoriais profissionais	89
2.2.1 - Constituição dos IAPs no território: categorias contempladas, forma de custeio tripartite e o advento da carteira imobiliária	91
2.2.2 - A topologia do financiamento habitacional dos IAPS em três tempos: 1937-1945, 1946-1950, 1951-1964	102

2.2.3 - Carteira imobiliária nas tramas da rede urbana: centralidade da metrópole carioca.....	113
2.2.4 - Dinâmica dos IAPs na urbanização brasileiras: receitas, despesas e demografia interna das entidades previdenciárias	120
2.2.5 - Transição para um sistema previdenciário centralizado nacionalmente ...	128
2.3 - Os caminhos para um sistema previdenciário universal, unificado e padronizado	130
2.3.1 - Lei Orgânica da Previdência Social e a padronização dos benefícios	135
2.3.2 - Centralização do regime ditatorial e a unificação do sistema sob a criação do INPS	137
2.3.3 - Reforma Financeira e criação do BNH: rearranjo da interface previdência-financeira-financiamento habitacional	140
Capítulo 3 – A institucionalização dos fundos de pensão: da diversificação de carteiras às privatizações dos anos 90	149
3.1 - A gênese dos fundos de pensão pela regulamentação da previdência privada no país.....	149
3.1.1 - Previdência privada: entidades abertas e fechadas.....	153
3.1.2 - Composição e topologia dos fundos de pensão no contexto de sua institucionalização	157
3.1.3 - Normatização inicial dos investimentos dos fundos de pensão	168
3.1.4 - Topologia dos fundos de pensão nos anos de 1980	176
3.1.5 - Processo constituinte e eleições diretas: previdência entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo.....	188
3.2 - De Collor à FHC: os fundos de pensão sob o neoliberalismo.....	194
3.2.1 - Programa Nacional de Desestatização e a participação dos fundos de pensão	200
3.2.2 - Do advento dos planos de contribuição definida à emergência do sindicalismo de fundos de pensão.....	209
3.2.3- Reforma da previdência de FHC e nova regulamentação da previdência privada	217

3.2.4 - Externalização da gestão dos fundos de pensão e os determinantes institucionais da decisão de investimentos	232
3.2.5 - A ação dos fundos de pensão no contexto de estabilização monetária, liberalização e desregulamentação financeira	242
3.2.6 - Topologia dos fundos de pensão nos anos de 1990: primazia da metrópole informacional de São Paulo	250
Capítulo 4 – Fundos de pensão no século XXI: de <i>funding</i> para o crescimento inclusivo à proeminência dos fundos abertos de previdência	259
4.1 - Fundos de pensão no Lulismo: o financiamento de longo prazo da atividade produtiva.....	260
4.1.1 - Novo marco regulatório dos fundos de pensão: modernização da gestão e financiamento de longo prazo.....	265
4.1.2 - A Reforma da Previdência do Governo Lula	274
4.1.3 - A ação dos fundos de pensão sob o governo Lula	282
4.1.4 - Topologia das entidades fechadas de previdência complementar nos anos 2000	294
4.1.5 - Protagonismo dos fundos patrocinados por empresas públicas e os investimentos estruturados	302
4.2 - A previdência privada sob a instabilidade política e econômica da última década: da Agenda FIESP à austeridade	314
4.2.1 - Proeminência da previdência privada aberta e canalização dos ativos dos fundos de pensão para renda fixa	325
4.2.2 - Topologia contemporânea dos fundos de pensão: proeminência do controle da metrópole carioca sobre os ativos do setor	336
4.2.3 - Divisão social do trabalho financeiro: topologia dos gestores de fundos de pensão	351
4.2.4 - Capilaridade, caráter redistributivo e efeito anti-cíclico: reafirmação dos atributos da previdência pública em meio a pandemia de covid-19.....	361
Considerações finais	367
Referências bibliográficas	372

Introdução

Ao menos a partir da última virada de século, o incremento dos “motivos financeiros, mercados financeiros, atores financeiros e instituições financeiras” (EPSTEIN, 2005, p. 3) que caracterizam a atual configuração do modo de produção como “financeirização” foi acompanhado pela crescente importância dos investidores institucionais.

Além das companhias de seguros e dos fundos mútuos, os fundos de pensão emergem na transição do fordismo articulado ao Estado de Bem-estar social para um regime de acumulação financeirizado, derivado do rompimento das diretrizes estabelecidas pelo Acordo de Bretton Woods a partir de processos conjuntos de liberalização e desregulação econômica mundial. Estes processos tiveram impactos tanto na reestruturação produtiva quanto nas dinâmicas de acumulação por espoliação ou despossessão¹ (HARVEY, 2003 [2013]), registradas pela esfera da “reprodução das relações sociais de produção” (LEFEBVRE, 2008, p. 48).

Diante da transversalidade da relação credor-devedor na conformação do atual período enquanto “economia da dívida” (LAZZARATO, 2013, p. 51), a previdência privada aparece aos indivíduos como alternativa ao processo de externalização dos custos e riscos envolvidos na reprodução da força de trabalho. A anunciada incapacidade orçamentária estatal em manter sistemas públicos de seguridade social se soma à difundida impossibilidade das contas públicas financiarem projetos de infraestrutura e habitação para a população. Estes processos conformam um cenário em que se impõe

¹ Harvey se baseia principalmente nas formulações de Karl Marx, Rosa Luxemburgo e Hannah Arendt para apresentar o conceito de acumulação por espoliação (ou despossessão), segundo o qual os processos de opressão, desapropriação e pilhagem apontados por Marx como “pecado original” da acumulação primitiva de capital se revelam como permanências, como forças contínuas da geografia histórica da acumulação de capital. “Como parece estranho qualificar de ‘primitivo’ ou ‘original’ um processo em andamento”, Harvey ([2003] 2013, p. 120-121) propõe caracterizar tais mecanismos que abrem novas fronteiras para a acumulação de capital como acumulação por espoliação (ou despossessão). Ou seja, Harvey (2014, p. 232) sugere que “o valor criado na produção pode ser recuperado dos trabalhadores em benefício da classe capitalista” não só pela via direta do circuito produtivo, mas também por meio dos circuitos comercial e monetário – estes dois últimos mais vinculados à esfera da “reprodução das relações sociais de produção” (LEFEBVRE, 2008, p. 48).

como imperiosa a transferência para mecanismos de mercado de serviços até então públicos, como os de saúde e de benefícios previdenciários (incluindo a aposentadoria).

Além de solucionar a problemática dos propalados déficits previdenciários – enquanto potencialmente constitui poupanças passíveis de sanarem gargalos representados pela escassez de financiamento de longo prazo para habitação e atividades produtivas –, essa “acumulação financeira produzida pela institucionalização da poupança levou, então, em ampla medida, ao crescimento da demanda de aplicação em ativos financeiros” (SAUVIAT, 2005, p. 117); ou, em outros termos, em uma disparada da “oferta de capitais à procura de investimentos líquidos” (FARNETTI, 1998, p. 188).

Na medida em que se formam por meio da convergência de enormes massas de recursos, a consolidação dos fundos de pensão nos países centrais (especialmente anglo-saxões) passou a ter repercussões significativas por todo o mundo. Além de se constituírem como referência para a implementação da transição do modelo de previdência pública para privada em outros países, os próprios fluxos e aportes dessas massas de capitais pelo mundo passaram a impactar direta ou indiretamente as economias nacionais. Baseado nestes processos, Clark (2000) denominou o atual período como “*pension fund capitalism*”.

Embora o movimento da realidade concreta que alçou as finanças à variável-chave do atual período tenha sido acompanhado por um crescente interesse acadêmico pelo processo de financeirização², tais fenômenos “permaneceram subanalisados para o contexto das economias em desenvolvimento e emergentes”³ (BONIZZI; GUEVARA, 2019, p. 58). Esta defasagem se verifica também no campo mais específico da geografia

² O aumento das pesquisas sobre financeirização em geral pode ser medido a partir do dado levantado por Engelen (2008, p. 12) de que em 2008 o número de artigos e livros cujos termos “financialis/zation” constavam em seus títulos era de cerca de 1.700 na plataforma google scholar, enquanto em 2021 já encontramos aproximadamente 4.700. Outras plataformas de indexação servem de base para mensurar essa mesma crescente importância do tema da financeirização em publicações científicas; é o caso, por exemplo, das 1.691 publicações que mencionavam o termo financeirização em inglês, espanhol ou português entre seus títulos, resumos e palavras-chave na base Scopus, da Elsevier, entre 1992 e 2017 (PALLUDETTO, FELIPINI, 2019). Já no campo mais específico da geografia das finanças, Gibadullina (2021, p. 151) identificou análises sobre a financeirização em 440 artigos publicados em inglês entre 1986 e 2019 por periódicos de geografia e estudos urbanos catalogados no Web of Science Core Collection e cujo assunto cita os termos “*finance*” ou “*financial*”.

³ “They have remained nevertheless under-analysed in the context of developing and emerging economies” (BONIZZI; GUEVARA, 2019, p. 58).

das finanças, onde a análise mais detida dos processos e mecanismos de financeirização do “Sul Global está quase completamente ausente”⁴ (GIBADULLINA, 2021, p. 151).

Se é verdade que corroboramos as premissas de que “a financeirização não é um processo uniforme” e que os mercados de capitais na periferia e semi-periferia da economia-mundo apresentam seu “limitado desenvolvimento e sofisticação” como uma de suas particularidades, também ratificamos que “os fundos de pensão têm sido fundamentais para moldar a financeirização nestes países”⁵ (BONIZZI; GUEVARA, 2019, p. 58). Apesar disso, a “relação entre a concentração de fundos e regiões do país” (JARDIM, 2007, p. 250) – ou, em termos mais gerais, entre os fundos de pensão como produto e condição do território usado – parece ter permanecido como objeto de análises sistemáticas ainda por se realizarem.

A partir de tais lacunas, e amparados pelo campo mais específico da geografia das finanças, o objetivo central desta investigação foi *analisar os fundos de pensão enquanto formas-conteúdo que funcionalizam na dimensão da formação socioespacial brasileira a atual configuração do modo capitalista de produção*. Para tanto, tivemos como princípio de método transversal a este trabalho o entendimento de que “através do espaço, a história se torna, ela própria, estrutura, estruturada em formas. E tais formas, como formas-conteúdo, influenciam o curso da história, pois elas participam da dialética global da sociedade” (SANTOS, [1978] 2004, p. 189). Neste sentido, buscamos reconstituir como as esferas das finanças, da previdência e do desenvolvimento urbano se entrelaçaram ao longo da conformação do território usado brasileiro, assumindo feições particulares que, a cada período, sintetizam atributos específicos da base material ao mesmo tempo em que agem e repõem os termos de seu dinamismo.

Dessa maneira, adotamos uma perspectiva de longa duração para analisar “como contextos geograficamente específicos mediam processos de financeirização”⁶ (LEE et. al, 2009, p. 736), tendo como premissa que a “financeirização é essencialmente um

⁴ “Global South is almost completely absent in the subfield” (GIBADULLINA, 2021, p. 155)

⁵ “Financialisation is not a uniform process, and despite the limited development and sophistication of capital markets, pensions funds have been key in shaping financialisation in these countries” (BONIZZI; GUEVARA, 2019, p. 58).

⁶ “How geographically specific contexts mediate processes of financialization” (LEE et. al, 2009, p. 735-736).

processo de desenvolvimento geograficamente desigual”⁷ (CHRISTOPHERSON; MARTIN; POLLARD, 2013, p. 352). Como resultado, entendemos a constituição do setor dos fundos de pensão no território brasileiro a partir das mediações entre: 1. os vetores da totalidade abstrata – representada pela financeirização enquanto configuração atual do modo capitalista de produção; e 2. os dados da base material e dos conteúdos normativos que são herdados de modernizações pretéritas e, assim, repercutem sobre a estruturação atual da previdência privada fechada.

Em uma perspectiva processual, que evidencia transformações e permanências a cada modernização, esta tese se inicia pela análise das confrarias e irmandades leigas enquanto entidades com funções previdenciárias que ainda no Brasil Colônia articulavam a forte presença da religiosidade ao provimento de reservas a serem destinadas ao trabalhador (quando de sua inatividade). Ainda no primeiro capítulo serão investigadas as sociedades de auxílios mútuos e os montepios criados no contexto do Brasil Império como resultado da separação entre os serviços previdenciários e a esfera religiosa. Embora agora explicitassem o traço distintivo de estarem sob forte influência do ideário liberal (em vez do religioso anteriormente predominante), tais entidades mantiveram como característica herdada das configurações precedentes seu caráter apartado da estrutura estatal. Destacaremos também que tais entidades com funções previdenciárias já se relacionavam em seus contextos específicos com atividades financeiras (via empréstimos a participantes e pela canalização de recursos para títulos de dívida) e de desenvolvimento urbano e regional (principalmente via financiamento habitacional).

No Capítulo 2 debateremos a constituição das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) na primeira metade do século XX como ponto de partida para uma crescente participação estatal no arranjo previdenciário. Em meio ao processo de industrialização e urbanização brasileira, as Caixas de Aposentadorias e Pensões (doravante, CAPs) foram regulamentadas como entidades previdenciárias vinculadas às empresas empregadoras e direcionadas aos trabalhadores – desde que o ramo produtivo obtivesse autorização para tal iniciativa. Já os Institutos de Aposentadoria e Pensões (doravante, IAPs) demarcaram avanços importantes ao se apresentarem como entidades previdenciárias organizadas a partir de

⁷ “Financialisation is quintessentially a process of geographically uneven development” (CHRISTOPHERSON; MARTIN; POLLARD, 2013, p. 352).

categorias profissionais nacionais e com maior participação estatal registrada não apenas pela regulação e fiscalização, mas também como parte de um sistema de custeio tripartite para o qual contribuía os empregadores e os trabalhadores.

Os setores produtivos contemplados por tais entidades previdenciárias refletiam, a um só tempo, dois processos: 1. atividades econômicas com importante dinamismo para o uso do território a cada período; e 2. categorias profissionais mais organizadas institucionalmente. No caso das CAPs, o exemplo mais paradigmático pode ser o daquelas vinculadas aos trabalhadores de empresas ferroviárias, enquanto em relação aos IAPs, destacam-se os trabalhadores da indústria e do setor bancário em ascensão. Embora já houvesse tido diferentes formas de rentabilizar as poupanças geradas pelas entidades com função previdenciária nos períodos anteriores, os IAPs representaram um salto de organização e sistematicidade neste sentido. A regulamentação da carteira imobiliária deste setor estruturou um dos primeiros mecanismos sistemáticos de produção e financiamento habitacional, ainda que de forma direcionada apenas aos seus participantes dos IAPs.

No bojo dos processos de centralização política desencadeados pelo regime militar, em meados da década de 1960 o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) foi criado por meio da padronização dos benefícios e unificação administrativa das estruturas até então representadas pelos IAPs. Este marco é importante para assentar pela primeira vez as bases de um sistema previdenciário público, mas, assim como o observado pelas transições de estruturas previdenciárias anteriores, não representou o fim da atuação de entidades previdenciárias com caráter mais privado – como os montepios e as caixas de aposentadoria.

Com ação sem plena previsão legal até o final da década de 1970, é apenas a partir de 1977 que a previdência privada é regulamentada por meio das entidades fechadas (fundos de pensão) e abertas. Enquanto as entidades abertas não se constituíam de modo a oferecer produtos e instrumentos financeiros muito distintos do conjunto apresentado pelo mercado de capitais, os fundos de pensão detinham a particularidade de seus passivos terem um caráter de longo prazo, atribuído pelo tempo de trabalho necessário até a aposentadoria dos trabalhadores.

No Capítulo 3 será analisado como esta característica definidora faz dos fundos de pensão um setor peculiar do sistema financeiro, na medida em que se apresenta com

potencial para atuar na resolução da demanda reprimida por financiamento de longo prazo da atividade produtiva na economia nacional. Desde sua regulamentação, diversas normas foram emitidas para enquadrar os investimentos dessas instituições, de modo que se prezasse por uma diversificação das carteiras e se superassem a centralidade da destinação inercial de recursos para classes de ativos mobilizadas historicamente pelos tipos de entidades previdenciárias que precederam os fundos de pensão – como os ativos associados ao setor imobiliário, aos empréstimos para participantes e aos títulos de dívida pública operados pelos IAPs, CAPs, montepios e sociedades de auxílios mútuos.

Após uma primeira década de adequações e estabelecimento das bases do setor, a década de 1990 foi marcada pela inserção brasileira na onda global de implementação de reformas para liberalização e desregulação econômica. Neste contexto, embora a inclinação da gestão federal sinalizasse para uma maior participação das entidades abertas de previdência privada (em detrimento da previdência pública, em vias de ser reformada), os fundos de pensão detiveram protagonismo no intenso processo de privatizações de empresas estatais de grande porte neste período. Devido à massa de recursos aglutinada, os fundos de pensão também de empresas estatais de grande porte garantiam a solvência dos leilões ao atuarem na compra de participação em diversas operações de alienação, operadas via Programa Nacional de Desestatização (de Collor à Fernando Henrique Cardoso).

Se os fundos de pensão patrocinados por empresas estatais de grande porte já tinham protagonismo no setor devido ao seu histórico mais antigo e maior contingente de participantes (como o Previ do Banco do Brasil, o Petros da Petrobrás, o Funcef da Caixa Econômica Federal, o Valia da Companhia Vale do Rio Doce, entre outros), o ciclo de privatizações impulsionou tal concentração de ativos, de modo que Datz (2013) denominou o modelo brasileiro como “*pension funds developmentalism*” em detrimento do “*pension fund capitalism*” a que Clark (2000) se referiu para caracterizar a realidade de países anglo-saxões.

Isso porque a concentração de ativos nos fundos com patrocínio público dotava tais entidades de maior capacidade de efetivar sua condição *sui generis* de destinar ao menos parte dos recursos da carteira para o financiamento de longo prazo de atividades produtivas vinculadas à projetos de desenvolvimento nacional. No Capítulo 4 será analisado como tal potencialidade ganhou impulso a partir da gestão do presidente Lula (2003-2011). Neste período, a atuação conjunta de órgãos estatais como a

Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) e de instituições financeiras como o BNDES engendrou um ambiente institucional particular. Derivado deste novo arranjo, foi estimulado o desenvolvimento de produtos e instrumentos financeiros relacionados à atividade produtiva, com rentabilidade, segurança e liquidez atrativa perante as altas taxas de juros que induziam a alocação de recursos do setor nos ativos de renda fixa. Esta operacionalização dos fundos de pensão tinha consonância com o modelo defendido pelo governo federal de crescimento inclusivo por meio de investimentos públicos, políticas de valorização do salário-mínimo, de redistribuição de renda e dinamização do mercado interno de consumo como disparadores de circuitos virtuosos de geração de emprego e renda.

Diante destas particularidades na conformação dos fundos de pensão no território brasileiro, a topologia destes agentes também revela especificidades do setor em relação ao quadro geral da ação dos investidores institucionais. Quando tratamos da distribuição das entidades fechadas de previdência privada no território, vemos que é a metrópole do Rio de Janeiro que concentra o controle dos ativos do setor expresso pela presença de sedes que detêm massas elevadas de capitais sob orientação de seus Conselhos de Administração. Ainda que exista o fenômeno crescente de terceirização da gestão das carteiras para consultores e bancos especializados, são justamente os fundos de maior porte (e, no geral, patrocinados por empresas públicas) que podem administrar internamente ao menos parte de seus ativos – especialmente aquela voltada para investimentos alternativos e projetos estruturados. São Paulo segue detendo a maior quantidade de sedes em sua estrutura urbana, especialmente aquelas patrocinadas por empresas privadas; porém devido ao peso relativo deste segmento ser inferior àquele concentrado especialmente no Rio de Janeiro, esta fica atrás da metrópole carioca no critério de ativos.

Diante da substituição dos investimentos públicos pelas desonerações e concessões enquanto expressão da mudança da política econômica do governo de Dilma Roussef (2012-2018), o modelo de atuação dos fundos de pensão ensejado ao longo do governo Lula perde força. Esta nova realidade, somada à impossibilidade de manutenção da tendência de baixa das taxas de juros, marcou o momento inicial de um período de longa instabilidade política e econômica no país. A implementação em intensidade crescente de agenda de austeridade fiscal a partir de 2015 completou o quadro em que foi

totalmente desarticulada a perspectiva estratégica de ação dos fundos de pensão como formadores de *funding* ao desenvolvimento do país.

Na segunda metade da década de 2010, medidas como o Teto de Gastos, a Reforma Trabalhista e a Reforma da Previdência impuseram condições de instabilidade nos vínculos empregatícios, com efeitos tanto sobre o custeio da previdência pública quanto sobre o crescimento dos fundos de pensão. Neste cenário, a previdência privada aberta de recorte mais “curtoprazista” – e com perfil associado a produtos financeiros comuns – se apresentou como alternativa à obstacularização do acesso à benefícios de aposentadoria via previdência pública ou fundos de pensão; assim, seus ativos ultrapassaram os do setor da previdência privada fechada ao final da década. Neste quadro, parece se completar uma transição dos serviços previdenciários erigidos pelo associativismo para a predominância de entidades vinculadas à financeirização, ainda que “incipiente” (SANFELICI, 2013, p. 29) ou “de baixa intensidade” (CONTEL, 2020, p. 151) do território nacional.

No trajeto acima descrito buscamos, portanto, contemplar “a necessidade de incorporar as finanças no centro da análise da geografia econômica, ao mesmo tempo em que destacando a necessidade da perspectiva geográfica para informar o debate sobre financeirização”⁸ (SOKOL, 2013, p. 501-502). Em uma perspectiva de longa duração, tentamos sublinhar as particularidades da dimensão espacial no processo de financeirização ao mesmo tempo em que identificamos diferentes aspectos particulares que financeirização assume por meio das dinâmicas do território usado brasileiro – na periferia da economia-mundo.

⁸ “The need to embed finance in the heart of economic geography analysis while also highlighting the need for geographical perspective to inform the debate on financialization” (SOKOL, 2013, p. 501-502).

Capítulo 1 – Confrarias e montepios: formas-conteúdo previdenciárias precedentes ao Estado republicano

Neste primeiro capítulo apresentaremos algumas características principais pelas quais as entidades com funções previdenciárias se constituíam e atuavam no território ainda sob nosso período colonial e, em seguida, no Brasil Império.

Na medida em que tais entidades assimilam e repõem atributos da sociedade em que se inserem, veremos que durante nossa fase colonial a adoção de mecanismos de proteção social derivava em linhas gerais da caridade e filantropia. Marcada pela forte incidência de práticas e instituições religiosas, da adoção do trabalho compulsório e do sentido extravertido da produção, tal sociedade produziu entidades que articulavam o culto a santos católicos com o oferecimento de ajuda para seus membros diante de casos como de doença, viuvez e de realização de velório e sepultamento. Aqui, a própria sede das entidades associava-se a instalações religiosas, e seu desenvolvimento representava, a um só tempo, condição e produto do quadro urbano da época.

Apenas a partir da segunda metade ao final do século XIX é que a perspectiva do fim do trabalho escravo – com a consolidação do trabalho livre – é acompanhada por uma maior pujança urbana a partir de infraestruturas e serviços financiados por meio da absorção de capitais excedentes de países centrais, pela diversificação de ofícios e pelo estabelecimento de ferrovias para exportação de café. Neste contexto, as entidades com funções previdenciárias passam por certa “secularização”, mas seguem organizadas por grupos sociais independentes e descolados de um rígido enquadramento institucional. Aqui multiplicam-se as sociedades beneficentes, as sociedades de auxílio mútuo e os montepios. Enquanto as primeiras sociedades mencionadas destinam-se ao socorro de terceiros despossuídos de recursos, as segundas preveem uma ação comunitária mais ampla direcionada para seus próprios membros e os últimos se apresentam já como uma espécie de “seguro” derivado de mecanismos de mercado.

1.1 - Espaço derivado e a atrofia dos vínculos associativos no Brasil Colônia

Conforme identificou Caio Prado Júnior ([1973] 2011), os pilares básicos da sociedade, da economia e do território do Brasil Colônia são compostos pela escravidão, pela monocultura e pelo latifúndio exportador. De maneira geral, essa tríade se conforma

por meio de determinações verticais emanadas pela ordem social e política proveniente da Coroa portuguesa que, a fim de viabilizar seus interesses econômicos, subordina as relações sociais e a base material da colônia à metrópole lusitana.

De forma transversal, as implicações mais profundas dessa dominação externa sobre o contexto interno se expressam pela imposição de relações de trabalho e pela instalação de infraestruturas que, em conjunto, são moldados por demandas de ganhos comerciais não originadas no quadro de vida próprio e endógeno da colônia. Esse uso e ocupação do território nas chamadas “colônias de exploração” é, portanto, permeado por uma integração subordinada na divisão internacional do trabalho.

Traço marcante da denominada periferia e semi-periferia do sistema mundo (WALLERSTEIN, 1974), a gênese⁹ das configurações territoriais conformadas por interesses não-autóctones devido à integração desigual nos fluxos internacionais que pautam a dominação do período da colonização é traço comum à diferentes formações socioespaciais hoje enquadradas como parte do “Sul Global”.

Esse caráter de subordinação não se resume unicamente à dimensão material que compõe as benfeitorias, as instalações de cultivo, extração e processamento, as habitações, as vias de circulação de pessoas e mercadorias e, enfim, o conjunto de equipamentos técnicos que passam a se sobrepor (ainda que pontualmente) ao meio natural no território das colônias. Vinculadas inerentemente a essa esfera da base material, há um conjunto de ações, intenções e relações sociais que animam as infraestruturas e, assim, também se realizam, em última instância, por determinações exógenas ao contexto local.

Tratam-se, mais precisamente então, de “espaços derivados” (SANTOS, [1975] 2004) na medida em que objetos técnicos e ações se relacionam reciprocamente na consolidação e realização nos territórios da colônia de determinações e sentidos produzidos pelas metrópoles (localizadas no continente europeu). Ao mesmo tempo em que demarca o período específico colonização, essa dependência assume outras feições e

⁹ Por um lado, há a identificação de gêneros de vida (LA BLACHE, [1921] 1954) específicos a partir da conjugação particular entre os atributos de solo, clima e relevo sobre os quais os grupos sociais do entorno imediato agem por meio de desenvolvimentos técnicos enquanto processos endógenos que acabam por fundamentar o conceito clássico de “região” europeia. Por outro lado, nessa outra parte do mundo atualmente denominada de “Sul Global” a lógica extravertida que permeia a dotação de infraestrutura na base material do território desde o século XVI representa desde então a conformação de uma “paisagem derivada” (SORRE, 1961, p. 320).

se constitui também em permanência nos períodos subsequentes analisados a partir de uma perspectiva de longa duração (BRAUDEL, [1979] 1996).

Ainda que as condições gerais semelhantes a que estiveram enquadrados durante a colonização tenha permitido classificar o conjunto desses “espaços derivados” enquanto periferia, semiperiferia (WALLERSTEIN, 1974), ou Sul Global, a análise da gênese dos fundos de pensão no território brasileiro requer uma atenção mais detida na dimensão das particularidades da constituição da formação socioespacial brasileira.

Como já mencionado no início deste tópico, o trinômio identificado por Caio Prado Jr. (escravismo, monocultura e latifúndio) sintetiza os principais elementos do uso do território no período. Parte de um modo de produção pré-capitalista em que os lucros adivinham das relações comerciais compulsórias estabelecidas pela garantia de posições favoráveis à metrópole na balança comercial, o Brasil Colônia esteve submetido à violência, a pilhagem e ao roubo que tipicamente alinham os processos de colonização à acumulação primitiva (MARX, [1894] 2003, p. 827).

No campo das relações sociais, a escravidão imputava à indivíduos escravizados a condição de produto cativo a ser comercializado por elevados preços estabelecidos como renda capitalizada extraída da propriedade sobre outros seres humanos. Se, por um lado, esse mecanismo perverso do tráfico de população escravizada viabilizava a aferição de vultosos ganhos comerciais para os operadores europeus e os financiadores ingleses que sobrepujam a escravidão à usura enquanto formas de acumulação primitiva (MARX, [1894] 2003, p. 827) vinculadas à colonização, por outro lado, estabelecia nos “espaços derivados” das colônias uma cisão profunda sob a forma de desigualdades estruturais.

Diante da vida cativa, a população escravizada compôs um contingente a partir da vinda forçada de aproximadamente 5 milhões de pessoas ao longo dos mais de três séculos em que vigorou o regime de trabalho compulsório, desde início do século XVI até 1888, segundo a *The Trans-Atlantic Slave Trade Database*. Considerados como posse daqueles que adquiriam seus títulos de propriedade, os indivíduos escravizados eram, como tendência geral nos séculos iniciais do Brasil Colônia, enquadrados como valiosos produtos sobre os quais não haveria reconhecimento formal de seu arbítrio, nem qualquer garantia de amparo sobre suas condições de trabalho e de reprodução social - seja individualmente ou por meio da possibilidade de constituição de vínculos associativos.

Tais relações sociais se materializam nas infraestruturas e equipamentos técnicos que compunham o uso do território no Brasil Colônia e por meio deste passam também a se reproduzir. Em correspondência com a lógica de garantia de ganhos comerciais para a metrópole no processo de colonização moldado sob diferentes formas de acumulação primitiva para viabilizar a pilhagem, a orientação que guiou a ocupação da base material do território no período também refletiu as condições particulares assumidas na gênese da formação socioespacial brasileira.

Entre as expressões dessas especificidades registradas no território, destaca-se a constituição física dos engenhos enquanto complexos autocentrados onde se integravam as tarefas produtivas com a função de moradia tanto das famílias dos senhores de engenho quanto da população escravizada. Em termos produtivos, ressalta-se que ao cultivo e processamento da cana de açúcar como produto principal de exportação dos latifúndios monocultores somam-se as atividades complementares que garantiriam a satisfação das demandas básicas de, por exemplo, alimentação e vestimenta dos que ali viviam.

O caráter incipiente de um sentido mais endógeno para o uso do território não se dava apenas pela desarticulação e falta de complementariedade entre os diferentes pontos de ocupação que, sem conexões para o estabelecimento de redes, se assemelhavam simbolicamente à imagem de um “arquipélago”. Como outra faceta desta base material sobre a qual não se projetava uma densa dimensão pública assentada sobre a consideração de uma perspectiva institucional coletiva a partir do reconhecimento de indivíduos livres, os próprios núcleos urbanos originais (e ainda pouco dinâmicos) não se conformavam por meio de um padrão geométrico regular derivado da vigência de código que estabelecesse um ordenamento de aplicação geral para a ocupação urbana.

À diferença das “Ordenações de Descobrimento e de Povoamento”, que, a partir de 1573 regularam a conformação dos núcleos urbanos da América Espanhola e consolidaram seu traçado com quadras e arruamentos delimitados pelo modelo de “grelha” ou “tabuleiro de xadrez”, na América Portuguesa a ocupação dos núcleos urbanos assumiu maiores especificidades entre cada um dos seus pontos (ABREU, [1995] 2012). Isso porque as diretrizes parciais emitidas pela Coroa se acomodavam na tensão com interesses particulares dos proprietários e de acordo com as próprias características específicas de cada sítio urbano.

Dessa forma, como modelo geral, a ausência de uma esfera pública e institucional consolidada se verifica na base material tanto pelos engenhos baseados no trabalho escravizado se configurarem como instâncias com tendências autossuficientes – e sem conexões robustas com seus entornos ou outros pontos do território –, quanto pela ausência de códigos gerais para o ordenamento urbano geométrico padronizado e replicado em cada um de seus núcleos. Em meio a um desenvolvimento urbano incipiente, a uma atrofia do consumo e, por consequência, de mercado interno, as infraestruturas de circulação se constituem de forma a interligar cada engenho constituído como complexo com as respectivas vias de escoamento da produção para exportação, sem também a presença de um circuito espacial de produção robusto composto por uma divisão territorial do trabalho interna ao Brasil Colônia.

Ressalta-se, portanto, uma relação recíproca entre, por um lado, o campo das relações sociais marcado pela estratificação e desigualdade derivada da escravidão e, por outro lado, a dimensão material das infraestruturas extravertidas, da configuração dos engenhos enquanto complexos autocentrados e dos núcleos urbanos pouco dinâmicos com formas particulares. Expressões conjuntas da inserção subordinada do Brasil Colônia na divisão internacional do trabalho, essa configuração da formação socioespacial brasileira no período implica em uma manifestação contida dos vínculos associativos sobre os quais a seguridade social e os fundos de pensão se assentariam no futuro.

1.1.1 - O incipiente quadro urbano: confrarias, auxílio mútuo e catequização

De acordo com Sérgio Buarque de Holanda (1936 [1995], p. 57), “uma das consequências da escravidão e da hipertrofia da lavoura latifundiária na estrutura de nossa economia colonial foi a ausência, praticamente, de qualquer esforço sério de cooperação nas demais atividades produtoras”. Também em diferenciação com a América Espanhola, onde se instalaram corporações de ofício e confrarias associadas a variadas ocupações ainda no primeiro século de dominação colonial¹⁰, no quadro de vida e organização dos

¹⁰ Sérgio Buarque de Holanda ([1936] 1995) lista uma ampla diversidade de ofícios urbanos estáveis já presentes no século XVI em Lima, no Peru, e a partir de onde se estabeleciam vínculos associativos permeados por ritos e cultos católicos para a provisão de alguma seguridade: mecânicos, prateiros, sapateiros, curtidores, botoeiros, barreteiros, esteireiros, manteiros, algibebees, taberneiros, sombreireiros, espadeiros, guitarreiros, oleiros, saboeiros, ferreiros, fazedores de talabartes, cirurgiões, barbeiros, seleiros, fabricantes de jaezes e guarnições, fundidores ebanistas, carpinteiros, alarifes, alvanéis, surradores de couro, cerieiros, luveiros, chapineiros, alfaiates, confeitheiros, pasteiros.

ofícios no Brasil Colônia verificava-se uma maior instabilidade acompanhada de uma bem menor densidade do setor.

Diante da “preponderância absorvente do trabalho escravo, indústria caseira, capaz de garantir relativa independência aos ricos, entretendo, por outro lado, o comércio, e, finalmente, escassez de artífices livres na maior parte das vilas e cidades” (HOLANDA, [1936] 1995, p. 57-58), não havia satisfeitos quesitos importantes para o desenvolvimento mais significativo e generalizado de ofícios urbanos e de vínculos associativos que estabelecesse “dotes e pensões de velhice para as famílias dos agremiados” (HOLANDA, [1936] 1995) como já ocorria na América Espanhola (SARAIVA, ALMICO, 2019, p. 49).

Em vez disso, na colônia portuguesa predominava ainda a ênfase assistencial em vez de mutualista das Santas Casas de Misericórdia. Com origens já em 1543 e 1584 a partir da criação, respectivamente, da Santa Casa de Santos e da Santa Casa do Rio de Janeiro, tais instituições mantinham-se em grande medida pelas contribuições de setores abastados da sociedade (aos quais, em contrapartida, se atribuía status e distinção) e representava um amparo baseado na economia da caridade cristã aos setores vulnerabilizados diante, principalmente, do quadro de enfermidade, velhice e morte. Conforme assevera Boschi (1986, p. 13), “gênero de agremiação voltada para o exercício da caridade para com o próximo, as Misericórdias cuidavam de doentes desassistidos, de defuntos carentes de recursos, de presos e de condenados”.

Se o contexto urbano ainda incipiente justifica a menor participação de corporações de ofício no Brasil Colônia, com o engendrar de condições de vida e ofícios urbanos ao longo do século XVII tem-se também o afloramento de associações mutualistas que, após constituídas, passam a operar elas mesmas enquanto agentes catalisadores do desenvolvimento urbano que as gerou. Principais associações surgidas com esse caráter mutualista, as irmandades leigas e ordens terceiras se caracterizam pelo oferecimento de proteção cooperativa por meio de benefícios e auxílios mútuos para aqueles que aderiam à tais coletividades a partir de contribuições financeiras sistemáticas e certa assiduidade em suas atividades.

Sob o mesmo enquadramento geral de “confrarias”¹¹, as ordens terceiras se assemelham às irmandades leigas pela origem comum estimulada pela Igreja Católica para disseminação do ensinamento catequético entre homens e mulheres comuns (leigos) na Europa medieval¹². Com o processo de colonização comandado pela península ibérica, tal prática associativa também se implementa nos territórios dominados, ainda que com adaptações e novas feições.

Ambas (ordens terceiras e irmandades leigas) buscam garantir “aos seus filiados uma proteção corporativa que implicava na assistência espiritual e material” a partir de serviços como “socorro em caso de doença, viuvez ou desgraça pessoal; execução de cortejos fúnebres e enterros solenes; celebração de missas em sufrágio da alma e concessão de sepultura em solo sagrado” (CAMPOS, 2011, p. 96-97). Porém, diferenciam-se entre si principalmente pelas tradições, práticas e faixas da sociedade em que atuam. As ordens terceiras representam vínculos mais estritos com tradições monásticas medievais (como as ordens franciscana e carmelita) e têm maior adesão pelas elites aristocráticas. Já as irmandades mantêm o aspecto devocional de culto aos santos como ponto principal de coesão entre os membros, além de não apresentarem rígido alinhamento com ordens monásticas e terem um processo de adesão mais diversificada ao se pautarem por critérios étnicos, sociais e profissionais.

¹¹ Essas, por sua vez, se diferenciam das corporações de ofício por ter como principal critério de admissão o exercício de contribuições financeiras obrigatórias, acompanhado da convergência de conduta com o prescrito pelo estatuto correspondente, o culto à figura religiosa vinculada à agremiação e a assiduidade nas atividades da associação. Tem “caráter mais democrático” (BOSCHI, 1986, p. 13) do que as corporações, onde a ocupação profissional é requisito: “cumprindo basicamente suas obrigações financeiras, o confrade adquiria as benesses e a segurança indispensáveis para os tempos de doença e invalidez e, no extremo, garantia seu próprio sepultamento.”

¹² “De maneira geral, as confrarias foram importante instrumento catequético, pois ensinavam a seus membros as principais orações, os pecados capitais, as virtudes cardeais e teológicas (fé, esperança, caridade), os sete sacramentos, os dez mandamentos, o exame diário da consciência, bem como a prática da confissão e comunhão por ocasião da quaresma” (CAMPOS, 2011, p. 95-96).

Na medida em que “as irmandades¹³ são fenômenos tipicamente urbanos” (COMAR, 2008, p. 68) e “se aclimatavam ao contexto colonial”¹⁴ (CAMPOS, 2011, p. 97), tendiam a representar e impulsionar uma tendência à diversificação de atividades complementares engendradas em função das atividades principais de exportação no Brasil Colonial. Evidenciando brechas e potencial de crescente variedade de ofícios e posições sociais assumidas em comparação com uma restrita estratificação pautada por número reduzido de senhores de engenho de engenho e vasto contingente de escravizados, a criação de tais “associações de expressão orgânica e local” são autorizadas pela metrópole portuguesa na medida em que “se propunham a facilitar a vida social, desenvolvendo inúmeras tarefas que, pelo menos em princípio, seriam da alçada do poder público” (BOSCHI, 1986, p.3).

Como uma das primeiras construções dos povoados, os templos materializados à princípio por capelas e paróquias primitivas (taipa e pau-a-pique, porém reforçadas com madeira - o que conferia maior estabilidade) se constituíam em referências partir das quais se desenvolviam relações sociais de natureza mais pública. Na medida em que os vínculos associativos das irmandades e ordens terceiras têm por base física essas igrejas em que se fixam os cultos aos santos sobre os quais a associação é devota, tem-se que tais edificações são, ao mesmo tempo, produto e condição do desenvolvimento urbano de sua época.

1.1.2 - Confrarias como produtos urbanos

Enquanto produto, ressalta-se que os aspectos sociais e espaciais menos rigidamente estratificados e encapsulados em complexos de engenhos poderiam originar a formação de confrarias como parte de um certo impulso ao urbano. Em outros termos, “quanto mais extenso e diversificado socialmente o núcleo urbano, maior o número de confrarias, isto é, de associações, de leigos institucionalizadas a partir de estatutos” (CAMPOS, 2011, p. 97). Entre as brechas e contradições relativas à conformação mais

¹³ Segundo Comar (2008), as irmandades podem ser definidas “como associações criadas com o intuito de homenagear um orago específico. Os membros de tais confrarias – chamados irmãos e irmãs – assim como nas misericórdias, elaboravam um guia de regras a serem seguidas, envolvendo todas as normas da vida cristã. Todavia, teciam uma rede de solidariedade e sociabilidade que se limitava a assistir apenas os seus integrantes”.

¹⁴ No sentido de não serem replicações mecânicas e passivas das instituições atuantes na península ibérica, mas produzirem novas sínteses a partir do encontro com dados inerentes à formação socioespacial brasileira.

hermética¹⁵ dos núcleos de ocupação do território do Brasil colônia que sustentaram a criação das confrarias, destaca-se, por exemplo: a) a aceitação pela metrópole portuguesa da ação das confrarias na evangelização, na prestação de serviços assistenciais e de previdência, e na edificação de templos e melhorias urbanas em seus entornos; b) a presença de escravizados atuando sob a modalidade de “aluguel” ou “ganho”, com maior mobilidade e diversidade de trabalhos e vínculos; c) a prática dos senhores de financiar a participação escravizados em irmandades a fim de garantir seu controle e sua catequização.

Em comum, esses três elementos evidenciam não apenas o imbricamento entre a dimensão espiritual e material nas confrarias, explícito pelo dado de que “às necessidades do espírito somam-se as do corpo; à celebração eucarística, a assistência material” de modo a ser “difícil estabelecer com precisão a linha divisória entre a mutualidade espiritual e as beneficências e auxílios mútuos temporais, entre religioso e profano” (BOSCHI, 1986, p. 12). Mais do que isso, indicam também uma sobreposição entre as esferas e atribuições pública e privada analisada por Sergio Buarque de Holanda (1936 [1995]) sob a ótica do “patrimonialismo” e da “cordialidade”.

Esse imbricamento se manifesta, entre outras coisas, pela dependência das cidades em relação à lógica e estrutura social dos engenhos, na medida em que a “pujança dos domínios rurais, comparada à mesquinhez urbana” (HOLANDA, 1936 [1995], p. 60), é uma importante particularidade da formação socioespacial no período. Entretanto, a constituição das confrarias acaba por revelar certas nuances da estratificação da sociedade colonial ao entrecruzar fatores assentados na “cor de pele e na condição legal, social e econômica de seus membros” (COMAR, 2008, p. 104). Tais combinações se refletem em diferentes tipos de irmandades como: a) irmandades de brancos (Irmandades do Santíssimo Sacramento, de São Miguel e Almas, de Nossa Senhora da Conceição etc); b) irmandades de mulatos, crioulos ou negros forros (Irmandades de Nossa Senhora das Mercês, Nossa Senhora do Amparo e Arquiconfraria do Cordão, etc); c) irmandades de negros escravos e forros (Nossa Senhora do Rosário, de São Benedito, de Santa Efigênia, Santo Elesbão, etc).

¹⁵ “Ao comentar a satisfação da demanda por alimentos, roupas, mobília, utensílios a partir de atividades de caça, pesca, cultivo, serraria, marcenaria, entre outras, desenvolvidas internamente ao engenho, Sergio Buarque de Holanda (1936 [1995], p. 48) assevera que este “constituía um organismo completo e que, tanto quanto possível, se bastava a si mesmo.”

Dessa forma e dada a flexibilidade de estabelecimento das irmandades em altares ou oratórios de templos próprios ou cedidos, ainda no século XVI há registros da disseminação dessas associações em Salvador, Vitória, Vila Velha e no Rio de Janeiro (COMAR, 2008; TEIXEIRA, 2015, p. 180). A partir do ciclo do ouro e do impulso urbano relativo às suas atividades complementares, há um florescimento das irmandades também em Minas Gerais no século XVIII, quando são identificadas dez irmandades entre Sabará, São João Del-Rei, Mariana e Vila Rica (BOSCHI, 1986). Concomitantemente, a economia da capitania de São Paulo também se reorganiza e registra um lento processo de urbanização¹⁶ marcado também pela criação de irmandades como a de Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos.

1.1.3 - Confrarias como condição do desenvolvimento urbano

Enquanto condição e parte do desenvolvimento urbano, a própria instalação das igrejas onde se fixam sedes de confrarias agem como “elementos catalisadores” (BOSCHI, 1986, p. 21) do desenvolvimento urbano por meio tanto do incremento de sua vida de relações quanto da consolidação e expansão do próprio tecido urbano.

Isto é, os locais onde se estabelecem as irmandades passam a ser referência material para o encontro dos membros para festas em louvor ao santo de devoção da confraria, para procissões, para rituais como a festa do divino, a festa de reis e a congada, além das atividades rotineiras relacionadas à administração e ao viés assistencial de auxílio mútuo da entidade. Tal sistemática de encontros entre os membros em um âmbito mais público passa a dinamizar os lugares utilizados pelas confrarias, gerando alguma diversificação de fluxos e funções urbanas.

Ainda na dimensão do uso do território promovido pelo papel ativo das confrarias no desenvolvimento urbano, destaca-se a própria base material dos tecidos urbanos no sentido de contribuir para a constituição de infraestruturas mínimas para que as entidades exerçam suas funções.

Dessa maneira, a partir dos melhoramentos de seus entornos por meio de obras como de drenagem, aterro e implantação de quarteirões, logradouros e acessos

¹⁶ Os princípios de uma organização urbanística podem ser evidenciados, entre outras coisas, pelo calçamento de ruas, aterro da várzea do rio do Carmo, abertura de Rua da Constituição, construção da Câmara e Cadeia, criação do Jardim Botânico, do Hospital Militar e do sistema de correios entre Santos e a capital.

(TEIXEIRA, 2015, p. 192), além do destaque que igrejas-sede das confrarias poderia atribuir aos bairros pela sua imponência arquitetônica, essa dimensão híbrida de religiosidade e embrião de vínculo associativista com caráter previdenciário se constitui em “agente propulsor do processo de urbanização” (BOSCHI, 1986, p. 33).

1.2 - Auxílio mútuo e montepios: agentes previdenciários do Brasil Império

Como representação do anseio por participação social, atuação política e inserção na esfera pública do Brasil Colônia, os grêmios literários e as entidades científicas e políticas esboçavam um associativismo presente entre as elites letradas ainda ao final do século XVIII. Data, por exemplo, de 1795, a criação do Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha enquanto entidade que pode ser considerada o primeiro esboço de associação com caráter previdenciário posteriormente contemplado tanto pelos montepios quanto pelas sociedades de socorro mútuos (SARAIVA, ALMICO, 2019).

Porém, “o associativismo, em sua forma mais clássica, foi um fenômeno que ganhou mais importância nas primeiras décadas do século XIX” (CORD; BATALHA, 2014, p. 12), com o protagonismo das elites proprietárias na formação de entidades de classe para a defesa do livre mercado e de seus interesses econômicos e políticos¹⁷. A partir da década de 1830, mais associações se desenvolvem de forma majoritariamente vinculada à proteção e organização dos trabalhadores artesãos que herdaram “formas de autoajuda em irmandades católicas compostas por leigos” (CORD; BATALHA, 2014, p. 12) e ganham força a partir das “práticas de socorros mútuos em caso de doença ou de morte”¹⁸ (CORD; BATALHA, 2014, p. 12). Neste processo tinham destaque Salvador e Rio de Janeiro como, respectivamente, antiga (até 1763) e então atual (depois de 1763) capital do território no sentido de concentrar tais entidades.

Em um contexto de maior diversificação social e desenvolvimento urbano do que o do início do Brasil Colônia (rigidamente atrelado à ordem estabelecida internamente aos engenhos), a conformação dos montepios e das sociedades de socorros mútuos

¹⁷ São exemplos a Sociedade Defensora da Liberdade e da Independência Nacional (criada em 1831 em São Paulo e em 1832 no Rio de Janeiro) e a Sociedade de Agricultura, Comércio e Indústria da Bahia (criada em 1832).

¹⁸ São exemplos a Sociedade dos Artífices na Bahia e a Sociedade Auxiliadora das Artes e Ofícios e Beneficente dos Sócios e suas Famílias no Rio de Janeiro, ambas criadas em 1835.

sinaliza uma maior clivagem social e complexificação dos ofícios associados à “mecanização do território”¹⁹ (SANTOS, [1993] 2009) em meio à centralidade da produção de café para exportação. Esse desenvolvimento do associativismo se dá, portanto, no bojo de uma maior divisão social do trabalho no período e é acompanhado por duas normas que, a um só tempo, assimilam novos vetores da subordinação do território ao comércio internacional e impulsionam a diversificação das ocupações exercidas pelos indivíduos no país: 1. Em primeiro lugar, o monopólio sobre a formação e atuação dos artesãos foi quebrado pela proibição das corporações de ofício implementada pela Constituição de 1824; 2. Em segundo lugar, a pressão exercida pelos interesses ingleses em defesa do fim da escravidão no país almejava a superação do modo de produção baseado nos lucros comerciais por meio da consolidação das relações tipicamente capitalistas de produção (assalariamento). Como produto desse processo, em 1850 é aprovada a proibição do tráfico de trabalhadores escravizados pela Lei Eusébio de Queiroz.

Ainda que não tenha tido um efeito prático e imediato significativo no sentido de eliminar o trabalho escravo, a tendência apontada por essa regulação sustentou a implementação de outros dois mecanismos que atuaram na direção de preservar, sob novas feições, as desigualdades engendradas pela sociedade escravocrata; tratam-se: a) da promulgação da Lei de Terras também no ano de 1850, condicionando o uso e ocupação da terra para cultivo ao pagamento pelo acesso à propriedade; b) da imigração de trabalhadores europeus brancos subvencionada pelo Estado, para atuarem principalmente nas fazendas de café do interior de São Paulo sob o novo regime do colonato.

Até então, além de ser fonte de trabalho em que os fazendeiros imobilizavam seu capital sob a forma de “renda capitalizada”, o trabalhador escravizado era ainda “penhor de pagamento dos empréstimos” (MARTINS, [1978] 2004, p. 26). Enquanto “renda capitalizada”, os fazendeiros pagavam aos traficantes de escravizados um “tributo antecipado [...] com base numa probabilidade de ganho futuro”. Já como penhor representava a “condição para que o fazendeiro obtivesse dos capitalistas (emprestadores de dinheiro), dos comissários (intermediários na comercialização do café) ou dos bancos

¹⁹ “O fim do século XVIII e, sobretudo, o século XIX vêem a mecanização do território: o território se mecaniza [...] esse é o momento da criação do meio técnico, que substitui o meio natural” (SANTOS, [1993] 2009, p. 37-38).

o capital necessário seja ao custeio seja à expansão de suas fazendas” (MARTINS, [1978] 2004, p. 26).

Do Rio de Janeiro, passando pelo Vale do Paraíba até o oeste paulista e norte do Paraná, o cultivo intensivo e itinerante do café entre o final do século XVIII e a primeira metade do século XX foi registrado a partir da transição do trabalho escravo para o trabalho livre. Pela conjunção entre a diretriz estabelecida pela Lei de Terras de 1850 de que a “terra devoluta não poderia ser ocupada por outro título que não fosse o de compra” (MARTINS, [1978] 2004, p. 29) e a imigração subvencionada pelo governo da província de São Paulo a partir de 1870, o colonato se difundiu pela combinação de três fatores que imbricam relações tipicamente capitalistas com outras relação não-capitalistas de produção: “um pagamento fixo pelo trato do cafezal, um pagamento proporcional pela quantidade de café colhido e produção direta de alimentos como meios de vida e como excedentes comercializáveis pelo próprio trabalhador” (MARTINS, [1978] 2004, p. 19).

Nesta transição, a condição cativa é transferida do trabalhador para a terra que, desde o fim do regime de sesmarias derivado da independência, não apresentava obstáculos a seu uso e ocupação: “a renda capitalizada no escravo transformava-se em renda territorial capitalizada: num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo; num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa” (MARTINS, [1978] 2004, p. 32). Diante desses novos termos, “além de produzir café, o fazendeiro passou a produzir, também, fazendas de café” (MARTINS, [1978] 2004, p. 68).

A densidade alcançada pela produção agroexportadora do café soma-se ao impulso dado ao desenvolvimento urbano centralizado por São Paulo a partir de serviços e comércios vinculados a escritórios de importação e exportação de produtos, a atividades financeiras que viabilizam a acumulação interna de recursos, ao estabelecimento de mercado consumidor e à produção industrial – ainda que intersticial.

Juntos, a Lei de Terras e a imigração de trabalhadores europeus repercutiram na manutenção da segregação desenvolvida na escravidão e manifesta a partir de então por mecanismos que impediam a inserção dos trabalhadores antes escravizados na lógica de produção tipicamente capitalista, pautada pelo trabalho livre. Conforme explica De Luca (1990, p. 17)

Por mais de três séculos as necessidades de mão-de-obra foram supridas pelo trabalho escravo. Somente a partir de 1850 – quando ficou evidente que o final da escravidão seria uma questão de tempo – as classes dominantes passaram a se ocupar, decididamente, do problema da substituição dessa força de trabalho. A produção cafeeira, à medida que dava mostras de sua vitalidade, exigia cada vez mais trabalhadores. A solução dessa questão vital para o sucesso da nova cultura foi a imigração subvencionada.

Como consequência de tais processos, tem-se a questão social expressa tanto sob a forma de uma crescente clivagem que constitui a dimensão produtiva a partir de diferentes tipos de trabalhos, quanto expressa na impossibilidade de outros setores atuarem produtivamente. Nesse contexto, revela-se também uma maior diversificação das práticas associativas mutualistas (socorros mútuos) e beneficentes (filantrópicas ou de caridade) para prestação de serviços previdenciários²⁰ como “tratamento médico, auxílio a doentes, inválidos, *velhos*, viúvas” (DE LUCA, 1990, p.7).

Portanto, se uma dimensão dos vínculos associativos se transformou diante da constatação de que os próprios “padrões demográficos alteraram-se com o término do tráfico atlântico de cativos” (JESUS, 2014, p. 111)²¹, também é verdade que as práticas associativas se transformaram diante do fato de que “no Brasil, como em Portugal e na França, a proibição das corporações profissionais provocou a emergência de outras associações, como as mutuais” (LACERDA, 2014, p. 92).

1.2.1 - Trabalho livre e a diversidade de associativismos

Nesse contexto, a não internalização das manifestações e do tratamento da questão social pelo aparato institucional do Brasil Império mantém-se no século XIX e, assim, a ausência de políticas públicas para reverter o quadro de pobreza e desigualdade também contribuem para o engendrar de uma miríade de associações com os mais variados objetivos, finalidades e critérios de adesão para associados.

Com o enraizamento e a difusão das prerrogativas liberais – cujo substrato sedimentava a “crença na autonomia da sociedade para a resolução de seus próprios problemas” (VISCARDI, 2014, p. 201) –, o associativismo se apresentava por meio de

²⁰ No geral, o caráter previdenciário é verificado pela prestação de “auxílios aos que, por doença, acidente, invalidez ou *velhice* deixassem de trabalhar” (DE LUCA, 1990, p. 10).

²¹ Já que “na corte, depois de 1850, e mais ainda após 1870, era marcante a diversidade populacional nas paróquias urbanas, cada vez mais povoada por libertos e imigrantes pobres” (JESUS, 2014, p. 111).

organizações de direito privado marcadas pelo exercício das funções públicas de “garantir amparo pecuniário em casos de doença e idade avançada, custear os enterros e a compra de remédios, disponibilizar dinheiro em caso de prisão, e construir bibliotecas e oficinas” (JESUS; LACERDA 2010, p. 128). Segundo De Luca (1990, p. 25), “os pequenos auxílios prestados pelas sociedades de socorros mútuos eram uma das únicas formas de alento que poderiam vir a contar, já que inexistia qualquer modalidade de proteção social”.

Enquanto isso, o Estado pautava sua atuação pela subvenção (expressa por isenções de taxas) e pela regulamentação (legalização e supervisão do setor com a justificativa de garantir a “viabilidade financeira e a perenidade” (VISCARDI, 2008, p. 123) das associações com caráter previdenciário: “além da obediência aos decretos regulatórios, para que passassem a funcionar, deveriam ter seus estatutos avaliados pelo Conselho de Estado o qual atuava como um guardião do cumprimento da lei do funcionamento da sociedade.” (VISCARDI, 2008, p. 122-123).

Ao mesmo tempo em que as “práticas de auxílio mútuo atestavam a permanência de uma rede de proteção e assistência social gerida por entidades civis, sem a participação do governo no trato dessas preocupações e sem um compromisso do Estado com formas de proteção social” (MARTINS, 2014, p. 37), a laicização das sociedades mutualistas e dos montepios como novas entidades com função previdenciária sinalizava uma importante dissociação da dimensão inerentemente religiosa das irmandades leigas – representativas da primeira síntese dos esforços previdenciários associativos.

Nesse sentido, a criação de entidades civis e de mercado para a provisão previdenciária, em detrimento da “reivindicação de um Estado previdenciário” (VISCARDI, 2008, p. 118), é dada por um *esprit du temps* ocupado pelas elaborações, desenvolvimentos e definições acerca da conformação do Estado brasileiro a partir do processo de independência em meio a um contexto internacional de ampla circulação de ideias liberais²².

²² Como parte da psicofera que fundamentou a execução de funções previdenciárias por entidades civis, a publicação no Brasil em 1832 da obra lançada pelo francês Edouard Lemontey intitulada “O Homem benfazejo ou das vantagens que resultam da fundação da Caixa Econômica dos povos civilizados” tem importante contribuição.

Nesses novos termos, o enfrentamento da questão social representada por uma “legião de destituídos e desenraizados, ao lado de trabalhadores de baixa renda” foi estabelecida no período conforme uma divisão geral em que:

a) a população mais vulnerabilizada estaria submetida à *beneficência* via filantropia de natureza laica ou caridade alinhada à práticas cristãs – ambas estruturadas por valores extra-econômicos expressos pelo oferecimento de socorro aos que demandassem (mesmo que não fossem sócios das entidades);

b) os setores de trabalhadores de baixa renda se organizariam a partir de entidades que, apesar de também não se limitarem às regras do mercado recebem outra denominação: *socorros mútuos*. Definidos como “sociedades que não se destinassem a auxiliar os destituídos, mas fossem estruturadas com base na contribuição mensal de recursos pelos sócios com o fim de propiciar-lhes alguma pensão ou benefício em caso de dificuldades” (VISCARDI, 2008, p. 120);

c) os montepios se constituiriam em uma espécie de seguradora²³ premida por “valores estritamente econômicos” (VISCARDI, 2008, p. 121) expressos, em última instância, pela busca por lucros por meio de ação balizada pela própria dinâmica do mercado – em patente contraste com os valores extra-econômicos representados pelas beneficências e pelos socorros mútuos.

Porém, o florescimento do associativismo antes mesmo da institucionalização e regulamentação desenvolvida a partir de 1860 (analisada no próximo item) não foi comportado pelos marcos dessa diferenciação geral. Em vez disso, se deu por meio de uma imprecisão na classificação e estabelecimento da tipologia dos agentes do setor, especialmente quando objetivamos identificar quais entidades apresentavam funções previdenciárias relativa à aposentadoria. Conforme constatou Viscardi (2008, p. 120), “filantropia e mutualismo compunham categorias fluídas e indiferenciadas para os próprios contemporâneos. Várias sociedades que foram criadas no período se autodenominavam ‘de socorros mútuos’, ‘filantrópicas’ ou de ‘beneficência’ O próprio estado imperial teve dificuldades em caracterizá-las”.

²³ Segundo Viscardi (2008, p. 121) os montepios se “proliferaram largamente após 1919, ano de criação da lei de Proteção contra Acidentes de Trabalho, na medida em que eram contratados pelas empresas para prover a cobertura demandada pela lei”.

De qualquer forma, ainda que houvesse essa dificuldade de classificação institucional de cada tipo de associação, pode-se reforçar as práticas mutualistas como o princípio basilar das sociedades de socorro mútuo em que os associados se integram a partir do pagamento de joia e mensalidades para a satisfação de uma ampla gama de necessidades – entre elas estão os *benefícios de aposentadoria* aos trabalhadores que por motivo de velhice ou enfermidade são impossibilitados de serem economicamente produtivos. Em outros termos, pode-se dizer que

o elo de união entre as sociedades de socorros mútuos residia no caráter previdenciário das mesmas. Quase que unanimemente elas tomavam a si a incumbência de cuidar da saúde dos sócios, garantir seu sustento quando impossibilitados de trabalhar, zelar pela família daqueles que faleciam, encarregar-se do funeral dos membros. Propunham-se ainda a assistir juridicamente os sócios e prestar seu auxílio aos que fossem presos. Preocupavam-se com a educação dos sócios e de seus filhos, e possibilitavam oportunidades de lazer patrocinando festas, bailes, piqueniques. (DE LUCA, 1990, p. 24)

Segundo indicou Castellucci (2014, p. 48), tais demandas podem ser associadas a fatores objetivos vinculados à condição de reprodução da vida do trabalhador²⁴ (assistência médica, hospitalar, *aposentadoria*, pensão por morte, pecúlio, benefícios pecuniários, formação e práticas educativas, entre outros) e/ou a fatores subjetivos vinculados à construção de identidades²⁵ (festas e rituais de confraternização, entre outros).

Em outros termos, pode-se considerar que no caso do associativismo mutualista que constituía mecanismos de anteparo aos riscos sociais, as demandas “iam além das ajudas pecuniárias em casos de moléstia, invalidez, enterro, prisão, acidente, *velhice*, entre outros” e se manifestavam também pela “construção de bibliotecas, a comemoração

²⁴ “As sociedades de auxílio mútuo funcionavam, sobretudo, como caixas de previdência para as quais os associados contribuía, mensalmente, com uma quantia previamente estabelecida em seus estatutos. Grande número delas exigia também uma taxa de adesão, de valor mais elevado, comumente chamada de joia. Os serviços prestados pelas sociedades mutualistas podiam ser bem amplos, desde uma remuneração para os dias parados nos momentos de doença, assistência médica, farmacêutica e jurídica, passando pela pensão por invalidez ao associado ou para seus dependentes em caso de morte, além do auxílio-funeral, herança das antigas irmandades religiosas” (CASTELLUCCI, 2014, p. 48).

²⁵ Sobre os vínculos de identidade estabelecidos a partir das sociedades de socorro mútuo, destaca-se que “as de caráter étnico eram as que mais promoviam festas, não só para angariar recursos, como também para comemorar datas importantes de suas regiões de origem. Nessas ocasiões eram entoados hinos, apresentados estandartes à comunidade e enaltecidas lideranças” (VISCARDI, 2014, p. 206).

de efemérides, a publicação de jornais, a instrução, a procura de emprego e o entretenimento educativo” (JESUS, 2014, p. 112-113).

1.2.2 - Montepios: intersecção entre finanças e previdência

Além dessa caracterização mais geral que contempla alguns tipos de sociedades de socorro mútuo como operacionalizadoras de funções previdenciárias relativas à aposentadoria²⁶, essas eram exercidas ainda pelos montepios enquanto entidades já mais especializadas em viabilizar seguro social, a partir de lógica de atuação tipicamente de mercado.

Na medida em que “o mutualismo não se esgotava na assistência” e “seus sócios eram também atraídos por se identificarem com valores e práticas, rituais e festividades” (VISCARDI, 2014, p. 195), os montepios assumiam uma conformação distintiva e particular. Ao operarem de maneira especializada sobre a captação de recursos a serem geridos com o objetivo de gerarem retornos transformados em serviços previdenciários como de *aposentadoria*, não estavam articulados aos códigos de conduta, valores e identidade que baseavam o caráter mais amplo e integrativo das sociedades de socorro mútuos.

Para tanto, os montepios já contavam com a gestão de recursos a partir da perspectiva de diversificação de ativos (distribuídos entre títulos de dívida pública, hipotecas, empréstimos, prédios e empreendimentos imobiliários, penhores, entre outros), de forma a preservar ou expandir o patrimônio da entidade e, dessa forma, garantir o pagamento de benefícios e empréstimos aos sócios ou suas famílias em caso de necessidade.

Dessa maneira, parte significativa dos recursos dos montepios provinham não apenas das contribuições dos associados, mas também dos retornos sobre as aplicações e investimentos feitos pelos gestores das entidades. No caso dos títulos da dívida pública, a ação dos montepios revelava certa interação entre as entidades privadas e o Estado, na medida em que com esses ativos na carteira havia interesse e apoio a políticas monetárias que, compostas por taxas de juros mais elevadas, repercutissem em maiores rendimentos para os ativos dos agentes econômicos em questão.

²⁶ Ao analisar as sociedades de socorro mútuo nas cidades de São Paulo e Santos entre a última década do século XIX e a década de 30 do século XX, Tânia de Luca mensura em aproximadamente 23% a fração das entidades cujos objetivos contemplavam “prestar auxílio a inválidos e velhos” e “prestar auxílio a viúvas”.

Outro ponto de contato entre os montepios e o Estado se dava pelo estímulo e auxílio dado pelo último ao desenvolvimento das funções previdenciárias pelo setor privado associativo, por meio da concessão da organização e operacionalização com isenção de impostos de loterias (dado que tais atividades também contribuía para a entrada de recursos). Segundo Carmo (2021), o caráter incompleto e desigual do processo de urbanização do território na virada do século XIX para o XX teve a expansão das loterias como um dos produtos do meio urbano em desenvolvimento. O adensamento dos núcleos urbanos engendrou tanto uma diversidade de ofícios com diferentes graus de técnica, trabalho e organização (atividades tradicionais, ou tidas como “marginais”) quanto concentrou estabelecimentos comerciais variados que associavam a venda de seus produtos à bilhetes lotéricos oficiais ou não (como o jogo do bicho).

Na convergência entre os empreendimentos relativos à base material do território e o conjunto de ideias em ascensão, a partir do esboço de montepio estabelecido ainda no século XVIII vinculado aos oficiais da Marinha o setor se desenvolve por meio da criação do Montepio do Exército em 1827 e de outras categorias profissionais emblemáticas das atividades econômicas de relevo do período; é o caso, por exemplo, do Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado (1835), da Caixa de Socorro para os trabalhadores das Estradas de Ferro do Estado (1888), do Montepio para Empregados dos Correios (1889), da Caixa de Pensão dos Operários da Imprensa Nacional (1889), da Caixa Montepio dos Funcionários do Banco da República do Brasil, entre outros.

Além da composição representativa de atividades econômicas dinâmicas no território naquele período, da sua natureza privada e propriamente orientada à lógica de mercado para o oferecimento de serviços previdenciários (como o de *aposentadoria*) e da aplicação de recursos em títulos de dívida pública, a ação dos montepios tem relevância para o desenvolvimento urbano por meio de empreendimentos habitacionais.

Exemplo bastante significativo neste sentido, o Montepio dos Funcionários Públicos do Estado da Paraíba foi criado em 1913: “o órgão tinha cunho previdenciário e assistencialista, era mantido por seus associados, que formavam um fundo para a cobertura de determinados infortúnios no intuito primeiro de prover pensões e conceder empréstimos” (NUNES, 2009, p. 97).

Em 1932, o Montepio criou a sua Carteira Imobiliária com a perspectiva de garantir “financiamento para construção, aquisição, ampliação e liberação de edifícios

residenciais destinados aos seus segurados” (NUNES, 2009, p. 98). Entre 1932 e 1942, foram construídas cerca de 230 unidades habitacionais unifamiliares, contemplando os conjuntos de habitação popular conhecidos como Vila dos Macacos e Vila 10 de novembro, ambos no bairro posteriormente denominado de Montepio.

Em 1942 a transformação do Montepio dos Funcionários Públicos do Estado da Paraíba em Montepio do Estado da Paraíba (MEP) marca o início de um novo período em que além de assegurar pensão e pecúlio, prover empréstimos e financiar a construção ou aquisição de habitação, a entidade passou a oferecer também crédito para reformas habitacionais e serviços médicos, dentários e ambulatoriais (NUNES, 2009, 111).

Na dimensão do desenvolvimento urbano, o período de 1942 a 1963 é composto tanto pela construção de unidades residenciais de classe média cujo projeto se adaptava ao proprietário quanto pela continuidade da construção de casas populares padronizadas (como na Vila 11 de junho, na Vila da Rua Miguel Santa Cruz e na Cidade do Funcionário Público Estadual, respectivamente, nos bairros de Santa Júlia, Torrelândia e Oitizeiro – sendo o último já um vetor de expansão urbana por ser instalado “fora do perímetro e das adjacências da zona central da cidade” (NUNES, 2009, p. 112).

Ainda que os montepios se diferenciasssem da variada gama de sociedades beneficentes e de socorros mútuos pelo conjunto de características aqui sistematizados, as incongruências relativas a denominação de uma entidade e a sua real atuação diante da diversidade de agentes com denominações diferentes atuando no espectro de benefícios previdenciários de aposentadoria permaneceu. Tal dificuldade de enquadramento entre as diferentes entidades civis e de mercado debruçadas sobre serviços previdenciários foi amenizada (embora não totalmente resolvida) apenas a partir das regulações que, a partir de 1860 entraram em vigência e incidiram sobre os bancos, as sociedades anônimas, as sociedades de socorro mútuo, os montepios e as associações no geral.

1.2.3 - Regulação estatal: dimensão econômica do associativismo

Sob influência de legislação francesa de uma década antes (Lei de 15/7/1850 e Decreto de 26/3/1852) e conteúdo similar (DE LUCA, 1990, p. 14), a Lei n. 1.083 de 22 de agosto de 1860 (conhecida como Lei dos Entraves) e o Decreto n. 2. 711 de dezembro desse mesmo ano normatizam e regulamentam os parâmetros e requisitos para

autorização da criação, do funcionamento e do enquadramento da ação de bancos, sociedades anônimas, montepios e sociedades de socorros mútuos.

Entre seus principais objetivos, pode-se destacar: a) regular a ação das sociedades anônimas, b) estabelecer balizas ao funcionamento da atividade bancária e creditícia, c) posicionar o Estado como agente normativo e supervisor do mercado interno em desenvolvimento, d) regulamentar associações civis de natureza diversas (Decreto n. 2.711 de 1860).

Ao submeterem-se à normatização estabelecida por leis e decretos comuns e serem objeto da mesma supervisão pelo Conselho de Estado do Império quanto a criação e funcionamento²⁷, as instituições propriamente financeiras e as entidades associativas de auxílio mútuo e de mercado com caráter previdenciário evidenciam as funções creditícias como importante ponto convergência. Ou seja, tal enquadramento explicita o dado de que as variadas entidades civis criadas com finalidade previdenciária atuavam em alguma medida como agentes econômicos, seja pela gestão de recursos destinados aos benefícios pecuniários, formação de pecúlio e aposentadoria seja pela própria destinação de empréstimos aos associados.

Segundo Martins (2014, p. 36), essa imbricação entre as instituições propriamente financeiras e as entidades com funções previdenciárias ao longo do século XIX deriva do fato de que o “processo de ascensão das sociedades de auxílio mútuo caracterizou um período no qual os *mecanismos de crédito* se consolidavam em instituições mais modernas, pela expansão de bancos, companhias de seguros e caixas de auxílios mútuos com fins variados”.

Ainda que um maior detalhamento e prioridade das regulações seja direcionada à ação das instituições com função financeira mais destacada (como os bancos e as sociedades anônimas), revela-se um esforço de classificação, enquadramento e fiscalização da atuação das sociedades de auxílio mútuo, sociedades beneficentes, dos montepios e das caixas econômicas. Não só o maior número de artigos, parágrafos e incisos se incumbem dos bancos e sociedades anônimas, mas a própria ementa das normas

²⁷ “Os homens livres que quisessem criar, por exemplo, grupos de socorros mútuos, científicos, literários e religiosos precisavam apresentar os estatutos da nova entidade às autoridades públicas. [...] Legalmente reconhecidos, o funcionamento daqueles referidos grupos ainda seria acompanhado pelas autoridades públicas por meio da fiscalização de seus livros de registros- atas, conta-correntes, matrículas etc.” (CORD; BATALHA, 2014, p. 13).

nomeia diretamente tais entidades enquanto congrega a ampla diversidade de práticas associativas e mutualistas com caráter previdenciário sob a categoria genérica de “sociedades” e “outras”.²⁸

Parte significativa das disposições apresentadas inicialmente para os bancos e sociedades anônimas são indicadas como também válidas para as sociedades de socorro mútuo, montepios e outras formas associativas. Isso porque é principalmente pela operacionalização de transações financeiras como processos que convergem para áreas de atuação por excelência de bancos que tais instituições constam nas regulações citadas. Conforme assevera Lacerda (2014, p. 87)

as mutuais apareceram nos textos legais em função de *lógicas financeiras* que lhes eram próprias, tais como os serviços pecuniários oferecidos – pensões, auxílio-funeral, benefícios em dinheiro por determinado tempo, caso o sócio estivesse enfermo ou inabilitado ao trabalho – e os encargos financeiros obrigatórios para associados e candidatos a sócio, principalmente joias de entrada e mensalidades. Embora não estivessem ligadas à aplicação e à circulação de capitais realizadas por bancos e companhias, tais operações demarcavam a condição de *agente econômico das mutuais*.

Além disso, tais regulações representaram a formalização da incidência de balizas estabelecidas pelas autoridades públicas sobre instituições e empreendimentos criados como parte da livre iniciativa. Nesse sentido, tanto as normas expressas pelas leis e decretos quanto à ação supervisora do Conselho de Estado no Brasil Império imprimem “uma lógica de dominação política sobre as práticas associativas, baseada nos preceitos da ‘utilidade pública’ e no sucesso da saúde financeira das associações mutualistas” (LACERDA, 2014, p. 84).

Para isso, a autorização era concedida mediante conferência promovida pela Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda e da Seção de Fazenda do Conselho de Estado em relação à estatuto (com identificação de natureza, finalidade, denominação, tempo de duração, cargos, local de funcionamento, etc), atas de reuniões e assembleias, balanços financeiros e relatório com identificação de sócios com profissão, naturalidade e endereço²⁹.

²⁸ Enquanto a Lei n. 1.083 anuncia incidir sobre “bancos de emissão, meio circulante, e diversas companhias e sociedades”, o Decreto n. 2. 711 indica prever normas para “bancos, companhias, sociedades anônimas e outros”.

²⁹ Segundo De Luca (1990, p. 14), a partir das normas de 1860 as associações de socorros mútuos deveriam cumprir o seguinte protocolo para se regularizarem: “Os estatutos deveriam ser enviados à autoridade

Todos esses critérios exigidos para o funcionamento das mutuais se justificavam institucionalmente pela “necessidade de manter um equilíbrio entre os custos dos socorros oferecidos e as mensalidades, joias e demais encargos financeiros obrigatórios, tornando evidente o esforço para impedir a ocorrência de fraudes e abusos nessas associações” (LACERDA, 2014, p. 89). Mesmo diante de significativos critérios e exigências, deve-se reforçar que o próprio estado tinha dificuldade em precisar a classificação de cada tipo de associação (como já destacado anteriormente), de modo que por vezes “nem os próprios gestores públicos, responsáveis por autorizar o funcionamento das associações no período, conseguiam demarcar os limites entre mutualismo e a filantropia” (VISCARDI, 2014, p. 212).

Ainda que com dificuldades, o desenvolvimento do corpo jurídico já mencionado estabeleceu as bases normativas às quais se somaram as transformações econômicas, sociais e de reordenação do território que, ao longo do século XIX, culminaram na abolição da escravatura, em 1888, e na Proclamação da República, em 1889. A partir desses dois eventos basilares – em meio à consolidação das relações capitalistas de produção e da difusão das doutrinas positivistas e liberais –, “o final do século XIX acompanhou o crescimento das mutuais, assim como dos montepios” (VISCARDI, 2014, p. 195).

1.2.4 - Distribuição, composição e ação do setor no processo de mecanização do território

Apesar do incremento quantitativo expresso pelo aumento no número de entidades e da maior diversificação qualitativa representada por diferentes tipos de sociedades beneficentes e de auxílio mútuo oferecendo serviços previdenciários ao longo do século XIX, é a partir da abolição da escravatura em 1888, da Proclamação da República em 1889 e da intensificação do processo de urbanização decorrente da economia cafeeira que essas entidades ganham grande impulso.

competente especificando o nome da entidade, a sua sede, os seus fins, a duração prevista, o valor da contribuição mensal, a forma como se pretendia empregar os fundos sociais, os serviços prestados, as atribuições dos administradores e da assembleia geral, o modo de administração, as condições para nomeação e elegibilidade dos membros e finalmente os critérios para admissão e eliminação dos sócios, bem como o número destes. À vista das informações, o chefe do Poder Executivo expediria uma carta com o seu veredicto – favorável ou não – ao funcionamento da instituição.”

A importância e convergência existente entre a complexificação da divisão social do trabalho, o avanço do processo de urbanização e a expansão do número de associações com funções previdenciárias se revela pelo avanço concomitante dessas três variáveis, especialmente a partir do final do século XIX. Desse modo, uma mensuração do setor pode ser esboçada por meio dos primeiros dados oficiais sobre a distribuição dessas entidades no território.

Ainda no contexto do Brasil Império, Baron D'Ourem assumiu a tarefa de realizar um levantamento das sociedades de socorro mútuo com estatutos aprovados e/ou reformados seja pela instância do Ministério do Império ou das províncias. Enquanto delegado para representar o Brasil no Congresso Científico Universal das Instituições de Previdência que ocorreria em Paris em 1883, Baron D'Ourem identificou 305 sociedades de socorro mútuo em atividade em 1882 (com fundação desde 1860) a partir dos registros formalizados pela Coroa e Províncias distribuídas em apenas 8 estados (SILVA Jr., 2004, p. 305).

Tabela 1. Brasil: Distribuição das associações de auxílios mútuos e beneficentes (1882)

Unidade Política	N. de Associações
Distrito Federal	171
Rio de Janeiro	46
Bahia	40
Rio Grande do Sul	33
Alagoas	7
Espírito Santo	4
Paraná	3
Santa Catarina	1
Total	305

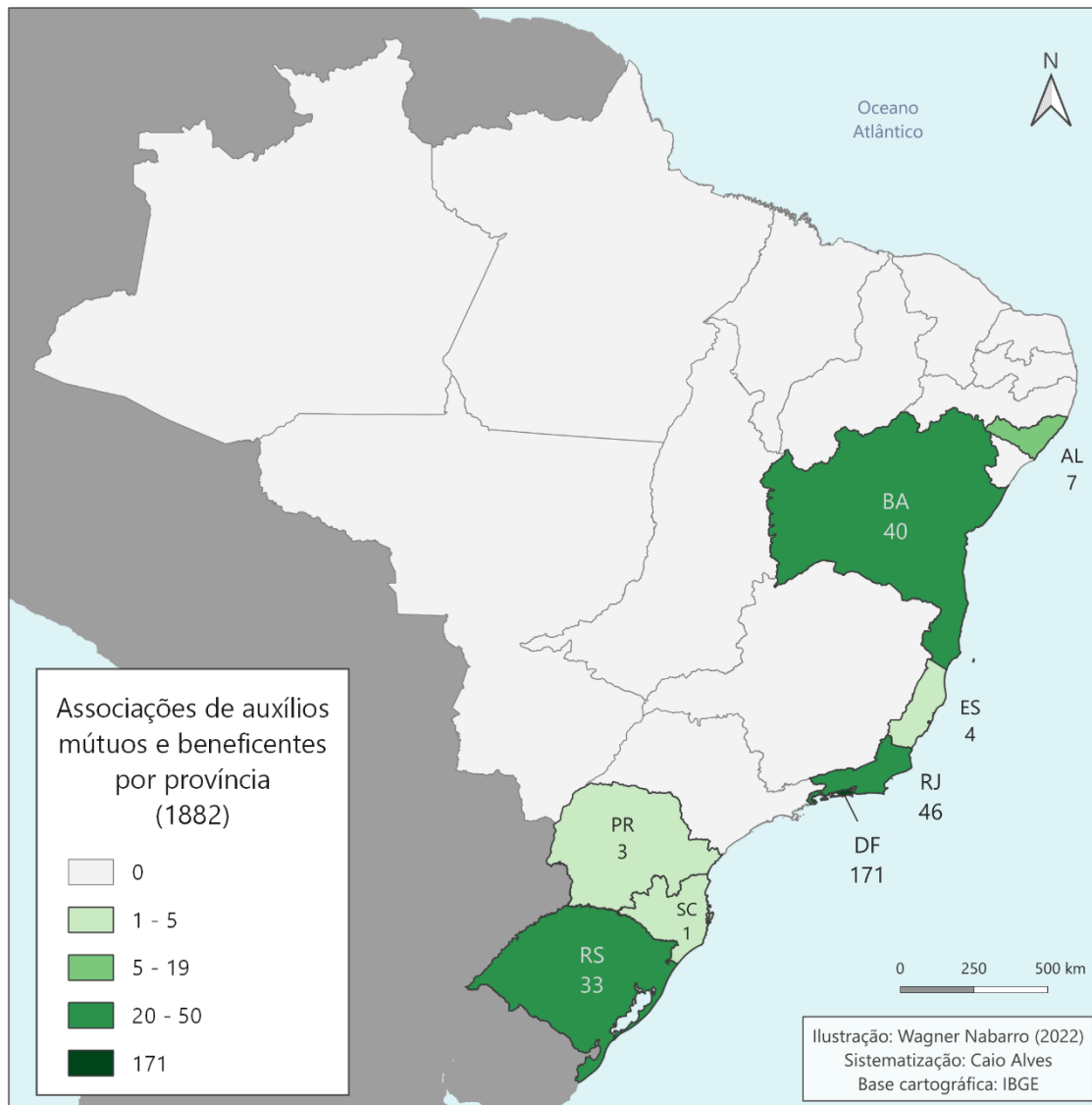
Fonte: Silva Jr., Adhemar Lourenço da. As sociedades de socorros mútuos: estratégias privadas e públicas. 2004, p. 53.

Na medida em que identifica a existência das entidades a partir de seu registro institucional, este levantamento omite associações operantes e com funções significativas na vida de relações do lugar em que atuam. Neste sentido, ressalta-se a existência de sociedades de socorro mútuos ao menos em São Paulo, Sergipe, Minas Gerais e Pernambuco ainda que não estejam contabilizados nesta sistematização de 1882.

Ainda assim, a pesquisa de Baron D'Ourem se destaca pela extrapolação do caráter regional e busca pelo estabelecimento de um rastreamento de viés mais generalista

na escala do território nacional. Como resultado, tem-se que o Distrito Federal concentra mais da metade (56%) das entidades com funções previdenciárias no período sintetizadas pelas sociedades de socorros mútuos (Tabela 1).

Mapa 1. Brasil: Distribuição das associações de auxílios mútuos e beneficentes (1882)



Fonte: Silva Jr., Adhemar Lourenço da. As sociedades de socorros mútuos: estratégias privadas e públicas. 2004, p. 53.

Em seguida, há um segundo patamar de estados compostos a partir de uma participação relativa que varia de 15% a 10% do total das entidades no território. São eles, em ordem decrescente de importância: Rio de Janeiro (15%), Bahia (13%) e Rio Grande do Sul (10%). Com menos importância relativa registrando a presença de sociedades de socorro mútuo em suas áreas administrativas ao final do século XIX estão os estados de Alagoas (2%), Espírito Santo (1%), Paraná e Santa Catarina (ambos com menos de 1% do total).

Publicado no “Anuario Estadístico do Brasil: Ano II – 1936” do Instituto Nacional de Estatística e relativo ao ano de 1917, a topologia do associativismo ainda indiferenciado quanto ao tipo (socorros mútuos, sociedades beneficentes, montepios, etc.) revela certa capilaridade desses fixos geográficos³⁰ no território na medida em que contempla 22 unidades políticas – embora tal distribuição se realize de forma bastante assimétrica e espacialmente concentrada.

Tabela 2. Brasil: Distribuição das associações de auxílios mútuos e beneficentes (1917)

Unidade Política	N. de Associações	Unidade Política	N. de Associações
Distrito Federal	816	Pará	50
Minas Gerais	790	Paraíba	39
		Rio Grande do	
São Paulo	744	Norte	37
Baía	165	Sergipe	36
Rio de Janeiro	144	Amazonas	35
Rio Grande do			
Sul	104	Goiaz	28
Pernambuco	103	Mato Grosso	26
Ceará	87	Espírito Santo	19
Paraná	81	Piauí	13
Maranhão	73	Território do Acre	6
Alagoas	57		
Santa Catarina	52	Brasil	3505

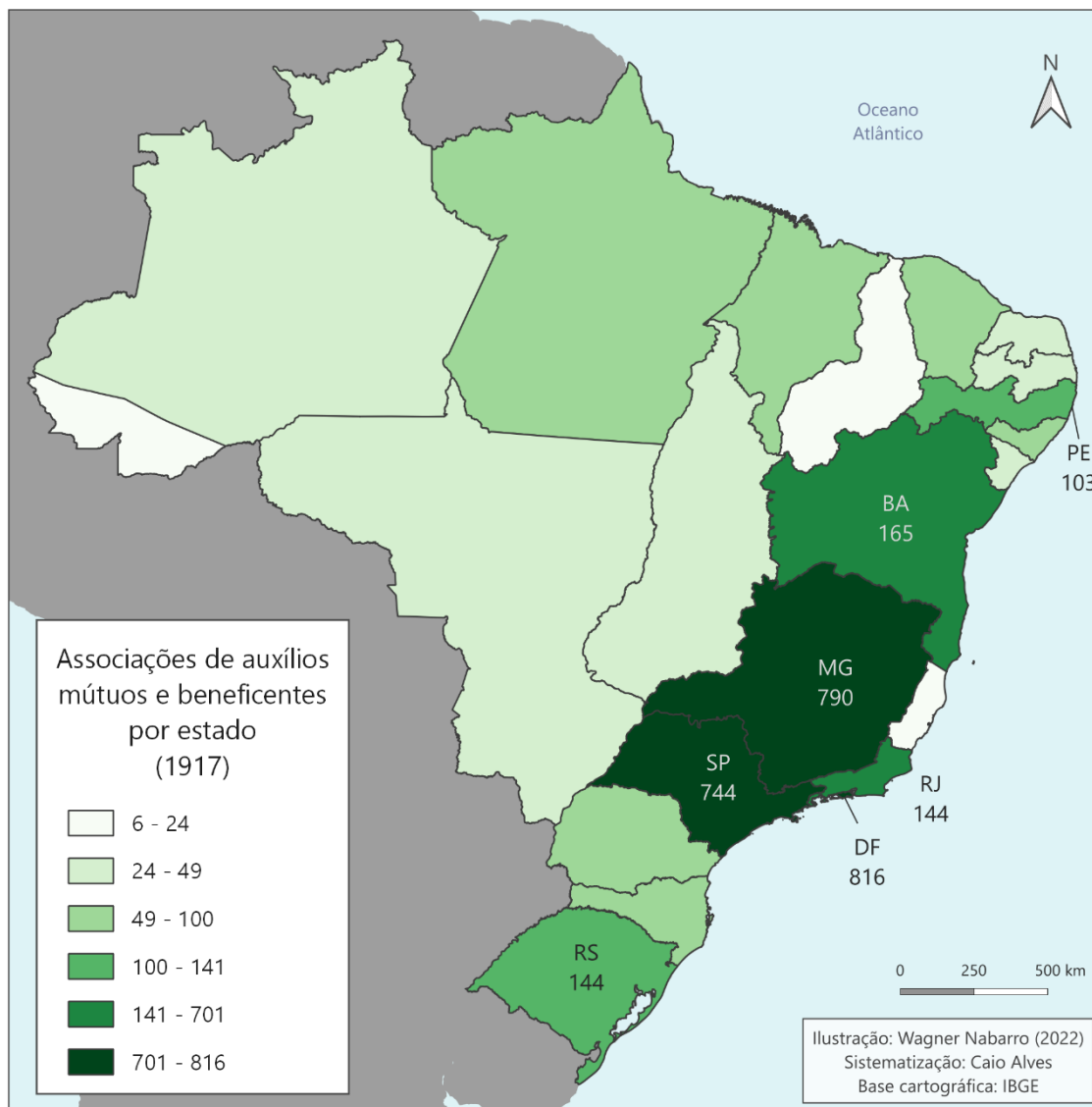
Fonte: INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. Anuario Estadístico do Brasil: Ano II - 1936. Rio de Janeiro: Departamento de Estatística e Publicidade, 1936, p. 306

Conforme indicado pela Tabela 2, três estados se destacam em relação ao quantitativo de entidades associativas instaladas em suas extensões administrativas. Em ordem decrescente de importância, trata-se do Distrito Federal (Rio de Janeiro como capital do país à época), Minas Gerais e São Paulo. Todos com mais de 700 associações

³⁰ Milton Santos ([1996] 2008, p. 61-62) indicou ser possível caracterizar o espaço geográfico por meio da relação dialética entre fixos e fluxos geográficos: “elementos fixos, fixados em cada lugar, permitem ações que modificam o próprio lugar, fluxos novos ou renovados que recriam as condições ambientais e as condições sociais, e redefinem cada lugar. Os fluxos são um resultado direto ou indireto das ações e atravessam ou se instalam nos fixos, modificando a sua significação e o seu valor, ao mesmo tempo em que, também, se modificam”. Em sua proposta mais recente, o autor chegou também à definição do espaço geográfico enquanto “um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá”. (SANTOS, [1996] 2008, p. 63).

localizadas em seus estados e representando, respectivamente, uma densidade estimada em 23,3%, 22,5% e 21,2% do total de agentes no país em 1917. Juntos, os três dos 22 estados representados concentram espacialmente 66% das associações.

Mapa 2. Brasil: Distribuição das associações de auxílios mútuos e beneficentes (1917)



Fonte: INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. Anuario Estatístico do Brasil: Ano II - 1936. Rio de Janeiro: Departamento de Estatística e Publicidade, 1936, p. 306

Já o segundo nível de estados com o maior número de associações em suas respectivas áreas administrativas explicita o caráter altamente desigual, assimétrico e seletivo da topologia desses agentes no território. Enquanto o primeiro nível de estados é (como já mencionado) composto por unidades políticas com mais de 700 instituições, o segundo patamar abrange estados cujo quantitativo de associações se insere entre 100 e 200 entidades; ou seja, uma diferença da ordem de aproximadamente cinco vezes. Em ordem decrescente de importância, este grupo é composto por Baía, Rio de Janeiro, Rio

Grande do Sul e Pernambuco – representando, respectivamente, 4,7%, 4,1%, 3,0% e 2,9% de todo o setor no território brasileiro em 1917. Este segundo nível de estados com maior incidência de associações soma 14,7% de todo o setor e, em conjunto, os dois primeiros níveis totalizam, então, 80,7% das entidades distribuídas em sete dos 22 estados do país em 1917 (ou seja, em aproximadamente 32% do número de estados contemplados por associações).

Identificamos um terceiro nível que, embora composto por seis estados, totaliza apenas 11,4% do total de associações no país. Inseridos na margem que vai de 50 a 100 entidades instaladas em suas respectivas áreas administrativas, este terceiro patamar é composto por: Ceará (2,5%), Paraná (2,3%), Maranhão (2,1%), Alagoas (1,6%), Santa Catarina (1,5%) e Pará (1,4%). Por fim, o último nível de unidades políticas quanto à topologia das associações presentes no Brasil em 1917 também evidencia por si só a desigualdade na distribuição das entidades com funções previdenciárias como fator da seletividade do processo de mecanização do território. Este patamar é composto pelos estados que possuem até 50 associações com funções previdenciárias em suas respectivas áreas administrativas e, apesar de ser o nível que agrega maior número de unidades políticas (nove dos 22 estados – ou seja, aproximadamente 41% - se enquadram nessa faixa), esses estados detêm, em conjunto, apenas 6,8% do total das entidades aqui analisadas localizadas sob seus limites territoriais. São eles: Paraíba (1,1%), Rio Grande do Norte (1,1%), Sergipe (1%), Amazonas (1%), Goiás (0,8%), Mato Grosso (0,7%), Espírito Santo (0,5%), Piauí (0,4%) e Território do Acre (0,2%).

Ainda que como uma aproximação inicial e bastante ampla, devido à escassez de dados detalhados que registrassem a distribuição das entidades associativas com função previdenciária em sua tipologia interna (socorros mútuos, montepios, sociedades beneficentes, entre outras), esse quadro geral do setor no território brasileiro em 1917 capta a seletividade transversal aos fenômenos do desenvolvimento urbano e da complexificação da divisão social do trabalho ao identificar a concentração espacial das entidades que os têm como pré-requisito.

Um quadro mais detalhado do setor a partir de tipologias mais definidas é analisado e proposto por Tânia de Luca (1990) para as cidades de São Paulo e Santos nas primeiras décadas do século XX. Ao classificar as sociedades de socorro mútuo pelo critério de adesão de sócios, explicita-se que pelo menos três tipos correspondem diretamente à dimensão do trabalho como eixo de integração dos indivíduos nas mutuais:

a) as mutuais de empresas; b) as mutuais de categorias profissionais; e c) as mutuais de órgãos públicos. Por meio da análise das atividades econômicas as quais se vinculam as empresas e órgãos públicos em que atuavam os associados das mutuais, alcança-se um panorama importante dos conteúdos da tecnificação da base material do território.

De acordo com a pesquisa de Luca (1990, p. 40-43) sobre as cidades de São Paulo e Santos entre 1898 e 1928, das 318 sociedades de socorro mútuo identificadas, apenas 124 constaram em Anuários (ainda que de forma irregular) e, assim, possibilitaram maior sistematização de dados. Deste universo de dados disponíveis, 44 mutuais eram de empresas³¹; ou seja, destinavam-se ao quadro de funcionários da empresa em que os trabalhadores atuavam. Ao serem agrupadas por setor econômico, tais empresas contemplam atividades relativas a:

a) Estradas de ferro: 23 sociedades compostas por trabalhadores da São Paulo Railway Company, Companhia Paulista de Estradas de Ferro, Estrada de Ferro União Sorocabana e Ituana (posteriormente Estrada de Ferro Sorocabana), Companhia Mogiana de Estradas de Ferro, Estrada de Ferro Central do Brasil, Estrada de Ferro Noroeste do Brasil – as quatro primeiras tinham mais de sete mil associados cada;

b) Serviços urbanos: 5 sociedades que abrangiam trabalhadores da empresa responsável pela energia elétrica e transportes públicos em São Paulo e Santos (respectivamente, Light and Power e City Improvements), a empresa fornecedora de gás para aquecimento e iluminação em São Paulo (São Paulo Gas Company, estruturada em Londres em 1869 e absorvida pelo grupo Light em 1929), a Western Telegraph de Santos e a Companhia Telegráfica Bragantina;

c) Bancos: “apesar da cidade de São Paulo contar [...] com quase uma vintena de casas bancárias” (DE LUCA, 1990, p. 41) apenas 4 sociedades relativas aos trabalhadores de instituições bancárias foram identificadas; são elas do Banco Comercial do Estado de São Paulo, Banco Comércio e Indústria, Caixa Econômica Federal e Banco do Estado de São Paulo – todos nacionais;

³¹ Segundo de Luca (1990, p. 48) “porcentagem significativa das sociedades beneficentes existentes no âmbito de empresas eram organizadas, patrocinadas e administradas pelos patrões ou seus representantes”; isso porque “as mutuais de empresa podem ser encaradas como uma estratégia desmobilizadora e paternalista, já que atuavam no sentido de esvaziar as reivindicações operárias através da ajuda-mútua e mantinham os interessados convenientemente afastados dos centros de decisão” (DE LUCA, 1990, p. 60).

d) Outras atividades: oito sociedades correspondentes à produção industrial em seus ramos gráfico (Casa Espindola & Cia, Casa Siqueira, jornal O Estado de São Paulo), de produção e importação de máquinas agrícolas (Companhia Mecânica), indústria têxtil/indumentária (fábrica de chapéus Dois de Julho), indústria de madeiras e móveis (Casa Pera), vidraria (Santa Maria) e Empresa Fernandes & Cia com ramo não identificado;

e) Serviços portuários: três sociedades derivadas da Companhia Docas de Santos³².

Desse total, a maior parte das mutuais de empresas tinha entre seus objetivos mais comuns o auxílio a doentes (76,3%), realizar o funeral dos sócios (63,2%), o auxílio a viúvas (52,6%) e o *auxílio a inválidos e velhos* (44,7%) – aos quais se seguiam mais de uma dezena de outros serviços com incidência mais fragmentária no setor.

Já as mutuais de categorias profissionais são definidas como entidades em que trabalhadores vinculados à diferentes empresas se reuniam pelo critério de exercerem uma mesma função (ou seja, por ocuparem um mesmo cargo). Em contraste com as mutuais de empresas, essas entidades não tinham interferência patronal e se constituíam por meio de adesão facultativa (em vez de compulsória) dos associados³³. Também por isso as mutuais de categorias profissionais tiveram um quadro de sócios mais reduzido e uma existência menos perene do que as mutuais de empresas. Como ponto de convergência entre os dois tipos de associativismo, destaca-se que os ofícios contemplados coincidem, em grande medida, com às áreas de infraestrutura e de serviços urbanos - conforme já verificado para as entidades do primeiro tipo.

Foram identificadas 68 mutuais de categorias profissionais distribuídas entre: ferroviários; carregadores, ensacadores e estivadores; motoristas; carroceiros e cocheiros; bancários; auxiliares de escritório; construção civil; marceneiros; comerciários;

³² “A origem da companhia prende-se à concessão obtida em 1888 pelos empresários Cândido Grafrée e Eduardo Guinle para explorar os serviços no porto de Santos. Após terem realizado obras que capacitaram o porto a receber navios de grande porte, criaram em 1892 uma sociedade anônima com o nome de Docas de Santos” (DE LUCA, 1990, p. 42-43).

³³ “As sociedades organizadas por categorias profissionais e as fundadas no interior de empresas constituíam-se nos dois conjuntos de mutuais que mantinham vinculações mais estreitas com o processo produtivo. Entretanto, esses conjuntos guardavam entre si considerável distância na medida em que nas empresas havia um estrito controle do patronato sobre a vida das entidades, enquanto que as sociedades de socorros mútuos por categorias profissionais eram, com pouquíssimas exceções, agremiações autônomas” (DE LUCA, 1990, p. 80).

vendedores; empregados em bares; restaurantes e hotéis; empregados em casas lotéricas; corretores, representantes e viajantes; alfaiates; chapeleiros; tecelões; ourives; barbeiros e cabeleireiros; engenheiros; médicos; farmacêuticos; gráficos; guardas noturnos; padeiros; operadores cinematográficos; músicos; profissionais do turfe.

Neste tipo de mutual, a prestação de auxílio aos doentes segue como objetivo mais comum (60%), seguido também pela realização de funeral dos sócios (49,1%), fornecer tratamento médico (49,1%), zelar pela união e interesses dos sócios (41,9%), fornecer medicamentos (38,2%), *prestar auxílio a inválidos e velhos* (29,1%), e uma série de outros serviços contemplados com menor frequência entre as associações em questão.

Por fim, as mutuais de órgãos públicos tendiam a repetir a situação das mutuais de categorias profissionais tanto em relação ao baixo número de sócios quanto no que se refere a inconstância da sua existência. Ainda assim, totalizavam 43 sociedades que se dividiam entre a) por um lado, as de caráter geral, que reuniam os trabalhadores de alguma das três esferas de poder (municipal, estadual e federal) independente da função ou órgão de trabalho; e b) por outro lado, as que congregavam trabalhadores de um mesmo órgão.

Além das nove mutuais de órgãos públicos estruturadas pela esfera geral de poder (uma federal, quatro estaduais e quatro municipais), os setores dos órgãos contemplados pelas mutuais específicas eram: a) esfera federal: correios e telégrafos, alfândega e fazenda; b) esfera estadual: repartição de águas e esgotos, educação, saúde, fazenda, imprensa oficial, justiça; c) esfera municipal: obras e viação, higiene, fiscais, justiça, guardas e inspetores.

Em contraste com as mutuais de categoriais profissionais, parte importante da menor robustez do setor em relação às mutuais de empresas se reflete no histórico de direitos previdenciários direcionados aos funcionários públicos sob a forma de: a) vencimentos que garantissem a manutenção não só do funcionário, mas também de sua família; b) estabilidade em sua função diante da ameaça de demissão arbitrária; c) férias; d) *aposentadoria* aos que alcançassem idade avançada (70 anos) ou tivessem enfermidade que prejudicasse o exercício de sua função - em ambos os casos a solicitação era pleiteada junto ao governo, que deferia ou indeferia sua procedência.

Além disso, o paradigma estabelecido por Rui Barbosa quando instituiu o Montepio dos Funcionários do Ministério da Fazenda por meio do Decreto n. 942-A de 31/10/1890 (DE LUCA, 1990, p. 111-113) repercutiu na generalização da criação deste

tipo de entidade. Tal processo corroborou também para esvaziar o desenvolvimento das mutuais dos órgãos públicos, já que as entidades se sobrepunham em parte de suas funções. Segundo De Luca (1990, p. 111-112),

em 1891 todos os ministérios já possuíam seus próprios montepios. Eles tinham caráter compulsório, ou seja, os funcionários ocupantes de cargos efetivos eram automaticamente filiados e deveriam sujeitar-se ao desconto mensal equivalente a um dia de trabalho a título de contribuição, além de durante 12 meses, estarem obrigados ao pagamento de igual quantia para quitação da jóia. A administração do Montepio era atribuída exclusivamente ao governo e os seus objetivos, definidos no texto legal, eram prover a subsistência e amparar o futuro das famílias dos empregados públicos quando estes falecessem ou ficassem inabilitados para sustentá-las decentemente. Previa-se, ainda, uma contribuição financeira para a realização do funeral dos associados.

De qualquer forma, as mutuais dos órgãos públicos também atuaram no período a partir dos objetivos principais de: a) prestar auxílio a viúvas (45,9%), realizar funeral dos sócios (40,5%) e zelar pela união e interesse dos sócios (35,1%) – além de uma série de outros serviços com menor participação no setor (dentre os quais, o *auxílio a inválidos e velhos* corresponde à 16,2%).

De maneira geral, a composição das mutuais relacionadas ao universo do trabalho (de empresas, de categorias profissionais e de órgãos públicos) revela o caráter particular da urbanização no terceiro mundo como fenômeno associado ao desenvolvimento de atividades que viabilizam e complementam a produção agroexportadora em vez da industrial.

No caso de São Paulo, a urbanização tributária do café exemplifica o desenvolvimento de cidades a partir da centralidade da produção de gêneros agrícolas como setor dinâmico que “exigiu a criação de uma infra-estrutura de serviços que cumpria a importante função de estabelecer a intermediação entre a produção e o mercado internacional: companhias de navegação; seguradoras; casas de importação e exportação; ferrovias; bancos” além dos “serviços de utilidade pública como produção de energia elétrica, iluminação, transporte urbano, redes de água e esgotos, telefones” (DE LUCA, 1990, p. 42).

O uso e ocupação do território a partir das infraestruturas relativas à produção e circulação de mercadorias e serviços urbanos se efetiva em grande medida a partir dos próprios excedentes gerados pelo mercado interno em formação, mas principalmente pela

destinação de capitais estrangeiros excedentes em países centrais, em busca de investimentos rentáveis em países da periferia e semi-periferia do mundo. Neste contexto, a constituição de sociedades anônimas representou o formato organizativo adotado pelas corporações para a captação de capitais excedentes a serem convertidos sob a forma de “capital portador de juros”³⁴ nessas infraestruturas urbanas e de circulação – seja por meio de traçado mais integrativo e “introvertido” na Europa e nos Estados Unidos, ou de instalação mais parcial e “extrovertida” em regiões como a América Latina.

Enquanto mecanismo financeiro que fomentou tais readequações técnicas na “composição orgânica do território”³⁵ (SANTOS, [1993] 2002, p. 44) a partir da crescente instalação de capitais fixos, as sociedades anônimas superaram os limites da barreira de entrada imposta ao proprietário individual de capital pelo elevado montante exigido para o empreendimento ferroviário.

Ao expandir as margens dos potenciais investimentos à magnitude do capital social (representado por todo o capital monetário disponível para reaplicação na sociedade capitalista), a conversão da empresa capitalista em sociedade anônima impulsiona o desenvolvimento do setor pela superação dos entraves de financiamento para a implementação das melhores e mais avançadas técnicas. Em outras palavras, a solução representada pelas sociedades anônimas enquanto nova forma de estruturar as empresas potencializa a implementação dos aparatos técnicos nos territórios, na medida em que:

diminui a preocupação com o levantamento do capital necessário, preocupação que desempenha um papel de destaque na empresa individual, que limita sua força de expansão e diminui sua prontidão e mobilidade. [...] A sociedade anônima pode, portanto, organizar-se de forma tecnicamente superior e, o que é igualmente importante, manter sempre essa superioridade técnica. Isso significa também que ela tem condições de empregar os progressos técnicos, os métodos mais econômicos em termos de trabalho, antes mesmo de se generalizarem; dessa forma, em comparação com a empresa individual, a sociedade

³⁴ “O capital em sua marcha completa é unidade do processo de produção e do de circulação, proporcionando por isso determinada mais-valia em período dado. Na forma do capital portador de juros, esse resultado aparece diretamente, sem a intervenção dos processos de produção e circulação. O capital aparece como fonte misteriosa, auto-geradora do juro, aumentando a si mesmo [...] o resultado do processo de reprodução todo manifesta-se como propriedade inerente a uma coisa” (MARX, [1894] 1974, p. 451).

³⁵ Em termos gerais, o aumento da composição orgânica do espaço pode ser entendido pela “incorporação mais ampla de capital constante ao território e a presença maior desse capital constante na instrumentalização do espaço” (SANTOS, [1993] 2002, p. 44), processo que tem por condição a “necessidade maior de capital adiantado” (SANTOS, [1993] 2002, p. 44).

anônima tem condições de trabalhar, primeiro, uma escala bem maior, em segundo lugar, com uma técnica mais aprimorada e recente, podendo, assim, obter um lucro adicional em relação àquela. (HILFERDING, [1909] 1985, P. 127-128).

Para além da constituição das sociedades anônimas, a atração de capitais tinha ainda como requisito a adoção de “regra de conduta convincente” (POLANYI, [1944] 1980, p. 32) no que se refere à política econômica conduzida pelos países que dependiam de recursos estrangeiros. Nesse sentido, o controle das despesas públicas a fim de manter estável o câmbio (valor externo da moeda) configurava medida de “bom comportamento” (POLANYI, [1944] 1980, p. 32) que dava aval sobre a captação de recursos estrangeiros. Ao contemplar essa espécie de protocolo da política econômica, países da periferia e semi-periferia do sistema mundo (WALLERSTEIN, 1974) eram classificados como passíveis de terem seus territórios como campo de expansão dos capitais acumulados pelos países centrais. Segundo Polanyi ([1944] 1980, p. 32-33):

Foi assim que se pôde garantir os numerosos pré-requisitos de investimentos de capital a longo prazo nessas áreas, a despeito de obstáculos quase intransponíveis [...] cada nova ferrovia tinha que abrir seu caminho através de fronteiras de solidez variável, e que podiam ser fatalmente enfraquecidas ou vitalmente reforçadas com o contacto. Somente o punho de aço da finança sobre os fracos governos das regiões atrasadas podia impedir a catástrofe.

Já segundo Lenin, a exportação de capitais de países centrais em projetos de infraestrutura em países da periferia condiciona um quadro subsequente de subordinação destes últimos nas relações compostas pela divisão social do trabalho. Tais vínculos se expressam, por exemplo, pela própria exportação dos materiais necessários para a instalação das estradas de ferro:

duzentos mil quilômetros de novas vias férreas nas colônias e noutros países da Ásia e América significam mais de 40 000 milhões de marcos de novos investimentos de capital em condições particularmente vantajosas, com garantias especiais de rendimento, com encomendas lucrativas para as fundições de aço etc. etc. (LENIN, [1917] 2011, p. 229)

Satisfeitas as condições organizacionais sob a forma das sociedades anônimas – e implementadas as medidas de controle das variáveis macroeconômicas –, as finanças passam a operar por meio da articulação entre a dimensão internacional e a esfera nacional. É desse modo que a “*haute finance* foi o núcleo de uma das mais complexas instituições que a história do homem já produziu” (POLANYI, [1944] 1980, p. 29) e, assim, marca a transição dos séculos XIX e XX como “o ponto de viragem do velho

capitalismo para o novo, da dominação do capital em geral para a dominação do capital financeiro” (LENIN, [1917] 2011, p. 159).

Na “brecha” dessa modernização incompleta e desigual, a “questão social” se manifesta sob a forma de crescente pauperismo e miséria de enfermos, desempregados e idosos que, incapacitados de constituir patrimônio e propriedade via trabalho, também não contam com o amparo de políticas sociais universais (CASTEL, 1997, p. 17).

De volta à tipologia das mutuais estabelecidas por De Luca (1990), além dos três tipos de mutuais vinculadas diretamente ao universo do trabalho (mutuais de empresas, mutuais de categorias profissionais e mutuais de órgãos públicos), existem ainda outros dois tipos de mutuais com critérios de adesão diferentes (étnicas e de bairros), além daquelas abertas.

As mutuais de etnias, cujo critério de adesão vinculava-se à nacionalidade, tinham como principais traços integrativos a identidade cultural expressa pelo compartilhamento de línguas, histórias, hábitos e tradições, além da solidariedade étnica representada pela perspectiva de coletivamente viabilizar recursos para superar as adversidades encontradas na chegada ao Brasil como parte dos fluxos massivos e subvencionados de imigrantes para a economia cafeeira.

Ainda que também tivessem problemas relativos ao baixo número de associados e à instabilidade de atuação das entidades ao longo dos anos, foram identificadas 88 mutuais de etnias em São Paulo e Santos, divididas principalmente entre associações de italianos, portugueses e espanhóis, mas também contemplando alemães, sírios, libaneses, japoneses, entre outras nacionalidades.

Como traço particular das condições de imigrante, o principal objetivo entre as mutuais étnicas era o de propiciar instrução aos associados e seus familiares (49,3%) tendo destaque também a organização de bibliotecas (22,3%), além dos serviços mais clássicos das mutuais no geral, como realizar funeral (40,8%) e fornecer tratamento médico (39,4%) – o *auxílio a inválidos e velhos* corresponde a apenas 8,5% nesse setor.

Já as mutuais de bairros, cujo critério para adesão dos associados se refere ao local de moradia, correspondem à 24 entidades distribuídas em São Paulo entre Água Branca, Barra Funda, Bela Vista, Bom Retiro, Brás, Cambuci, Lapa, Moóca e Vila Esperança. Neste tipo de associação, os principais objetivos se referem ao auxílio a doentes (64,3%),

realização de funeral aos sócios (57,1%), fornecimento de tratamento médico e *auxílio a inválidos e velhos* (28,6% cada).

Enfim, as mutuais abertas assim se definem porque não possuíam um critério de adesão definido, sendo que “bastava que o interessado pagasse a mensalidade e respeitasse os estatutos (DE LUCA, 1990, p. 160). Neste escopo foram identificadas 51 entidades. Neste setor, buscava-se em geral garantias de cunho previdenciário como auxílio a doentes (70,5%), auxílio a desempregados (70%), realização de funeral aos sócios (65,9%), fornecimento de tratamento médico (63,6%), fornecimento de medicamentos (50%), mas já se anunciava uma “ideia de um serviço prestado como contrapartida de pagamento” (DE LUCA, 1990, p. 165) estruturada mais especificamente como “precuroras dos modernos planos de saúde (DE LUCA, 1990, p. 169).

1.2.5 - Declínio do associativismo com caráter previdenciário

Da mesma forma que as irmandades leigas eram entidades que expressavam sínteses de produtos e condições da formação socioespacial do Brasil Colônia quanto aos serviços previdenciários, as sociedades de socorros mútuos e os montepios parecem assimilar os elementos do quadro de vida material associados ao período que compreende desde o Brasil Império até as primeiras décadas do século XX – já na República.

Neste processo e conforme já comentado, destacam-se transformações substanciais na constituição das associações com viés previdenciário em relação, por exemplo: a) ao crescente vínculo com a atuação profissional, desvinculada da dimensão religiosa presente nas antigas confrarias; b) ao maior peso da função de gestão de recursos³⁶ e de atividades creditícias – ambas contribuindo para o enquadramento das associações como agentes econômicos; c) à regulação e supervisão estatal.

Ao mesmo tempo que são registradas transformações importantes nas sociedades de socorros mútuos e nos montepios enquanto novas formas-conteúdos mobilizadoras de funções previdenciárias no país, há também aspectos que conotam permanências em relação às irmandades leigas.

Entre estas permanências, pode-se destacar: a) a não restrição da constituição dos montepios a partir de critérios exclusivamente profissionais, de modo que se mantém

³⁶ Os montepios se destacam neste sentido, já que se constituem como entidades privadas com operações (ainda que incipientes) nos mercados imobiliários e de títulos de dívida pública.

forte recorte étnico-racial como um dos pontos de convergência entre os membros para a criação das entidades; b) o entrecruzamento das esferas pública e privada a partir do imbricamento entre regulação, supervisão e estímulos estatais ao setor constituído por entidades civis e de mercado³⁷; c) a realização de funeral aos associados como um dos objetivos mais presentes entre as variadas formas de associação, além dos vínculos extraeconômicos que definiram em grande medida as sociedades de auxílio mútuo.

Tais permanências parecem se relacionar à dimensão processual, contraditória e incompleta com que uma nova divisão territorial do trabalho se sobrepõe a uma antiga, sem que essa última seja completa e imediatamente substituída pela mais recente. No caso da transição entre Brasil Colônia e Brasil Império, há que se destacar a permanência do trabalho escravo como herança inibidora de um maior e mais intenso desenvolvimento urbano acompanhado de geração de mercado e consumo interno, além da formação de “circuitos espaciais produtivos” (SANTOS, SILVEIRA, 2010) mais complexos, complementares e integradores do território ao longo do século XIX.

Nesta mesma perspectiva processual, as sociedades de socorros mútuos e os montepios entram em declínio a partir principalmente das décadas de 1920 e 1930.

Em seu lugar, são desenvolvidos novos mecanismos estruturados para prover serviços previdenciários a partir de sínteses ressignificadas pelos conteúdos da tecnosfera e da psicosfera relativas a um novo período. Conforme detalharemos no próximo item, as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) são entidades que sintetizaram essas novas características a partir de sua regulamentação enquanto tais em 1923, pela chamada “Lei Eloy Chaves”. Além das CAPs, destaca-se ainda que as associações com função previdenciária criadas durante o Brasil Império sofreram também o impacto da regulamentação do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União em 1926 e dos sindicatos em 1931.

No primeiro caso, a criação do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União pelo Decreto n. 5.128 de 31/12/1926 teve como consequência um certo recuo

³⁷ A permanência dos contornos difusos com que se dão as relações entre as esferas pública e privada se evidenciam especialmente na atuação dos montepios. A ação independente das irmandades leigas no provimento de algum amparo assistencial vinculado à catequização e a promoção de benfeitorias urbanas era estimulado, entre outras coisas, pela concessão de terrenos por parte da Coroa portuguesa. Já a ação dos montepios era, por vezes, impulsionada a partir de atribuições como a das loterias que, delegadas às entidades civis e de mercado pelo Estado, representavam um importante incremento na entrada de recursos.

da ação dos montepios³⁸ (que, por sua vez, já se sobrepunham às mutuais de órgãos públicos) até então estruturados em proporção capaz de contemplar os diferentes quadros de trabalhadores correspondentes às variadas empresas públicas. Ou seja, tal relação causal explica-se pelo dado de tal “Instituto destinar-se a todos os funcionários federais ocupantes de cargos efetivos, centralizando, dessa forma, recursos que pelo sistema anterior estavam dispersos em vários montepios” (DE LUCA, 1990, p. 112). Além das tradicionais funções de formação de pecúlio, aposentadoria e pensão o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União tem a diretriz de “facilitar a aquisição de casas e conceder empréstimos a seus membros” (DE LUCA, 1990, p. 112) como atribuição prevista pela regulação que os criou. Como já visto, tal atuação também coincide com parte da atuação dos montepios na dimensão do desenvolvimento por meio de financiamento habitacionais.

No segundo caso, a regulamentação dos sindicatos pelo Decreto n. 19 970 de 19/3/1931 repercutiu principalmente no declínio das mutuais de categorias profissionais. Diante dos pontos de convergência entre a natureza e os objetivos das duas entidades, o processo de enquadramento jurídico dos sindicatos implicou em sua expansão enquanto as mutuais perdiam importância relativa. Entre as previsões legais estabelecidas pela norma em questão, destaca-se que a “existência legal dependia doravante da aprovação do recém-criado Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a quem cabia também exercer estrita vigilância sobre a vida sindical”, e que uma “inovação de monta foi a imposição do princípio da unicidade, ou seja, em cada município não poderia haver mais do que um sindicato para cada profissão” (DE LUCA, 1990, p. 96).

³⁸ Junto dos efeitos da criação do mencionado Instituto, contribui também para a perda da participação relativa dos montepios as normas que proibiam a entrada de novos associados nessas entidades (entre 1897 e 1911 e de 1916 em diante).

Capítulo 2 – Mecanização do território e serviços previdenciários sob influência estatal: CAPs, IAPs e INPS

No nível da totalidade, a questão social deixa de ser, por um lado, área de incidência da caridade e filantropia e, por outro lado, das associações mutualistas para ser sistematicamente assimilada pelo Estado não apenas como política de controle e repressão sobre a indigência, mas sob a forma do paradigmático seguro obrigatório estabelecido pelo governo de Bismarck na Alemanha.

O pioneirismo desta medida acaba por conformar um ponto de inflexão na forma predominante dos mecanismos engendrados para lidar com a dimensão social ao longo do século XIX e antecipar elementos da política social que se generalizam no século XX. Diante de processos reivindicatórios dos trabalhadores na Alemanha, o governo de Otto Von Bismarck assimila parte das demandas com a perspectiva de dirimir o tensionamento político e arrefecer a capacidade de organização da social-democracia demonstrada tanto por atuação parlamentar quanto por processos de mobilização. Como resultado, tem-se em 1883 a regulamentação do “seguro social público obrigatório³⁹, destinado a algumas categorias específicas de trabalhadores” (BEHRING, BOSCHETTI, 2010, p. 65). Ainda que de forma “tímida e parcial” (BEHRING, BOSCHETTI, 2010, p. 63), a constituição de seguro social público representa um novo paradigma para o Estado liberal, ao incorporar sob a forma de assistência estatal parte das funções antes exercidas pelas entidades privadas de caráter mutualista ou filantrópico.

Essa mudança se estabelece fundamentalmente por uma nova função estatal de proteção via provimento de renda para setores da população incapacitados de desenvolver atividades laborativas devido a doenças, idade avançada ou desemprego. A partir do pioneirismo da política social estabelecida pela Alemanha de Bismarck, o desenho institucional do seguro social direcionado à trabalhadores e seus dependentes, com financiamento originado por contribuições sistemáticas tanto dos empregadores quanto

³⁹ “O modelo bismarckiano é identificado como sistema de seguros sociais, pois suas características assemelham-se à de seguros privados. Em relação aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores contribuintes e suas famílias; o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada. Quanto ao financiamento, os recursos provêm fundamentalmente das contribuições diretas de empregados e empregadores, baseadas na folha de salários. Quanto à gestão, os seguros eram originalmente organizados em caixas estruturadas por tipos de risco social: caixas de aposentadorias, caixas de seguro-saúde, e assim por diante, e eram geridos pelos contribuintes, ou seja, por empregadores e empregados.” (BEHRING, BOSCHETTI, 2017, p. 66).

dos empregados e sob gestão própria influencia e se expande por diversos países entre final do século XIX e início do século XX.

Veremos neste capítulo de que forma essa inflexão ocorre na formação socioespacial brasileira. Ao longo deste período constata-se uma gradual transformação do quadro de ausência de políticas governamentais para o enfrentamento do crescente pauperismo por meio de serviços previdenciários institucionalmente estruturados. Primeiro por meio da complexificação do aparato estatal de regulação e fiscalização do setor e, em seguida, pela determinação da constituição de caixas previdenciárias para trabalhadores vinculados a empresas de ramos específicos (como das estradas de ferro), a atuação do Estado avançou ainda para conformação do sistema de custeio tripartite dos institutos previdenciários que representavam categorias nacionais de trabalhadores de setores dinâmicos como o comércio, a indústria e os bancos. Em paralelo, a participação das entidades previdenciárias no desenvolvimento urbano se torna mais sistemática e robusta por meio da conformação das carteiras imobiliárias dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Por fim, há a própria unificação administrativa e padronização dos benefícios sob um sistema previdenciário público centralizado a partir da Criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

2.1 - As Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) na gênese dos serviços previdenciários sob atuação estatal no século XX

Principal marco da transição da predominância das sociedades de socorros mútuos e dos montepios para novas entidades provedoras de serviços previdenciários, a promulgação em 1923 da chamada “Lei Eloy Chaves” (Decreto n. 4.682 de 24/01/1923) é tida como paradigma na medida em que prevê, a princípio, a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) para cada companhia ferroviária em operação no país. Conforme consta em seu Art. 1º: “Fica creada em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados”.

Essa nova entidade se insere na dimensão processual do desenvolvimento dos serviços previdenciários de acordo com as características de cada período. Nesse sentido, acaba por herdar não apenas “o sistema organizacional, a compulsoriedade e os objetivos” (DE LUCA, 1990, p. 11) das mutuais de empresas, como também se conforma a partir de

precedentes normativos em nível federal e estadual que estabeleceram anteriormente entidades, instrumentos e mecanismos similares.

Do ponto de vista mais estrutural do sistema de custeio, a convergência entre as mutuais e as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) é identificada por De Luca (1990, p. 63) pelo fato de que “para os empregados, o desconto em favor das CAPs era praticamente idêntico à mensalidade que ele, já há muito, obrigatoriamente pagava para as sociedades”. Conforme apresentado pela norma em questão, o recolhimento sistemático de recursos a partir do trabalhador é prescrito sob a forma de “a) uma contribuição mensal dos empregados, correspondente a 3% dos respectivos vencimentos” (Art. 3).

Além dessa contribuição mensal do trabalhador e de outros pagamentos cuja fonte é o próprio empregado (como a joia paga como espécie de taxa de adesão à CAP pelos associados), as empresas deveriam compor as fontes de recursos para os fundos da CAP correspondente – conforme se verifica pelos seguintes itens:

b) uma contribuição anual da empresa, correspondente a 1 % de sua renda bruta; c) a somma que produzir um aumento de 1 1/2 % sobre as tarifas da estrada do ferro; d) as importancias das joias pagas pelos empregados na data da criação da caixa e pelos admittidos posteriormente, equivalentes a um mez de vencimentos e pagas em 24 prestações mensaes; e) as importancias pagas pelos empregados correspondentes á diferença no primeiro mez de vencimentos, quando promovidos ou augmentados de vencimentos, pagas tambem em 24 prestações mensaes; f) o importe das sommas pagas a maior e não reclamadas pelo publico dentro do prazo de um anno; g) as multas que atinjam o publico ou o pessoal; h) as verbas sob rubrica de venda de papel velho e varreduras; i) os donativos e legados feitos á, Caixa; j) os juros dos fundos accumulados.

Já quanto aos objetivos, tem-se que, conforme o Art. 9º da lei ora analisada, os direitos dos ferroviários contribuintes para os fundos da caixa se referem à

“1º: a soccorros medicos em casos de doença em sua pessôa ou pessôa de sua familia, que habite sob o mesmo tecto e sob a mesma economia;

2º: a medicamentos obtidos por preço especial determinado pelo Conselho de Administração;

3º: *aposentadoria*;

4º: a pensão para seus herdeiros em caso de morte”.

Ou seja, a delimitação do campo dos serviços previdenciários providos pelas CAPs a partir da primeira norma que o regula também revela semelhanças entre tais entidades e o associativismo com caráter previdenciário, já que essas “modalidades de auxílios estavam entre as maiores preocupações das mutuais de empresas” (DE LUCA, 1990, p. 62).

Vale destacar que, desde essa primeira normatização das CAPs, já se especificam os tipos e requisitos principais de *aposentadoria* oferecidas pelas entidades. Quanto ao tipo, as aposentadorias se dividiriam principalmente entre ordinárias (alcançada pela combinação entre idade e tempo de contribuição) ou por invalidez (comprovada incapacidade de seguir exercendo sua função laborativa). Já quanto aos critérios para recebimento de benefícios, gradações proporcionais são calculadas a partir da consideração da aposentadoria integral que tem como baliza o período de contribuição de 30 anos articulado a idade mínima de 50 anos de idade.

Também no que se refere ao formato de gestão, a estruturação das CAPs a partir de sua primeira regulação em 1923 se dá de maneira similar às já consolidadas sociedades de socorros mútuos. Isso é, tais entidades teriam gestão autônoma e independente centrada na instância deliberativa do Conselho Administrativo composto por representantes da direção da empresa (empregadores) e dos trabalhadores (empregados). Segundo o Art. 41 da norma em questão:

a caixa de aposentadorias e pensões dos ferroviários será dirigida por um Conselho de Administração, de que farão parte o superintendente ou inspetor geral da respectiva empresa, dous empregados do quadro – o caixa e o pagador da mesma empresa – e mais dous empregados eleitos pelo pessoal ferro-viário, de tres em tres annos, em reunião convocada pelo superintendente ou inspetor da empresa. Será presidente do conselho o superintendente ou inspetor geral da empresa ferro-viaria.

Além dos importantes pontos de convergência do sistema de custeio, dos objetivos e da estrutura de gestão entre as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) regulamentadas enquanto tais no início da década de 1920 e as sociedades de socorros mútuos desenvolvidas durante o Brasil Império, outras entidades equivalentes precederam as CAPs no estabelecimento do seu modelo de atuação. Pode-se considerar

elementos tanto em nível federal quanto em nível estadual como parte das bases sobre as quais as CAPs se conformaram:

a) a reforma dos Correios (1888) que estabelece, entre os artigos 194 e 203 do Capítulo XVIII, o direito à aposentadoria por seus trabalhadores e indica as diretrizes e parâmetros a serem contemplados para o acesso ao benefício (por exemplo, idade mínima de 60 anos e tempo de contribuição de 30 anos como critérios para a “aposentadoria ordinária”)⁴⁰;

b) o estabelecimento das diretrizes gerais para a criação de caixas de socorros para os trabalhadores das estradas de ferro do Estado⁴¹ (1888), por meio, por exemplo, da indicação do vínculo facultativo dos trabalhadores à caixa de socorro, dos objetivos da constituição de fundos para socorrer os trabalhadores diante de enfermidades, da invalidez (“pessoal inutilizado para o serviço”) e da morte (pagamento de pensão por morte para as famílias) e do sistema de custeio baseado no trabalhador (“contribuição mensal de 1% dos vencimentos de todo o pessoal”);

c) a conformação da Caixa de Pensões dos Operários da Imprensa Nacional (CPIN) já a partir de 1889⁴², quando se indica a criação de “fundo destinado a pensões” (Art. 15) dos trabalhadores da Imprensa Nacional para o qual esses contribuiriam mensalmente com o valor correspondente a um dia de salário. Em 1902⁴³, sua regulamentação detalhada⁴⁴ se expressa, entre outras coisas, I- pela composição dos recursos (por exemplo, “juros dos títulos da dívida pública” – conforme Art. 48) II: pelos critérios para acesso aos benefícios de aposentadoria (“25 annos ou mais de deruição effectivo e se achar impossibilitado de nelle continuar, por molestia ou velhice” – conforme Art. 51), III: pela permanência do auxílio funeral (“a Caixa fará as despesas de funeral do operario solteiro que tiver contribuido por mais de quatro annos e que fallecer sem deixar herdeiros” – conforme Art. 58), IV: pela formação de pecúlio (“a’ viuva, filhos menores, filhas solteiras ou

⁴⁰ Decreto n. 9.912-A, de 26 de março de 1888.

⁴¹ Lei n. 3.397, de 24 de novembro de 1888, que detalha as despesas gerais do Império para o ano de 1889.

⁴² Decreto n. 10.269, de 20 de julho de 1889.

⁴³ Decreto n. 4.680, de 14 de novembro de 1902.

⁴⁴ Portanto, embora a literatura sobre previdência estipule como marco da criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) a chamada “Lei Eloy Chaves” (FARAH, 1983; VARON, 1988; DE LUCA, 1990; BONDUKI, 1998), de 1923, há que se destacar a Caixa de Pensões da Imprensa Nacional (CPIN) como entidade precursora deste tipo, com origem em 1902 (ALMEIDA, 2012, p.57-58).

viúvas, mãe e irmãs solteiras ou viúvas do operário que fallecer com direito a pensão ou que estiver no gozo da mesma, assiste o direito á metade da referida pensão” – conforme Art. 54). Já em 1917 o novo regulamento⁴⁵ da Caixa de Pensões dos Operários da Imprensa Nacional (CPIN) também prevê atuação mais direta da entidade na dimensão do desenvolvimento urbano a partir tanto da previsão de “emprestimos aos seus contribuintes para aquisição de predios” (Art. 19), quanto da abertura de “concurrência publica para o fim da construcção de predios, em grupos ou singulares” (Art. 50). Tal entidade atuou nesses moldes até 1932, quando teve sua denominação e enquadramento alterado⁴⁶ para se tornar Caixa de Aposentaria e Pensões da Imprensa Nacional (CAPIN). Em 1944, a CAPIN foi absorvida⁴⁷ pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), criado em 1938⁴⁸;

d) a previsão legal e regulamentação, em 1890⁴⁹, da aposentadoria dos trabalhadores da Estrada de Ferro Central do Brasil, ao estipular, por exemplo, 30 anos de tempo de contribuição para aposentadoria ordinária – entre artigos 73 e 81);

e) a extensão, em 1890⁵⁰, “aos empregados de todas as estradas de ferro geraes da Republica [...] direito de aposentadoria” (Art. 1º) na medida em que replica e generaliza para uma escala maior a regulação já estabelecida meses antes para os trabalhadores da Estrada de Ferro Central do Brazil;

f) a regulamentação, em 1890⁵¹, do Montepio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda por meio de custeio derivado de “contribuições mensaes e joias”, “producto de loterias, que lhe possam ser consignadas, emquanto forem admitidas no Estado em favor de outras instituições” e “juros do capital” (Art. 2º).

⁴⁵ Decreto n. 12.681, de 17 de outubro de 1917.

⁴⁶ Decreto n. 21.330, de 27 de abril de 1932.

⁴⁷ Decreto-Lei n. 6.209, de 19 de janeiro de 1944.

⁴⁸ Decreto-Lei, n. 288, de 23 de fevereiro de 1938.

⁴⁹ Decretos n. 221 de 26/2/1890 e n. 406 de 17 de maio de 1890.

⁵⁰ Decreto n. 565, de 12 de julho de 1890.

⁵¹ Decreto n. 942-A, de 31 de outubro de 1890.

g) na dimensão mais específica do Estado de São Paulo, há ainda a previsão⁵² da constituição de “fundo de pensão e pecúlio” (art. 1º) dos empregados das estradas de ferro pertencentes ao Estado, assim como a regulamentação⁵³ dos critérios para acesso aos benefícios e constituição dos recursos.

Portanto, a constituição mais bem acabada das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) é tributária de diversos tipos de entidades desenvolvidos anteriormente não apenas sob a forma de socorros mútuos e montepios de forma geral, mas também pela particularidade das caixas de socorros para os trabalhadores das estradas de ferro do Estado e da Caixa de Pensões dos Operários da Imprensa Nacional (CPIN). Feita essa análise das origens das CAPs, identificaremos no próximo tópico como essas entidades se consolidaram e se desenvolveram no território a partir de sua regulamentação inicial em 1923.

Conforme discutido até aqui, parte dos conteúdos assumidos pela regulamentação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) se insere em um amplo processo de desenvolvimento de entidades capazes de desempenhar funções previdenciárias de forma relativamente independentes do aparato estatal. Também como já mencionado, a Caixa de Pensões dos Operários da Imprensa Nacional (CPIN), de 1902, pode ser tida como “ponto zero” do modelo oficializado em 1923 pelas Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs).

Porém, a chamada “Lei Eloy Chaves” também cumpriu novas e importantes funções, no sentido de melhor estruturar as entidades com função previdenciária no território brasileiro desde a sua promulgação em 1923. Em primeiro lugar, pode-se mencionar a sistematização e institucionalização de um conjunto de dispositivos, mecanismos e estruturas até então direcionadas de forma parcial e fragmentária a tipos distintos de agentes em um só conteúdo normativo.

Em segundo lugar, pouco após a regulamentação inicial das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) enquanto tais, há também a criação do Conselho Nacional do Trabalho (CNT)⁵⁴ como instância do Ministério da Agricultura, Indústria e

⁵² Lei n. 1.784 de 31 de dezembro de 1920.

⁵³ Decreto n. 3.400 de 10 de outubro de 1921.

⁵⁴ Decreto n. 16.027, de 30 de abril de 1923.

Comercio (MAIC) responsável por fiscalizar as atividades exercidas quanto à organização do trabalho e da previdência social. Há, portanto, o desenvolvimento de uma instância do aparato estatal brasileiro com a atribuição especializada de operar sobre a dimensão da previdência social por meio da ação fiscalizadora das recém-criadas Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP) dos ferroviários.

Em terceiro lugar, o Decreto n. 4 682 de 1923 (conhecido como Lei Eloy Chaves) tem em sua natureza um caráter expansionista, por meio do qual as diretrizes formuladas tendem a contemplar maiores escalas ao alcançar empresas oriundas de setores produtivos diversificados. Esse teor mais abrangente e generalista se revela pelo escopo de suas determinações estar direcionado, desde o primeiro momento, não a uma empresa em específico, mas ao conjunto de empresas que compunham o setor das estradas de ferro. Ainda que cada uma delas ficasse incumbida de criar uma Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) específica vinculada a sua empresa e com gestão independente por meio Conselho Administrativo misto (composto por representantes dos empregados e dos empregadores), todas as empresas do setor estavam sujeitas à mesma resolução e parâmetros.

2.1.1 - O ganho de abrangência e complexidade das CAPs

Ainda sobre o caráter “abrangente” do setor, este se verifica não apenas pelos termos da regulação de 1923, mas pelo fato desta ter sido base para normas que, durante toda a década seguinte, foram formuladas no sentido de expandir a prerrogativa de criação de Caixas de Aposentadorias e Pensão (CAPs) para empresas componentes de variados setores econômicos além daquele inicial restrito às ferrovias do país.

Conforme se verifica pelo Quadro 1 sobre a síntese da conformação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) no país ao longo da década de 1920, a ação dessas entidades no território variou e se tornou mais complexa, em dois sentidos principais: 1. tanto em termos da crescente abrangência dos setores em que as empresas atuantes estariam implicadas (na criação dessas entidades com função previdenciária); quanto 2. no sentido de uma maior sofisticação dos mecanismos de adesão, custeio, gestão, deliberação e fiscalização.

Quadro 1. Brasil: Estruturação e expansão da cobertura das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs)

Ano	Conteúdo normativo	Previsão legal
1902	Decreto n. 4 680, de 14 de nov	Criação da Caixa de Pensões da Imprensa Nacional (CPIN)
1917	Decreto n. 12 681, de 17 de out	Empréstimo para construção e aquisição de habitação (CPIN)
1923	Lei Eloy Chaves Decreto n. 4 682, de 24 de jan	Regulamenta as Caixas de aposentadoria e Pensão (CAPs) Empresas de estradas de ferro Gestão autônoma por meio de Conselho Administrativo composto por representantes dos empregadores e dos empregados Sistema de custeio formado por contribuições dos empregados e empregados Estado com função fiscalizadora via Conselho Nacional do Trabalho (CNT)
1926	Decreto n. 5 109, de 20 de dez	Cria CAPs das empresas de navegação marítima, fluvial e de exploração de portos
1928	Lei n. 5 485, de 30 de jun	Cria CAPs das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos
1930	Decreto n. 19 497, de 17 de dez Decreto n. 19 496, de 17 de dez	Cria CAPs das empresas de serviços de força, luz, bondes e telefones Incentivo estatal para CAPs construírem unidades habitacionais
1931	Decreto n. 20 465, de 1 de out	Expande CAPs do conjunto de empresas nacionais Obrigatoriedade de vinculação dos trabalhadores Contribuição estatal (sistema tripartite) Função normativa/deliberativa se soma à fiscalização no Conselho Nacional do Trabalho (CNT) Autorização para financiamento habitacional e de sedes para as entidades
1932	Decreto n. 21 326, de 27 de abr Decreto n. 21 763, de 24 de ago Decreto n. 22 096, de 16 de nov	Regulamenta a aquisição e construção de casas pelas CAPs Regulamenta carteira de empréstimo aos associados das CAPs Cria CAPs dos serviços de mineração
1934	Portaria do Conselho Nacional do Trabalho (CNT) n. 32, de 19 de mai Decreto n. 24 274, de 21 de mai Decreto n. 24 275, de 21 de mai Decreto n. 24 488, de 28 de jun	Cria CAPs dos Aeroviários Cria CAPs dos trabalhadores em trapiches e armazéns Cria CAPs dos operários estivadores Operacionalização de financiamento habitacional

Fonte: Leis, decretos e portarias; ALMEIDA (2012).

No que se refere à incorporação de empresas vinculadas a mais e diferentes setores produtivos, destacamos que a crescente abrangência da prerrogativa de se criar Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) parece sinalizar uma combinação entre as atividades econômicas mais dinâmicas no processo de modernização do território na primeira década do século XX e a assimilação pelo aparato estatal de reivindicações das categorias laborais com maior capacidade de organização e mais estruturadas. É nesse sentido que a Lei Eloy Chaves, pioneira e definidora dos alicerces das CAPs, “atendeu, essencialmente, às reivindicações da categoria trabalhista mais organizada do movimento operário no país naquela época, que apresentava um relativo poder de pressão sobre o Estado e que possuía a Caixa de Socorros mais antiga (desde 1888): os ferroviários” (ALMEIDA, 2012, p. 51).

Apenas três anos após a regulamentação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) dos trabalhadores das estradas de ferro em 1923, este modelo de entidade previdenciária foi expandido para “todas as empresas de navegação marítima ou fluvial e às de exploração de portos pertencentes a União, aos Estados, aos municípios e a particulares” (Art.1, Decreto n. 5 109, de 20 de dezembro de 1926).

Esse processo de extensão do escopo de suas resoluções para uma mais ampla e diversificada gama de empresas é ainda acompanhado pela atualização, complementação e detalhamento das normas que preveem a constituição e operação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) no território. Por exemplo, na intersecção entre funções previdenciárias e finanças, prevê a “aquisição de títulos de renda nacional ou estadual, ou que tenham a garantia da Nação ou dos Estados” (Art. 12). Já na interface entre serviços previdenciários e desenvolvimento urbano indica a perspectiva de “adquirir ou construir prédio, ou prédios, para sua sede, farmácia, ou serviço de ambulatório, ou prompto socorro, uma vez que os fundos o permitam” (Art. 13).

De acordo com o apresentado na Tabela 3, embora o incremento no escopo dos setores produtivos a serem contemplados pelas Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) entre 1923 e 1927 seja mensurado por um aumento de apenas 6 entidades (equivalente a 25%), o quantitativo de associados ativos saltou em, aproximadamente, 40 000 indivíduos (correspondente a um aumento de 173%).

Tabela 3. Brasil: Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (1923-1933)

Ano	N. de CAPs	Associados ativos
1923	24	22991
1924	26	30792
1925	27	41192
1926	28	53236
1927	30	62811
1928	44	132854
1929	44	140435
1930	47	142464
1931	98	147108
1932	140	189482
1933	164	210883

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Anuário Estatístico do Brasil: Ano VI - 1945. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto de Geografia e Estatística. 1946, p. 363.

Entre 1928 e 1930, a prerrogativa de criação de CAP se expandiu ainda mais por meio da Lei 5.485, de 30 de junho de 1928 e do Decreto n. 19.497, de 17 de dezembro de 1930, que, respectivamente, contemplam as “empresas particulares que exploram os serviços telegraphicos e radiotelegraphicos” (Art. 1, Lei 5 485) e os “serviços de força, luz, bondes e telefones, a cargo dos Estados, municípios e particulares” (Art. 1, Decreto n. 19 497). Além disso, há neste ano um avanço da institucionalização mais sólida da atuação das entidades com funções previdenciárias no financiamento habitacional e, portanto, no desenvolvimento urbano.

Essa intersecção da prestação de serviços previdenciários com o desenvolvimento urbano tem o ano de 1930 como provável marco inicial. É quando se estabelece, a partir do Decreto n. 19.496, de 17 de dezembro de 1930, que os recursos das CAPs seriam “aplicados na aquisição de títulos de renda federal e na construção de casas para os associados das respectivas caixas, com a suficiente garantia hipotecária” (Art. 2º), além de reproduzir (Art. 5º), ainda, para o caso das CAPs os mecanismos de estímulo para aquisição de terrenos e construção de habitação popular estipulados em 1921 para sociedades mutuais, anônimas, beneficentes, montepios, entre outras associações. Tais mecanismos se referem, sobretudo, à concessão de isenção de impostos e taxas relativos à importação de materiais de construção e à própria aquisição e edificação de habitações proletárias, além da cessão de terrenos de propriedade federal (Decreto n. 2.407, de 18 de

janeiro de 1911, e Decreto n. 14.813, de 20 de maio de 1921). Ainda assim, vale destacar que o decreto Decreto n. 19.496, de 1930, restringiu a construção de casas às CAPs “cujo patrimônio forem superiores a réis 500:000\$000” além de delimitar que “a importância dos fundos a ser empregada nesse fim não poderá exceder de 75% dos saldos já acumulados, convertidos ou não em títulos” (Art. 4º § 1º)

Por fim, em 1930 ocorre ainda a criação do Ministério do Trabalho, da Indústria e Comércio (MTIC, pelo Decreto n. 19.433, de 26 de novembro) enquanto medida que consolida mais as bases normativas e supervisoras do seguro social brasileiro, ao vincular o Conselho Nacional do Trabalho (CNT) a essa pasta.

Submetido as mudanças estabelecidas pelas normatizações na segunda metade da década de 1920, tem-se que entre 1927 e 1930 é registrado um aumento de cerca de 64% no número de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) em operação no país (de 30 para 47 unidades), que corresponde a um crescimento da ordem de 126% do número de associados ativos. Portanto, a inclusão de trabalhadores vinculados as empresas contempladas pelas CAPs e contribuintes do sistema previdenciário equivale a quase 80 mil indivíduos.

Já nos três anos seguintes (entre 1930 e 1933) as mudanças qualitativas expressas pelos novos mecanismos de custeio, normatização e fiscalização das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) se fazem tão ou mais relevantes do que as transformações estabelecidas sobre o aumento da abrangência de setores produtivos implicados na criação de entidades previdenciárias.

Destacamos, sobretudo, que em 1931 são implementadas duas mudanças estruturais que compõem as bases do posterior desenvolvimento do sistema previdenciário público; quais sejam: a) a obrigatoriedade da vinculação dos trabalhadores das empresas à sua CAP correspondente, por meio de contribuições compulsórias correspondentes a frações de seus salários (“contribuição permanente e obrigatório dos associados ativos, correspondente há uma porcentagem sobre o que perceberem”); e b) o formato de arrecadação tripartite dada a novidade da incorporação da “contribuição do Estado” como fonte direta de receitas das CAPs de empresas de transporte a partir da cobrança de taxas e tarifas pagas por essas para as entidades previdenciárias correspondentes (Art. 8, Decreto n. 20.465 de 1931). Mesmo que com implementação

restrita às CAPs das “empresas de transporte”⁵⁵, tal indicação sinaliza as bases para a estruturação do sistema de custeio tripartite da previdência. Ou seja, o Estado se constituiria como terceira origem de recolhimentos para a composição dos recursos das CAPs das empresas de transporte, além das já estabelecidas contribuições dos trabalhadores e dos empregadores.

Além do precedente da contribuição direta estatal para o sistema de custeio tripartite a partir das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) das empresas de transporte, essa mesma norma potencializa a ação do Conselho Nacional do Trabalho (CNT). Vinculado agora ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), essa instância deixa de ter função exclusivamente supervisora sobre a gestão em grande medida autônoma e independente executada por parte dos Conselhos de Administração das CAPs. Em vez disso, passa a caber também ao Conselho Nacional do Trabalho (CNT) a função de órgão normativo. O CNT torna-se não apenas responsável pela “aprovação”, “fiscalização” e ratificação quanto à “fiel execução da lei de regulamento”, mas também por “decidir”, “baixar instruções” (Art. 64) e fazer “as modificações que julgar necessárias” (Art. 50) sobre os mais variados parâmetros para formação e funcionamento das CAPs: de composição da entidade, de sua estrutura organizativa, dos critérios para acesso de benefícios, da caracterização dos benefícios, dos processos contábeis e administrativos, entre outros.

Por fim, ressalta-se na regulação de 1931 uma continuidade na regulamentação da interface a ser operacionalizada pelas Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) entre a dimensão das funções previdenciárias e a esfera imobiliária por meio do financiamento habitacional e de sede para a própria instituição ao prever, em seu artigo 19, que “serão as receitas das Caixas aplicadas na aquisição de títulos da renda federal, na construção de casas para os associados, bem como em prédios para sua instalação definitiva”. Tal prerrogativa se complementa com as diretrizes firmadas no ano seguinte por

⁵⁵ Em seu Art. 74, o Decreto n. 20.465, de 1 de outubro de 1931, apresenta o mecanismo de contribuição estatal para o custeio das CAPs das empresas de transporte – conhecidos como “cota de previdência”: “as empresas de transporte enviarão, de três em três meses, ao Conselho Nacional do Trabalho, o demonstrativo da receita arrecadada proveniente de passagens nos trens de subúrbios e de pequeno percurso, nos bondes e nos ônibus, para que sobre a importância produzida seja calculada a taxa de 2% e possa, assim, o Ministério da Fazenda, à vista da requisição do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, providenciar no sentido de serem emitidas apólices da dívida pública federal e a juros de 5% as quais serão entregues as Caixas de Aposentadorias e Pensões, como contribuição do Estado”.

regulamento⁵⁶ da ação das Caixas de Aposentadoria e Pensões quanto a aquisição e construção de casas, na medida em que estabelece a necessidade de concorrência pública para construção de sedes, fixa juros em 8% ao ano, limita prestação a até 30% do salário do associado e estabelece prazo para amortização da dívida em cinco, dez ou quinze anos (ALMEIDA, 2012, p. 76). Em conjunto com a norma anterior, os empréstimos promovidos pelas Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) foram também regulamentados⁵⁷ por balizas como: a) montante entre duzentos mil réis (200\$000) e três contos de réis (3:000\$000); b) juros de 12% ao ano quando indenização se der em até 24 meses e de 15% quando for maior que 24 meses (limite de 36 meses); c) 30% do patrimônio das CAPs poderiam ser empregadas em empréstimos, observando-se o não “prejuízo dos compromissos normais, com aposentadorias e pensões e administração da Caixa, inclusive serviços médicos e hospitalares” (Art. 18).

Segundo Almeida (2012, p. 76), “a reforma legislativa empreendida no início da década de 1930 possibilitou a aplicação das receitas das Caixas existentes, na construção de casas para os seus associados, que passou a ocupar, cada vez mais, o lugar da aquisição de títulos de dívida pública”. Segundo Rubens Porto (1938), em “O problema das casas operárias e os Institutos e Caixas de Pensões”, aproximadamente 670 unidades habitacionais foram construídas entre 1930 e 1937, concentradas principalmente no Rio de Janeiro (570 unidades) mas também em Belo Horizonte e Porto Alegre (juntas totalizando cerca de 100 unidades no total).

Combinado com essa maior sofisticação dos mecanismos e instrumentos mais estruturais de normatização e custeio das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), prossegue também o processo pelo qual tais entidades obtêm maior alcance ao generalizar sua incidência na medida em que é tornada obrigatória para as empresas nacionais. É o que se define por meio da seguinte diretriz:

os serviços públicos de transporte, de luz, força, telégrafos, telefones, portos, água, esgotos ou outros [...] quando explorados diretamente pela União, pelos Estados, Municípios ou por empresas, agrupamentos de empresas particularidades, terão, obrigatoriamente, para os empregados de diferentes classes ou categorias, Caixas de Aposentadoria e Pensões. (Art. 1º)

⁵⁶ Decreto n. 21.326, de 27 de abril de 1932.

⁵⁷ Decreto n. 21763, de 24 de agosto de 1932.

Dessa forma, na medida em que estipulou a criação de CAPs para as empresas nacionais de forma mais geral, a norma de 1931 superou o quadro em que “apenas algumas empresas relacionadas à prestação de serviço e à infraestrutura, bem como os serviços militares e os serviços públicos, tinham regimento e autorização para criar uma CAP” (ALMEIDA, 2012, p. 58). Pela junção entre a prerrogativa de ampliação do setor e a sua maior complexificação por meio da introdução de mecanismos e instrumentos na dimensão normativa e de custeio, Almeida (2012, p. 58) assevera que, em vez da Lei Eloy Chaves, é esta regulação de 1931 que pode ser considerada “o marco principal da ação estatal no campo previdenciário do país entre os anos de 1920 e 1930”.

Vale destacar que, no ano seguinte, a incidência de tais entidades previdenciárias passa a comportar também os trabalhadores dos serviços de mineração, quando, pelo previsto no Decreto n. 22.096, de 16 de novembro de 1932, faz-se “extensivo aos serviços de mineração de toda espécie, exploradas diretamente quer por empresas ou agrupamentos de empresas, quer por particulares, o regimen de Caixas de Aposentadoria e Pensões” (Art. 1º).

Como parte das transformações verificadas em diversas esferas que compõem o setor, entre 1930 e 1933 a principal variação registrada pelos dados empíricos se dá no intenso aumento de aproximadamente 249% do número de Caixas de Aposentadoria e Pensão em operação no país (correspondente ao crescimento de 47 entidades em 1930 para 164 em 1933). Acompanhado a essa mudança, o número de trabalhadores contribuintes para as CAPs relativas às empresas onde atuam também segue a tendência de aumento verificada em todo o período, porém em desaceleração (o crescimento é registrado em 48%, correspondente ao avanço de 142.464 indivíduos em 1930 para 210.883 em 1933 – inclusão de mais de 68 mil trabalhadores neste sistema previdenciário).

Pode-se considerar que o período inicial em que as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) se constituem como novas formas-conteúdo a sintetizar as funções previdenciárias no território brasileiro se encerra em 1934. Quanto a atuação das CAPs, este ano é marcado tanto pela continuidade da regulamentação dessas entidades para outros setores produtivos quanto pela operacionalização de empréstimos para aquisição e construção de imóveis em complemento ao previamente estabelecido em 1930.

No que se refere à expansão, pode ser destacado o estabelecimento das balizas e parâmetros para a criação e funcionamento dessas entidades para os aeroviários, para os trabalhadores em trapiches e armazéns e para os operários estivadores (de acordo com, respectivamente, a Portaria do Conselho Nacional do Trabalho/CNT n. 32, de 19 de maio, o Decreto n. 24 274, de 21 de maio, e o Decreto n. 24 275 desse mesmo dia).

Já a intersecção entre as funções previdenciárias e o desenvolvimento urbano, sintetizada pela ação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), obteve avanços ao enfim operacionalizar os mecanismos pelos quais tais entidades poderiam construir e adquirir imóveis. Ainda que a norma de 1930 (Decreto n. 19.469) e de 1931 (Decreto n. 20.465) estabelecesse, respectivamente, os estímulos estatais para a efetivação das funções imobiliárias e a prerrogativa de aplicação dos recursos na construção e aquisição de moradias para associados e para sedes das entidades, havia ainda a demanda por parâmetros e balizas que enquadrassem concretamente tais investimentos. Essas lacunas foram, então, supridas em 1934⁵⁸ por meio da determinação, por exemplo, do direcionamento de 40% das reservas das entidades para construção de moradias e da magnitude máxima de 30:000\$000 contos de réis a ser liberada por financiamento (ALMEIDA, 2012, p. 77).

Configurados por todas as balizas aqui identificadas, as Caixas de Aposentadoria e Pensão parecem⁵⁹ ter atingido seu quantitativo mais representativo em 1936, quando compuseram uma totalidade formada por 183 entidades. Nestes moldes, o processo de consolidação das CAPs é marcado, ao mesmo tempo, tanto por mudanças importantes no setor das entidades com funções previdenciárias no território brasileiro, quanto por permanências em relação à essência da prestação de auxílios previdenciários promovida pelas sociedades de socorros mútuos.

⁵⁸ Decreto n. 24.488, de 28 de junho de 1934 publicado no Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio n. 30.

⁵⁹ Importante desde já destacar que a partir de 1933 os dados sobre a quantidade de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) e de associados vinculados tornam-se imprecisos pois são contabilizados junto com os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), cuja primeira regulação se dá justamente em 1933 e desde aí se inicia um período de atuação concomitante entre esses dois tipos de entidades com funções previdenciárias – reforçando mais uma vez a dimensão processual marcada por permanências e rupturas como eixo transversal pelo qual o setor se conforma no Brasil.

2.1.2 - CAPs: permanências e rupturas no desenvolvimento dos serviços previdenciários

Em termos de permanências, destaca-se principalmente que “o acesso à previdência social não assumiu o caráter de um direito de cidadania inerente a todos os membros da comunidade nacional, antes tomou a forma de um compromisso a rigor privado entre os empregados de uma empresa e seus proprietários” (DE LUCA, 1990, p. 169).

Já quanto às transformações significativas assumidas pelas Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) em relação as entidades previamente estabelecidas com funções previdenciárias, enfatizamos pelo menos duas características que evidenciam como a constituição e a ação dos CAPs sintetizam novos produtos e condições de uso do território brasileiro nas primeiras décadas do século XX: a) a transição da função estatal apenas supervisora para uma inserção mais complexa a qual se acrescentam a participação normativa e deliberativa, além da propriamente contributiva para o custeio do sistema; b) a consolidação da intersecção entre previdência e desenvolvimento urbano a partir do financiamento habitacional.

Portanto, as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) indicam uma maior assimilação pelo Estado das funções previdenciárias que até então eram exercidas por entidades civis, de mercado e privadas, sobre cuja incidência da participação estatal restringia-se à discretos incentivos indiretos e fiscalização. Sinais importantes dessa incorporação dos serviços previdenciários pelo aparato estatal são explicitados pelo campo normativo em 1931. A partir de então, tem-se tanto a prerrogativa do estabelecimento do mecanismo de contribuição estatal direta para o sistema de custeio desde então tripartite das CAPs das empresas de transporte, quanto o desenvolvimento da função normativa/deliberativa atribuída ao Conselho Nacional do Trabalho (CNT), para além das funções fiscalizadoras e supervisoras.

Já no caso do avanço representado pelas Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) no desenvolvimento urbano a partir do financiamento habitacional tem o ano de 1930 como provável marco inicial, complementado e detalhado em 1932 e 1934. Assim como a própria norma de 1930 recuperou em seu texto políticas anteriores de financiamento de habitação operacionalizado por outras entidades com caráter previdenciário, há pelo menos outros dois casos prévios de interligação entre funções

previdenciárias e financiamento de habitação. O primeiro é a autorização para que a Caixa de Pensões dos Operários da Imprensa Nacional construa unidades habitacionais (Art. 50) e ofereçam empréstimo para a aquisição de moradias (Art. 19) – ainda em 1917, por meio do Decreto n. 12.681, de 17 de outubro. Já o segundo é de dez anos depois (1927) e se refere à possibilidade do Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União conceder empréstimos aos associados que desejassem adquirir ou construir imóvel para residência, conforme indicado no Decreto n. 17.778, de 20 de abril de 1927.

Apesar das transições destacadas, reiteramos que em perspectiva processual, composta por permanências e transformações, as próprias formas-conteúdo engendradas por uma divisão territorial do trabalho pretérita não são homogêneas, lineares e instantaneamente substituídas pelo advento dos fixos e fluxos dominantes e representativos da mais recente modernização.

Nesse sentido, destacam-se processos sincrônicos em relação ao advento e operação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs). Entre eles, podemos destacar a distribuição de 1.048 associações de socorros mútuos e beneficentes (indiferenciados no Anuário Estatístico de 1945 do IBGE) no território brasileiro em 1942. Segundo a divisão territorial utilizada no período para fins de planejamento pelo IBGE, foi possível identificar a topologia desse tipo de entidade por estado e por região.

Ainda que se deva considerar a ausência de dados para o Distrito Federal e para o estado de Santa Catarina, a sistematização aqui apresentada mostra um panorama interessante do setor. Por ordem decrescente de importância, a participação de cada região na concentração de sociedades de socorro mútuo e beneficentes no país se dava pela: a) região Sul, com 37% do total; b) regiões Nordeste e Leste, ambas com aproximadamente 28% do total cada; c) região Norte, com cerca de 5% das instituições; e, por fim, d) região Centro-Oeste, com menos de 1% do total de entidades presentes no território.

A permanência dessas entidades no território pode ser mensurada pela participação tanto de instituições fundadas em período prévio ao advento das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) enquanto tais, quanto de sociedades de socorros mútuos e beneficentes que continuaram a ser criadas mesmo após a prerrogativa de estabelecimento de CAPs na década de 1920.

Tabela 4. Brasil: Associações de Beneficência Mutuária (1942)

Unidades da Federação	No. Associações	Conforme ano de fundação					Sem dados
		Até 1903	1904-1913	1914-1923	1924-1933	1934-1942	
Acre	3			1	2		
Amazonas	16	1	2	5	6	2	
Pará	40	5	1	1	4	1	28
NORTE	59	6	3	7	12	3	28
Maranhão	18	2	1	2	9	3	1
Piauí	15	2	1	1	5	5	1
Ceará	78	4	3	19	22	29	1
Rio Grande do Norte	11	1	1	3	1	5	
Paraíba	20			1	5	5	9
Pernambuco	106	7	8	8	47	31	5
Alagoas	49	9	3	13	9	14	1
NORDESTE	297	25	17	47	98	92	18
Sergipe	17	7	3	5		2	
Bahia	87	28	7	10	23	18	1
Minas Gerais	105	15	11	15	24	33	7
Espírito Santo	17	2	4	4	2	4	1
Rio de Janeiro	68	10	7	17	19	11	4
Distrito Federal							
LESTE	294	62	32	51	68	68	13
São Paulo	197	34	23	30	32	23	55
Paraná	43	7	10	11	8	7	
Santa Catarina							
Rio Grande do Sul	149	46	20	16	39	27	1
SUL	389	87	53	57	79	57	56
Mato Grosso	3			1	1	1	
Goiás	6		3	2	1		
Centro-Oeste	9	0	3	3	2	1	0
BRASIL	1.048	180	108	165	259	221	115

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Anuário Estatístico do Brasil: Ano VI - 1945. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto de Geografia e Estatística. 1946, p. 376.

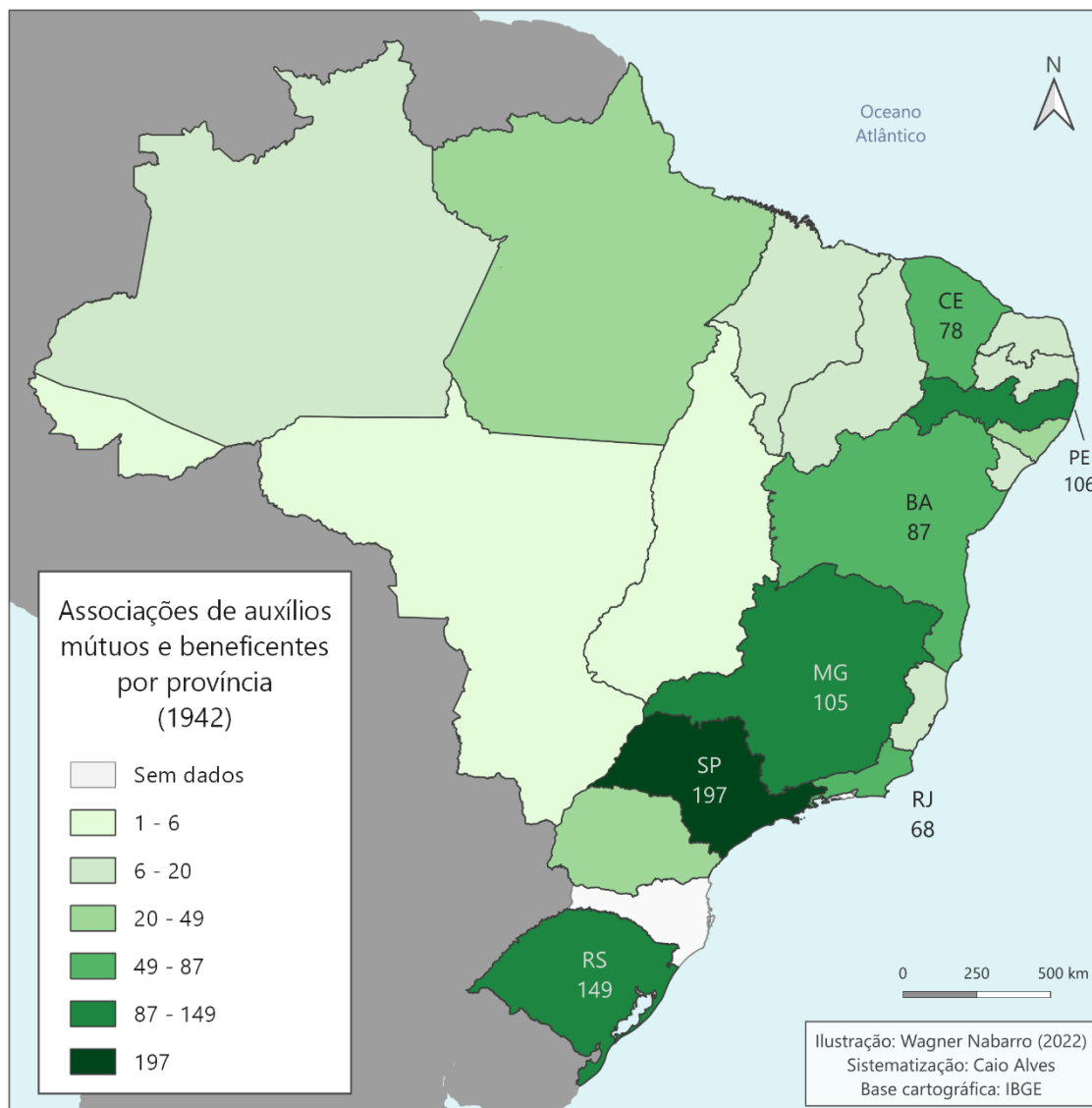
Do total das entidades ativas em 1942 no Brasil, 43,2% foram criadas no período que se inicia antes de 1903 e vai até 1923; portanto, são instituições mais longevas cuja fundação precede a institucionalização das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPS) em 1924, e para as quais as operações foram mantidas até pelo menos meados da década de 1940. Já a participação das entidades criadas no período que vai de 1924 até 1942 é ainda um pouco maior, representando 45,8% do total de 1.048 sociedades ativas com funções previdenciárias em 1942. Portanto, as sociedades mútuas e beneficentes não são apenas permanências criadas previamente à novas formas de provimento previdenciário representado pelos CAPs (que, contudo, se mantém em operação ao longo dos anos). Em vez disso, tais entidades seguem sendo criadas em paralelo ao desenvolvimento das CAPs no território brasileiro.

Pela divisão regional adotada para fins de planejamento em 1942, a Região Sul é, como mencionado, aquela com maior concentração de sociedades mutuárias e beneficentes (389 instituições) a partir de três estados. Desconsiderando-se Santa Catarina – por não haver dados disponíveis no Anuário do IBGE –, os estados em ordem decrescente de participação do número de entidades em questão são São Paulo (197), Rio Grande do Sul (149) e Paraná (43). No caso da Região Sul, mais de 50% dessas entidades ali fixadas e ativas em 1942 têm fundação anterior à 1924, sendo que 35% foram criadas a partir de 1924.

Já a segunda Região com maior aglomeração dessas entidades é a Nordeste. O total de quase 300 entidades (297) está distribuído de forma assimétrica entre os estados de Pernambuco (106), Ceará (78), Alagoas (49), Paraíba (20), Maranhão (18), Piauí (15) e Rio Grande do Norte (11). Nesta Região, 64% das entidades foram criadas a partir de 1924 enquanto menos da metade (30%) foram fundadas antes de 1924.

A Região Leste é a terceira mais representativa quanto à presença de sociedades mútuas e beneficentes em 1942. Excluindo-se o Distrito Federal devido à falta de dados para essa unidade administrativa no Anuário do IBGE, tem-se que as 294 entidades estão distribuídas desigualmente entre Minas Gerais (105), Bahia (87), Rio de Janeiro (68), Espírito Santos e Sergipe (ambos com 17). Nesta Região, há um equilíbrio grande entre as entidades criadas antes de 1924 (49%) e depois de 1924 (46%).

Mapa 3. Brasil: Associações de Beneficência Mutuária (1942)



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Anuário Estatístico do Brasil: Ano VI - 1945. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto de Geografia e Estatística. 1946, p. 376.

Assim como na Região Leste, a Região Norte também apresenta esse forte equilíbrio quanto à data de fundação das entidades ativas em 1942, com leve prevalência para aquelas criadas antes de 1924 (27% ante a 25%). As 59 sociedades mútuas e beneficentes estão distribuídas entre os estados do Pará (40), Amazonas (16) e Acre (3).

Por fim, com apenas nove entidades distribuídas entre Goiás (6) e Mato Grosso (3) está a Região Centro-Oeste. Aqui, mais de 60% das sociedades mútuas e beneficentes foram criadas antes de 1924 enquanto cerca de 30% têm data de fundação posterior à 1924.

Outro dado que evidencia a sincronicidade entre o advento de novas entidades com funções previdenciárias – como as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) –, e a permanência das operações de antigas – como os montepios – se dá pelo caso do já mencionado Montepio do Estado da Paraíba (MEP). Este exemplo é emblemático visto que seguiu ativo até a década de 1970, quando foi enfim transformado em Instituto de Previdência do Estado da Paraíba (IPEP).

Em seu histórico que vai da fundação em 1913 como Montepio dos Funcionários Públicos do Estado da Paraíba, passando pela criação da carteira imobiliária em 1932, e pela transformação em Montepio do Estado da Paraíba (MEP) em 1942, a entidade atuou por quase quarenta anos na construção, financiamento de compra e concessão de crédito para reformas de habitações. Ao longo deste período, precedeu a habilitação das carteiras prediais e da construção de edificações por meio da iniciativa federal dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) em João Pessoa ao promover localmente os empreendimentos habitacionais que posicionou o montepio como exceção (ao lado do governo de Pernambuco e do Rio de Janeiro em programas de, respectivamente, erradicação dos mocambos e de erradicar das favelas) no desenvolvimento de financiamento habitacional fora do âmbito federal.

Após a década de 1950, mesmo com o início das iniciativas de financiamento habitacional desenvolvidas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) em João Pessoa, o montepio seguiu sua intervenção no setor por meio de produção característica, mais vinculada a aspectos, limites e potencialidades locais e, portanto, distinta dos edifícios de unidades plurifamiliares desenvolvidos pelas entidades fomentadas em âmbito federal. Em vez disso, o montepio seguiu sua produção de unidades unifamiliares, em patente evidência de que tal modelo era o “possível” em função das “limitações tecnológicas e econômicas, bem como aos valores sociais e estéticos” (NUNES, 2009, p. 101).

Se foi possível observar a operação concomitante entre as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) como entidades com funções previdenciárias recém-desenvolvidas e os Montepios como modelo de agente já engendrado no século XIX, logo em 1933 os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) foram criados e conformaram uma nova síntese dos serviços previdenciários com atuação, em grande parte, simultânea aos Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs). É sobre os IAPs que nos deteremos com maior atenção no próximo item.

2.2 - Os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs): unificação previdenciária por categorias profissionais

Ainda em meio ao processo de expansão das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), em 1933 o primeiro Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP) foi criado e serviu de modelo para um novo formato de entidade com funções previdenciárias. Pode-se considerar que a origem das principais diferenças estruturantes das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) parte, sobretudo, da maior participação e centralização do estado na normatização, gestão e provisão de serviços oferecidos pelas entidades previdenciárias em três diferentes campos: I) serviços mais propriamente previdenciários envolvendo desde seguro contra acidente de trabalho, aposentadoria e pensão, até socorro farmacêutico, médico e hospitalar; II) serviços financeiros de empréstimos para os associados e aplicação dos recursos dos IAPs em títulos que propiciassem maiores rendimentos; III) atuação no desenvolvimento urbano por meio da construção e aquisição de unidades habitacionais para os associados e de edificação de sedes para os institutos.

Para o pleno desenvolvimento dessas funções, o estado não apenas teve generalizada e instituída por regra sua participação na contribuição tripartite (junto dos empregadores e empregados) para a formação do fundo composto por cada IAP, como também assumiu o controle da gestão destes IAPs.

Vale retomar neste ponto que a administração executada pelas Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) se dava no âmbito de seu próprio conselho, composto por representantes dos empregadores e dos empregados de cada empresa e apenas fiscalizada pelo estado, sem um robusto enquadramento normativo. Segundo Farah (1983, p. 22-23), “a arrecadação das contribuições era feita pelas empresas, sendo a gestão dos fundos arrecadados responsabilidade das próprias Caixas. O Estado não participava tampouco da administração das CAPs, a cargo de um colegiado composto por representantes dos empregados e empregadores”.

Diferente dessa estruturação, os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) foram já estruturados mediante uma subordinação ao aparato político-institucional do estado brasileiro. Tal vinculação se expressa tanto pelo fato dos presidentes dos institutos serem indicados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) e pelo próprio presidente da República quanto pelo desenvolvimento de órgãos normativos,

supervisores e técnicos que desde o interior desta pasta implementam parâmetros para a criação dos IAPs, medidas de controle e fiscalização, assim como critérios para o funcionamento por meio da elaboração de tábuas atuariais e da classificação dos tipos de despesas e aplicações em faixas que reduzem o comprometimento da saúde financeira da instituições. Entre os órgãos com tais funções, destacam-se o Conselho Superior de Previdência Social, o Departamento Nacional de Previdência Social, o Conselho Nacional do Trabalho e o Conselho Actuarial.

A maior robustez organizativa dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) se assentou também em uma alteração significativa da natureza e da cobertura desses institutos em relação àquela oferecida pelas Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs). Enquanto cada uma das CAPs correspondiam ao universo (trabalhadores e empregadores) de uma única empresa geralmente em sua dimensão municipal ou estadual, os IAPs correspondem à categorias nacionais de trabalhadores integrados a partir de ramos produtivos dispersos pelo território brasileiro: marítimos (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos – IAPM, de 1933), comerciários (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários – IAPC, de 1934), bancários (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários – IAPC, de 1934), industriários (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI, de 1936), servidores do estado (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IAPSE, de 1936), empregados em transportes e cargas (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas - IAPETC, de 1938), e operários estivadores (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores – IAPE, de 1939).

Segundo Farah (1983, p. 22), essa estruturação dos IAPs estendeu os direitos sociais aos assalariados urbanos em relação à cobertura antes estabelecida pelas CAPs. Isso porque já que “se rompeu o vínculo por empresa, passando as instituições previdenciárias a ter âmbito nacional, abarcando todos os trabalhadores de uma mesma categoria profissional”. Uma medida importante desta evolução na cobertura das entidades previdenciárias em relação ao assalariado urbano em meio a transição das CAPs aos IAPs, convém destacar que, segundo a publicação “Estatísticas do Século XX” (IBGE, 2006), se em 1932 (antes, portanto, do IAPM como primeiro IAP criado no país) o número de associados era de 189.482, em 1940 este valor já aumentou em dez vezes (passou para 1.912.972) e em 1950 alcançou mais de três milhões de indivíduos (3.030.780 trabalhadores).

2.2.1 - Constituição dos IAPs no território: categorias contempladas, forma de custeio tripartite e o advento da carteira imobiliária

O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) foi criado em 1933, e pode ser considerado como o precursor no Brasil dos novos parâmetros engendrados para conformar este novo tipo de instituição provedora de serviços previdenciários, articulados aos serviços financeiros e de desenvolvimento urbano⁶⁰. Subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), o IAPM deveria fixar sede na então capital da República, a cidade do Rio de Janeiro, e estabelecer associação obrigatória dos profissionais da marinha mercante nacional e serviços correspondentes, como os de navegação marítima, fluvial e lacustre a cargo tanto da União quanto dos Estados e municípios ou de particulares nacionais, ou ainda dos trabalhadores da indústria de pesca⁶¹.

Conforme o Art. 11 da norma que cria o IAPM, a receita desta entidade previdenciária seria proveniente principalmente⁶² de contribuição tripartite composta:

a) pela contribuição feita pelos associados ativos no valor de 3% do salário mensal (até o limite de 2:000\$/dois contos de réis), pelo pagamento de joia pelo associado no valor de um salário mensal dividido ao longo de 60 meses (limite de 2:000\$/dois contos de réis) e pela contribuição dos aposentados (1,5% da aposentadoria);

b) pela contribuição das empresas (1,5% da renda bruta anual, nunca inferior ao montante arrecadado pelos associados nem superior a uma vez e meia esse total), que, portanto, “será sempre equivalente à das contribuições dos seus empregados” (Art. 19);

⁶⁰ Decreto n. 22.872, de 29 de junho de 1933.

⁶¹ Em 1938, o Decreto-Lei n. 627 complementou os ofícios contemplados pelo IAPM: a) trabalhadores com função a bordo de navios e embarcações registrados ou inscritos no Brasil, de navegação marítima, fluvial, lacustre, portos e canais, seja sob responsabilidade da União, Estados, Municípios ou particulares; b) empresas de navegação relacionadas a tais escritórios; c) agências de empresas estrangeiras de navegação; d) empregados de estaleiros, diques, carreiras, oficinas de construção naval, garagens, ancoradouros de reparos ou guarda de embarcações; e) indústria de pesca; f) trabalhadores brasileiros de empresas de navegação em países estrangeiros; g) trabalhadores alocados no próprio IAPM, sindicados e associações profissionais relacionadas.

⁶² Além dessas três principais fontes, compõem as receitas do IAPM os rendimentos produzidos pelas aplicações do Instituto as indenizações (pagamentos de empréstimos com juros acordados no momento da celebração do contrato), doações e legados.

c) pela contribuição do Estado por meio de “quota de previdência” (taxa de 2% paga pelo público e arrecadada pelas empresas) – Art. 12;

No que se refere mais particularmente às aplicações dos recursos do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM), a regulação estabelece em seu Art. 23 que: a) “as importâncias arrecadadas pelo Instituto serão depositadas em conta especial no Banco do Brasil, reservadas as importâncias necessárias aos gastos normais durante o mês”; b) “os recursos disponíveis deverão ser aplicados de forma que se obtenha o maior rendimento possível” a partir de sua canalização para títulos federais adquiridos em Bolsa por intermédio de corretor oficial e entre a custódia do Banco do Brasil ou outro Banco (Art. 24, § 1), da construção de casas para associados e sede para o Instituto, e de empréstimos aos associados. Destacamos que já na primeira regulação relativa a ação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) no território brasileiro já se assinala a articulação de suas funções previdenciárias com a dimensão do desenvolvimento urbano e das finanças.

Especificamente sobre as funções que podem ser enquadradas sob o grupo geral de serviços previdenciários previstos para os IAPs, a primeira regulação do setor prevê os seguintes benefícios aos seus associados:

a) “seguro contra acidentes do trabalho” (Art. 29) expresso tanto por “socorros médicos, farmacêuticos e hospitalares” (Art. 31), quanto por indenização de parte do salário em caso de incapacidade parcial temporária ou permanente do trabalhador exercer a função (Art. 33),

b) Fundo de garantia composto por reservas técnicas e de contingência proveniente de sobras, excedentes, doações, emolumentos, multas, vencimentos devidos e não cobrados, e renda eventual (Art. 42);

c) aposentadoria ordinária (55 anos de idade e pelo menos 30 anos de serviço efetivo, com contribuição de ao menos cinco anos ao IAPM, conforme Art. 47, sendo que o benefício seria calculado pela “média da remuneração normal durante os três últimos anos de serviço efetivo” sem poder exceder 2:000\$/dois contos de réis, segundo Art. 67) ou por invalidez (associada a incapacidade total permanente de associado exercer sua função);

d) pensão (50% da aposentadoria ou pecúlio proporcional quando contribuição é inferior a cinco anos) para os beneficiários dos associados em caso de morte e realização de funeral em caso de não haver herdeiros ou parentes (Art. 54);

e) socorro farmacêutico e assistência médica e hospitalar.

Já sobre a dimensão da administração do IAPM, a centralização da estruturação e atuação do setor pelo estado se revela pelo dado de que a norma em questão estabelece que a entidade será gerida por um presidente nomeado pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio. Este, por sua vez, será assistido pelo Conselho Administrativo do IAP composto por seis representantes das empresas e seis representantes dos associados (Art. 73).

Enquanto primeira categoria sobre a qual foram prescritas as normas, as diretrizes incidentes sobre os trabalhadores marítimos contemplados pelo seu IAPM traçaram as bases para os outros Institutos de Aposentadoria e Pensão criados na sequência, conforme se apresenta a evolução do setor no Quadro n. 2.

A partir dos alicerces gerais definidos pela fixação da sede na então capital da República (Rio de Janeiro), pela subordinação ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) mediante Conselho Nacional do Trabalho (CNT), pela forma de arrecadação tripartite (empregador, trabalhador e estado), pelos benefícios previdenciários mais comuns (aposentadoria por velhice e invalidez, pensão, assistência médica e hospitalar) e pelos ativos mais usuais para aplicação dos recursos do IAP (aquisição de títulos de dívida pública federal, aquisição ou construção de casas para associados e edificação de prédios para sedes e departamentos regionais dos IAPs, empréstimos aos associados), variações acontecem entre os IAPs quanto a atributos e critérios específicos sobre, por exemplo, percentagem de participação dos setores na arrecadação tripartite, idade e tempo de serviço para aposentadoria por velhice, valores de benefícios de aposentadoria e pensão, margens e limites sobre aplicações em cada classe de ativos.

Quadro 2. Brasil: Estruturação e expansão dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs)

Ano	Conteúdo normativo	Previsão legal
1933	Decreto n. 22 872, de jun	Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM)
1934	Decreto n. 24 273, de 22 de mai	Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comercários (IAPC)
	Decreto n. 24 615, de 9 de jul	Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB)
1936	Lei n. 367, de 31 de dez	Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI)
1937	Decreto n. 1749, de 28 de jun	Regulamenta a carteira predial/imobiliária das CAPs e IAPs
1938	Decreto-Lei n. 288, de 23 de fev	Cria o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE)
	Decreto-Lei n. 627 de 18 de ago	Atualiza e sistematiza o conjunto de atividades as quais os associados de cada IAP estão vinculados
		Indica a transformação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns em Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETEC)
		Indica a transformação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores em Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva (IAPE)
	Decreto-Lei n. 651, de 26 de ago	Cria o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETC), a partir da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns
1939	Decreto-Lei n. 1 308 de 31 de mai	Regulamenta a concessão de fiança de aluguel de casa pelos IAPs
	Decreto-Lei n. 1 355, de 19 de jun	Reorganiza o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores (IAPE)
	Decreto n. 4 264, de 19 de jun	Estabelece amplo regulamento ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores (IAPE)

Fonte: Leis, decretos e portarias; ALMEIDA (2012).

Um ano após a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM), em 1934⁶³ foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comercários

⁶³ Decreto 24.273, de 22 de maio de 1934.

(IAPC). Segundo definição da norma que criou a entidade, a nova categoria profissional nacional contempla os trabalhadores de “casas comerciais” enquanto uma denominação geral que abarca ampla variedade de atividades, exemplificadas em seu Art. 3 da seguinte forma⁶⁴: “a) companhias de seguros e de capitalização, casa de penhores e cambistas; b) oficinas e ateliers de costuras e modas, de fotógrafo gravador, ourives e bombeiro; c) oficinas secções e outras dependências das casas de comercio; d) garages, guarda-móveis, armazéns, frigoríficos e casas de banhos; e) escritórios de corretores de seguros, de navios e de mercadorias; f) empresas de mudanças e similares; g) casas de espetáculos e diversões públicas; h) estabelecimentos de ensino, hospital, casa de saúde, instituições de caridade, beneficência, previdência e fundações; i) hotéis, pensões de hospedagem ou alimentação, restaurantes; j) escritórios de administração, compra e venda de propriedades e terrenos, bem como empreiteiras de construção de prédios; l) escritórios de despachantes, locação teatral, dactilografia e similares; m) agências de qualquer natureza, não compreendidas em outra lei de aposentadoria e pensões”.

Direcionado a esse vasto conjunto de trabalhadores, o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciários (IAPC) apresenta algumas particularidades em relação ao estabelecido inicialmente para o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM). Entre as quais, destacamos, a) os critérios para obtenção e a magnitude do valor dos benefícios de aposentadoria por velhice: 65 anos ou mais e contribuição de ao menos 60 mensalidades ao IAP, valor do benefício calculado com base em tabela aprovada por Conselho Nacional do Trabalho (CNT) que estipula mínimo de 70% da média do salário correspondente aos últimos 36 meses de contribuição com limite máximo de 1:400\$00 (um cento e quatrocentos mil réis mensais) e mínimo de 50\$000 (cinquenta mil réis), segundo Art. 10; b) oferecimento de auxílio maternidade concedido à mulher inscrita

⁶⁴ Posteriormente, o Decreto-Lei n. 627, de 18 de agosto de 1938, apresentou, em seu Artigo 4, detalhes ainda maiores sobre a diversidade de funções contempladas pelo IAPC: a) oficinas de reparo; b) escritórios de seguros privados, loterias e agências lotéricas, clubes de mercadorias, cooperativas de consumo, casas de câmbio e instituições ou agências de turismo; c) escritórios de compra e venda de imóveis (urbanos e rurais); d) escritórios de propaganda e informações, de representações, comissões e consignações, de corretagem, despachantes, leiloeiros e profissionais liberais; e) farmácias, drogarias, hospitais, casas de saúde, policlínicas, consultórios, estabelecimentos fisioterápicos, instituições e associações de caridade, beneficência, literárias ou culturais, fundações, instituições ou ordens religiosas; f) empresas de radiodifusão e jornalísticas; g) estabelecimentos de ensino, educandários e asilos; h) barbearias, salões de cabeleireiro, institutos de beleza, calistas, massagistas e manicures; i) açougues, peixarias, quitandas, leitarias, confeitarias, bares, cafés, botequins, restaurantes, pensões, hospedarias, hotéis, lavanderias, tinturarias, fotógrafos, edifícios de apartamentos, habitações coletivas e congêneres; j) estabelecimentos de espetáculos de diversões públicas, casinos, clubes recreativos, associações esportivas; k) postos de venda de gasolina e de lubrificação; l) trabalhadores alocados no próprio IAPC, sindicatos e associações profissionais correspondentes.

como associada, em magnitude que não exceda 75\$000 (setenta e cinco mil réis por semana), conforme Art. 17; c) conselho administrativo composto por dois representantes do governo, três dos empregadores e três dos trabalhadores, inovando no sentido de incorporar representação do governo no conselho, de acordo com o exposto no Art. 27.

Se, como já dito anteriormente, a Lei Eloy Chaves de 1923 criou as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) enquanto tais ao contemplar inicialmente a categoria profissional dos ferroviários devido à importância da função para a economia – e ao grau de organização e potencial de reivindicação dos trabalhadores –, a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB) se deu também em 1934⁶⁵ (assim como a fundação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes/IAPC) e foi “precedida por uma greve nacional ocasionada por uma campanha denominada ‘pró-IAPB’, em 18 de abril de 1934, promovida pelos sindicatos dos Bancários do Rio de Janeiro e apoiada por vários outros sindicatos do país.” (ALMEIDA, 2012, p. 51).

Essa entidade tem como base a associação obrigatória dos trabalhadores de bancos e casas bancárias no país⁶⁶ e estruturou a receita tripartite a partir da progressividade das contribuições mensais dos trabalhadores (variam de 4% a 7% de acordo com a faixa salarial) enquanto fixou a contribuição dos empregadores em 9% da folha salarial e do Estado em 2% dos juros pagos ou creditados por bancos e casas bancárias nas contas de depósitos de pessoas física ou jurídica. A regulação que cria o IAPB condiciona a definição do valor da aposentadoria ordinária (por velhice) ao trabalho de comissão de técnicos em análise atuarial nomeada pelo ministro do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC) e cujos resultados dependeriam da ratificação do Conselho Nacional do Trabalho (CNT). Diferente dos outros IAPs até então, a estrutura organizativa prevista para o IAPB se dava pela administração exercida por um diretor assistido por junta administrativa.

⁶⁵ Decreto 24.615, de 9 de julho de 1934.

⁶⁶ Posteriormente, o Decreto-Lei n. 627, de 18 de agosto de 1938, detalhou, em seu Artigo 3, as funções exercidas pelos trabalhadores que devido a tais atuações se tornariam associados obrigatórios do IAPB: trabalhadores em bancos, casas bancárias, casas de penhores, empresas de capitalização, cooperativas de crédito, sociedades de economia coletiva, sociedades mutualistas, Caixas Econômicas, Caixas de liquidação autônomas, empresas de administração ou venda de imóveis, empresas para venda de títulos da dívida pública, além daqueles alocados no próprio IAPB ou em sindicatos ou associações profissionais correspondentes.

Poucos meses após a primeira regulação sobre o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), foi promulgado seu regulamento⁶⁷ e firmado os detalhes da estruturação da entidade; como, por exemplo: a) cargo de diretor-presidente a ser nomeado pelo presidente da República e a composição da junta administrativa dada por três representantes dos bancos e três dos associados (Art. 8); b) aplicação das receitas divididas entre títulos de renda federal, empréstimos para construção e aquisição de casas para residência de associados (por hipoteca e consignação em folha); c) empréstimos em geral aos associados (Art. 51); c) critérios para acesso à aposentadoria ordinária: mínimo de cinquenta anos de idade, trinta anos de serviço e pelo menos sessenta contribuições mensais ao IAPB; d) entre os serviços e assistências prestadas, é incluída “fiança ao aluguel de cada para a própria residência” (Art. 77).

Em 1936⁶⁸ foi a vez dos trabalhadores de “serviços diretamente ligados a produção manufatureira ou transformação de utilidades” (Art. 2) serem contemplados pelas funções previdenciárias oferecidas pela criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI)⁶⁹. A regulação que cria essa entidade explicita a paridade da

⁶⁷ Decreto n. 54, de 12 de setembro de 1934.

⁶⁸ Lei n. 367, de 31 de dezembro de 1936.

⁶⁹ Posteriormente, o Decreto-Lei n. 627, de 18 de agosto de 1938, detalhou as ocupações contempladas pelo IAPI em seu Artigo 9: I – indústria da madeira (beneficiamento, serraria, carpintaria, fabricação de artefatos de vime, junco e cortiça, tanoarias e fabricação de barricas, preparação de pastas de celulose e congêneres); II – indústria têxtil (fiação, tecelagem, malharia, passamanaria e cordoaria, tinturaria e estamparia); III – indústria metalúrgica (siderurgia, metalurgia do ferro e outros metais, estamparia do ferro e outros metais, laminação e trefilação do ferro, galvanização, esmaltagem e semelhantes); IV – indústria química (fabricação de produtos químicos, fósforos, pólvora e explosivos, tintas, vernizes, esmaltes e corantes, extração e refinação de óleos vegetais e animais, fabricação de álcool industrial e outros solventes orgânicos, destilação de carvões, petróleo e derivados); V – indústria de papel e papelão; VI – indústria de cerâmica e produtos calcáreos para construção (fabricação de louça, porcelanas, vidro e artefatos, espelhos, lapidações e polimentos de vidros e cristais, material sanitário cerâmico, tijolos, telhas, manilhas, ladrilhos, azulejos, cimento, marmorarias e análogos); VII – indústria de couros, peles e artefatos correspondentes; VIII – indústria da borracha (fabricação de pneumáticos, câmaras de ar, mangueiras, tubos, correias de transmissão, material isolante, artigos de ebonite e vulcanite, recauchutagem e semelhantes); IX – indústria da joalheria e gravação (lapidação, gravação, montagem de joias); X – indústria do mobiliário (fabricação de móveis, tapetes, capachos e oleados, oficinas de decorações); XI – indústria de confecções e vestuários; XII – indústria de aparelhamento eletrônico (fabricação de aparelhamento elétrico em geral, material rádio-telefônico, telegráfico e televisor, oficinas de reparação e congêneres); XIII – indústria de produtos farmacêuticos e perfumarias; XIV – indústria gráfica (produção de livro, litografia, zincografia, fotogravuro, encadernação, oficinas gráficas de jornais e revistas e congêneres); XV – fabricação e reparação de instrumentos e aparelhos especiais (relógios, cronômetros, instrumentos de física, astronomia, geodésia, material para medicina e cirurgia, balanças, máquinas e instrumentos de pesquisas e estudos, aparelhos fotográficos e cinematográficos, instrumentos de música e análogos); XVI – construção e reparação de máquinas e aparelhamento agrícola e industrial e de material de transporte; XVII – construção civil, hidráulica, instalação de luz, água, gás, esgotos, calefação e refrigeração de edifícios, instalação de usinas, fábricas e semelhantes; XVIII – indústrias de transformação (beneficiamento em geral, frigoríficos, matadouros, xarqueadas, refinarias, usinas de laticínios, fabricação de manteiga, queijos, cremes, padarias,

contribuição tripartite ao registrar que as receitas derivam, principalmente, “de contribuição tríplex e igual dos empregadores, empregados e União” (Art. 4), sendo a magnitude fixada pelo montante de recursos recolhidos pelos associados ativos (de acordo com percentual variável de 3% a 8% conforme maior é a faixa salarial) e complementada pelos empregadores e pela União (quota de previdência). Além disso, cita que os cálculos dos benefícios previdenciários (aposentaria, pensão, auxílio pecuniário, auxílio de saúde) seguiriam tábuas especiais de mortalidade e de invalidez elaboradas pelo Conselho Atuarial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Destacamos ainda como particularidade até então do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) o critério geográfico de “emprego de 50% das disponibilidades do Instituto nas regiões originárias as contribuições” (Art. 5).

Já em 1937⁷⁰, a aprovação do regulamento da carteira predial/imobiliária das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) e dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) se constitui em marco decisivo para consolidação e destacado avanço da inserção dessas entidades com funções previdenciárias na dimensão do desenvolvimento urbano por meio da provisão de moradia para os respectivos associados e de sedes para as próprias instituições.

Em termos gerais, a norma que estabelece as carteiras prediais/imobiliárias dos CAPs e dos IAPs autoriza as entidades com patrimônio superior a 500:000\$000 (quinhentos contos de réis) a empregar até 50% desses recursos com “financiamento para a aquisição, por compra ou construção, de prédios para moradia dos seus associados, de preferência os de família de prole, numerosa, ou para construção de sede própria” (Art. 1). Por financiamentos que alcançariam um limite de 80.000\$000 (oitenta contos de réis), são cobrados juros de 6% ao ano (podendo chegar a 8% ao ano) ao longo do prazo máximo de até vinte anos (podendo ser 25 em caso de família numerosa) em que deve se dar o pagamento mensal das prestações (Art. 2 e Art. 11). Por sua vez, tais prestações não podem ultrapassar 45% do salário do associado (Art. 4).

Esta norma pode ser considerada um paradigma da produção habitacional no país, especialmente quando associada às entidades com funções previdenciárias. Isso porque

fabricação de bebidas, cigarros, charutos); XIX – indústria de exploração de salinas, pedreiras, barreiras, areais e de materiais de construção; XX – indústrias alimentícias em geral.

⁷⁰ Decreto n. 1.749, de 28 de junho de 1937.

representou um ponto de inflexão em relação ao fato de que “a atuação das Caixas de Aposentadoria e Pensões no campo habitacional por meio da construção de moradias aos associados foi ínfima até o ano de 1937, quando foram criadas as Carteiras Prediais” (ALMEIDA, 2012, p. 76). Segundo Almeida (2012, p. 79-80), é a regulamentação das carteiras prediais/imobiliárias das CAPs e IAPs⁷¹ que possibilita o

alargamento e intensificação das ações desses órgãos no campo da moradia social no país. Por ela, os institutos de previdência ficaram autorizados a utilizar até a metade de suas reservas na construção, aquisição e/ou financiamento de habitações econômicas para os seus associados, 10% a mais que permitido até então. De modo geral, por meio desse Decreto foi também estabelecida a redução da taxa de juros anual sobre essas ações de 8% para 6%, elevado o prazo máximo para a amortização da dívida junto ao órgão de 20 para 25 anos no caso do beneficiado ter família numerosa e permitida a compra de imóveis pelos IAPs e CAPs, com a condição que os mesmos possuíssem até cinco anos de edificado. Foi também autorizado o pleito de um novo imóvel pelos associados que já possuíssem residência [...] foi ainda elevado o limite máximo do financiamento de 30:000\$000 (trinta contos de réis) para 80:000\$000 (oitenta contos de réis). Tais determinações em muito contribuíram para a aceleração do processo de construção de casas para os trabalhadores brasileiros assalariados, a partir de então.

Em 1938, três novos IAPs são regulamentados: o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE), o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETEC) e o Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva (IAPE).

Provavelmente com maiores especificidades que os outros IAPs, o Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado (IPASE) foi criado⁷² para oferecer serviços de previdência e assistência aos “funcionários civis efetivos e interinos como contribuintes obrigatórios (Art. 3) e aos que exercem “função pública civil ou militar, federal, estadual ou municipal, inclusive os membros do Poder Legislativo e do Executivo” como contribuintes facultativos (Art. 4). Além de aposentadoria, pecúlio, pensão o IPASE oferecia sob caráter facultativo seguro de renda e seguro de morte e esteve incumbido da administração e manutenção do Hospital dos Servidores do Estado enquanto instância garantidora de assistência médica e dentária aos contribuintes.

⁷¹ Após a primeira norma mais geral de 1937 outras diretrizes seguiram sendo publicadas ao longo do segundo semestre de 1937 e dos anos de 1938 e 1939 nos Boletins do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

⁷² Decreto-Lei n. 288, de 23 de fevereiro de 1938.

Conforme indicou Almeida (2012, p. 55), parte importante dos “montepios e caixas de socorros pré-existentes foram contemplados pelo Decreto-Lei de criação do IPASE”, em patente evidência da dimensão processual das entidades que ao longo do tempo são transformadas e criadas para sintetizar as funções previdenciárias correspondentes à determinada configuração e uso do território.

Já o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETEC) e o Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva (IAPE) foram inicialmente mencionados pela norma que em 1938 estabeleceu providências variadas ao setor dos IAPs e sistematizou de maneira mais ampla e atualizada as atividades que vinculavam os trabalhadores a cada um dos IAPs⁷³. A origem dos dois IAPs citados corresponde à transformação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) das empresas individuais correspondentes a esses setores em Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) das categoriais profissionais nacionais. Dessa forma, a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns (criada ainda em 1934⁷⁴) passou a se denominar Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETEC) e a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores (fundada também em 1934⁷⁵) passou a se denominar Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva (IAPE) – Art. 6.

Ao IAPETEC deveriam tornar-se contribuintes obrigatórios os trabalhadores: a) de trapiches, armazéns de café, frigoríficos, reguladores, gerais e entrepostos; em carga, descarga e depósitos; b) em empresas terrestres de mudanças, funerárias, expressos e mensageiros; c) empresas de ônibus; d) em empresas distribuidoras de combustíveis, em garagens e cocheiras; e) motoristas de praça, carroceiros, carreiros, carreteiros, cocheiros, carregadores de carrinho de mão; f) de carga e descarga terrestre de carvão e minerais, de mineração e perfuração de poços; g) empregados no IAPETEC ou nos sindicatos e associações profissionais (Art. 7). Os associados obrigatórios do IAPE estavam compreendidos entre as funções de: a) estivadores ou trabalhadores de carga e descarga sobre água; b) conferentes, concertadores e separadores da estiva; c) carregadores de

⁷³ Decreto-Lei n. 627, de 18 de agosto de 1938.

⁷⁴ Decreto n. 24.274, de 21 de maio de 1934.

⁷⁵ Decreto n. 24.275, de 21 de maio de 1934.

bagagens de passageiros nos cais, pontos de embarque e desembarque; d) empregados no IAPE ou em sindicatos e associações profissionais.

Em seguida às menções apresentadas em meio à regulação que sistematiza o conjunto de atividades contempladas para cada IAP, normas específicas foram expedidas sobre a estrutura e ação particular do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETEC) e do Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva (IAPE).

No caso do IAPETEC, a entidade assume uma nova forma ao herdar o histórico de atuação do que se apresentava a partir de 1934, em sua origem, como Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café, sendo transformada em 1937⁷⁶ em Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns e, enfim, em 1938 em Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETEC).

Também em 1938⁷⁷ o regulamento mais completo deste IAP apresenta, entre outras coisas: a) uma receita tripartite composta pela contribuição dos trabalhadores (progressiva conforme o salário, variando de 3% a 8%), dos empregadores e da União (baseada em taxa sobre uso de trapiches e armazéns para importação e exportação e por fração dos preços de combustíveis); b) benefícios estipulados em aposentadoria, pensão, auxílio-funeral, assistência médica, cirúrgica e hospitalar, auxílio maternidade, auxílio-enfermidade e pecúlio; c) critério geográfico nas aplicações do patrimônio por meio de empréstimos aos associados, financiamento de casas para moradia, aquisição de imóveis e compra de títulos da União: “as operações decorrentes da inversão de fundos deverão ter garantia efetiva e realizar-se-ão, sempre que possível, nas regiões originárias das contribuições, na proporção da respectiva arrecadação” (Art. 7); e d) a subordinação dos cálculos atuarias às tábuas de mortalidade e de invalidez a serem produzidas pelo Conselho Atuarial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC).

⁷⁶ Lei n. 380, de 16 de janeiro de 1937.

⁷⁷ Decreto-Lei n. 651, de 26 de agosto de 1938.

Já o Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva (IAPE) é reorganizado⁷⁸ e submetido a amplo regulamento⁷⁹ em 1939, quando se define: a) a paridade das contribuições tripartite entre trabalhadores (variando de 3% a 8% progressivamente conforme salário), empregadores e União (por meio de quota de previdência); b) a busca por maior produtividade da renda por meio da aquisição de títulos, empréstimos gerais, financiamento imobiliário para construção ou aquisição de unidades habitacionais e sedes do IAP – como forma de aplicação de fundo disponível (garantida a parte reservada à execução orçamentária); c) explicitamente a provisão de “Seguro Social” (Quarta parte, Capítulo I – Art. 115 ao Art. 152) por meio seguro-doença, seguro de acidente de trabalho, aposentadoria por velhice (68 anos de idade e 60 contribuições mensais) e invalidez, e seguro por morte/pensão; d) auxílio-funeral; e) categoricamente a expressão “Assistência Social” (Cap. III, Art. 155 ao Art. 170), que, à diferença do seguro social, aqui se refere aos empréstimos de curto e longo prazo, fiança para garantia do aluguel de residência, pecúlio, carteira predial e assistência médica, cirúrgica e hospitalar. Vale destacar que, após aprovado e aplicado por IAPs específicos, em 1939, a concessão de financiamento de aluguel de casa pelos IAPs foi regulamentada⁸⁰ de forma geral para todo o setor.

2.2.2 - A topologia do financiamento habitacional dos IAPS em três tempos: 1937-1945, 1946-1950, 1951-1964

Conforme apresentado pela Tabela 5, há oscilações importantes em relação aos dados conjuntos da quantidade total de Caixas e Aposentadorias e Pensão (CAPs) e Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e do volume geral de associados a tais entidades previdenciárias no território brasileiro entre 1934 e 1951.

Do ano de 1933, marcado pela primeira regulação de um IAP no país, até 1936 há ainda uma certa inércia da tendência ao aumento do número de CAPs já verificado no período de 1923 a 1933 (Tabela 3). Nestes primeiros três anos de operação formal dos IAPs (até então, do IAPM, IAPC, IAPB e IAPI) o setor das entidades previdenciárias (também composto pelas CAPs) cresceu na ordem 10% (de 164 para 183 instituições). Diferente do modesto crescimento registrado para a quantidade de entidades, o número de associados do setor mais do que triplicou - passando de 210.883 em 1933 para 682.580

⁷⁸ Decreto-Lei n. 1.355, de 19 de junho de 1939.

⁷⁹ Decreto n. 4.264, de 19 de junho de 1939.

⁸⁰ Decreto-Lei n. 1.308, de 31 de maio de 1939.

em 1936. A explicação para o ritmo destoante do crescimento entre o número de entidades e a massa correspondente de associados parece residir na própria natureza dos IAPs na medida em que, ao representarem categorias profissionais nacionais, a criação de apenas quatro institutos implica na incorporação de vastos contingentes de trabalhadores por todo o país.

Tabela 5. Brasil: Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (1934-1951)

Ano	N. de CAPs e IAPs	Associados ativos	Ano	N. de CAPs e IAPs	Associados ativos
1934	176	274 392	1943	40	2 455 110
1935	179	495 363	1944	30	2 639 793
1936	183	682 580	1945	35	2 762 822
1937	104	844 801	1956	35	2 824 409
1938	104	1 787 386	1947	35	2 895 613
1939	100	1 838 885	1948	35	2 858 801
1940	95	1 912 972	1949	35	2 902 048
1941	82	2 124 714	1950	35	3 030 708
1942	54	2 279 093	1951	35	3 045 988

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações/IBGE. 2006, p. 191.

Já o período que vai de 1937 até 1944 registra uma feição diferente do setor quanto ao quantitativo de instituições e número de associados: enquanto o número de entidades passa por um processo de acentuada redução, o volume de associados cresce. Nestes apenas sete anos, houve uma diminuição de 74 entidades (de 104 para 30, perda correspondente à aproximadamente 71%), sendo a passagem do ano de 1941 para 1942 o que registrou a redução mais brusca (de 28 entidades, passando de 82 para 54). No subperíodo correspondente, o crescimento do número de associados se deu em proporção ainda maior do que a redução do quantitativo de entidades: enquanto o número de entidades caiu para menos da metade, o volume dos trabalhadores vinculados às entidades previdenciárias quase que triplicou entre 1937 e 1944 (de menos de 900 mil para mais de 2,5 milhões de associados, correspondendo a um aumento de 198%). Tal manifestação do setor parece estar associado às adaptações do setor das entidades previdenciárias frente à consolidação dos IAPs, de modo que os trabalhadores vinculados a CAPs de empresas específicas locais e estaduais passam a ser representados de forma centralizada pelos IAPs de abrangência nacional (em 1944, já atuavam sete: IAPM, IAPC, IAPB, IAPI, IPASE, IAPETEC e IAPE).

Por fim, o último sub-período que vai de 1945 até 1951 representa um quadro de estabilização em que o número de entidades previdenciárias se mantém o mesmo (35 CAPs e IAPs somadas) e o volume de associados ativos mantém tendência de crescimento porém de forma já bem menos intensa, oscilando positivamente em cerca de quase 300.000 indivíduos. Esses dados parecem indicar enfim o alcance da abrangência prevista dos serviços previdenciários pelas estruturas então propostas por meio dos CAPs e dos IAPs.

No que se refere à topologia dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), em primeiro lugar vale destacar que nas normas de criação das respectivas entidades há a indicação da fixação da sede no então Distrito Federal – então correspondente ao município do Rio de Janeiro. Tal localização parece estar relacionada com a maior incidência estatal sobre as entidades com funções previdenciárias, de modo que o critério locacional seguiu o das outras principais instituições da administração pública no período. Além destes fixos geográficos espacialmente concentrados na então capital da República e especializados em funções de comando e controle, algumas regulações que dispunham sobre a criação dos IAPs estabeleciam também a prerrogativa de instalação de “delegacias” ou “agências” territorialmente dispersas pelas unidades da federação e organizativamente subordinadas às sedes.

Além da aglomeração das próprias sedes no então Distrito Federal e da perspectiva de estabelecimento de “delegacias” ou “agências” espacialmente dispersas, outra importante ação dos IAPs na configuração territorial do país se deu por meio da aquisição, construção e financiamento de habitação para seus associados. Desde a conformação mais robusta da carteira imobiliária/predial em 1937, até a unificação dos IAPs sob o advento do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) na primeira metade da década de 1960 esta foi uma importante atuação que buscava, concomitantemente, assistir a demanda habitacional de parte da população vinculada aos IAPs e rentabilizar as receitas a partir deste tipo de aplicação com expectativas de retornos financeiros. Assim, é sob os IAPs que a interface entre as funções previdenciárias e de produção habitacional se intensificou.

Com base no levantamento de dados sobre a aquisição e construção de conjuntos e unidades residenciais pelos IAPs obtidos na Direção Geral do IAPAS no Rio de Janeiro e no Departamento de Patrimônio dos IAPAS regionais com sedes nos estados, Farah

(1983) estabeleceu uma subdivisão em três períodos: a) 1937-1945; b) 1946-1950; e c) 1951-1964.

No período inicial (1937-1945), o destaque quanto ao número de conjuntos foi dividido entre três IAPs, conforme se observa na Tabela 6 (IAPI, IAPETC, IAPE – que correspondiam, respectiva e aproximadamente, a 28%, 28% e 23% do total).

Tabela 6. Brasil: Distribuição dos conjuntos e unidades residenciais dos IAPs (1937-1945)

Unidades da Federação	INSTITUTO															
	IAPB		IAPC		IAPE		IAPETC		IAPI		IAPM		IPASE		Total	
	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.
DF			3	247	2	218	4	2.817			3	400	12	3.682		
PE			1	56	5	294							6	350		
SP			1	112			1	84	4	1.713				6	1.909	
RS	3	98					1	75						4	173	
ES					1	26			1	36				2	62	
GO			1	89					1	83				2	172	
PA					1	41	1	24						2	65	
CE					1	56								1	56	
SE							1	16						1	16	
PR					1	16								1	16	
RN					1	25								1	25	
SC									1	100				1	100	
Total	3	98	2	201	9	467	11	711	11	4.749			3	400	39	6.626

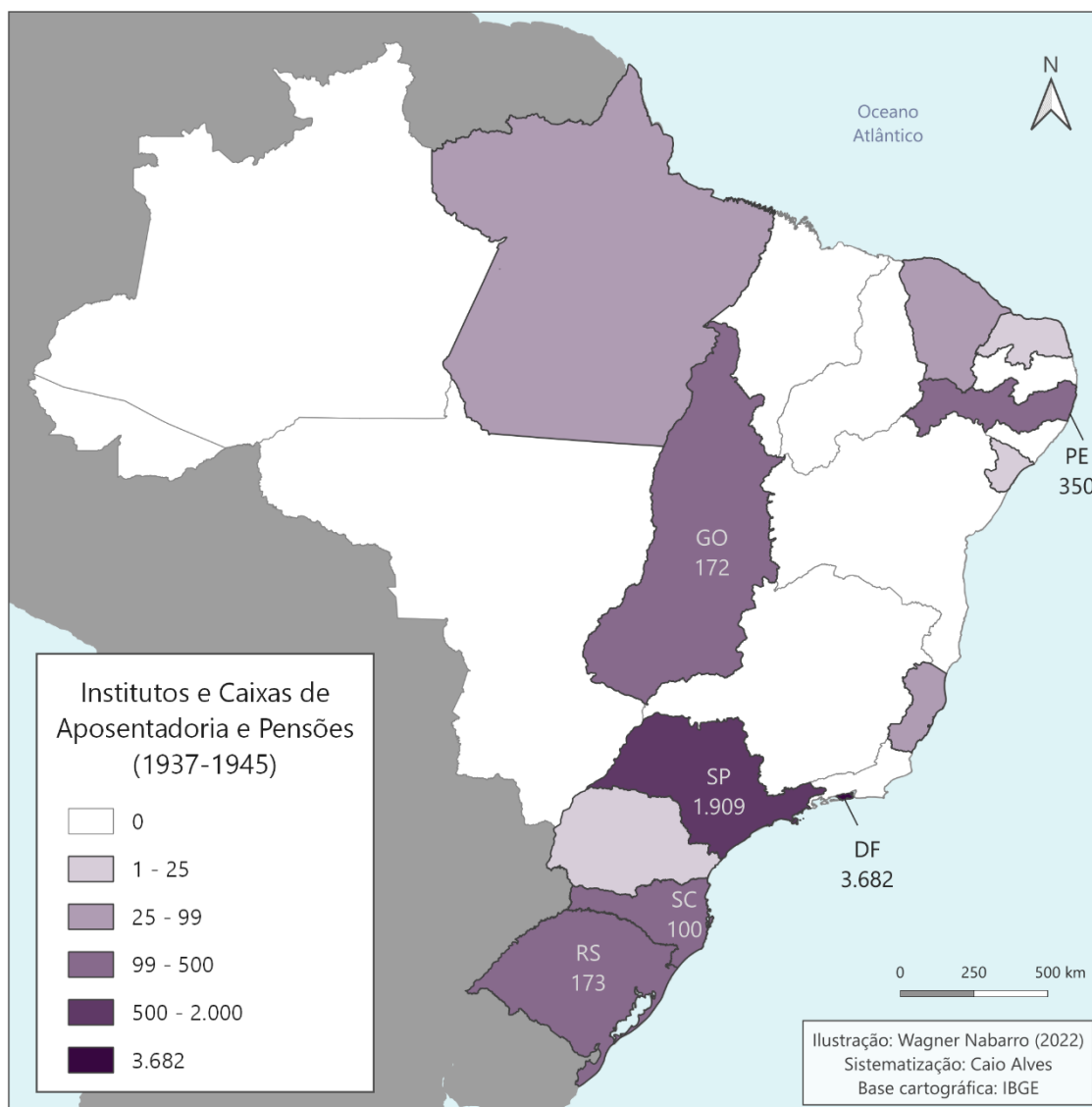
*IAPs: Instituto de Aposentadoria e Pensões, IAPB: dos bancários, IAPC: dos comerciários, IAPE: dos estivadores, IAPETC: dos empregados em transportes e cargas, IAPI: dos industriários, IAPM: dos marítimos, IPASE: dos servidores do estado.

**Co.: conjuntos residenciais; Un.: unidades habitacionais.

Fonte: Farah (1983, p. 67-68).

Porém, quando analisamos as unidades habitacionais produzidas, há uma importante primazia do IAP dos industriários estimada em 72% do total. Ao verificarmos a distribuição das habitações adquiridas e construídas pelos IAPs em seus primeiros anos de atuação pautada pelo estabelecimento da carteira imobiliária/predial, vemos uma proeminência do Distrito Federal (atual município do Rio de Janeiro) ao corresponder à cerca de 30% dos conjuntos e 56% das unidades habitacionais viabilizadas pelas entidades previdenciárias no território brasileiro.

Mapa 4. Brasil: Distribuição das unidades residenciais dos IAPs (1937-1945)



Fonte: Farah (1983, p. 67-68).

Em seguida, tanto os estados de Pernambuco quanto de São Paulo receberam cerca de 15% dos conjuntos, mas o segundo correspondia a quase cinco vezes mais unidades habitacionais do que o primeiro (enquanto São Paulo deteve quase 29% das unidades no país, Pernambuco representou 5%). O Rio Grande do Sul registrou aproximadamente 10% dos conjuntos residenciais enquanto as unidades habitacionais estiveram estimadas em 2,6% do total no país – mesma proporção de Goiás, com a metade dos conjuntos.

Além das unidades federativas já citadas, outros estados receberam conjuntos residenciais dos IAPs (ainda que em menores proporções): Ceará, Sergipe e Rio Grande do Norte, Paraná e Santa Catarina, Espírito Santo e Pará. Ainda que de forma assimétrica

devido ao peso da Região Sudeste em função da participação principalmente do então Distrito Federal e de São Paulo, foram registrados um total de 39 conjuntos e 6.626 unidades habitacionais promovidas pelos IAPs entre todas as regiões do país já neste primeiro período.

Embora o segundo período contemple apenas os cinco anos entre 1946 e 1950, esse recorte intermediário registra a maior quantidade de unidades habitacionais construídas e adquiridas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) em conjuntos residenciais: o total de 19.670 unidades distribuídas desigualmente em 72 conjuntos residenciais pelo território brasileiro (conforme Tabela 7) representa, respectivamente, um aumento de quase 300% e de 85% em relação ao período anterior.

Tabela 7. Brasil: Distribuição dos conjuntos e unidades residenciais dos IAPs (1946-1950)

Unidades da Federação	INSTITUTO													
	IAPB		IAPC		IAPETC		IAPI		IAPM		IPASE		Total	
	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.
DF	5	892	1	873	1	270	8	5.891	2	590	4	706	21	9.222
SP	2	754			2	338	7	2.456					11	3.548
CE							1	151	5	153			6	304
PE	2	64			1	196	1	360			1	106	5	726
BA	1	64			1	194	1	264			1	50	4	572
MG	1	32					1	928			2	85	4	1.045
RJ	1	304					1	156			1	96	3	556
RS	1	98					2	2.572					3	2.670
PB									1	81	2	102	3	183
Ter.											3	54	3	54
AL											2	41	2	41
PA	1	36					1	198					2	234
PR	1	81									1	50	2	131
RN											2	58	2	58
MA			1	326									1	326
Total	15	2.325	2	1.199	5	998	23	12.976	8	824	19	1.348	72	19.670

*IAPs: Instituto de Aposentadoria e Pensões, IAPB: dos bancários, IAPC: dos comerciários, IAPETC: dos empregados em transportes e cargas, IAPI: dos industriários, IAPM: dos marítimos, IPASE: dos servidores do estado.

**Co.: conjuntos residenciais; Un.: unidades habitacionais.

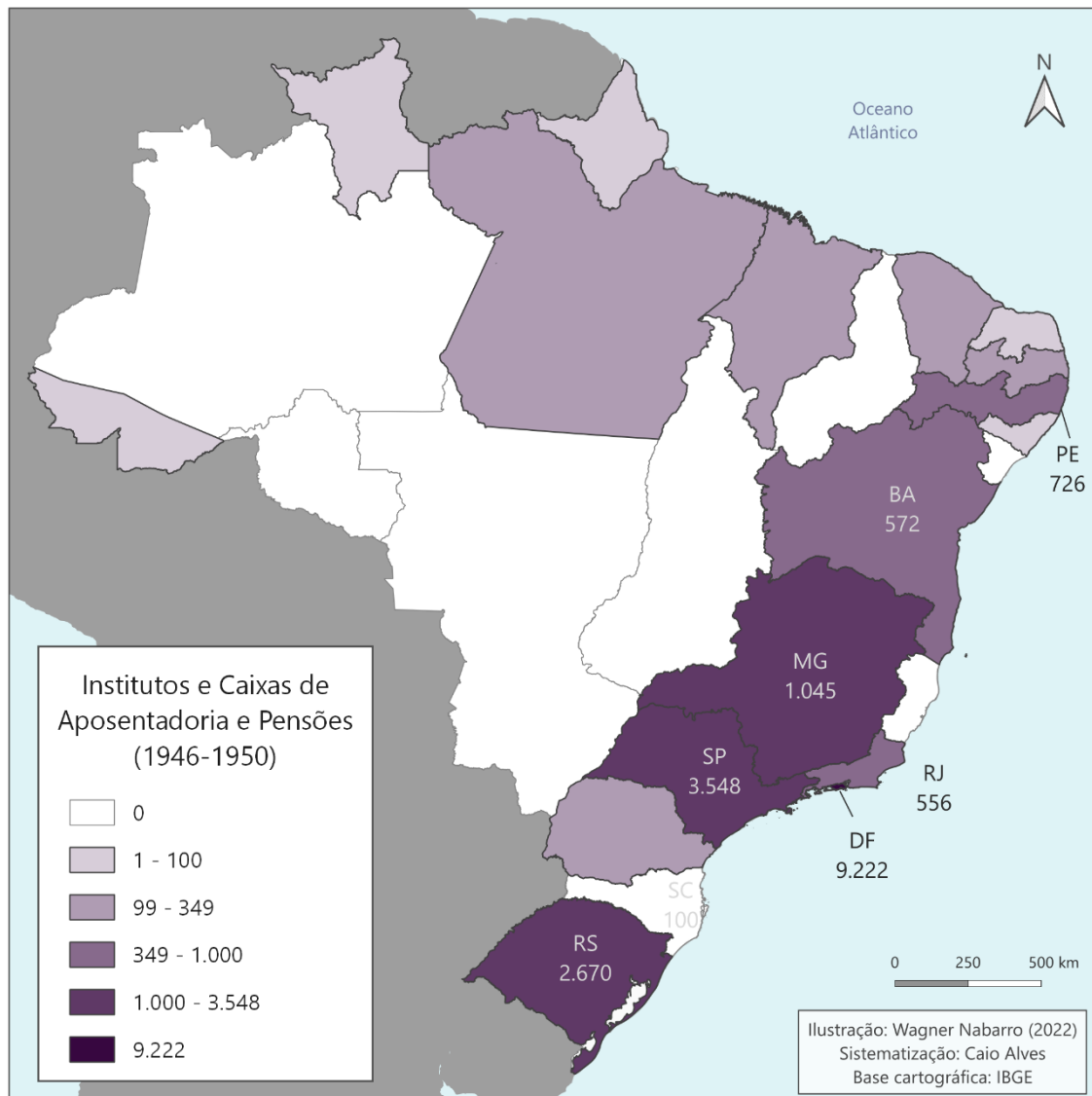
***Ter.: Ex-Território Acre, Ex-Território Rio Branco, Território Amapá.

Fonte: Farah (1983, p. 74-75).

Desse total, o IAP dos industriários mantém seu destaque quanto à carteira imobiliária/predial dessas entidades com funções previdenciárias na medida em que se

responsabiliza pela construção e aquisição de aproximadamente 32% (correspondente à 23) dos conjuntos e 66% (equivalente à 12.976) das unidades habitacionais no período.

Mapa 5. Brasil: Distribuição das unidades residenciais dos IAPs (1946-1950)



Em seguida, despontam neste segundo momento dois IAPs que tinham tido pouca projeção relativa de suas carteiras imobiliárias/prediais nos anos iniciais (1937-1945): o IAP dos servidores do estado (IPASE) e o IAP dos bancários (IAPB). Enquanto o IPASE é responsável por aproximadamente 26% do total de conjuntos e 7% das unidades habitacionais produzidas e adquiridas pelo setor neste período intermediário, o IAPB viabilizou para seus associados cerca de 21% dos conjuntos residenciais e 12% das unidades habitacionais produzidas pelo setor como um todo.

Embora com menor destaque quando comparado à atuação na dimensão habitacional dos outros IAPs neste segundo período, a intervenção do IAP dos marítimos (IAPM) também representou um salto significativo dado que passou de um quadro em que não houve registro de construção ou aquisição de moradias para os seus associados nos anos iniciais para a promoção de oito conjuntos residenciais com 824 unidades habitacionais (o que corresponde, respectivamente, à quase 11% e 4% do total oferecido pelos IAPs no geral neste período).

Por fim, dois IAPs tiveram menor representatividade na interface das entidades previdenciárias com a dimensão do desenvolvimento urbano expresso pela produção e financiamento de moradias para seus associados. Enquanto o IAP dos empregados em transporte e cargas (IAPETC) viu reduzir a participação relativa de sua carteira imobiliária/predial no conjunto dos IAPs, o IAP dos comerciários (IAPC) combinou uma perda da participação relativa em termos de conjuntos residenciais com ganho relativo quanto às unidades habitacionais.

No que se refere à distribuição das moradias adquiridas e construídas pelos IAPs no território neste segundo período (1946-1950), vemos que embora se mantenha uma importante concentração espacial das habitações nos estados do então Distrito Federal (atual município do Rio de Janeiro) e de São Paulo há também uma certa perda da intensidade desta aglomeração. Se em termos de conjuntos residenciais tais Unidades da Federação mantiveram sua participação relativa na casa dos 30% para o antigo Distrito Federal e dos 15% para São Paulo, quanto à provisão de unidades habitacionais a primeira deixa de representar quase 56% no primeiro período para corresponder a 47% enquanto a segunda passa de 29% para 18%. Portanto, juntos esses estados (antigo Distrito Federal e São Paulo) que se destacam como destino da produção habitacional dos IAPs abrigaram 46% dos conjuntos e 84% das unidades construídas e adquiridas no primeiro período (1937-1945) e 44,5% dos conjuntos e 64,9% das unidades no segundo (1946-1950).

Por um lado, essa tendência revela uma menor concentração espacial da atuação dos IAPs na produção habitacional neste segundo período em relação ao primeiro. Tal dado pode ser verificado pelo aumento de estados contemplados pelo desenvolvimento habitacional promovido pelos IAPs enquanto entidades previdenciárias de 12 para 15. Isso se soma ao aumento de importância de estados com menor destaque relativo no período inicial para compor um quadro em que ganham projeção (especialmente em termos de unidades habitacionais) o Rio Grande do Sul (14%), Minas Gerais (5,3%),

Bahia (3%), Rio de Janeiro (3%), Maranhão (2%) e Ceará (1,5%). Embora tenham perdido ou apenas mantido participação relativa quando comparado aos anos iniciais, destacamos também Pernambuco (4%) e Pará (1%).

Por outro lado, ainda que em menor magnitude, pode se verificar ainda uma concentração da aquisição e produção de moradias pelos IAPs. Neste segundo momento (1946-1950), cerca de 87% das unidades habitacionais providas pelas entidades previdenciárias em questão foram nas regiões Sudeste e Sul do país. Tal dinâmica tem como vetor a atuação do IAP dos industriários na medida em que representou 66% do total de 19.670 unidades habitacionais viabilizadas pelo conjunto dos IAPs no segundo período e distribuiu tais moradias para seus associados residentes principalmente no antigo Distrito Federal (45%), Rio Grande do Sul (19%) e São Paulo (20%). Juntos, apenas a atuação do IAPI nestes três estados corresponde a mais da metade (55%, correspondente à 10919) do total de unidades habitacionais promovidas no período intermediário pelas entidades previdenciárias aqui investigadas.

O último período proposto por Farah (1983) é o mais longo dos três e abrange os quatorze anos entre 1951 e 1964. Se é verdade que a maior extensão temporal pode ter influenciado no aumento de 68% (de 72 para 121) do número de conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos IAPs neste terceiro período em relação ao segundo, o mesmo não se verificou para o caso do número de unidades habitacionais correspondentes que, ao invés de terem um incremento, apresentaram decréscimo de 58% (de 19.670 para 11.429).

Esses dados gerais parecem indicar a convergência de dois processos. Por um lado, o desenvolvimento de uma quantidade maior de conjuntos residenciais de menores proporções, compostos por menos unidades habitacionais – em vez de concentrar maiores provisões de moradia em conjuntos de maior porte. Por outro lado, e como parte do mesmo processo, verifica-se neste último período a maior amplitude de Unidades da Federação contempladas pela aquisição e construção de moradias por parte dos IAPs com destinação para seus associados: 19 estados frente aos 15 do período anterior. Tais apontamentos são corroborados pela observação da média de unidades habitacionais por conjunto residencial construído ou adquirido pelos IAPs: enquanto entre 1946 e 1950 a média de todo o setor correspondia a 273 unidades habitacionais por conjunto residencial, entre 1951 e 1964 o valor ficou em 94 moradias/conjunto.

Tabela 8. Brasil: Distribuição dos conjuntos e unidades habitacionais dos IAPs (1951-1964)

Unidades da Federação	INSTITUTO															
	IAPB		IAPC		IAPETC		IAPFESP		IAPI		IAPM		IPASE		Total	
	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.
SP	8	1.626	13	586	2	292	2	291	3	426			4	156	32	3.377
DF/GB	4	482			1	26	1	216	4	213	1	58	8	3.636	19	4.631
RS	4	92	3	324	3	227	1	55					6	108	17	806
MG	5	158							5	390					10	548
PB	1	32	1	75	2	92	1	32					2	100	7	331
PR	1	26	1	131	1	42	2	148					1	12	6	359
SC					6	218									6	218
GO	2	52	3	70											5	122
AL	1	20	1	70					1	108			1	35	4	233
BA	1	44	1	46											2	90
CE			1	56					1	168					2	224
ES	1	20	1	105											2	125
PE									2	100					2	100
SE	1	32							1	22					2	54
AM	1	32													1	32
MA	1	48													1	48
PI			1	48											1	48
RJ	1	15													1	15
RN			1	68											1	68
Total	32	2.679	27	1.579	15	897	7	742	17	1.427	1	58	22	4.047	121	11.429

*IAPs: Instituto de Aposentadoria e Pensões, IAPB: dos bancários, IAPC: dos comerciários, IAPETC: dos empregados em transportes e cargas, IAPFESP: dos ferroviários e empregados em serviços públicos, IAPI: dos industriários, IAPM: dos marítimos, IPASE: dos servidores do estado.

**Co.: conjuntos residenciais; Un.: unidades habitacionais.

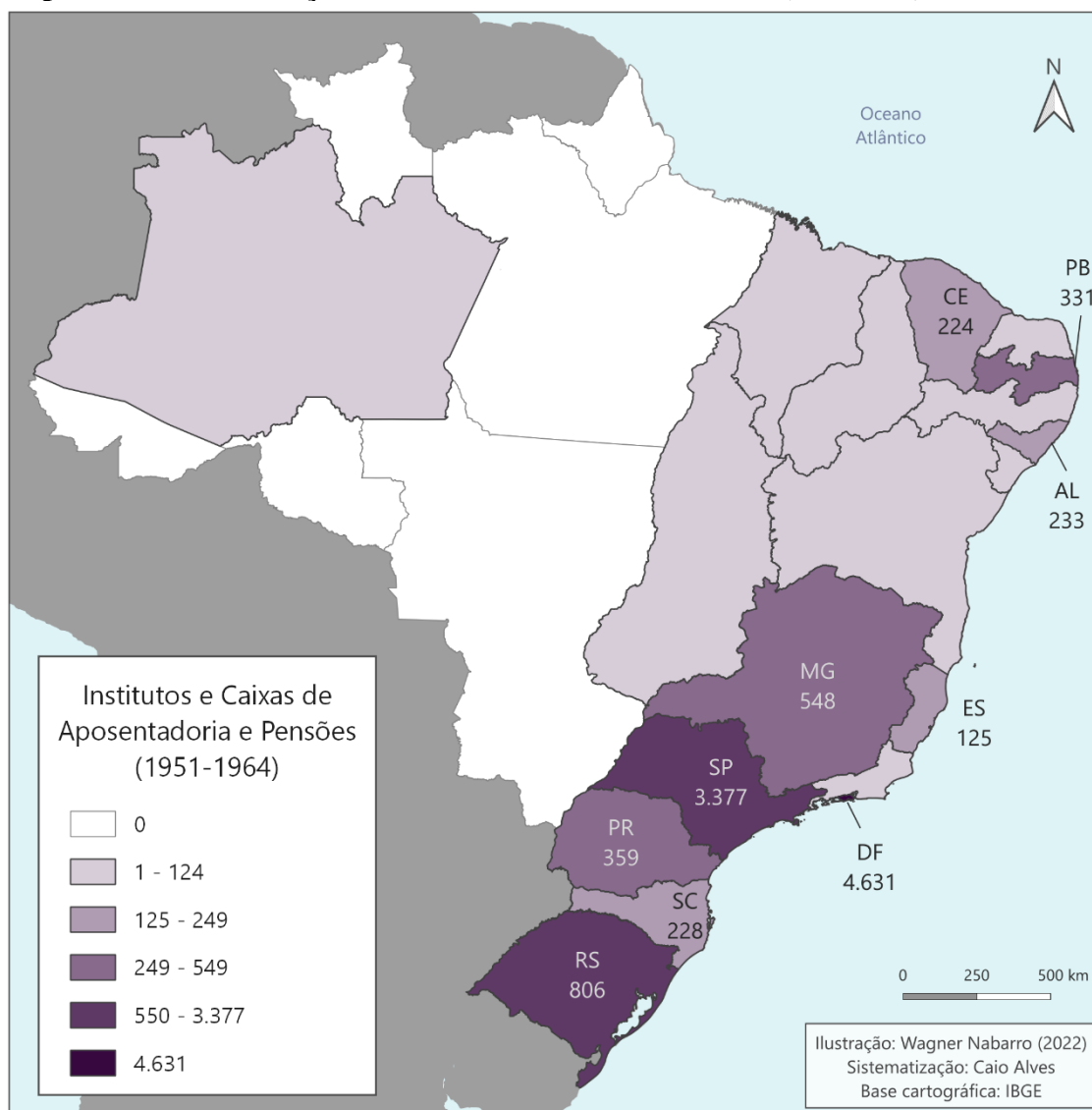
Fonte: Farah (1983, p. 99-100).

Vetor fundamental dessa diferença da ação das entidades previdenciárias na esfera habitacional, o IAP dos industriários (IAPI) passou de uma média de 564 unidades habitacionais por conjunto residencial para apenas 83 moradias por condomínio. Em termos de moradias entregues pelo IAPI aos seus associados, essa transformação significou uma redução de cerca de 90% (de 12.976 unidades em 23 conjuntos entre 1946 e 1950 para 1.427 unidades em 17 conjuntos entre 1951 e 1964).

Dessa forma, se o destaque da participação do IAPI no segundo período podia ser dimensionado pelo comando desta entidade sobre 66% das unidades habitacionais construídas e adquiridas por todos os IAPs, no terceiro período a atuação do IAP dos

industriários se reduziu à apenas 12,5% total de moradias oferecidas pelo conjunto das entidades previdenciárias.

Mapa 6. Brasil: Distribuição das unidades residenciais dos IAPs (1951-1964)



Fonte: Farah (1983, p. 99-100).

Em sentido oposto, o IAP dos bancários (IAPB) que já havia demonstrado crescimento importante no segundo período se consolida como o que construiu e adquiriu o maior número de conjuntos neste recorte temporal final (correspondente à 26% do total), assim como a segunda entidade previdenciária que mais entregou unidades habitacionais (equivalente à 23,4% do total). Outro IAP que continuou sua tendência de participação crescente no setor habitacional entre as entidades previdenciárias é o dos servidores do estado (IPASE), que deteve o maior número de unidades habitacionais oferecidas aos seus associados (35% do total). Por fim, quando se trata especificamente

do crescimento relativo da participação do IAP no setor habitacional entre os dois últimos períodos a entidade que mais se destacou foi a dos comerciários (IAPC), alcançando a marca de cerca de 22% dos conjuntos e 14% das unidades habitacionais neste momento final.

Ao nos determos sobre a topologia das moradias em conjuntos residenciais construídos e adquiridos pelos IAPs para os seus associados entre 1951 e 1964, vemos que a distribuição desigual segue como tônica deste tipo de intervenção das entidades previdenciárias no desenvolvimento urbano do território brasileiro. Embora São Paulo tenha ultrapassado o antigo Distrito Federal (atual município do Rio de Janeiro) no que se refere à quantidade de conjuntos residenciais construídos e adquiridos pelos IAPs neste último período (26% do total frente à 16%), a antiga capital federal seguiu como maior aglomeração de unidades habitacionais (40% do total frente à 29%). De qualquer maneira, juntos a antiga capital federal e o estado de São Paulo abrigavam 70% das moradias fomentadas pelos IAPs no território brasileiro neste último período.

Se considerarmos a incidência do fenômeno na região Sudeste, tem-se que nesta área se concentra espacialmente 76% das moradias provenientes das entidades previdenciárias no território. Ao somarmos a participação das regiões Sudeste e Sul, alcança-se a marca de 88%, cabendo apenas 12% do total no período distribuídos entre as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Enquanto na região Nordeste destacam-se os estados da Paraíba, Alagoas e Ceará (com, respectivamente, 2,9%, 2% e 2% do total das unidades habitacionais), as outras duas regiões estão representadas por apenas uma unidade federativa: a região Centro-Oeste por Goiás (correspondente à 1,1%) e a região Norte por Amazonas (equivalente a 0,3% do total das unidades habitacionais).

2.2.3 - Carteira imobiliária nas tramas da rede urbana: centralidade da metrópole carioca

Feita a análise de como se deu a participação de cada IAP na construção e/ou aquisição de moradias distribuídas entre os estados do país para seus associados em cada um dos três períodos identificados por Farah (1983), trataremos agora da atuação das entidades previdenciárias na esfera habitacional em uma perspectiva de conjunto desde 1937 até 1964 e a partir dos dados locais dos municípios em que as moradias estão instaladas.

Em primeiro lugar, destacamos a marca de 268 conjuntos residenciais correspondentes à 47.301 unidades habitacionais promovidas pelos IAPs entre 1937 e 1964 e com dados locacionais completos que permitem uma importante aproximação de topologia que expressa a interface entre os serviços previdenciários e o desenvolvimento urbano a partir da atuação no setor habitacional.

Conforme viemos destacando, este tipo de atuação teve maior peso para o IAP dos industriários (IAPI), que concentrou cerca de 41% das moradias produzidas por todo o setor. Responsável, portanto, por 19.194 das 47.301 moradias entregues pelas IAPs aos seus associados ao longo de quase trinta anos, o IAPI teve a região Sudeste como polo de instalação destes fixos geográficos ao estabelecer ali cerca de 80% de suas unidades habitacionais.

Tabela 9. Brasil: Concentração espacial dos conjuntos e unidades habitacionais dos IAPs, por região (1937-1964)

Regiões	INSTITUTO															
	IAPB		IAPC		IAPETC		IAPFESP		IAPI		IAPM		IPASE		Total	
	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.
Sudeste	34	4.537	37	9.685	14	1.823	3	507	38	15.068	3	648	25	5.079	154	37.347
%	59,6	82,9	57,8	82,4	40	63,1	42,9	68,3	74,5	78,5	33,3	73,5	56,8	81,8	57,5	79
Nordeste	9	423	18	1.411	7	423	1	32	8	1.173	6	234	11	958	59	4.760
%	15,8	7,7	28,1	12	20	14,6	14,3	4,3	15,7	6,1	66,7	26,5	25	15,4	22	10,1
Sul	10	395	4	455	12	578	3	203	3	2.672			8	170	39	4.465
%	17,5	7,2	6,3	3,9	34,3	20	42,9	27,4	5,9	13,9			18,2	2,7	14,6	9,4
Norte	2	68	1	50	2	65			1	198					9	435
%	3,5	1,2	1,6	0,4	5,7	2,2			2	1					3,4	0,9
Centro-oeste	2	52	4	159					1	83					7	294
%	3,5	0,9	6,3	1,4					2	0,4					2,6	0,6
Total	57	5.475	64	11.760	35	2.889	7	742	51	19.194	9	882	44	6.207	268	47.301

*IAPs: Instituto de Aposentadoria e Pensões, IAPB: dos bancários, IAPC: dos comerciários, IAPETC: dos empregados em transportes e cargas, IAPFESP: dos ferroviários e empregados em serviços públicos, IAPI: dos industriários, IAPM: dos marítimos, IPASE: dos servidores do estado.

**Co.: conjuntos residenciais; Un.: unidades habitacionais.

Fonte: Farah (1983, p. 130-174). Foram excluídos os dados sobre conjuntos residenciais e unidades habitacionais incompletos e sem a identificação da localização.

Embora a dimensão de sua carteira predial/imobiliária represente cerca da metade da participação do IAP dos industriários (24,9% do total, correspondente a 11.760 de

47.301), o IAP dos comerciários (IAPC) é o segundo com ação mais destacada neste sentido entre as entidades previdenciárias. Assim como o IAPI, a distribuição das moradias promovidas pelo IAPC se deu de maneira fortemente concentrada na região Sudeste, onde foi instalado cerca de 82% de suas unidades habitacionais (9.685 de 11.760).

Tanto as moradias do IAP dos servidores do estado (IPASE) quanto dos bancários (IAPB) tem uma composição e distribuição similar no território brasileiro: enquanto o primeiro detém 6.207 unidades habitacionais (13% do total do setor) das quais cerca de 82% estão na região Sudeste, o segundo proveu 5.475 moradias (aproximadamente 12% do total) aos seus associados sendo que 83% das quais está também na região Sudeste do país.

Se os IAPs dos industriários (IAPI), dos comerciários (IAPC), dos servidores do estado (IPASE) e dos bancários (IAPB) têm como traço comum concentrarem a partir de 80% de suas unidades habitacionais na região Sudeste, observa-se uma tendência um pouco diferente para os IAPs dos marítimos (IAPM), dos ferroviários e empregados em serviços públicos (IAPFESP) e dos empregados em transportes e cargas (IAPETC). Enquanto o primeiro dispõe cerca de 26% das moradias construídas e/ou adquiridas na região Nordeste, o segundo estabelece 27% de suas na região Sul e o último instala 20% das suas no Sul e 15% no Nordeste. Apesar de representarem menores fatias da atuação habitacional das entidades previdenciárias, o IAPETC (6% do total), o IAPM (1,9% do total) e o IAPFESP (1,6% do total) indicam ainda assim uma maior tendência a dispersão das moradias produzidas para os seus associados pelo território.

Ainda na esfera da análise regional, verificamos que 43 dos 94 municípios com moradias dos IAPs (correspondente à 45% do total) no país estão na região Sudeste do país, onde se distribuem 37.347 das 47.301 (equivalente à 79% do total) unidades habitacionais construídas e ou adquiridas pelos IAPs em conjuntos residenciais no território. Conforme já frisado anteriormente, apenas o antigo distrito federal (atual município do Rio de Janeiro) concentra aproximadamente 55% de moradias provenientes dos IAPs.

Tanto a região Nordeste quanto a região Sul têm 22 municípios com unidades habitacionais providas pelos IAPs, correspondendo cada uma delas à cerca de 23% do total. Além da quantidade de municípios, também a quantidade de unidades habitacionais

distribuídas entre eles é similar entre as duas regiões, estimada em ambos os casos em cerca de 10% do total no país (com ligeira superioridade da região Nordeste sobre a Sul expressa por 4.760 moradias frente a 4.465).

Por fim, as regiões Norte e Centro-Oeste também apresentam similaridade quanto ao fato de ambas deterem em suas áreas menos de 1% das unidades habitacionais dos IAPs presentes no território: enquanto a primeira tem 435 unidades (0,9% do total) a segunda detém 294 (0,6% do total). Porém, em termos de número de municípios representados a região Norte tem mais destaque na medida em que cinco deles são contemplados pela atuação habitacional dos IAPs enquanto na região Centro-Oeste contabilizam-se apenas dois.

Ao mudarmos o enfoque da análise para a dimensão das redes urbanas no território, destacamos que do conjunto de 94 municípios brasileiros que abrigam moradias oferecidas pelas entidades previdenciárias em questão para seus associados, apenas os onze primeiros municípios representam o restrito grupo cuja participação no total das unidades habitacionais construídas ou adquiridas pelos IAPs em todo o período que vai de 1937 até 1964 é de no mínimo 1%.

Dentro deste grupo seletivo dos onze municípios com maior aglomeração de unidades habitacionais produzidas pelos IAPs ao longo de cerca de três décadas há importantes clivagens e pontos de convergência que nos permitem estabelecer aproximações quanto a uma topologia interna. Para isso, nos deteremos no dado da distribuição das unidades habitacionais, já que este oferece um resultado mais acabado da provisão de moradias pelos IAPs independente da dimensão dos conjuntos residenciais em que se encontram.

Com primazia absoluta muito consolidada em relação aos outros municípios da rede urbana brasileira, o antigo Distrito Federal (atual município do Rio de Janeiro) concentrou sozinho 55% da atuação dos IAPs na esfera do desenvolvimento urbano a partir da provisão de moradia para os associados das entidades previdenciárias (Tabela 10).

Tabela 10. Brasil: Concentração espacial dos conjuntos e unidades habitacionais dos IAPs, por município (1937-1964)

Municípios (UF)	INSTITUTO															
	IAPB		IAPC		IAPETC		IAPFESP		IAPI		IAPM		IPASE		Total	
	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.	Co.	Un.
EX-DF/GB	10	1.441	22	8.882	8	1.083	1	216	16	8.921	3	648	18	4.742	78	25.933
Porto Alegre/RS	4	196	1	248	2	183			1	2.496					8	3.123
São Paulo/SP	4	2.140	5	304	2	342							1	68	12	2.854
Guarulhos/SP	1	38					1	141	5	1.480					7	1.659
Recife/PE	3	183	2	504	1	56			3	460			1	106	10	1.415
Santo André/SP									1	1.411					1	1.411
Belo Horizonte/MG	2	88							2	1036			1	30	5	1.154
São Luiz/MA	1	48	2	366									1	536	4	950
Salvador/BA	2	108	3	126	1	194			1	264			1	50	8	742
Santos/SP	1	78			3	372			1	200					5	650
Fortaleza/CE			1	56	1	56			2	319	1	70			5	501
Sub-total (11 primeiros)	28	4.320	36	10.486	18	2.286	2	357	32	16.587	4	718	23	5.532	143	40.392
% do total	49,1	78,9	56,3	89,2	51,4	79,1	28,6	48,1	62,7	86,4	44,4	81,4	52,3	89,1	53,4	85,4
Sub-total (os demais 83)	29	1.155	28	1274	16	603	5	385	20	2.607	5	164	21	675	125	6.859
% do total	50,9	21,1	43,8	10,8	45,7	20,9	71,4	51,9	39,2	13,6	55,6	18,6	47,7	10,9	46,6	14,5
Total (94 municípios)	57	5.475	64	11.760	35	2.889	7	742	51	19.194	9	882	44	6.207	268	47.301

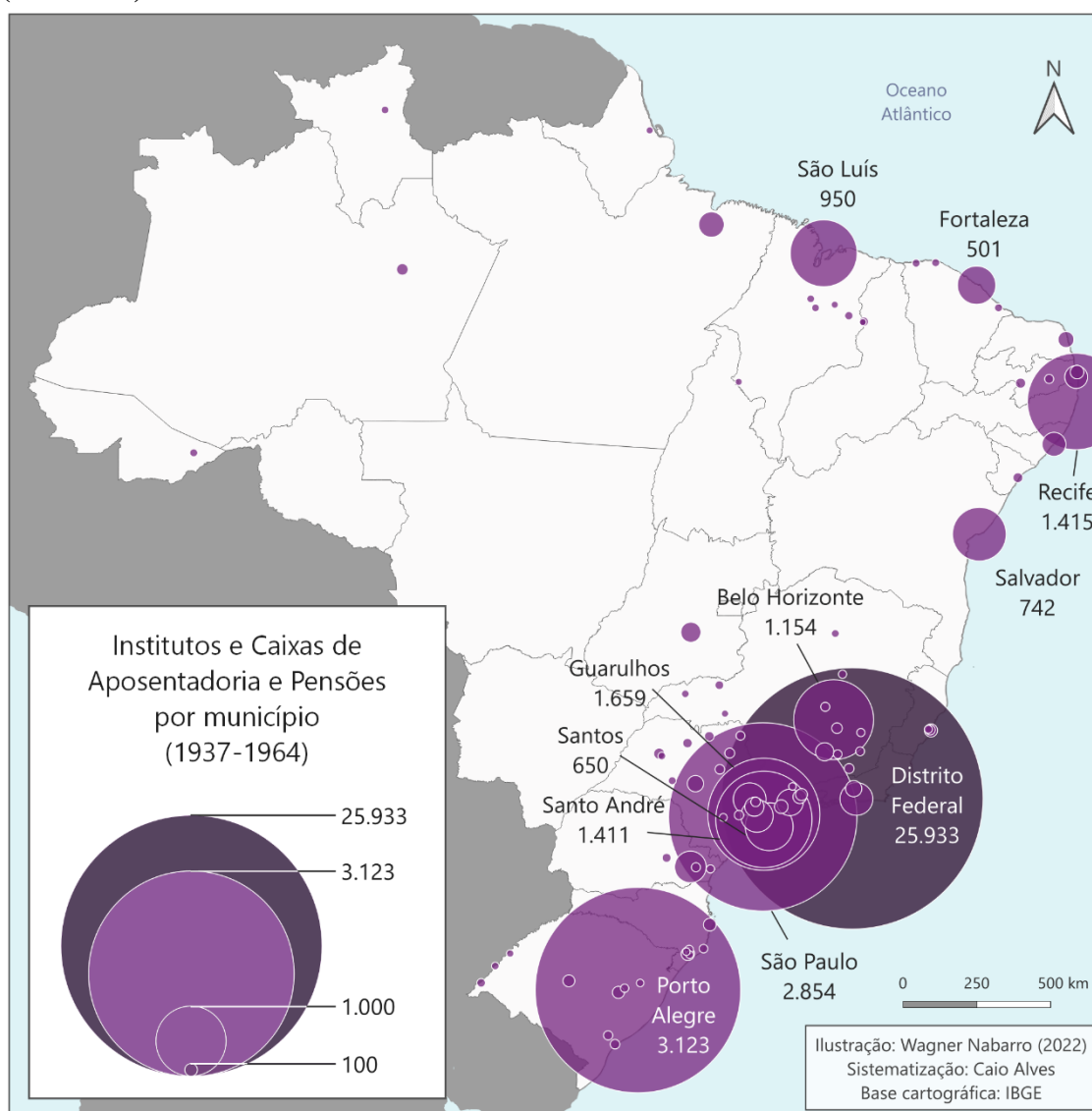
*IAPs: Instituto de Aposentadoria e Pensões, IAPB: dos bancários, IAPC: dos comerciários, IAPETC: dos empregados em transportes e cargas, IAPFESP: dos ferroviários e empregados em serviços públicos, IAPI: dos industriários, IAPM: dos marítimos, IPASE: dos servidores do estado.

**Co.: conjuntos residenciais; Un.: unidades habitacionais.

Fonte: Farah (1983, p. 130-174). Foram excluídos os dados sobre conjuntos residenciais e unidades habitacionais incompletos e sem a identificação da localização.

O segundo patamar de municípios enquadrados por esse critério já destoa fortemente da proeminência estabelecida pela antiga capital federal e é composto pelas capitais dos estados do Rio de Grande do Sul e de São Paulo, respectivamente, Porto Alegre e São Paulo. Enquanto a primeira metrópole concentra espacialmente cerca de 6,5% das habitações derivadas da atuação das entidades previdenciárias, a segunda tem aglomerado em seu tecido urbano cerca de 6% do total no território. Porém, ao considerarmos que Guarulhos (3,5%), Santo André (3%) e Osasco (0,9%) compõem de forma contígua a Região Metropolitana de São Paulo, alcança-se uma maior concentração espacial mensurada em cerca de 13% do total das habitações produzidas no território ali estabelecidas.

Mapa 7. Brasil: Concentração espacial das unidades habitacionais dos IAPs, por município (1937-1964)



Fonte: Farah (1983, p. 130-174). Foram excluídos os dados sobre conjuntos residenciais e unidades habitacionais incompletos e sem a identificação da localização.

Um terceiro patamar deste grupo dos onze municípios com maiores concentrações espaciais de unidades habitacionais fomentadas pelos IAPs pode ser delimitado por aqueles que possuem cerca de 1.500 moradias estabelecidas em sua estrutura urbana. Ressalvando Santo André, que já foi considerada como parte da Região Metropolitana de São Paulo, constam neste enquadramento outras duas metrópoles: Recife (3%) e Belo Horizonte (2,4%), respectivamente capitais de Pernambuco e Minas Gerais.

Por fim, um último sub-grupo deste conjunto dos onze municípios mais destacados pelo critério da presença de unidades habitacionais dos IAPs em seu tecido urbano pode ser composto pelos que possuem entre 500 e 1000 moradias instaladas em

seus perímetros. Neste enquadramento são, enfim, contempladas três metrópoles, capitais de estados da região Nordeste do país: São Luís do Maranhão (2%), Salvador da Bahia (1,6%) e Fortaleza no estado do Ceará (1,1%); além do município de Santos no estado de São Paulo (1,4%).

Vale destacar que este conjunto de onze municípios com maior participação relativa quanto à distribuição de moradias promovidas pelos IAPs no território brasileiro já explicita o elevado grau de concentração espacial destes fixos geográficos. Em uma esfera mais quantitativa, podemos destacar que esses onze municípios representam apenas 13% do total dos 94 que receberam unidades habitacionais dos IAPs no país; porém, em conjunto concentram espacialmente 85% da produção habitacional do setor previdenciário no território brasileiro. Já em uma dimensão mais qualitativa, destacamos que tais municípios apresentam como tendência geral serem capitais de suas unidades federativas e cumprirem funções metropolitanas de comando e controle territorial. Além do antigo Distrito Federal (atual município do Rio de Janeiro), consta a Região Metropolitana de São Paulo (São Paulo, Guarulhos, Santo André e Osasco), Recife (Pernambuco), Belo Horizonte (Minas Gerais), São Luís (Maranhão), Salvador (Bahia), e Fortaleza (Ceará); sendo Santos o único município que foge a estes enquadramentos.

Como outra face do mesmo processo de intensa concentração espacial das unidades habitacionais dos IAPs no território, temos que os outros 14% do total das moradias providas pelas entidades previdenciárias se distribui nos outros 82 municípios que abrigam tais fixos geográficos e, assim, correspondem à 87% do total. Como traço comum, todos os 82 municípios que compõem este amplo sub-conjunto têm menos de 1% de participação relativa sobre o quantitativo total de 47.301 moradias distribuídas pelos IAPs pelo território nacional, o que corresponde a uma variação entre 8 e 415 unidades habitacionais por município.

Dentro deste amplo sub-grupo foram identificadas doze metrópoles, capitais de seus respectivos estados, que juntas somam cerca de 4% (equivalente à quase 2.000 unidades) das moradias dos IAPs no país; são elas: Curitiba/Paraná (396), Belém/Pará (299), Maceió/Alagoas (274), João Pessoa/Paraíba (259), Goiânia/Goiás (216), Natal/RN (151), Florianópolis/Santa Catarina (100), Manaus/Amazonas (82), Vitória/Espírito Santo (56), Aracaju/Sergipe (54), Teresina/Piauí (48) e Boa Vista/Roraima (151).

Outra importante classe de municípios é a dos que, apesar de não serem metrópoles nacionais, exercem centralidade e funções de comando regionais e/ou apresentam especializações funcionais que atribuem destaque para uma inserção na hierarquia urbana. Para a análise aqui pretendida, destacamos nesta categoria os onze municípios com pelo menos cem unidades habitacionais dos IAPs; são eles: Niterói/RJ (415), Campinas/São Paulo (414), Taubaté/São Paulo (316), Jundiaí/São Paulo (200), São João Del Rei/Minas Gerais (186), Petrópolis/Rio de Janeiro (156), São José dos Campos/São Paulo (114), Cabedelo/Paraíba (113), Guaratinguetá/São Paulo (112), Criciúma/Santa Catarina (109), Vila Velha/Espírito Santo (105). Este conjunto soma uma participação relativa de 4,7%, sinalizando, entre outras coisas, uma distribuição regida pela preponderância de centros regionais especialmente da região Sudeste sobre o grupo de metrópoles territorialmente dispersas que representam as capitais de seus respectivos estados.

Ao juntarmos estes três sub-grupos aqui estabelecidos em meio ao processo de análise da topologia das unidades habitacionais dos IAPs no território nacional, temos um total de 35 municípios com funções destacadas na rede urbana que concentram espacialmente 95% do total de 47.301 das moradias construídas e/ou adquiridas pelas entidades com funções previdenciárias entre 1937 e 1964.

2.2.4 - Dinâmica dos IAPs na urbanização brasileiras: receitas, despesas e demografia interna das entidades previdenciárias

Além da variação relativa à quantidade de Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) e Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) no território, dados correspondentes às receitas e despesas desse setor se somam à mensuração do volume de associados para que seja possível desenvolver um panorama da topologia e ação dessas entidades previdenciárias no Brasil.

Nesse sentido, vale a pena destacar a articulação entre dois conjuntos de dados: a) segundo a publicação “Estatísticas do século XX” (IBGE, 2006), em 1944 são identificadas no país 30 entidades previdenciárias (entre CAPs e IAPs) que correspondem ao total de 2.639.793 de associados ativos; b) segundo o “Anuário Estatístico do Brasil: Ano VI – 1945” (IBGE, 1946), neste mesmo ano de 1944 as receitas e despesas dos IAPs correspondem, respectiva e aproximadamente, a 78% e 70% do setor previdenciário enquanto as das CAPs representam cerca de 22% e 30% deste.

Se o setor como um todo é composto por 30 entidades e se sabe que em 1944 havia em operação no país sete IAPs (IAPM – marítimos, IAPC – comerciários, IAPB – bancários, IAPI – industriários, IAPETEC – transportes e cargas, IAPE – estivadores mais o IPASE – servidores), as outras 23 instituições estariam provavelmente estruturadas como Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs). Diante da já frisada diferença de natureza entre CAPs e IAPs (em que as primeiras se vinculam a empresas específicas em sua dimensão local ou estadual e as segundas representam categoriais profissionais nacionais pertencentes a vastos ramos produtivos), embora as CAPs apresentem-se com maior quantidade de entidades os IAPs possuem uma ação mais robusta no território. Essa afirmativa pode ser sustentada, entre outras coisas, pelo detalhamento dos dados relativos a receitas e despesas do setor como um todo em 1944 e pela composição dos associados, aposentados e pensionistas das entidades previdenciárias ao longo da década de 1950.

No que se refere à receita, os seis IAPs (sem considerar o IPASE) representam cerca de 78% do total, 79% das contribuições, 78,5% das carteiras e 68% da dimensão patrimonial (Tabela 10). Ao nos atermos ao detalhamento dos IAPs de acordo com essa subdivisão das receitas, vemos que:

a) no item “contribuição” os IAPs que apresentam mais destaque são o IAPI (47,7%) e IAPC (30,9%) – juntos correspondem a 78,6% -, ao que se seguem em ordem de decrescente de importância o IAPETC (7,6%), IAPB (7,0%), IAPM (4,9%), IAPE (1,8%). Tal diferenciação reflete em grande medida o quadro de associados de cada IAP, visto que a contribuição tripartite (trabalhador, empregador e União) é regra geral e que os critérios para a contribuição dos empregados varia mas não a ponto de destoar significativamente diante de um contingente de associados similar;

b) no item “carteiras” novamente o IAP de maior destaque é o IAPI (27,7%), seguido pelo IAPM (19,5%), IAPB (17%), IAPC (14,6%), IAPE (13%) e IAPETC (8,2%). Neste quesito é interessante notar que a importância relativa de cada IAP varia de acordo com tipos diferentes de carteiras. Dessa forma, a carteira imobiliária se destaca em relação ao setor dos IAPs como um todo para o IAPI (41,5%), IAPB (21,6%) e IAPC (19,5%) enquanto as entradas relativas a empréstimos se destacam para o IAPB (45,4%), o IAPC (26,8%) e o IAPM (22,8%) e aquelas correspondentes aos acidentes de trabalho são significativas para o IAPM (62,7%) e o IAPE (37,3%);

Tabela 11. Brasil: Receita dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (1944)

Origem	Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)						CAPs	Total geral	
	IAPI	IAPC	IAPB	IAPETC	IAPM	IAPE			Total
Cr\$ 1 000									
Contribuição	547.507	355.068	80.929	87.341	56.816	20.859	1.148.520	302.991	1.451.511
dos associados	180.595	117.495	26.861	28.132	18.137	6.618	377.838	99.777	477.615
dos empregadores	180.595	117.489	26.861	28.156	18.108	6.618	377.827	99.777	477.604
da União	180.595	117.495	26.861	28.154	18.136	6.619	377.860	99.777	477.637
outras receitas	5.722	2.589	346	2.899	2.435	1.004	14.995	3.660	18.655
Carteiras	23.136	12.151	14.145	6.801	16.302	10.862	83.397	22.939	106.336
Imobiliária	23.136	10.894	12.019	6.801	840	2.069	55.759	9.422	65.181
Empréstimos		1.257	2.126		1.069	232	4.684	9.550	14.234
Acidentes de trabalho					14.385	8.561	22.946	3.962	26.908
Outras					8		8	5	13
Patrimonial (juros)	26.781	59.863	11.557	8.667	15.451	4.068	126.387	59.440	185.827
Juros de títulos	11.238	22.684	2.956	675	8.313	649	46.515	41.182	87.697
Juros bancários	15.543	27.169	2.565	3.165	5.611	1.565	55.618	4.360	59.978
Empréstimos		593	1.186		701	129	2.609	5.719	8.328
Operações imobiliárias		4.295	4.850	4.827	826	1.710	16.508	8.086	24.594
Outras		5.122				15	5.137	93	5.230
Diversas	675		6	419	711	10.619	12.430	7.007	19 437
Extraordinárias	7.413	5.663	100	200	10.691	28	24.095	2.393	26 488
TOTAL	605.512	432.745	106.737	103.428	99.971	46.436	1.394.829	394.770	1.789 599

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Anuário Estatístico do Brasil: Ano VI - 1945. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto de Geografia e Estatística. 1946, p. 364.

c) no item “patrimonial (juros)” os juros de títulos e juros bancários têm maior importância relativa em relação ao setor dos IAPs nas receitas do IAPC (48,8% e 48,8%), do IAPI (24,2% e 27,9%), do IAPM (17,9% e 10,1%) enquanto os empréstimos são mais destacados para o IAPB (45,5%), o IAPM (26,9%) e o IAPC (22,7%).

Em relação às receitas das CAPs, vale notar que os itens “contribuição”, “carteiras” e “patrimonial (juros)” correspondem à, respectivamente, 20,9%, 21,6% e 32,0% do total do setor previdenciário quando considerado junto aos IAPs. Apesar de nas três esferas gerais se limitar, no máximo, à 1/3 da participação no setor como um todo, deve-se destacar a participação dos empréstimos para as CAPs é superior aos empréstimos dos IAPs tanto quando considerada a dimensão das carteiras quanto a patrimonial, equivalentes, respectivamente à 67,1% e 68,7% do total geral.

Como já destacado anteriormente, as despesas das entidades previdenciárias representadas em 1944 pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e pelas Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) refletem também a diferença de natureza entre essas duas configurações diferentes de instituições. Não só pelo fato dos seis IAPs vinculados a categoriais profissionais de abrangência nacional concentrarem 70% das despesas enquanto as cerca de vinte CAPs associados às empresas de incidência municipal e estadual representam 30% dos gastos, mas também pela maior maturidade das segundas em relação as primeiras.

Como as CAPs foram formalmente institucionalizadas ao menos dez anos antes dos IAPs, tem-se que a maior maturidade das Caixas frente aos Institutos se expresse, por exemplo, pela maior participação relativa de aposentadorias ordinárias do setor previdenciário como um todo (equivalente a cerca de 94%). Dos 6% correspondentes aos IAPS, mais de 80% se referem ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM). Primeiro a ser fundado, ainda em 1933, esse dado indica que os associados dos IAPs como um todo ainda não haviam satisfeito os critérios mínimos de tempo de contribuição para terem acesso às aposentadorias. De modo que apenas dois IAPs apresentavam dados sobre aposentadorias ordinárias em 1944 (IAP dos marítimos e IAP dos bancários).

Diferentemente das aposentadorias ordinárias vinculadas a idade mínima e tempo de contribuição do trabalhador, as aposentadorias por invalidez possuem um caráter de maior excepcionalidade ao se articularem a acidentes e doenças que impeçam o trabalhador de exercer sua função. Nesse sentido, $\frac{3}{4}$ desses benefícios classificados como primordiais já correspondem aos IAPs em 1944 enquanto 25% se referem as CAPs. Com diferença menos destoante entre IAPs e CAPs, ainda assim as pensões compõem mais um item dos “benefícios primordiais” cuja maior participação relativa é dos IAPs (55%) em relação aos CAPs (45%).

Em termos de serviço médico-hospitalar as CAPs têm maior relevo, 60% em relação aos 40% dos IAPs, dos quais quase 54% se referem ao IAP dos bancários, cerca de 25% dizem respeito ao IAP dos marítimos, 14,5% ao IAP dos estivadores e quase 7% ao IAP dos empregados dos transportes e cargas. Tais dados podem revelar uma diversificação da cobertura dos IAPs aos serviços hospitalares diante da especificação das diretrizes de cada um deles, assim como uma incidência ainda não bem estruturada no

setor já que dois IAPs não apresentam dados sobre isso (IAP dos industriários e IAP dos comerciários).

Tabela 12. Brasil: Despesa dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (1944)

Origem	Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)						CAPs	Total geral	
	IAPI	IAPC	IAPB	IAPETC	IAPM	IAPE			Total
	Cr\$ 1 000								
Benefícios primordiais	78.383	64.523	11.048	11.875	24.847	9.992	200.668	137.622	338.290
Aposentadorias ordinárias			543		2.214		2.757	42.596	45.353
Aposentadorias por invalidez	60.444	41.674	7.489	8.810	12.515	7.813	138.745	46.034	184.779
Outras aposentadorias		3.332			1.465		4.797	4.711	9.508
Pensões	17.939	19.517	3.016	3.065	8.653	2.179	54.369	44.281	98.650
Serviço médico-hospitalar			9.281	1.168	4.262	2.501	17.212	25.777	42.989
Diversos (funerais, pecúlios e outros)	31.725	12.968	1.389	247	12	856	47.197	134	47.331
Carteiras	3.103	8.113	8.439	5.105	7.849	9.840	42.449	21.054	63.503
Imobiliária	3.103	7.254	6.821	5.105	1.076	1.851	25.210	10.016	35.226
Empréstimos		859	1.618		920	213	3.610	7.809	11.419
Acidentes de trabalho					5.819	7.776	13.595	3.228	16.823
Outras					34		34	1	35
Administrativas	68.238	57.851	10.589	17.533	6.719	5.130	166.060	23.692	189.752
Diversas	5.981	11.641	976	2.155	2.032	1.243	24.028	8.960	32.988
Extraordinárias	6.552	569	496	305	3.053	219	11.194	970	12.164
TOTAL	193.982	155.665	42.218	38.388	48.774	29.781	508.808	218.209	727.017

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Anuário Estatístico do Brasil: Ano VI - 1945. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto de Geografia e Estatística. 1946, p. 364.

Sobre a terceira modalidade de benefícios, a quase a totalidade dos benefícios tidos como “diversos”, como pecúlios e pensões, corresponde a ação dos IAPs – dentre os quais se destacam o IAP dos industriários (67,2%) e dos comerciários (27,5%).

No que se refere as despesas das carteiras, interessante notar que as proporções não necessariamente equivalem aquelas verificadas nas receitas das carteiras; revelando diferentes tempos de maturação para distintas aplicações. No caso da carteira imobiliária dos IAPs, os destaques nas receitas eram o IAPI (41,5%), IAPB (21,6%) e IAPC (19,5%)

enquanto nas despesas eram o IAPC (28,8%), o IAPB (27,1%) e o IAPETC (20,2%). Essa não correspondência revela o longo prazo da realização de investimentos imobiliários. Já a carteira de empréstimos, dissociada das etapas de construção e materialização das obras e projetos no espaço – e, portanto, com prazos tendencialmente menores do que a carteira imobiliária –, possuem uma equivalência maior entre os IAPs de mais destaque quanto as receitas e despesas: enquanto nas receitas predominavam IAPB (45,4%), IAPC (26,8%) e IAPM (22,8%), nas despesas eram o IAPB (45%), IAPM (25,4%) e IAPC (24%). Vale destacar que quanto aos empréstimos tanto as receitas quanto as despesas apresentavam predomínio das CAPs em mais de 60% em relação à 40% da participação dos IAPs, quando considerado todo o setor previdenciário. Este dado, assim, sinaliza uma maior estruturação das CAPs em relação aos empréstimos do que ao financiamento imobiliário – dimensão que parece ter sido potencializada de fato pelos IAPs e a partir da regulamentação das carteiras prediais/imobiliárias em 1937.

Por fim, as despesas vinculadas aos gastos administrativos parecem estar em proporção com o volume de associados das instituições previdenciárias. Por isso, ao considerar o setor como um todo vê-se o destaque dos IAPs na ordem de 87,5% em relação aos CAPs e, internamente ao setor dos Institutos, ressalta-se a preponderância do IAP dos industriários (41%) e dos comerciários (35%).

Para a década de 1950, período em que o setor dos IAPs já está mais consolidado, dados sobre o volume de associados ativos, de aposentados e de pensionistas foram identificados na publicação do IBGE intitulada “Estatísticas do século XX”. Nesta fonte documental o setor dos IAPs é composto por seis instituições, porém o IAPE não consta nesta sistematização de dados enquanto o IPASE passa a ser considerado.

Portanto, são analisados: IAPI (industriários), IAPC (comerciários), IAPB (bancários), IAPETC (transportes e cargas) e IPASE (servidores do estado). Também o setor das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) passa por uma mudança na sistematização promovida por esta fonte documental que, em última instância, reflete a incidências de novas normas para o setor. Como resultado, em vez dos dados se referirem às CAPs em seu conjunto geral como feito nas publicações até então analisadas nas “Estatísticas do século XX” estes estão agrupados enquanto Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (CAPFESP). Isso porque

em 1953⁸¹ cerca de trinta CAPs⁸² foram unificadas sob a autarquia intitulada de CAPFESP.

Ao considerarmos o setor previdenciário como composto por estes seis IAPs e a CAPFESP, temos que os primeiros registraram uma crescente participação relativa do número de associados ativos enquanto o segundo apresentou queda durante a década de 1950 (Tabela 13).

Tabela 13. Brasil: Associados dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (1952-1957)

Ano	Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)						CAPFESP	Total geral	
	IAPI	IAPC	IAPB	IAPETC	IAPM	IPASE			Total
1952	1.361.928	874.781	82.730	351.490	73.641	235.892	2.980.462	378.612	3.359.074
1955	1.513.972	1.080.791	107.696	388.442	78.785	265.703	3.435.389	397.837	3.833.226
1957	1.300.884	1.188.239	115.138	441.060	110.858	283.142	3.439.321	350.441	3.794.762

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações/IBGE. 2006, p. 200.

Os IAPs cresceram cerca de 15,4% (de aproximadamente 2.9 milhões para 3.4 milhões de indivíduos) ao longo do período de 1952 e 1957, passando de uma participação relativa no setor estimada em 88,7% para 90,6%. Outra face deste movimento está na redução da participação relativa dos associados ativos da CAPFESP no setor de 11,3% para 9,2%, dinâmica que reflete também a queda de 7,4% do número de trabalhadores vinculados à entidade (de 378 mil para 350 mil).

Neste balanço entre ganhos nos IAPs e perdas no CAPFESP, na perspectiva do setor previdenciário em conjunto (IAPs somados a CAPFESP) houve um aumento de 13% do contingente de trabalhadores vinculados a entidades previdenciárias. Ao tratarmos especificamente do campo interno dos IAPs, vê-se a classificação das entidades

⁸¹ Decreto n. 34 586, de 12 de novembro de 1953.

⁸² Tais entidades são identificadas no Art. 1 da regulação: “Caixas de Aposentadoria e Pensões de Serviços Públicos do Amazonas, de Serviços Públicos do Pará, de Serviços Públicos dos Estados do Piauí e Maranhão, de Serviços Públicos do Ceará, do Nordeste Brasileiro, de Serviços Públicos dos Estados da Bahia e Sergipe, dos Empregados do Vale do Rio Doce, de Serviços Públicos do Estado do Rio de Janeiro, dos Ferroviários da Central do Brasil, dos Ferroviários da Leopoldina Railway, dos Serviços Telefônicos do Distrito Federal, de Serviços Públicos do Distrito Federal, de Serviços Aéreos e Telecomunicações, dos Ferroviários da Companhia Paulista, dos Ferroviários Estaduais de São Paulo, dos Ferroviários da São Paulo Railway, de Serviços Públicos da Zona Mogiana, dos Ferroviários da Noroeste do Brasil, de Serviços Públicos em Santos, de Serviços Públicos em São Paulo, de Serviços Públicos dos Estados do Paraná e Santa Catarina, dos Ferroviários da Estrada Teresa Cristina, dos Ferroviários e Serviços Públicos do Rio Grande do Sul, dos Ferroviários da Rede Mineira de Viação e de Serviços Públicos do Estado de Minas Gerais.

quanto ao número de associados ativos não se alterou; em ordem decrescente: IAPI, IAPC, IAPETC, IPASE, IAPB e IAPM. Apesar disso, frisamos que a desigualdade e o descompasso representado pelo predomínio absoluto do IAPI em 1952 (45,7% dos associados aos IAPs) arrefeceu em 1957, especialmente em relação ao IAPC como segundo IAP com o maior número de associados (correspondia a 29,4% dos associados aos IAPs em 1952 e passou para 34,5% em 1957).

Também na análise dos dados sobre os aposentados vemos uma queda do contingente vinculado à CAPFPESP acompanhada do incremento da cobertura dos IAPs (Tabela 14).

Tabela 14. Brasil: aposentados dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (1952-1957)

Ano	Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)						CAPFPESP	Total geral	
	IAPI	IAPC	IAPB	IAPETC	IAPM	IPASE			Total
1952	130.947	42.133	1.475	24.042	6.368	2.473	207.438	36.748	244.186
1955	159.822	61.708	1.708	35.996	11.076	2.550	272.860	46.442	319.302
1957	199.457	80.646	1.945	47.310	13.649	2.426	345.433	36.345	381.778

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações/IBGE. 2006, p. 200.

Porém, neste caso, enquanto a redução na CAPFPESP é de apenas 1% (403 indivíduos), o crescimento nos IAPs é de 66,5% (137.995 indivíduos). Tais processos estão representados na perda de participação relativa de 5,5% da CAPFPESP articulada ao incremento de 5,5% dos IAPs. No cômputo geral do setor previdenciário (CAPFPESP + IAPs), há um aumento de 56,3% do volume de aposentados (de 244.186 para 381.778) entre 1952 e 1957. Em processo também similar ao verificado na análise sobre os associados ativos, na dimensão interna aos IAPs há poucas mudanças na ordem de classificação das entidades quanto ao número de aposentados na década 1950 embora se registre uma atenuação da primazia da entidade de mais destaque (IAPI). Em 1952, a organização das instituições em ordem decrescente se dava da seguinte forma: IAPI (63,1%), IAPC (20,3%), IAPETC (11,6%), IAPM (3,1%), IPASE (1,2%) e IAPB (0,7%). Já em 1957, a distribuição se estrutura por: IAPI (57,7%), IAPC (23,3%), IAPETC (13,7%), IAPM (4%), IPASE (0,7%) e IAPB (0,6%).

Por fim, o padrão muda um pouco quando analisamos a cobertura das pensões entre as entidades com funções previdenciárias no território brasileiro (Tabela 15).

Tabela 15. Brasil: Pensionistas dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões (1952-1957)

Ano	Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs)						CAPFESP	Total geral	
	IAPI	IAPC	IAPB	IAPETC	IAPM	IPASE			Total
1952	147.825	42.133	3.422	36.455	16.776	25.241	271.852	58.266	373.595
1955	176.346	61.708	4.217	4.590	20.594	32.450	299.905	74.663	476.591
1957	229.165	80.646	5.187		23.777	37.458	376.233	82.113	507.015

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações/IBGE. 2006, p. 200.

Antes de mais nada, importante destacar que a ausência de dado para o IAPETC em 1957 implica em distorções nas proporções de cada instituição do setor. Ainda assim, temos que a CAPFESP registrou um aumento da cobertura de pensões no período na ordem de 41% (de cerca de 58 mil para aproximadamente 82 mil). Também os IAPs tiveram um crescimento do número de pensões concedidas estimada em 38,4% (de cerca de 271 mil para aproximados 376 mil indivíduos).

Como outro traço destoando do observado para o caso dos associados ativos e dos aposentados, quando tratamos de pensões vemos o incremento da predominância da entidade que concentra a concessão desses benefícios na década de 1950. Se em 1952, o IAPI representava 54,4% das pensões oferecidas pelo setor dos IAPs, em 1957 esta participação estava em 60,9%. Em seguida, o IAPC passou de 15,5% para 21,4%; o IAPSE de 9,3% para 10%; o IAPM de 6,2% para 6,3% e o IAPB de 1,3% para 1,4%. Vale destacar que embora a participação relativa de alguns IAPs tenha diminuído no período, isso representa uma maior concentração do oferecimento desses benefícios no setor mas não que o volume de pensões dessas entidades tenha reduzido (em verdade, ocorreu o oposto: as pensões cresceram para todos os IAPs embora para os que cresceram menos a participação relativa no setor tenha registrado queda).

2.2.5 - Transição para um sistema previdenciário centralizado nacionalmente

Já em meio ao quadro de constituição e consolidação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (CAPFESP), fatores que sinalizavam o declínio desta configuração de entidades com funções previdenciárias no país também eram gestados. Entre eles, destacamos dois: a) o discurso de descapitalização das reservas previdenciárias dos IAPs e das CAPs (posteriormente CAPFESP) desde o final da década de 1930; b) a perspectiva de implementação da seguridade como parte do Estado de bem-

estar social enquanto formulação e política pública que se difunde a partir da década de 1940.

No que se refere ao discurso sobre a descapitalização do setor, tem-se que esse fenômeno constava como ameaça iminente diante não só do quadro macroeconômico de alta inflação que desde fins da década de 1930 corroía aplicações e rendimentos por ainda não haver a correção monetária, mas também da inadimplência do Estado e das empresas sobre suas respectivas contribuições para o sistema tripartite. Diante disso, alegava-se que as contas do setor se tornariam insustentáveis. Porém, conforme vimos, em 1944 as receitas dos IAPs e CAPs representam mais do que o dobro do montante dispendido com as despesas. Essa proporção não foi uma excepcionalidade na medida em que também em 1950 Almeida (2012, p. 89-90) identificou que as despesas do setor correspondiam a menos da metade de seus fundos, embora “o que se divulgava por meio de Boletins, Portarias e até pela imprensa popular da época, era uma crise previdenciária crescente cujos rombos nos cofres dos órgãos, cada vez mais, comprometia a ação das CAPs e IAPs em diferentes níveis e campos”.

A partir da dissonância entre, por um lado, as receitas e despesas do setor e, por outro lado, o crescente discurso sobre um possível rombo nas contas em meio a processo de descapitalização, acredita-se que parte considerável da diferença representada pelo saldo positivo do setor teria sido desvinculada da projeção de gastos previdenciários e direcionada pelo governo federal para projetos de infraestrutura e modernização do território por meio, por exemplo, do desenvolvimento de indústrias de base e da construção de Brasília como nova capital federal. Conforme relata Almeida (2012, p. 89-90), recursos do setor foram canalizados para

a Escola de Aprendizes de Marinheiros em Salvador, o prédio do MTIC, o prédio do Ministério da Educação, as obras do Porto do Rio de Janeiro da década de 1930, as obras de abastecimento d'água em Porto Alegre, a Carteira Agrícola do Banco do Brasil, a indústria Klabin de celulose e papel no Paraná, o Hospital Ipiranga em São Paulo, a Companhia Nacional de Álcalis, a Companhia Hidroelétrica de São Francisco, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Siderúrgica Nacional, variadas obras de linhas férreas e de iluminação pública, dentre diversas outras que podem ser citadas nesse sentido. Mais precisamente, as construções das residências em Brasília foram financiadas em sua quase totalidade pelos IAPs.

Soma-se a esse quadro, a crescente cobertura da estrutura previdenciária como parte da conformação do Estado de bem-estar social a partir da década de 1940. Como

referência, crescia também no país a perspectiva de maior estruturação, centralização e robustez das políticas de seguridade social por parte do aparato estatal brasileiro. É no sentido de suprir essa demanda que na década de 1960 foi instituída tanto a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) quanto o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

2.3 - Os caminhos para um sistema previdenciário universal, unificado e padronizado

Como vimos anteriormente, as décadas de 1920 e 1930 registraram avanços e rápidas transformações no que se refere à conformação dos serviços previdenciários no Brasil. A instituição das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP) vinculadas às empresas de setores específicos da economia (primeiramente às ferroviárias sendo, em seguida, expandida à diversos outros setores) marcou a década de 1920, assim como já nos anos de 1930 os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP) estabeleceram um novo paradigma de entidades com funções previdenciárias agora vinculadas a categorias nacionais de trabalho (marítimos, comerciários, bancários, industriários, entre outros).

Diferente do dinamismo que marcou a conformação do setor previdenciário entre as décadas de 1920 e 1930 e teve sua expressão imediata tanto no campo normativo (em constante transformação a partir da promulgação de novas leis e decretos) quanto na dimensão própria consolidação das formas de atuação dessas entidades no território (seja pelo destaque à categorias funcionais de setores produtivos estratégicos para a mecanização do território, seja pela intervenção direta das entidades no desenvolvimento urbano a partir da produção habitacional), as décadas seguintes não representaram inflexão significativa na estruturação do sistema previdenciário.

Porém, o fato de que, conforme indicou Malloy (1986, p. 86), as linhas gerais do modelo previdenciário permaneceram “intactas” entre o final da década de 1930 e os anos de 1960, o tema da reforma da previdenciária proporcionou uma “longa e cada vez mais intensa batalha política”. Esse “intenso e crescente debate” (MALLOY, 1986, p. 89) ocorre em meio aos esforços do Estado Novo para “consolidar, organizar e racionalizar todo o sistema de relações de trabalho” (MALLOY, 1986, p. 90), resultando, entre outras coisas, na emblemática promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943.

Neste processo, uma primeira iniciativa mais ampla de reforma da previdência se deu em 1943 com a elaboração de relatório de 234 volumes produzido por especialistas de campos variados e coordenado por João Carlos Vital (supervisor da criação do IAPI). Endereçado ao então presidente Getúlio Vargas, o documento apresentou tanto balanços e diagnósticos do sistema previdenciário brasileiro em relação à realidade econômica, social, demográfica e geográfica quanto análises de tendências internacionais que se moldavam naquele período, para recomendar a *unificação administrativa* da previdência social sob o que seria o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), a *universalização da cobertura* representada pelo seu direcionamento a toda a população economicamente ativa a partir de quatorze anos, e a *padronização dos benefícios* baseada em um único plano de contribuições e serviços providos. A provisão de benefícios de aposentadoria, serviços médicos e serviços sociais completos se assentaria sob o princípio da solidariedade e teria financiamento mediante mecanismo de repartição tripartite (trabalhador, empregador, estado). Pelos elementos basilares que o compõem, o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) significava “um radical e grandioso esquema de reformas” (MALLOY, 1986, p. 92).

Além de apresentar grande consonância com o papel ativo atrelado ao Estado enquanto indutor do desenvolvimento, o plano do ISSB também coincidia com a perspectiva mais ampla de regulação das forças produtivas sob viés paternalista a partir da “inclusão controlada” (MALLOY, 1986, p. 95) de suas categorias mais organizadas. Dessa maneira, no sentido de dar sustentação à nova proposta de ampla reformulação do sistema previdenciário no país, os objetivos políticos do governo pareciam se somar às motivações técnicas apresentadas pelos especialistas que desenharam a estrutura institucional e organizativa do novo modelo. Conforme identificado, as defasagens no modelo vigente alicerçado pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) residiria fundamentalmente: a) na abrangência restrita do sistema previdenciário devido tanto a limitação dos benefícios quanto a seletividade da cobertura direcionada apenas a frações específicas da população econômica ativa; b) na tipologia desigual de contribuições e benefícios variando de acordo com cada IAP e conforme o cargo do trabalhador; c) na desigual distribuição de agências, escritórios e oferecimento de serviços previdenciários.

Em lado oposto ao projeto, as companhias de seguro particulares encabeçavam o polo que resistia à reforma em debate na medida em que viram sua exclusividade na atuação do nicho de seguro de acidentes de trabalho estabelecida desde 1919 ser ameaça

pela inclusão desses serviços no ISSB. Além das companhias, categorias nacionais de trabalhadores que acabaram beneficiadas pela estruturação dos CAPs e IAPs no sentido de terem alcançado melhores termos de contribuições e benefícios também ofereceram resistência; é o caso dos bancários, ferroviários e marítimos, por exemplo. Por fim, destacam-se os próprios funcionários dos CAPs e IAPs que, diante da *unificação administrativa* proposta temiam pelo enxugamento dos quadros, e os líderes sindicais e políticos que ao longo dos anos conseguiram grande inserção na direção das entidades previdenciárias (MALLOY, 1986, p. 93-94).

Assentado em meio as contradições, dissonâncias e convergências de interesses e justificativas, o projeto do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) chegou a ser decretado no dia 7 de maio de 1945⁸³, porém, diante da pressão exercida pelo bloco político contrário à proposta e da própria queda de Getúlio Vargas no mesmo ano o novo sistema previdenciário não chegou a ser regulamentado.

Embora não tenha sido regulamentada em 1945, a continuidade dos debates e das disputas políticas sobre a reforma da previdência no país pode ser aferida pelos quase vinte projetos de lei protocolados que tocavam central ou marginalmente este tema entre 1946 e 1947. É também em 1947 que uma nova proposta de ampla reforma do sistema de previdência inspirada pela proposta do ISSB foi apresentada pelo então deputado federal Aluizio Alves (da União Democrática Nacional/UDN, de oposição à Getúlio Vargas) sob a denominação de Lei Orgânica da Previdência Social.

Entre sua primeira formulação em 1947 e sua aprovação em 1960, transcorreram-se treze anos em que interagiam coalizações políticas contrárias e favoráveis à proposta de transformação do modelo de previdência a partir da implementação dos princípios de *unificação administrativa, universalização da cobertura e padronização dos benefícios*. Sem lograr êxito em sua primeira investida de 1947, um novo projeto foi apresentado em 1952 de forma pactuada entre membros da base política de sustentação de Getúlio Vargas, representada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e pelo Partido Social Democrático (PSD), e de oposição ao governo, capitaneada pela União Democrática Nacional (UDN).

Assim como ocorreu quando da apresentação da proposta de criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) em 1945, o projeto exposto em 1952 estava amparado por amplas análises técnicas que traçavam um profundo diagnóstico do sistema

⁸³ Decreto-Lei n. 7.526.

previdenciário vigente e, a partir deste quadro, indicavam alterações estruturadas em sua configuração. Entre os documentos que sustentavam a proposta, pode-se destacar: a) o relatório intitulado “A Previdência Social no Brasil e no Estrangeiro” produzido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV, fundada em 1944 e cujo protagonismo nas formulações sobre o desenvolvimento nacional e, especificamente, o tema da previdência contava com a contribuição, por exemplo, de João Carlos Vital – envolvido também no projeto do ISSB); b) a publicação “A Previdência Social e a Indústria Brasileira”, formulada pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP) dos industriários (IAPI).

Como parte das defasagens identificadas pelo diagnóstico do setor, reforçam-se fatores já debatidos anteriormente, como: a) a seletividade da cobertura dos serviços previdenciários em relação à população economicamente ativa do país (de modo que se excluía os trabalhadores rurais e autônomos que formavam grande parte deste contingente); b) o caráter destoante entre os diferentes planos de contribuição e serviços intra e entre Institutos; c) uma ineficiência administrativa e de gestão associada ao inchaço estimado em 80 mil cargos acomodados por influência de agrupamentos políticos nas entidades previdenciárias. À despeito do cenário traçado apontar para a *universalização da cobertura*, a *padronização dos benefícios* e a *unificação administrativa*, diante da correlação de forças apresentadas no período o último eixo da ampla proposta original foi secundarizado pela busca de acordo sobre os dois primeiros alicerces. De qualquer forma, vale reforçar que a tendência à unificação de entidades previdenciárias já se verificava em curso na medida em que todas as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) existentes em 1953 foram agrupadas em um único IAP, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (IAPFESP).

Ainda que acordos e composições tenham sido tentados com o objetivo de aprovar este novo projeto de ampla reforma da previdência no país, a dificuldade deste ser referendado pelo legislativo se expressou pelo fato de, mais um vez, Getúlio Vargas tê-lo levado adiante por decreto⁸⁴ em 1954. Assim como em 1945, uma nova e desta vez definitiva derrocada da atuação de Getúlio Vargas como presidente ainda em 1954 implicou na não implementação de seu decreto.

Mais uma vez, manteve-se o tensionamento do debate sobre os rumos do sistema de previdência brasileiro de modo que os contornos dos blocos favorável e contrário à

⁸⁴ Decreto n. 35.448.

ampla reforma revelam, a um só tempo, o dinamismo dos fatores que compõem o uso do território no período e a perspectiva de influir em sua gestão e controle por parte de cada polo. O caráter transversal da análise territorial aqui se expressa pelo dado de que as desigualdades regionais junto com os atributos específicos que compõem cada categoria nacional de trabalhadores em relação com seus institutos atuaram como elementos diferenciadores do apoio ou oposição à reforma por parte de regiões e setores econômicos.

No que se refere a cisão verificada entre as categorias nacionais de trabalho, tem-se que Institutos vinculados a setores econômicos com contingente relativamente reduzido de trabalhadores com patamares de remuneração mais elevados alcançaram melhores condições de atuação e capacidade de prover benefícios e serviços previdenciários e dessa forma tendiam a se opor a reforma estrutural do sistema; é o caso, por exemplo, dos bancários e dos marítimos. Por outro lado, Institutos como dos industriários e dos comerciários se caracterizavam pela massiva base de associados com menores faixas e médias salariais refletidas em na dificuldade de equacionar contribuições com o oferecimento de benefícios previdenciários. Mesmo com gestões consideradas racionais e eficientes, como se estabeleceu para o caso do IAP dos industriários, tornava-se complexo manter a provisão dos serviços previdenciários básicos e expandi-los. Por isso, a base social que compunha os Institutos enquadrados neste segundo tipo tendia a apoiar a reforma de caráter geral do sistema.

O uso do território em processo de mecanização é uma dimensão inerentemente vinculada a constituição dessas bases de apoio e oposição à reforma, dado que a distribuição das categorias profissionais no território segue o processo de desigual dotação de sua base material de novos conteúdos técnicos vinculados à produção. Diante da diferenciação que permeia a instalação de fixos geográficos modernos, a expressão geográfica da desigualdade regional se expressa no debate sobre o sistema previdenciário pelo apoio à reforma advir de “áreas pobres do Norte e Nordeste, principalmente da Bahia e Pernambuco” e da rejeição se basear no Sul e Sudeste, com destaca para Rio e São Paulo. Em termos sintéticos, Malloy (1986, p. 101-102) aponta que enquanto o apoio se originava em “organizações de trabalhadores das instituições de previdência menos privilegiadas e das regiões geográficas economicamente mais fracas”, a oposição partia das “organizações de trabalhadores das instituições de previdência mais privilegiadas e pelas regiões mais desenvolvidas”.

2.3.1 - Lei Orgânica da Previdência Social e a padronização dos benefícios

Após frustradas as tentativas já descritas de implementação de uma ampla reforma da previdência seja via decreto pela esfera executiva ou pelo avanço de projetos na instância legislativa, foi sob a gestão do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), eleito pelo Partido Social Democrático (PSD), que a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) foi enfim aprovada em 1960⁸⁵. Em uma versão desidratada da reestruturação geral das propostas precedentes baseada na *universalização da cobertura*, na *padronização dos benefícios* e na *unificação administrativa*, o texto que pôde ser aprovado a partir da incorporação do apoio de setores do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) preservou apenas o segundo alicerce.

Ao preterir a *universalização da cobertura* e a *unificação administrativa*, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) teve como foco a equalização da provisão de serviços e benefícios previdenciários antes estabelecidos apenas pelos IAPs em melhores condições contábeis devido à dimensão e natureza do setor vinculado à cada uma das categorias nacionais representadas pelos Institutos. Nesse sentido, “a garantia de novos benefícios ou da extensão dos benefícios antes propiciados por um ou dois institutos, para todos os demais institutos” (MALLOY, 1986, p. 106) se expressou pela generalização de serviços como o auxílio-maternidade, o auxílio para dependentes de associados em situação de privação de liberdade, e, principalmente, o oferecimento de empréstimos de baixo valor e a aposentadoria por tempo de serviço.

Além disso, em termos administrativos se destacam: a) a quase abolição do tempo de carência para que um novo associado pudesse acessar os benefícios previdenciários de seu IAP; e b) a criação do Departamento Nacional da Previdência Social (DNPS) e do Conselho Superior da Previdência Social (CSPS), sendo ambas as entidades compostas por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo e com posição de mediação na estrutura organizativa do setor entre o Ministério do Trabalho e os institutos.

Ainda que tenha registrado avanços, especialmente na dimensão da *padronização dos benefícios*, o fato da *universalização da cobertura* e da *unificação administrativa* terem ficado relegadas ao segundo plano na aprovação e implementação da Lei Orgânica

⁸⁵ A LOPS foi criada pela Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960 e regulamentada pelo Decreto n. 48.959-A, de 10 de setembro do mesmo ano.

da Previdência Social (LOPS) em 1960 fez com que o debate sobre o aprofundamento das medidas que reformassem o sistema previdenciário no país permanecesse.

O caráter imperioso do avanço da reforma se baseava essencialmente pelos desajustes identificados nos relatórios que fundamentavam as propostas já discutidas nas décadas de 1940 e 1950. Por um lado, a exclusão de massivos setores da população economicamente ativa representados pelos trabalhadores rurais, autônomos e em situação de subemprego urbano, além dos próprios desempregados, revelava uma concepção restrita de previdência vinculada à manutenção da renda do trabalhador de setores econômicos mais consolidados e organizados diante de adversidades imprevistas que o impeçam de exercer sua função.

Por outro lado, a própria estruturação dos mecanismos de contribuição e distribuição de benefícios entre os seletivos setores contemplados pelos IAPs reforçava padrões de renda desiguais na medida em que promovia transferência de renda horizontal entre faixas de remuneração homogêneas em vez de se constituir como instrumento de redistribuição de renda e, assim, compor um dos eixos de combate à questão da desigualdade no país.

Esses fatores que apontam problemáticas do sistema previdenciário no sentido de preservar ou mesmo intensificar dinâmicas socioespaciais desiguais se somam às dificuldades representadas pela contribuição do governo como parte do sistema de repartição tripartite (trabalhadores, empregadores e governo) formalizado pela Constituição de 1934.

Em primeiro lugar, pode-se destacar o caráter regressivo da participação do Estado no financiamento tripartite do sistema previdenciário na medida em que sua contribuição deriva da “quota da previdência social” composta por impostos indiretos vinculados ao “uso de serviços tais como ferrovias, fretes, transações bancárias, energia elétrica, gás e outros” (MALLOY, 1986, p. 117). Ao se basear nestas taxas indiretas, a estrutura de financiamento do sistema previdenciário promove “uma transferência substancial de renda do setor rural, mais pobre, para o setor urbano, mais rico” (MALLOY, 1986, p. 118-119).

Em segundo lugar, verifica-se que com frequência a “quota da previdência social” não captava montante de recursos suficientes para suprir o valor da contribuição do Estado, sendo que neste caso deveria haver uma complementação por meio da destinação

de verbas do próprio orçamento. Em vez de, conforme o previsto, utilizar essas duas fontes de financiamento para exercer sua participação contributiva no sistema previdenciário, a atuação insuficiente apenas pelas proporções obtidas por meio da “quota da previdência social” repercutiu em um “débito astronômico” (MALLOY, 1986, p. 117).

Este último fator é importante de ser considerado no debate sobre o suposto e ciclicamente reivindicado rombo nas contas previdenciárias, sua alegada insolvência financeira e descapitalização de recursos – conforme já apresentado. Usualmente associado à gestão ineficiente de recursos – ou à uma demasiada generosidade dos benefícios e serviços providos pelo Estado –, reforça-se mais uma vez a causa de disfuncionalidades no financiamento do sistema previdenciário a partir de desvios operativos e organizacionais em relação àquilo que foi previsto e aprovado em sua regulamentação (como, por exemplo, a inadimplência do Estado).

2.3.2 - Centralização do regime ditatorial e a unificação do sistema sob a criação do INPS

Relegadas à segundo plano na aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) em 1960, a *universalização da cobertura* e *unificação administrativa* acabaram avançando ao longo da segunda metade desta mesma década já quando o país entrou em novo período autoritário comandado pelos militares a partir de 1964. Em vez do caráter populista de Getúlio Vargas, a orientação autoritária do regime militar pareceu se amparar mais pela dimensão burocrática dos quadros técnicos que vinham se formando em entidades estatais.

Nos anos pré-golpe militar de 1964, setores forjados no trabalhismo se consolidaram e exerceram influência no sentido tanto de barrar uma ampla reforma da previdência a partir de atuação no legislativo quanto de expandir algumas conquistas reivindicadas pelo setor com base na articulação entre a pressão exercida pela base das categorias nacionais organizadas e a acomodação das demandas pelo governo de João Goulart pelo Partido Trabalhista Brasileiro/PTB (1961-1964). É o caso, por exemplo: a) da garantia, em 1962, do acesso a aposentadoria por tempo de serviço (35 anos) sem a necessidade do trabalhador alcançar a idade mínima de 55 anos⁸⁶; b) da implementação

⁸⁶ Por meio da Lei 4.130, de 28 de agosto de 1962, João Goulart alterou a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), Lei 3.807 de 26 de agosto de 1960, no sentido de eliminar a dupla exigência de critérios

da gratificação anual aos trabalhadores denominada de “décimo-terceiro”⁸⁷. A crescente importância da questão previdenciária no debate público neste momento também se revela, entre outras coisas, pela transformação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS) em 1961.

Junto da ruptura institucional representada pelo Golpe de 1964, a instauração do regime militar significou um ponto de inflexão na correlação de forças políticas na medida em que deu protagonismo à quadros envolvidos na coordenação e assessoramento de propostas de reforma geral do sistema previdenciário (como a do Instituto de Serviços Sociais do Brasil/ISSB) e formados no âmbito da gestão do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), do Ministério do Trabalho e da Fundação Getúlio Vargas. Soma-se a isso o novo período de intervenções nos sindicatos e Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), em processo por meio do qual os presidentes das respectivas instituições foram destituídos e os cargos passaram a ser ocupados por representantes mais diretamente afinados ao regime militar.

No bojo destas transformações, o objetivo de desmobilizar e estabelecer um controle estatal centralizado de setores da sociedade em processo de organização recente ou já consolidado explica parte importante das novas regulações estabelecidas na dimensão da previdência e do trabalho neste período. Neste sentido, ainda em 1965 o ministro do Trabalho e da Previdência Social, Arnaldo Sussekind, apresentou novo projeto de ampla reforma da previdência que contemplava a *universalização da cobertura* (incorporando sobretudo os trabalhadores rurais), a *unificação administrativa* (submetendo os seis IAPs em atividade a uma única entidade gestora) e o controle público do seguro dos trabalhadores (até então sob domínio das companhias de seguro). Como nas tentativas passadas, a oposição feita especialmente pelas companhias de seguro e pelos bancários (vinculados ao IAPC, sob melhores condições de operação do que outros institutos devido à própria natureza dessa categoria nacional) fez com que mais uma vez esta não tivesse êxito.

No final deste mesmo ano de 1965, o novo ministro recém-empossado, Walter Peracchi Barcellos, enfoca o esforço de transformação do sistema previdenciário

para obtenção da aposentadoria composta tanto pela idade mínima de 55 anos quanto pelo tempo de contribuição de 35 anos ao excluir a primeira condição.

⁸⁷ Lei n. 4.090 de 13 de julho de 1962.

exclusivamente na questão da *unificação administrativa*. Tal objetivo mais específico foi alcançado já em 1966, quando sob gestão do novo ministro Nascimento e Silva foi, enfim, operacionalizado o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS)⁸⁸ como entidade derivada da unificação administrativa dos Institutos de Aposentadoria e Pensões dos marítimos (IAPM), bancários (IAPB), industriários (IAPI), dos empregados em transportes e cargas (IAPETEC) e dos ferroviários e empregados em serviços públicos (IAPFESP).

De fora da regulação inicial que criou o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) devido às divergências suscitadas, o seguro contra acidentes de trabalho foi incorporado ao novo sistema em 1967⁸⁹ e a expansão da cobertura previdenciária passou a contemplar os trabalhadores rurais a partir da criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) em 1971⁹⁰, os trabalhadores domésticos por meio do enquadramento deste setor como segurado obrigatório do sistema previdenciário⁹¹ em 1972 e, por fim, os trabalhadores autônomos como uma categoria mais ampla contemplada pelos serviços do INPS com base em regulamentação de 1973⁹².

Estas normas previdenciárias de início dos anos de 1970 representam um ponto de virada importante. Em primeiro lugar, a maior robustez e complexificação alcançada pelo sistema previdenciário nacional repercute no próprio rearranjo do aparato político-institucional de gestão mobilizado pelo governo. Em 1974, o Ministério do Trabalho e Previdência Social é desdobrado em dois: por um lado, o Ministério do Trabalho e, por outro lado, o Ministério da Previdência e Assistência Social com dedicação exclusiva para questões concernentes à formulação, supervisão, controle e implementação de benefícios como aposentadorias, pensões, seguros, entre outros.

Em segundo lugar, pode-se afirmar que até então a assimilação da agenda de setores progressistas por governos de viés autoritário com a perspectiva de controle e

⁸⁸ Decreto-Lei n. 72, de 21 de novembro de 1966.

⁸⁹ Lei n. 5.316, de 14 de setembro de 1967, integrou e o Decreto n. 61.784, de 28 de novembro de 1967, regulamentou o seguro de acidentes de trabalho no INPS.

⁹⁰ Lei complementar n. 11, de 25 de maio de 1971.

⁹¹ Lei n. 5.859, de 11 de dezembro de 1972.

⁹² Lei n. 5.890, de 8 de junho de 1973.

desmobilização se explicitava pelo oferecimento de benefícios previdenciários aos trabalhadores urbanos de categoriais nacionais que se consolidaram em meio ao processo de modernização associado sobretudo aos ciclos de substituição de importações e de mecanização do território. Porém, a partir da década de 1960 a organização de trabalhadores rurais sobre a questão agrária ganhou impulso por meio da constituição e atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e do próprio Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Assim, este setor passou a ser também objeto de maior esforço institucional pela sua incorporação no sistema previdenciário estatal. Soma-se para tal expansão da cobertura previdenciária a promoção de uma perspectiva de integração nacional centralizada pelo regime ditatorial.

Diante das particularidades do trabalho rural, a assimilação deste setor ao sistema previdenciário se deu não por meio da estrutura do INPS mas pela criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) mediante constituição de fundo específico (o já citado FUNRURAL) formado não pela contribuição direta do segurado mas pelo recolhimento de impostos junto aos atacadistas (2% sobre compra de produtos rurais) e às empresas que contribuem ao INPS (2,5% da folha de pagamento). Diferente das problemáticas relativas à distribuição horizontal de renda e do potencial caráter regressivo do INPS, no caso do FUNRURAL os mecanismos engendrados parecem apontar para uma transferência de renda de empresas urbanas mais consolidadas para benefícios de aposentadoria por idade (65 anos), invalidez, de pensão e de auxílio funeral para trabalhadores rurais.

2.3.3 - Reforma Financeira e criação do BNH: rearranjo da interface previdência-finanças-financiamento habitacional

É também no período inaugurado pelo regime militar que a complexificação do arranjo político-institucional representado pelo aparato estatal expõe uma reestruturação da articulação até então forjada pelo imbricamento entre as dimensões da previdência, da política habitacional e das finanças. O objetivo de utilizar as políticas previdenciárias para controlar e centralizar o comando de setores sociais organizados somou-se a outros dois. Um deles é a mobilização da política habitacional como forma de promover o desenvolvimento urbano enquanto o outro corresponde aos estímulos ao setor bancário e financeiro na perspectiva de solucionar a demanda até então reprimida por financiamento de longo prazo.

Na esfera da “integração financeira do território brasileiro” (DIAS; LENZI, 2009, p. 99), o advento da correção monetária ainda em julho de 1964⁹³ se constitui como marco inicial das medidas que compõem o processo de desenvolvimento do sistema bancário e financeiro nacional e tomam forma principalmente pelas chamadas Reforma do Sistema Financeiro Nacional (RSFN)⁹⁴, Lei do Mercado de Capitais⁹⁵ e Lei das Sociedades Anônimas⁹⁶.

Sabe-se que a formação de poupança nacional depende de capacidade do sistema financeiro ofertar produtos e instrumentos para onde os setores superavitários possam canalizar parte de seus recursos com a expectativa de ao final de determinado período serem recompensados com base em taxa de juros estipulada. Tais mecanismos não haviam se desenvolvido no país devido tanto ao contexto de alta inflacionária combinada com a limitação da taxa de juros em 12% (Lei da Usura⁹⁷), quanto à inexistência da correção monetária que atualizasse os valores aplicados ao longo do tempo. Por isso, é o advento da correção monetária na primeira metade da década de 1960 que “contribui para a formação de um Mercado de Capitais de porte e sofisticação” (ANDREZO; LIMA, 1999, p. 33), podendo, assim, ser considerada “a escola maternal do capitalismo financeiro brasileiro” (RANGEL, [1985] 2005, p. 710).

Como eixo basilar do conjunto das reestruturações que almejavam “a modernização do sistema financeiro, sua racionalização, sua flexibilidade e sua eficácia” (DIAS, 1996, p. 120), a Reforma do Sistema Financeiro Nacional (RSFN) aprovada em 1964 estabeleceu uma robusta e complexa divisão do trabalho bancário em magnitude e profundidade até então sem precedentes no país. Em termos gerais, este conteúdo normativo instaurou um funcionamento do sistema bancário baseado em três campos distintos ao mesmo tempo específicos e complementares.

Em primeiro lugar, o órgão normativo incumbido por formular e controlar a política da moeda e do crédito no país foi o Conselho Monetário Nacional (CMN). Antes

⁹³ Lei n. 4.357, de 17 de julho de 1964.

⁹⁴ Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

⁹⁵ Lei n. 4.728, de 14 de julho de 1965.

⁹⁶ Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

⁹⁷ Decreto n. 22.626, de 7 de abril de 1933.

de sua criação em 1964, tais funções eram executadas pelo Conselho formado na Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), criada em 1945⁹⁸. Em segundo lugar, a criação do Banco Central do Brasil (Bacen) visa contemplar as tarefas de executar, supervisionar, fiscalizar as operações e instituições que compõem o sistema financeiro nacional, aplicando sanções quando tais atividades descumpram as determinações firmadas pelo CMN. Tais funções cobertas pelo Bacen eram anteriormente desenvolvidas pela própria SUMOC. Por fim, o terceiro campo constitutivo do sistema bancário conforme a divisão do trabalho estabelecida pela regulação que o reestruturou em 1964 é o das próprias instituições financeiras. De acordo com o que é formulado pelo CMN e supervisionado pelo Bacen, cada instituição financeira deveria ocupar uma faixa específica de uma divisão do trabalho bancário compartimentalizada composta por nichos: caixas econômicas, bancos comerciais, bancos de investimento, companhias de seguro e capitalização, sociedades de crédito, financiamento e investimento, entre outras.

Já no ano seguinte, em 1965, a chamada Lei do Mercado de Capitais disciplina a criação e ação das instituições implicadas nas diferentes etapas de concepção, emissão e distribuição de títulos e valores mobiliários. Enquanto importantes mecanismos, entidades e instrumentos financeiros no sentido de desenvolver alternativas para a oferta de capital a longo prazo no país para além dos meios de crédito e empréstimo tradicionais, foram regulamentados os bancos de investimento, as corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários, assim como foram estabelecidas balizas importantes para as Bolsas de Valores e sociedades anônimas.

Como parte das iniciativas implementadas no sentido de conformar uma poupança interna, foram também criados neste período fundos voluntários (“Fundos Fiscais 157”) e compulsórios (o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, o Programa de Integração Social – PIS, o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP).

Por um lado, o Decreto-Lei n. 157, de 10 de fevereiro de 1967, criou os chamados “Fundos Fiscais 157”, de poupança voluntária e que se constituíam como incentivos fiscais a partir da prerrogativa de que pessoas físicas e jurídicas retivessem 10% do Imposto de Renda para que tal fração fosse aplicada na compra de ações ou debêntures conversíveis em ações. Por meio desta dedução do Imposto de Renda, os investidores

⁹⁸ Decreto-lei n. 7.293, de 2 de fevereiro de 1945

recebiam Certificados de Compra de Ações não alienáveis por dois anos e caberia a bancos de investimento, corretoras e financeiras aplicar tais recursos priorizando critérios locacionais e econômicos. Do ponto de vista locacional, a prioridade de destinação dos recursos dos Fundos 157 eram para empresas em busca de capitalização para se instalarem em áreas contempladas pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Já no que se refere à dimensão econômica, estes fundos tinham como enfoque os setores de pesca, turismo e reflorestamento, por meio da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca, da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e da REFLORESTAMENTO (posteriormente Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal).

Por outro lado, foram também desenvolvidos os fundos parafiscais, de poupança compulsória. Em primeiro lugar, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) foi criado em 1966⁹⁹ e se caracteriza como uma poupança formada em conta bancária vinculada ao trabalhador e para onde a empresa empregadora realiza depósitos mensais correspondentes 8% da remuneração do funcionário mais gratificações. O montante acumulado na conta pode, então, ser sacado pelo trabalhador em caso de rescisão contratual de trabalho sem justa causa e em situações como a aquisição de moradia própria, aposentadoria, aplicação de capital em atividades comercial, industrial ou agropecuária, necessidades graves, entre outras.

Já o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) foram criados em 1970 e buscavam formar fundos para o pagamento de benefícios a, respectivamente, os funcionários de empresas e de órgãos públicos. Inicialmente, percentuais sobre o faturamento de empresas e das receitas da União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios compunham os recursos dos fundos repassados aos trabalhadores sob a forma de quotas em contas vinculadas aos funcionários. Posteriormente, os dois fundos foram unificados sob a denominação de PIS-PASEP¹⁰⁰ e tiveram seus recursos canalizados para o pagamento dos benefícios de abono salarial e seguro-desemprego.

Nota-se aqui que de um lado os “Fundos Fiscais 157” parecem articular o objetivo de formação de poupança nacional com o desenvolvimento do mercado de capitais por

⁹⁹ Lei n. 5.107, de 13 de setembro de 1966.

¹⁰⁰ Lei complementar n. 26, de 11 de setembro de 1975.

meio do estímulo à aquisição de títulos por parte da população e, por consequente, de crescente oferta de recursos às empresas em busca de capitalização. De outro lado, o FGTS, o PIS e o PASEP parecem de alguma forma relacionar os esforços de formação de poupança nacional com a dimensão social por meio da oferta de seguros sociais.

Em grande parte desenvolvidas a partir da base estabelecida por esse arcabouço normativo engendrado desde meados da década de 1960, o impulso tanto à formação de poupança interna quanto ao desenvolvimento de operações e das instituições focadas no mercado de capitais repercutiu na implementação de novas regulações que sinalizam um maior dinamismo das operações do mercado de títulos e valores mobiliários.

Por um lado, podemos destacar a criação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) enquanto entidade supervisora das instituições envolvidas em operações financeiras com títulos e valores mobiliários. Se até então o Banco Central (Bacen) estava incumbido de fiscalizar o sistema bancário e financeiro como um todo, a partir de 1976¹⁰¹ há uma especialização engendrada pela atuação do Bacen na dimensão das atividades tipicamente bancárias de intermediação, de crédito, enquanto o CVM passa a incidir sobre o âmbito do mercado de capitais.

Por outro lado, como parte dos mesmos processos, a Lei das sociedades por ações é implementada no mesmo mês de dezembro de 1976¹⁰². Esta norma passa a dispor sobre os atributos, instrumentos e mecanismos que envolvem a operação destes agentes no território brasileiro. Desde a definição sobre companhias abertas e fechadas, passando pela diferenciação entre ações ordinárias e ações preferenciais e culminando nos processos decisórios do Conselho de Administração e nas medidas de transparência em relação aos acionistas mediante publicação de balanços e relatórios, tal norma dá conta tanto do que se refere ao processo de abertura de capital de empresas (*initial public offering* – IPO) quanto a manutenção das sociedades por ações.

A partir do golpe militar, a dimensão da política habitacional passa a ser instrumentalizada pela esfera das finanças e, concomitantemente, se articula as leis e políticas trabalhistas. Até então a produção habitacional foi desenvolvida de maneira atrelada à política previdenciária representada sobretudo pelos Institutos de

¹⁰¹ Lei n. 6.385, de 7 de dezembro de 1976.

¹⁰² Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Aposentadoria e Pensões (IAPs) que, por meio de suas carteiras imobiliárias e prediais, atuavam junto com a Fundação da Casa Popular¹⁰³ no financiamento da construção de moradias e do acesso à habitação por setores da população. Porém, poucos meses após a instauração do regime militar, o general Castelo Branco reestruturou esse arranjo na medida em que anunciou o Sistema Financeiro de Habitação (SFN)¹⁰⁴ como o primeiro grande plano de sua gestão na presidência do país ainda em agosto de 1964. Ao prever a criação tanto da correção monetária para contratos imobiliários quanto do Banco Nacional da Habitação (BNH), buscou-se o desenvolvimento de políticas de moradia, saneamento e desenvolvimento urbano como vetores de circuito virtuoso de empregos, renda e impulso industrial com a formação de poupança nacional.

Em contexto de modernização do território por meio da urbanização acelerada composta pelo desenvolvimento de sistemas de transporte, de comunicação, de infraestrutura e habitação, o investimento em construção civil cumpria a função de absorver fração importante da força de trabalho que passava a se concentrar em grandes centros metropolitanos. No caso da produção habitacional em série e grande escala, seu desenvolvimento unia a demanda por emprego de migrantes por vezes oriundos do contexto rural em quadro de intensa mecanização com a urgência em satisfazer o déficit habitacional.

No arranjo previsto pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o Banco Nacional de Habitação (BNH) centralizava os recursos e o comando por meio de funções normativas e de supervisão enquanto uma densa rede de agentes públicos e privados implementavam de fato as diretrizes estabelecidas. Em um primeiro momento, a arrecadação provinha do recolhimento compulsório de 1% da folha dos salários submetidos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A partir da criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em 1966¹⁰⁵, o BNH passou a ser o gestor desta poupança compulsória composta por 8% dos salários pagos mensalmente pelo empregador e depositado em nome de cada empregado em conta bancária sujeita à remuneração de juros e à correção monetária.

¹⁰³ Decreto -Lei n. 9.777, de 6 de setembro de 1946.

¹⁰⁴ Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964.

¹⁰⁵ Lei n. 5.107, de 13 de setembro de 1966.

Cabia, então, ao BNH arrecadar e destinar tais recursos para agentes intermediários promotores e executores de obras, como as Companhias Estaduais de Habitação (COHABS) constituídas sob a forma de empresas mistas com controle acionário de governos estaduais ou municipais e responsáveis por coordenar a ação de diferentes agentes envolvidos na promoção habitacional para população de baixa renda. Estava estruturado um novo arranjo em que a poupança compulsória derivada do vínculo empregatício estabelecido para trabalhadores e representado pelo FGTS constituía a fonte dos recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), coordenado e gerido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Recompunham-se as esferas das leis trabalhistas, do desenvolvimento do sistema financeiro e da política habitacional no contexto em que se preparava o estabelecimento do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) enquanto instância centralizadora dos serviços de previdência social.

Após a criação do INPS, já comentada anteriormente, a expedição da Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS) em 1976¹⁰⁶ sistematiza todo o ecossistema que compreende as políticas de previdência social do país no período. Ao ter por base a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) a partir da qual se acresceu os conteúdos de todas as posteriores regulações complementares correspondentes ao sistema previdenciário, esta norma apresentou de forma revisada e atualizada os serviços providos, a política de custeio e as instâncias de gestão e administração previdenciária.

No que se refere aos benefícios garantidos aos segurados pela Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS) constam principalmente: auxílio (doença, natalidade, funeral, reclusão), aposentadoria (por velhice – 65 anos e 60 contribuições mensais –, por tempo de serviço – 30 anos e 60 contribuições mensais – e por invalidez), pecúlio, pensão, seguro por acidente de trabalho, salário-família, salário-maternidade e assistência médica, farmacêutica e odontológica.

Em termos de custeio, a CLPS firma o sistema de repartição tripartite em que o financiamento do sistema previdenciário se dá pelas contribuições dos trabalhadores segurados (8% do salário), das empresas empregadoras (em igual fração do montante correspondente à contribuição dos trabalhadores) e da União (cota previdenciária composta por taxas cobradas da população somada à dotação orçamentária em caso de

¹⁰⁶ Decreto n. 77.077, de 24 de janeiro de 1976

necessidade de complementação, com direcionamento desses recursos para pagamento de despesas administrativas e com pessoal).

Por fim, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) é enquadrado como instância responsável pela arrecadação vinculada ao custeio, pela prestação dos benefícios e serviços aos segurados e pela gestão patrimonial e financeira do sistema – funções essas exercidas por órgãos colegiados como o Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), as Juntas de Recursos da Previdência Social (JRPS) e o Conselho Fiscal (CF).

Apenas um ano após a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS), uma nova estruturação da esfera previdenciária é instituída por meio do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS)¹⁰⁷. Esta reestruturação atua fundamentalmente no sentido de compartimentalizar e especializar entidades que compõem o setor de maneira articulada a uma mais complexa divisão do trabalho do sistema previdenciário. Se a habitação já havia se dissociado do campo previdenciário com o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), agora a esfera da saúde representada pela assistência médica, hospitalar e farmacêutica passa a compor um campo específico (embora ainda parte do sistema previdenciário) e distinto do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) ao se subordinar ao recém-criado Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).

Além destas duas entidades (INPS e INAMPS), passam a integrar o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) as seguintes instituições: a) Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS); b) a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV); c) a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA); e d) a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor FUNABEM. Para os propósitos da presente pesquisa, destacaremos as duas primeiras entidades.

Neste sentido, destacamos essencialmente que a criação tanto do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) quanto da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) impõe uma refuncionalização do próprio Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Isso porque a ação mais centralizadora e transversal ao sistema previdenciário protagonizada

¹⁰⁷ Lei n. 6.439, de 1 de setembro de 1977.

pelo INPS tem na implementação do SINPAS um ponto de inflexão e passa se concentrar substancialmente na concessão de benefícios e serviços previdenciários. Dessa maneira, a esfera da arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições passa a compor as incumbências do IAPAS enquanto a dimensão do processamento de dados, serviços de programação e informação do sistema ficam sob responsabilidade do DATAPREV.

Capítulo 3 – A institucionalização dos fundos de pensão: da diversificação de carteiras às privatizações dos anos 90

Neste capítulo trataremos da ação e distribuição dos fundos de pensão no território brasileiro desde o contexto de sua institucionalização ao final da década de 1970 até a sua operacionalização como entidades-chave das privatizações relacionadas ao Programa Nacional de Desestatização da década de 1990.

Apesar de já terem atuação precedente à regulamentação formal do setor, o final dos anos 1970 e início dos anos 1980 se constituem em ponto de inflexão tanto do arcabouço normativo que prevê a estruturação de entidades fechadas e abertas de previdência privada no território, quanto das diretrizes sobre os investimentos provenientes das carteiras dos fundos de pensão. Já a transição da década de 1980 para a de 1990 evidencia o tensionamento entre a promulgação da Constituição Cidadã e a eleição de presidentes com plataformas políticas alinhadas ao neoliberalismo.

Enquanto a nova Constituição enquadra a seguridade social como direito, mecanismo de proteção social e instrumento de desenvolvimento, os presidentes eleitos (Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso) centralizam suas políticas econômicas pela redução dos gastos públicos como condição para a atração de capitais privados estrangeiros e nacionais.

A aprovação de uma Reforma da Previdência ainda na década de 1990 é acompanhada por novas e mais completas previsões legais da previdência privada, de forma que a crescente complexificação da ação dos fundos de pensão é amparada pelo campo normativo. Como evidência desta atuação mais profissional das entidades fechadas de previdência, a externalização da gestão dos fundos para *asset managements* e bancos compõe um quadro de ampla divisão do trabalho financeiro entre um conjunto de agentes que operam em sinergia a partir de funções específicas.

3.1 - A gênese dos fundos de pensão pela regulamentação da previdência privada no país

Enquanto novo formato institucional, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) passou a ser responsável por centralizar a previdência unificada em um contexto de uniformização dos benefícios já preconizado pela Lei Orgânica da Previdência Social

(LOPS). Apesar das inovações que representou para a estrutura previdenciária do país, preservou o caráter contributivo e vinculado especificamente à condição do trabalhador. Dessa forma, manteve-se organizada mais como seguro social do que definida como política de seguridade social.

Em paralelo à conformação deste aparato institucional mais robusto direcionado à provisão previdenciária de natureza pública por meio do advento do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), fundos previdenciários privados destinados aos trabalhadores de grandes empresas, especialmente estatais, seguiram sendo criados. Embora guardassem semelhança e, por vezes, compartilhassem a mesma genealogia dos montepios e das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), a atuação desses mecanismos privados de previdência se dava de forma fragmentária, pelo fato de não terem sido objeto de normatização e fiscalização estatal direta e específica até 1977.

Como consequência, as formas de organização, as diretrizes sobre os planos previdenciários, as decisões sobre investimentos e outros detalhes de cada fundo variavam conforme cada síntese alcançada entre, por um lado, representantes da direção das próprias empresas com destacada atuação na economia nacional e, por outro lado, representantes de um elevado número de trabalhadores vinculados a essa mesma empresa. É neste quadro de ausência de balizas regulatórias estabelecidas para o setor que os primeiros fundos de previdência privada são criados e iniciam suas atividades. Entre os agentes assim enquadrados, pode-se destacar a formação do PETROS (fundo de pensão dos funcionários da Petrobrás) em 1970¹⁰⁸, além do fundo correspondente ao atual Previ (fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil) – cuja origem remonta ao Montepio criado em 1904¹⁰⁹.

Tal cenário de atuação plenamente desregulamentada é alterado apenas em 1977, quando é aprovada a Lei 6.435 em 15 de julho. A partir daí, os fundos de previdência

¹⁰⁸ Conforme registrado no CadPrev, o Petros se constitui formalmente como fundo de pensão apenas em 1979. Dado que aponta para o imbricamento da gênese dos fundos de pensão enquanto formato tributário de outras formas de entidades previdenciárias.

¹⁰⁹ A forma precursora do atual maior fundo de pensão brasileiro (Previ) foi criada enquanto “Caixa Montepio dos Funcionários do Banco do Brasil” por iniciativa de 51 dos funcionários da instituição bancária e funcionou entre os anos de 1904 e 1967. Na medida em que sua formalização como um fundo de pensão propriamente dito conta no CadPrev apenas no ano de 1980, entendemos o período compreendido entre 1967 e 1980 como de transição e adequação institucional da entidade para seu enquadramento mais moderno como de previdência privada fechada.

privada passam então a ser enquadrados como entidades previdenciárias de caráter privado e complementar ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Com o objetivo de “instituir planos privados de concessão de pecúlios ou de rendas” (Art. 1º), essas entidades de previdência privada tem o seu custeio ditado pela convergência para si da “contribuição de seus participantes, dos respectivos empregadores ou de ambos” (Art. 1º).

Em primeiro lugar, as entidades de previdência privada podem ser subdivididas a partir do tipo de relação entre o fundo constituído e os respectivos participantes dos planos de benefícios – conforme Quadro 3. Segundo este critério central de classificação, tem-se, por um lado, a definição das entidades *fechadas* de previdência privada (EFPP, também denominadas de fundos de pensão) como aquelas “acessíveis exclusivamente aos empregados de uma só empresa ou de um grupo de empresas, as quais [...] serão denominadas patrocinadoras” (Art.º 4); por outro lado, são caracterizadas entidades *abertas* de previdência privada (EAPP) aquelas acessíveis a qualquer indivíduo que opte por subscrever e contribuir como participante de algum plano privado de benefícios.

Tal diferenciação é importante pois o perfil bastante distinto de *contribuinte* e *beneficiário* vinculado à cada tipo de fundo previdenciário privado impõe condições também específicas de atuação das entidades quanto aos conteúdos de seus portfólios de investimento. Em outros termos, diferenças qualitativas na dimensão dos passivos dos fundos (por exemplo, se as contribuições dos participantes se referem a investimentos de curto ou longo prazo) influenciam na composição dos ativos de cada tipo de fundo.

Quadro 3. Brasil: Caracterização das EFPP e EAPP (1977)

Características	Entidades Fechadas de Previdência Privada	Entidades Abertas de Previdência Privada
Relação entidade x participante	Empregados de empresa ou grupo de empresas	Público em geral
Objetivos	Sem fins lucrativos	Com fins lucrativos
Tipo de organização	Sociedades civis ou fundações	Sociedades anônimas
Órgão normativo	Conselho de Previdência Complementar	Conselho Nacional de Seguros Privados
Fiscalização e controle	Secretaria de Previdência Complementar	Superintendência de Seguros Privados

Fonte: Lei n. 6.435, de 15 de julho de 1977; Calloni (2020, p. 86).

Em segundo lugar, a distinção entre os tipos de previdência privada se dá pela forma organizacional com que cada fundo se constitui, em correspondência com seus objetivos. Quando for constituída com fins lucrativos, a previdência privada se dará sob a forma de sociedade anônima, e tal configuração se vinculará necessariamente às entidades abertas de previdência complementar (EAPP). Já quando se conformarem sem fins lucrativos, a forma organizacional assumida será a de sociedades civis ou fundações e estará vinculada às entidades fechadas de previdência complementar (EFPP). Vale destacar ainda o enquadramento dos fundos de pensão como “instituições de assistência social” (Art. 39) e, portanto, submetidas à imunidade/isenção tributária conforme previsto pelo Art. 20 da Constituição de 1967¹¹⁰.

Em termos de regime de custeio e de financiamento previdenciário, a previdência privada apresenta diferenças estruturais em relação à previdência pública. Como vimos, a previdência pública centralizada pelo Instituto Nacional de Previdência Social (doravante, INPS) segue modelo de custeio tripartite composto pelas contribuições dos trabalhadores, das empresas e do Estado; além de se inserir no Regime de Repartição Simples, baseado na solidariedade intergeracional em que as contribuições dos integrantes ativos são diretamente canalizadas para o pagamento dos benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões) aos participantes que, por idade, tempo de serviço ou doença, não encontram-se ativos.

Em oposição a tais preceitos, a previdência privada se estrutura pelo regime de capitalização em que contribuições oriundas dos trabalhadores, das empresas ou de ambos são aglutinadas em fundos administrados e geridos com a perspectiva de, mediante investimentos e aplicações, alcançar níveis de rentabilidade que satisfaçam a demanda futura de benefícios previdenciários entre os participantes. A partir de sua regulamentação inicial, o regime de capitalização que fundamenta a previdência privada é levantado como proposta que expanda o formato de poupanças previdenciárias rentabilizadas no mercado de capitais para a previdência pública, caracterizada como dispendiosa, disfuncional e deficitária.

Se, por um lado, o regime de capitalização representa uma forma de atuação em comum aos dois tipos de entidades de previdência privada previstos na lei de 1977, por

¹¹⁰ Este enquadramento marca o início de grande imbróglie composto pela inclusão e exclusão dos fundos de pensão em regimes tributários ao longo dos anos.

outro lado, a diferenciação entre os fundos abertos e fechados pode também ser evidenciada pelo fato de cada um deles estar submetido a estruturas organizativas compostas tanto por órgãos normativos quanto por entidades supervisoras/fiscalizadoras distintas.

3.1.1 - Previdência privada: entidades abertas e fechadas

Em outras palavras, embora partilhem de pressupostos que as posicionem como parte do mesmo campo de previdência complementar privada, as entidades fechadas e abertas carregam particularidades que as situam em diferentes enquadramentos do aparato político-institucional do país. Sendo assim, como traços comuns as entidades fechadas e abertas têm a prerrogativa de, entre outras coisas: a) constituir planos de concessão de pecúlios ou de rendas, formar reservas técnicas e fundos especiais; b) formular regulamentos dos planos de benefícios contendo condições de admissão de participantes, período de carência e normas de cálculos dos benefícios contemplando revisão de valores; c) submeter periodicamente balanços de planos de benefícios à análise atuarial, assim como auditar com agentes independentes as contas da entidade.

Como elementos distintos, porém, temos que as funções de elaborar diretrizes e fiscalizar as ações das entidades de previdência privada se subdividem entre as instituições engendradas para incidir sobre as entidades fechadas e as desenvolvidas para alicerçar e impulsionar a ação regrada das entidades abertas.

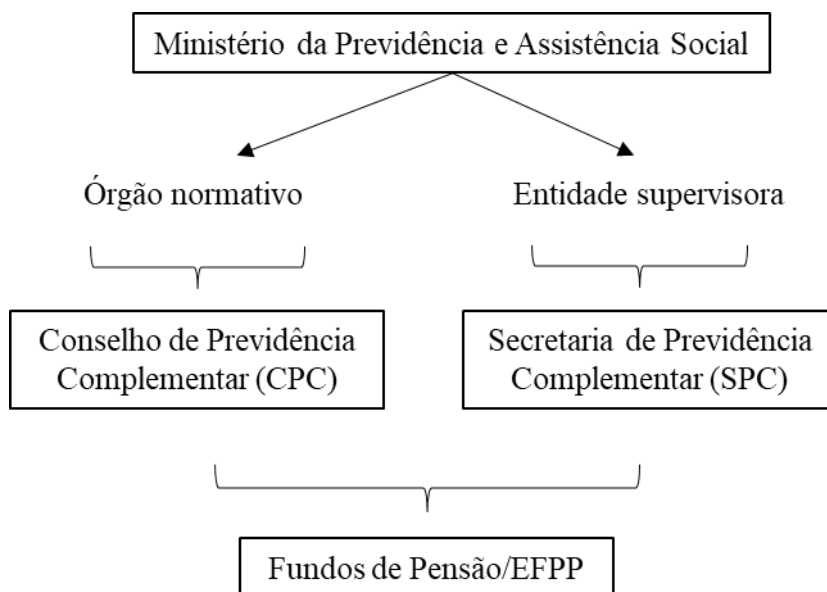
Quanto às Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPP), sabe-se que seus parâmetros gerais de funcionamento regulamentados em 1978¹¹¹ previam que tal setor teria como órgão normativo o Conselho de Previdência Complementar (CPC)¹¹², responsável pela elaboração de diretrizes e requisitos para criação ou manutenção de fundos, enquanto à Secretaria de Previdência Complementar (SPC) caberia a

¹¹¹ Decreto n. 81.420, de 06 de março de 1978.

¹¹² Com os objetivos principais de “estipular as condições técnicas sobre custeio, investimentos e outras relações patrimoniais [...], estabelecer as características gerais para planos de benefícios, [...] estabelecer normas gerais de contabilidade, atuária e estatística [...], estabelecer a padronização dos planos de contas, balanço, balancete e outros demonstrativos”, o Conselho de Previdência Complementar é composto pelo Ministro da Previdência e Assistência Social, Secretário de Previdência Complementar, representantes do Ministério do Trabalho, do Ministério da Fazenda e do Ministério da Indústria e do Comércio, além do órgão de atuária e estatística do MPAS e das entidades fechadas de previdência privada (Art. 15, Decreto n. 81.240).

incumbência de autorizar a constituição e funcionamento, fiscalizar, supervisionar e sancionar os fundos de pensão em casos de operações e práticas ilegais. Ambas as estruturas do Conselho de Previdência Complementar (CPC) e da Secretaria de Previdência Complementar (SPC) estavam submetidas ao Ministério da Previdência e Assistência Social. – conforme se visualiza no Organograma 1.

Organograma 1. Brasil: Enquadramento institucional dos fundos de pensão/EFPP (1978)



Fonte: Decreto n. 81.420, de 06 de março de 1978

Já no que se refere às Entidades Abertas de Previdência Privada (EAPP), uma regulamentação também de 1978¹¹³ estabeleceu que a função normativa do setor fica sob responsabilidade do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), enquanto a fiscalização seria exercida pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) – ambos vinculados ao Sistema Nacional de Seguros Privados que compõe o então Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia) – conforme exposto no Organograma 2.

Com base no objetivo de garantir a concessão de benefícios complementares aos da previdência social pela instituição de planos privados operados por meio do regime de capitalização, a Lei 6.435/77 e os Decretos n. 81.402 e n. 81.420 conformaram uma importante divisão do trabalho do setor. Disso deriva um sistema de previdência privada composto não apenas pelas próprias entidades complementares abertas e fechadas, mas também pelos órgãos normativos e entidades supervisoras correspondentes a cada tipo.

¹¹³ Decreto n. 81.402, de 23 de fevereiro de 1978.

Esta estrutura básica que assenta a ampliação do mercado de previdência é ainda integrada pela ação crescente de agentes que prestam serviços externos para os fundos de pensão. É o caso, por exemplo, de entidades ou profissionais do setor atuarial que devem, por determinação legal (Art. 27, Decreto 81.240) avaliar periodicamente a adequação dos balanços dos planos de benefícios quanto a suas contribuições e valor de reservas.

Organograma 2. Brasil: Enquadramento institucional das EAPP (1978)



Fonte: Decreto n. 81.402, de 23 de setembro de 1978

Vale destacar que embora compartimentado entre dois Conselhos (Conselho de Previdência Complementar para os fundos de pensão e Conselho Nacional de Seguros Privados para as entidades abertas) que trabalham as especificidades do setor ao qual submetem suas diretrizes, o campo normativo da previdência complementar privada carrega igualmente como característica transversal aos dois subcampos o fato do Conselho Monetário Nacional (CMN) atuar no estabelecimento de parâmetros-limite para as aplicações dos fundos em cada tipo de ativo.

Esta ação comum do Conselho Monetário Nacional (CMN) em relação aos fundos de pensão e às entidades abertas soma-se à própria natureza constitutiva do regime de

capitalização que rege os fundos de previdência privada para sinalizar como tais agentes sintetizaram o reencontro entre as dimensões dos serviços previdenciários e dos serviços financeiros.

Em meados da década de 1960 estas duas dimensões pareciam se consolidar por caminhos distintos na medida em que vimos o desenvolvimento de aparatos mais robustos voltados, por um lado, ao desenvolvimento do sistema previdenciário via Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e, por outro lado, ao impulso do mercado de capitais por mecanismos de formação de poupança interna, de oferecimento de financiamentos de longo prazo e de uma complexa divisão do trabalho bancário estabelecida pela Reforma do Sistema Financeiro Nacional (RSFN).

Entretanto, o arcabouço normativo que sustenta a ação das entidades de previdência privada a partir do enquadramento dos fundos de pensão e das entidades abertas no aparato político-institucional do país indica um aprofundamento da imbricação entre funções previdenciárias e financeiras – como já verificado na gênese das entidades que sintetizaram conteúdos do território para exercerem tais funções sob a forma de irmandades leigas, montepios ou sociedades de socorros mútuos, Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs).

Especialmente no caso dos fundos de pensão, tal articulação se faz mais evidente ao passo que tais entidades de previdência privada fechadas: a) situam-se organizativamente no próprio Ministério da Previdência e Assistência Social; b) carregam a prerrogativa de “aplicar parte de suas reservas no atendimento de empréstimos e financiamento de qualquer tipo aos próprios participantes” (Art. 32, Decreto n. 81.240, de 20 de janeiro de 1978); c) conformam-se a partir do vínculo empregatício de trabalhadores em grandes empresas (especialmente estatais) que assumem a função de patrocinadoras dos planos de benefícios.

Tais características tornam os fundos de pensão agentes financeiros *sui generis* ao atrelar o longo período de contribuição da trajetória laboral do trabalhador ativo à projeção de investimentos e aplicações de longo prazo por parte dos fundos. Nesse sentido, os fundos de pensão destoam estruturalmente dos fundos de previdência abertos, que usualmente oferecem produtos financeiros mais assemelhados aos providos por instituições financeiras variadas e pautados pelo curto-prazo.

3.1.2 - Composição e topologia dos fundos de pensão no contexto de sua institucionalização

A diferença estrutural de natureza entre os fundos de pensão voltados ao produto previdenciário de longo prazo e a previdência privada aberta – atuante com a perspectiva de rentabilidade mediante aplicações de curto prazo – ultrapassa a distinção de aparatos político-institucionais estatais aos quais cada uma delas se vincula.

Se é verdade que os fundos de pensão são enquadrados pelas normas do Conselho de Previdência Complementar (CPC) e pela fiscalização da Secretaria de Previdência Complementar (SPC) – ambos vinculados ao Ministério da Previdência e Assistência Social – enquanto os fundos abertos de previdência respondem às diretrizes do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e supervisão da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), também é verdade que cada um desses tipos de entidade desenvolveu uma associação representativa específica. Enquanto os fundos de pensão são representados pela Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP), criada em 1978, as entidades de previdência complementar aberta têm na figura da Associação Nacional de Previdência Privada (ANAPP), criada em 1974, sua representação política do setor.

Fundada por 18 dos fundos de pensão em operação no país em 1978¹¹⁴, a Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP) tem já no episódio de sua criação uma importante evidência da caracterização particular e distintiva que o setor faz de si próprio em comparação com preceitos comuns a outros agentes do mercado de capitais.

Em termos práticos, a criação da associação representativa dos fundos de pensão se dá após a associação representativa das entidades de previdência complementar aberta (Associação Nacional de Previdência Privada/ANAPP) convidar dirigentes de entidades

¹¹⁴ Quais sejam: Caixa dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ); Instituto de Seguridade Social (Economus); Fundação Eletrosul de Previdência e Assistência Social (Elos); Fundação Atílio Francisco Xavier Fontana; Fundação Copel de Previdência e Assistência Social; Instituto VASP de Seguridade Social (Aeros); Associação Philips de Seguridade Social (PSS); Fundação CESP; Fundação CAEMI de Previdência Social; Fundação Eletrobrás de Seguridade Social (Eletros); Fundação COSIPA de Seguridade Social (FEMCO); Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros); Fundação de Seguridade Social (Braslight); Instituto STEA de Seguridade Social (Steio); Fundação Embratel de Seguridade Social (Telos); Caixa dos Empregados da Usiminas; Real Grandeza – Fundação de Previdência e Assistência Social; Fundação Promon de Previdência Social (Linha do Tempo ABRAPP 40 anos. Disponível em: <https://bit.ly/2oauAwE>).

de previdência complementar fechada não apenas para participarem de um seminário organizado pela entidade, mas também para associarem os fundos fechados a essa. Segundo Devanir Silva (Superintendente Geral da ABRAPP em 2018), não existia convergência suficiente entre as prerrogativas das entidades abertas e fechadas porque enquanto as primeiras operam produtos financeiros com a finalidade de lucrar, as segundas se debruçam sobre a formação de benefícios previdenciários. Em suas palavras, “as fechadas não buscam o lucro, sua vocação é o produto previdenciário”¹¹⁵.

Apontada por Devanir Silva como traço diferenciador reforçado especialmente pelos dirigentes e representantes dos fundos de pensão, a distinção entre a previdência privada e aberta parecia de fato não se reduzir a um recurso discursivo. Além da diferença de enquadramento institucional a que cada tipo de previdência privada correspondia (conforme já visto), a própria identificação de diversas entidades que atuavam enquanto fundos de pensão antes mesmo de sua previsão normativa (estabelecida em conjunto pela Lei 6.435 de 15 de julho de 1977 e pelo Decreto n. 81.420, de 06 de março de 1978) parece corroborar para a consolidação da especificidade deste setor.

Conforme dados disponibilizados pelo Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), já existiam 29 fundos de pensão em atuação no Brasil em 1977; ou seja, antes mesmo da regulamentação institucional destas entidades. Esta somatória de quase trinta fundos de pensão é alcançada graças à constituição de 13 entidades no próprio ano de 1977, provavelmente já como efeito das diretrizes estabelecidas pela Lei 6.435 aprovada no mesmo ano. Antes disso, há o registro de 16 fundos de pensão em operação no país até o ano de 1976.

Possivelmente tributários de entidades previdenciárias que no passado já assumiram a forma de Montepios e Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), a composição e topologia dos fundos de pensão em 1976 reflete não apenas o caráter ainda embrionário do setor. Por meio da identificação deste estágio inicial e de consolidação dos fundos de pensão no país, pode-se destacar pelo menos outras duas características particulares que derivam da condição originária do setor: a) o baixo teor da concentração espacial dos fundos de pensão no território quando comparado aos dados relativos aos

¹¹⁵ ABRAPP realiza eventos para comemorar 40 anos de fundação. Disponível em: <https://bit.ly/3c5K9iD>

períodos posteriores – conforme veremos adiante; b) a importância de grandes empresas vinculadas a setores estratégicos de mecanização do território no processo que tem a gênese dos fundos de pensão como resultado da modernização das entidades previdenciárias em atuação no país.

Sobre a topologia dos fundos de pensão no território nacional, cabe frisar que as 16 entidades registradas pelo CadPrevic para o ano de 1976 estavam dispersas em dez diferentes capitais de unidades federativas – conforme exposto na Tabela 16.

Tabela 16. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (1976)

Municípios - Estados	Total	
	N.	%
Rio de Janeiro - RJ	4	25,0%
Belo Horizonte - MG	3	18,8%
Porto Alegre - POA	2	12,5%
Curitiba - PR	1	6,3%
Florianópolis - SC	1	6,3%
São Paulo - SP	1	6,3%
REGIÃO CONCENTRADA	12	75,0%
Salvador - BA	1	6,3%
Recife - PE	1	6,3%
Fortaleza - CE	1	6,3%
São Luís - MA	1	6,3%
REGIÃO NORDESTE	4	25,0%
TOTAL	16	100,0%

Fonte: Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)

Apenas três desses centros de comando do território concentravam espacialmente mais do que um fundo de pensão em seus limites administrativos: enquanto o Rio de Janeiro detinha 4 entidades (equivalente à 25% do total), Belo Horizonte e Porto Alegre congregavam, respectivamente, três e duas instituições (correspondente à 19% e 12% do total). Constata-se aqui que a maior concentração destes agentes na rede urbana nacional se dá no município do Rio de Janeiro, com a presença de ¼ dos fundos de pensão no país.

Embora os fundos de pensão estivessem relativamente dispersos entre diferentes capitais estaduais em 1977, anunciou-se desde já uma importante desigualdade regional na topologia do setor.

Mapa 8. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (1976)



Fonte: Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)

Do total de 16 fundos de pensão em atividade em 1976, 12 (ou seja, 75%) localizavam-se em pontos das estruturas urbanas da Região Concentrada¹¹⁶ do país. Além dos já comentadas Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre somam-se Curitiba,

¹¹⁶ A partir de pesquisas desenvolvidas por Milton Santos e Ana Clara Torres Ribeiro desde o final da década de 1970, uma nova regionalização foi proposta com base na densidade e contiguidade de técnica, ciência e informação no ambiente construído de diferentes porções do território. Com isso, a Região Concentrada compreenderia os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e é onde “o meio técnico-científico-informacional se implantou sobre um meio mecanizado, portador de um denso sistema de relações, devido, em parte, a uma urbanização importante, ao padrão de consumo das empresas e famílias, a uma vida comercial mais intensa. Em consequência, a distribuição da população e do trabalho em numerosos núcleos é outro traço regional” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 269). Enquanto a difusão do meio técnico-científico-informacional sobre o território se dá em áreas contínuas no Sudeste e no Sul do país, fora daí ocorre por meio de manchas e pontos (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 53).

Florianópolis e São Paulo (cada uma sediando uma instituição). Já a Região Nordeste¹¹⁷ brasileira congrega os outros 25% de fundos de pensão ativos a partir de Salvador, Recife, Fortaleza e São Luís (cada uma dessas capitais sediando uma única entidade).

No que se refere ao protagonismo das grandes empresas no processo de constituição de fundos de pensão enquanto patrocinadoras da forma mais moderna das entidades previdenciárias no país, sublinhamos que três das 16 entidades em operação já em 1976 estão atualmente (em 2022) entre as dez entidades do setor com maiores ativos.

Representativas dos esforços de dotação de infraestrutura do território, estes três fundos de pensão destinam-se à trabalhadores de corporações de setores estratégicos ao desenvolvimento econômico e urbano: a) fundo Real Grandeza vinculado à Furnas Centrais Elétricas S.A. (criada em 1957) e também à Eletrobrás Termonuclear – Eletronuclear (a partir de sua criação em 1997), sediado no Rio de Janeiro e de natureza pública federal; b) fundo Forluz com sede em Belo Horizonte, de natureza pública estadual e associado à Companhia Força e Luz de Minas Gerais (CFLMG) fundada em 1912, absorvida pela Eletrobras na década de 1960 e comprada pela Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig) ainda na primeira metade dos anos de 1970; c) fundo Valia com sede no Rio de Janeiro, hoje de natureza privada e associado à mineradora Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), por sua vez criada em 1942¹¹⁸ e com as primeiras ações vendidas na Bolsa do Rio de Janeiro em 1956.

Como já destacamos, entre 1976 e 1977 o número de entidades fechadas de previdência privada em operação no país quase que dobra ao passar de 16 para 29 entidades. Possivelmente impulsionados pela aprovação da Lei 6.435 de 1977 sobre a previdência privada, o CadPrevic registrou a criação de 13 fundos de pensão neste mesmo ano que precedeu os decretos de regulamentação do setor implementados apenas em 1978.

¹¹⁷ De acordo com a regionalização de Santos e Silveira (2001, p. 271), “o Nordeste, incluindo Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, é uma área de povoamento antigo, onde a constituição do meio mecanizado se deu de forma pontual e pouco densa e onde a respectiva circulação de pessoas, produtos, informações, ordens e dinheiro era precária”.

¹¹⁸ Decreto-Lei n. 4.352, de 1 de junho de 1942, estabeleceu indenizações pelo arrendamento dos empreendimentos da Companhia Itabira de Mineração e da Companhia Brasileira de Mineração e Siderurgia, assim como da Companhia Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM).

Entre estas 13 entidades previdenciárias que passam a assumir a forma mais moderna de fundos de pensão em 1977, cabe frisar ao menos duas novas características importantes que este novo conjunto de entidades imprime ao setor. Em primeiro lugar, temos que diferente do que até então se desenhava, São Paulo é a metrópole com o maior número de sedes dos fundos de pensão cujo início das atividades se registra em 1977: cinco das 13 entidades. Em segundo lugar, Brasília passa enfim a constar entre os pontos de controle do território com sedes de entidades fechadas de previdência privada e, dessa forma, inclui também a região Centro-Oeste¹¹⁹ entre as que cumprem este critério – junto com a região Concentrada e a região Nordeste do país.

Além destes dois aspectos particulares que trazem novos contornos ao setor dos fundos de pensão, outros elementos corroboram tendências já esboçadas pelos dados de constituição das entidades fechadas de previdência privada até 1976. É o caso, por exemplo, da criação de novas entidades nos três municípios de mais destaque em 1976: Rio de Janeiro, Porto Alegre e Belo Horizonte – enquanto os dois primeiros registraram acréscimo de duas entidades em cada, o último sediou a criação de uma nova instituição. Também a capital do estado de Alagoas, Maceió, passou a sediar um fundo de pensão de modo que a inclusão deste novo município entre aqueles que abrigam tais agentes no território contribuiu para o incremento da importante participação da região Nordeste do país conforme este critério.

Ainda sobre traços transversais à gênese dos fundos de pensão, assim como se verificou no período que vai até 1976, também em 1977 se observa que dentre os agentes criados, constam dois dos que na atualidade figuram entre as dez entidades fechadas de previdência privada com maiores ativos: a) fundo Sistel vinculado à Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebràs), criada em 1972, e suas subsidiárias (como Embratel e Telesp); b) fundo Funcef, patrocinado pela Caixa Econômica Federal, cuja origem como uma das instituições financeiras pioneiras no país remonta à meados do século XIX. Embora o Sistel seja hoje de natureza privada e o Funcef de natureza pública federal, ambos estabeleceram sua sede em Brasília, dado que corrobora a inserção de tal metrópole entre

¹¹⁹ De acordo com a regionalização proposta por Santos e Silveira (2001, p. 271), “a região Centro-Oeste, constituída pelos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Tocantins, é uma área de ‘ocupação periférica’ recente. O meio técnico-científico-informacional se estabelece sobre um território praticamente ‘natural’, ou melhor, ‘pré-técnico’, onde a vida de relações era rala e precária. Sobre essa herança de rarefação, os novos dados constitutivos do território são os do mundo da informação, da televisão, de uma rede de cidades assentada sobre uma produção agrícola moderna e suas necessidades relacionais”.

os centros de gestão e controle do território (CORRÊA, 1989; 1996)¹²⁰ – sobretudo devido às externalidades engendradas pelas funções político-administrativas centralizadas na capital federal do Brasil.

Portanto, Sistel e Funcef somam-se à Real Grandeza, Forluz e Valia para compor o grupo de fundos de pensão criados antes da regulação completa do setor, e que no primeiro quarto do século XXI posicionam-se entre as dez maiores entidades fechadas de previdência privada em termos de ativos no Brasil. Neste recorte bastante seletivo, vemos uma predominância de fundos cuja a empresa patrocinadora compõe o setor industrial, seja pela atuação na geração e distribuição de energia e eletricidade (Real Grandeza e FORLUZ), seja pela atividade de mineração (Valia). As demais instituições se dividem entre empresa patrocinadora oriunda da área de serviços de telecomunicações (Sistel) e vinculada ao setor financeiro (Funcef).

Ao tratarmos do universo total de fundos de pensão em atuação em 1977 a predominância daqueles vinculados a empresas patrocinadoras do setor industrial é reiterada, ao passo que estimada em aproximadamente 45% do total – conforme Tabela 17. Se 13 dos 29 fundos de pensão são compostos por trabalhadores de empresas do setor industrial, temos que a maior parte destes agentes (oito) atuam na geração, transmissão e distribuição de energia e eletricidade (Real Grandeza, Forluz, Copel, Fachesf, Celos, Faelba, Braslight, Faceal). A respeito dos outros cinco fundos de pensão patrocinados por indústrias, são contemplados os ramos de siderurgia (Usiminas), mineração (Valia), alimentício (Attilio Fontana), madeireira (Duratex) e eletrônicos (PSS – Philips).

¹²⁰ Corrêa (1996) caracteriza os “centros de gestão do território” pelas funções de comando e controle exercidas pelas metrópoles em relação à hierárquica divisão territorial do trabalho, que atribui etapas diferentes do processo de produção à pontos específicos da rede urbana. Assim, “a metrópole exerce um papel de controle de atividades que, estando localizadas externamente a ela, são, contudo, concebidas, planejadas e dirigidas a partir de empresas nela sediadas. Em outras palavras, na metrópole estão as sedes sociais de empresas que têm suas unidades filiais – fábricas, agências bancárias, escritórios, depósitos, lojas, fazendas, minas – localizadas em outras unidades político-administrativas (CORRÊA, 1996, p. 24). Um dos atributos essencialmente metropolitanos dos “centros de gestão do território” é justamente aglomeração de atividades de tomadas de decisões do setor das finanças, na medida em que “o processo de criação, apropriação e circulação do valor, fundamental [...] para a organização do espaço capitalista, passa necessariamente pela atividade financeira, cuja magnitude, tanto em termos monetários como espaciais, é uma medida do grau de desenvolvimento das atividades capitalistas.” (CORRÊA, 1989, p. 17). Por isso, a análise das metrópoles como “centros de gestão do território” a partir da distribuição de sedes de serviços financeiros tem como pressuposto que “o centro de decisão da atividade financeira exerce um papel de controle, maior ou menor, sobre as atividades econômicas das cidades subordinadas e de suas respectivas áreas de influência” (CORRÊA, 1989, 17).

Tabela 17. Brasil: Fundos de pensão por setor de empresa patrocinadora (1977)

Setor	Qtdade.	%
Financeiro	11	37,9
Industrial	13	44,8
Serviço	5	17,2
Total	29	100

Fonte: Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).

Já a participação dos setores financeiro e de serviço auferida pela quantidade de empresas patrocinadoras de fundos de pensão enquadradas em cada uma dessas áreas de atuação tem pesos diferentes daqueles observados na composição setorial dos cinco fundos que hoje estão na lista dos dez maiores em volume de ativos no país. Enquanto o setor financeiro tem participação de quase 38% e é o segundo mais importante após o industrial, o setor de serviço representa aproximadamente 17% do total.

Entre as onze entidades fechadas de previdência privada que se vinculam a patrocinadoras do setor financeiro, destacam-se os seis fundos de pensão de instituições financeiras estaduais (Cafop – Maranhão –, Cabec – Ceará –, Desban – Minas Gerais –, Fucac – Rio Grande do Sul –, Economus – São Paulo –, Isbre – Extremo Sul), os dois fundos de bancos privados nacionais (Cava – Mercantil do Brasil – e UBB – Banco Bandeirantes), o do Banco Nacional de Habitação (Prevhab), o do Instituto de Resseguros do Brasil (Previrb), além do já comentado fundo da Caixa Econômica Federal: Fundação dos Economiários Federais (Funcef).

Por fim, neste ano de 1977 os fundos de pensão de trabalhadores de empresas do setor de serviços somam cinco instituições dos ramos de telecomunicações (Sistel), de engenharia e infraestrutura (Promon), processamento de dados (Serpros), silos e armazéns (Silius) e religioso (Fapieb).

Feita a caracterização setorial dos fundos de pensão conforme os ramos de atuação das respectivas empresas patrocinadoras, cabe analisar ainda a topologia destas entidades fechadas previdência privada em 1977 – ano que precede a regulamentação do setor pelo Decreto 81.420, de 6 de março de 1978. Trata-se de um universo de 29 instituições distribuídas desigualmente entre doze capitais de unidades federativas de três diferentes

regiões do país. Na dimensão da rede urbana nacional, é possível identificar quatro níveis de cidades com base no critério da aglomeração de sedes de fundos de pensão em atividade no território brasileiro – conforme Tabela 18.

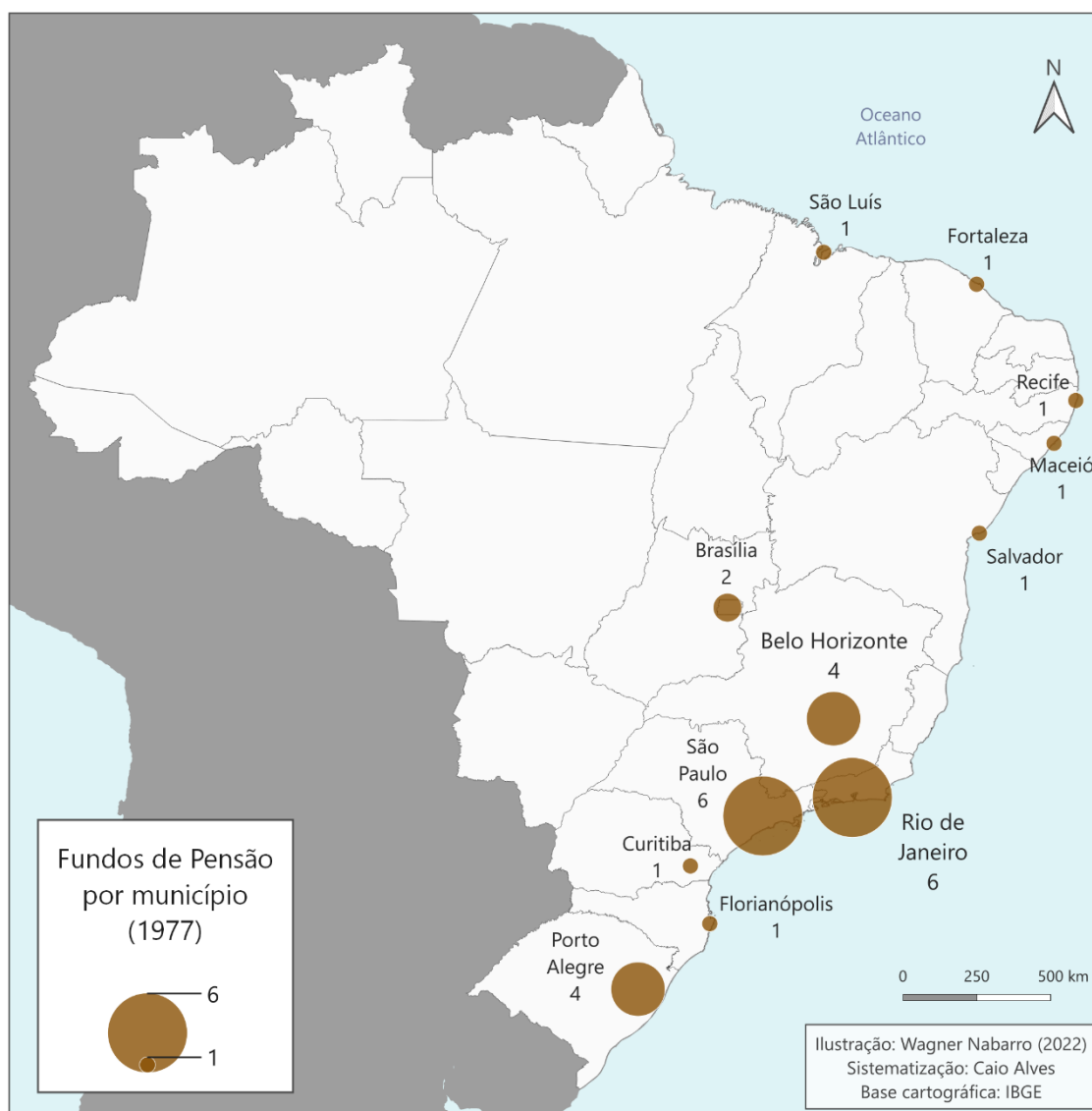
Tabela 18. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (1977)

Municípios – Estados	Total	
	N.	%
São Paulo – SP	6	20,70%
Rio de Janeiro – RJ	6	20,70%
Belo Horizonte – MG	4	13,80%
Porto Alegre – RS	4	13,80%
Curitiba – PR	1	3,40%
Florianópolis – SC	1	3,40%
REGIÃO CONCENTRADA	22	75,90%
São Luís – MA	1	3,40%
Fortaleza – CE	1	3,40%
Recife – PE	1	3,40%
Maceió – AL	1	3,40%
Salvador – BA	1	3,40%
REGIÃO NORDESTE	6	20,70%
Brasília – DF	2	6,90%
REGIÃO CENTRO-OESTE	2	6,90%
TOTAL	29	100,00%

Fonte: Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).

O primeiro nível é compartilhado por duas metrópoles com igual participação relativa: tanto Rio de Janeiro quanto São Paulo detêm neste ano seis sedes de fundos de pensão em suas respectivas estruturas urbanas; correspondendo cada uma delas a concentração de aproximadamente 21% do total de entidades no país. Tal quadro se diferencia, portanto, do predomínio verificado para a cidade do Rio de Janeiro apenas um ano antes – Tabela 17 – e sinaliza a crescente importância da metrópole de São Paulo quanto à presença de corporações modernas e de suas entidades previdenciárias complementares.

Mapa 9. Brasil: distribuição dos fundos de pensão (1977)



Fonte: Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC)

Um segundo nível de cidades é composto pelas capitais dos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul (Belo Horizonte e Porto Alegre), que congregam em seus tecidos urbanos quatro fundos de pensão cada uma e, assim, correspondem individualmente a uma participação de quase 14%. Enquanto Belo Horizonte detém desde já em seus limites a sede de fundos com destaque nacional, como o Forluz, Porto Alegre se projeta pela maior participação tendencial de fundos de natureza pública estadual. Nota-se, além disso, que apenas as quatro metrópoles que compõem os dois primeiros níveis de cidades (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre)

correspondem em conjunto a cerca de 70% das sedes dos fundos de pensão em atuação no Brasil em 1977.

Já o terceiro nível é composto pelo único município da Região Centro-Oeste do país com sedes de fundos de pensão neste ano de 1977. Trata-se da capital federal brasileira, Brasília, que, neste momento, detinha em sua estrutura urbana as sedes de duas entidades fechadas de previdência privada. A participação dessa única metrópole alça a Região Centro-Oeste à corresponder a quase 7% dos fundos de pensão brasileiros. Apesar de concentrar um terço das entidades aglomeradas nas metrópoles aqui apontadas no primeiro nível e a metade daquelas posicionadas no segundo, as duas instituições presentes em Brasília já ao final da década de 1970 têm até os dias de hoje proeminência e protagonismo no setor que alcançou a marca de quase 300 fundos: Funcef e Sistel.

Por fim, o último nível de cidades é composto pelos outros sete centros de gestão e controle do território que congregam apenas um fundo de pensão em seus respectivos tecidos urbanos. Dois deles encontram-se na Região Concentrada e ambos correspondem a localização de fundo de pensão de natureza pública de seus respectivos estados: Curitiba e Florianópolis. Com a participação dessas duas capitais somada às de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, esta região passa a totalizar aproximadamente 76% dos fundos de pensão em operação no país.

Todos os outros cinco municípios com apenas um fundo de pensão em seus limites administrativos se localizam na região Nordeste do país: São Luís, Fortaleza, Recife, Maceió e Salvador. Esta região parece ter uma distribuição mais dispersa das entidades aqui analisadas e passa a representar quase 21% do total dessas instituições em operação em 1977.

Estabelecido um panorama da composição e topologia do setor dos fundos de pensão no território brasileiro até a implementação das bases normativas para sua atuação em 1978, veremos a seguir como a incidência das regulações que erigiram aparatos políticos-institucionais com potencial de impulsionar e direcionar o desenvolvimento das entidades fechadas de previdência privada impactaram na conformação do setor em seus primeiros anos de institucionalização.

3.1.3 – Normatização inicial dos investimentos dos fundos de pensão

Com o objetivo de assegurar o tripé composto pela “segurança, rentabilidade e liquidez”, as margens de aplicação das reservas técnicas dos fundos de previdência privada conforme cada tipo de ativo foram delimitadas pela Resolução CMN n. 460, implementadas em 22 de fevereiro de 1978. É, portanto, na sequência do estabelecimento de diretrizes gerais da previdência privada ditadas pela Lei n. 6.435, de 1977, e regulamentadas pelos Decretos n. 81.240 e 81.402, ambos de 1978, que são estipuladas faixas com limites mínimos e máximos para cada tipo de ativo que compõe o portfólio das aplicações dos fundos de previdência privada.

Segundo Pereira, Miranda e Silva (1997, p. 15), esta Resolução do CMN (n. 460, de 1978) sobre os investimentos e aplicações das entidades de previdência privada se constituiu em um verdadeiro ponto de inflexão para a ação do setor na economia nacional, na medida em que estipulou mecanismos para a diversificação do direcionamento dos recursos destes fundos entre mais variados produtos financeiros. Conforme destacam os autores,

Antes dessa resolução, por não haver parâmetros que norteassem a diversificação dos ativos das carteiras dos fundos de previdência, ocorria uma espécie de inércia financeira, que levava os administradores dessas entidades a um acentuado tradicionalismo nas aplicações. Como a resolução fixava percentuais de aplicação mínimos para ativos até então subutilizados pelos fundos, ocorreu uma diversificação no portfólio dessas instituições: estas começaram a utilizar novos instrumentos financeiros. (PEREIRA; MIRANDA; SILVA, 1997, p. 15).

Conforme ressalta Baima (1998, p. 44-45), a partir da análise da Nota Explicativa CVM n. 6, de 22 de fevereiro de 1978 (que especifica aspectos da Resolução CMN n. 460), a diversificação dos ativos dos fundos de previdência prezava pela articulação entre três fatores: a) a garantia de taxas de retorno que viabilizassem honrar os compromissos dos fundos com seus participantes; b) o estímulo ao financiamento de longo prazo de setores estratégicos da economia; e c) harmonizar o portfólio do setor com a política econômica governamental.

A busca por convergência entre a carteira de ativos dos fundos de previdência e a política econômica governamental estaria sintetizada pela superação da simples canalização inercial de recursos para aplicações até então identificadas como tradicionais

para o setor: aplicações imobiliárias e empréstimos aos participantes. Para isso, foram estabelecidos novos flancos financeiros a serem desbravados pelas entidades de previdência privada que, dessa maneira, protagonizariam também o desenvolvimento do mercado de capitais no país. Entre estes produtos financeiros teriam destaque os títulos de dívida pública federal (por meio das Letras do Tesouro Nacional e das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional) e, sobretudo, as ações, debêntures e fundos de investimento vinculados à grandes companhias nacionais.

O estímulo aos ativos deste segundo tipo derivou da constatação do círculo vicioso segundo o qual “não há grandes empresas privadas nacionais porque não existem recursos voltados para sua capitalização, em volume compatível com as necessidades; e não há interesse em se investir volumes consideráveis no mercado de valores mobiliários por não existir um elenco de alternativas de empresas nacionais” (Nota Explicativa CVM n. 6 de 1978). Dessa feita, “o governo decidiu utilizar as entidades de previdência privada para romper tal círculo vicioso, direcionando parte considerável de seus recursos para investimentos em valores emitidos por companhias privadas nacionais” (Nota Explicativa CVM n. 6 de 1978).

Corroborando a perspectiva de impulsionar o desenvolvimento dos instrumentos e produtos financeiros no país, Calloni (2020, p. 46) também ressalta a meta de “desenvolvimento do então recém-criado mercado de capitais no Brasil” como justificativa para o “encaminhamento dos recursos dos fundos de pensão para projetos de interesse governamental”.

Em uma análise mais detida desta primeira regulação que ainda em 1978 tratou dos investimentos das entidades abertas e fechadas de previdência privada (Resolução CMN n. 460 de 1978), temos a diferenciação da reserva técnica dos fundos entre sua fração comprometida e sua porção não comprometida. Por um lado, a “reserva técnica comprometida” está associada às aposentadorias já instituídas e benefícios exigíveis em até 360 dias e, por ter um recorte de curto prazo, prioriza a liquidez na composição dos produtos financeiros. Por outro lado, a “reserva técnica não comprometida” se relaciona à parcela de benefícios a conceder e exigíveis após 360 dias, de modo que a decisão sobre a composição dos ativos recaí sobre a rentabilidade das aplicações nos produtos financeiros de mais longo prazo.

Feita essa diferenciação, temos que os limites para aplicações conforme os tipos de ativos são distintos para as entidades fechadas (EFPP) e abertas (EAPP) de previdência privada quando se trata das “reservas técnicas não comprometidas”, mas iguais tanto para as EFPP quanto para as EAPP quando dizem respeito as “reservas técnicas comprometidas”.

Tabela 19. Brasil: Aplicação das reservas técnicas das entidades de previdência privada (1978)

Tipos de ativos	Reservas Técnicas não comprometidas				Reservas Técnicas Comprometidas
	EFPP		EAPP		EFPP e EAPP
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo
LTN/ORTN	10%		15%		50%
Ações/Debêntures/Cotas de Fundos	20%	40%	20%	40%	Sem limite
Empréstimos a participantes	0%	40%	Não previsto	Não previsto	Não previsto
Depósitos a prazo	0%	20%	0%	20%	Sem limite
Tít. Estaduais e Municipais/ Obrig. Eletrobrás / Tít. BNDE / Letras BNH	0%	20%	0%	20%	Não previsto
Cédulas Hipotecárias /Imóveis	0%	40%	0%	20%	Não previsto

Fonte: Resolução n. 460 BCB, de 23 de fevereiro de 1978; Nota Explicativa CVM n. 6, de 22 de fevereiro de 1978; Baima (1998, p. 43-45); Calloni (2020, p. 87).

Sobre as “reservas técnicas não comprometidas”, é patente o esforço regulatório de estimular a canalização de recursos tanto das EFPP quanto das EAPP para aplicações em “ações, debêntures e cotas de fundos” ao estipular o limite mínimo de 20% e máximo de 40%, enquanto se fixa como limite máximo de 20% do portfólio em “títulos estaduais e municipais, obrigações da Eletrobrás, títulos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e letras do Banco Nacional da Habitação (BNH) e limite mínimo de 10% para as EFPP e 15% para as EAPP das aplicações em Letras do Tesouro Nacional (LTN) ou Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN).

Ainda que baixas, tais margens mínimas relativas às LTN e ORTN preparam uma transição da carteira de ativos do setor para uma maior participação em títulos públicos federais. Já sobre as aplicações em “ações, debêntures e fundos de investimento”, vale notar que “o fato de tais aplicações exigirem que as companhias fossem de capital aberto

configura uma clara medida de fomento às bolsas de valores” (PEREIRA et. Al, 1997, p. 16).

Ainda sobre as “reservas técnicas não comprometidas”, destacam-se como traços distintivos das diretrizes para as EFPP e as EAPP: a) o fato dos fundos de pensão terem a prerrogativa de destinar até 40% destes recursos para empréstimos a participantes, enquanto não há previsão deste mecanismo para os fundos abertos de previdência privada; e b) a maior margem máxima para investimentos em cédulas hipotecárias e imóveis pelos fundos de pensão em comparação às entidades abertas (40% e 20%, respectivamente). Estas classes de ativos já tinham sido identificadas como as que detinham maior destaque no setor de previdência privada brasileiro que precedia suas regulamentações ao final da década de 1970. O estabelecimento de limites máximos de 40% tem o efeito de concomitantemente reconhecer a composição concreta dos portfólios naquele período e preparar uma transição para novos ativos.

A complexidade das diretrizes concernentes às “reservas técnicas não comprometidas” e, portanto, focadas na rentabilidade, se expressam não apenas pelas particularidades de determinações incidentes sobre as entidades fechadas (EFPP ou fundos de pensão) e abertas (EAPP) mas também pela própria diversidade de pesos com que cada tipo de ativo deve corresponder no portfólio das instituições. Esse quadro mais detalhado de determinações normativas não se aplica para o caso da regulação das “reservas técnicas comprometidas” que, focadas na liquidez, devem basicamente ter pelo menos 50% dos ativos alocados em Letras do Tesouro Nacional (LTN) e Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN).

Além do estabelecimento dos limites para tipos de ativos já comentados e discernidos na Tabela 19, a Resolução CMN n. 460 firma diretrizes centradas no princípio da diversificação do portfólio e na ausência de conflitos de interesses sobre as decisões de investimentos. Sobre a diversificação dos ativos, destacam-se as seguintes restrições do valor das reservas técnicas em uma mesma companhia ou Estado/Município/Entidade governamental: a) 2% destinadas para ações de emissão de uma mesma companhia; b) 4% em aplicações em debêntures de emissão de uma mesma companhia; c) em ações que totalizem mais de 10% do capital votante ou total de qualquer companhia; d) 10% em certificados de depósito a prazo, letras imobiliárias, cédulas hipotecárias ou em letras de câmbio de emissão ou coobrigação de uma mesma instituição financeira; e) 10% em

títulos de dívida pública de responsabilidade de um mesmo Estado, Município ou entidade governamental.

Já no que se refere ao objetivo de prezar por processos de decisões de investimentos com maior teor de racionalidade e eficiência e menor possibilidade de se pautar por conflitos de interesses, destaca-se a vedação de aplicação de recursos em companhias cujos associados controladores, companhias patrocinadoras ou administradores dos fundos e seus parentes participem com mais de 10% do capital, assim como em companhias que participem com mais de 10% do capital das patrocinadoras.

Em termos sintéticos, pode-se dizer que o eixo central de intervenção implementada pela Resolução CMN n. 460 foi o “fomento à diversificação das aplicações dos fundos” (PEREIRA; MIRANDA; SILVA, 1997, p. 19). Para tanto, buscou-se por um lado limitar o comprometimento da carteira de ativos da previdência privada tanto nos “empréstimos a participantes” quanto nas “cédulas hipotecárias/imóveis” e por outro lado estimular as aplicações tanto em “ações, debêntures e fundos de investimento” quanto em títulos públicos.

Como parte destes esforços de diversificação do portfólio das entidades de previdência privada, Calloni (2020, p. 86) destacou a obrigação de aplicações em ações de companhias abertas como a novidade mais polêmica da resolução, na medida em que subordina o “objetivo de desenvolver o mercado de capitais” ao enquadramento dos fundos de pensão como “financiadores do desenvolvimento nacional” devido ao seu “caráter de longo prazo”. Já Baima (1998, p. 45) afirma que tal resolução configurou as entidades de previdência privada como “mercado cativo para os títulos públicos e das estatais”, indicando que também neste sentido houve ainda a autorização para que a Caixa Econômica Federal emitisse letras imobiliárias destinadas exclusivamente à aplicação das reservas técnicas dos fundos previdenciários (Resolução BCB n. 472, de 25 de abril de 1978).

Como reforço à tendência de crescente “apropriação pelo governo dos recursos dos fundos de pensão” (BAIMA, 1998, p. 46), a Resolução BCB n. 729, de 24 de março de 1982 ampliou “o limite mínimo para aplicação em LTN, ORTN e títulos estaduais, de 10% para 30% das reservas técnicas não comprometidas” e aumentou a soma do “limite máximo para aplicação em LTN, ORTN, títulos estaduais e municipais, obrigações da

Eletrobrás e do BNDE e letras imobiliárias do BND e CEF, de 40% para 50%” do total das reservas técnicas não comprometidas.

Já em 1983 há uma reformulação mais geral das diretrizes de investimento das entidades de previdência privada registrada pela Resolução BCB n. 794, de 11 de janeiro de 1983. As mudanças se expressam tanto pela extinção da diferenciação da reserva técnica dos fundos entre reservas técnicas comprometidas e não comprometidas quanto pelo estabelecimento de novos limites para as aplicações – conforme se pode visualizar na Tabela 20.

Tabela 20. Brasil: Diretrizes para aplicações de entidades de previdência privada (1983)

Tipo de ativos	Limite
LTN, ORTN e Títulos estaduais	mín. 20%
Ações e debêntures conversíveis	mín. 20%
Depósitos à prazo (CDB e RDB), letras de câmbio, letras imobiliárias e cédulas hipotecárias	máx. 20%
Debêntures não conversíveis	máx. 10%
Títulos municipais, obrigações Eletrobrás, títulos do BNDES, letras imobiliárias do BNH e CEF, títulos da dívida agrária	máx. 20%
Empréstimos, financiamentos e imóveis	máx. 40%

Fonte: Resolução BCB n. 794, de 11 de janeiro de 1983; Baima (1998, p. 46).

De acordo com a padronização de todo o balanço das entidades de previdência privada (portanto, sem diferenciar a fração comprometida da não comprometida), tem-se as seguintes diretrizes mais gerais: a) limite mínimo de 20% para as aplicações em “Letras do Tesouro Nacional (LTN), Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) e Títulos Estaduais”, assim como em “Ações e debêntures conversíveis em ações”; b) limite máximo de 20% para “Depósitos a prazo fixo (como os Certificados de Depósitos Bancários/CDB e Recibo de Depósito Bancário/RDB), letras de câmbio, letras imobiliárias e cédulas hipotecárias”, assim como para “Títulos de dívida pública dos municípios, Obrigações da Eletrobrás, Títulos do BNDES, Letras imobiliárias do BNH e da CEF, Títulos da Dívida Agrária”; c) limite de 10% de “Debêntures não conversíveis em ações”; e d) limite máximo de 40% de “Empréstimos e financiamentos aos participantes e imóveis”.

Assim como estabelecido desde 1978, uma série de mecanismos sobre a garantia de diversificação de portfólio, transparência e tomada de decisões sobre investimentos baseada na racionalidade e eficiência – mediante ponderação dos riscos em relação à rentabilidade almejada (minimizando os conflitos de interesses) – são repostos. Por exemplo: a) a diretriz de que as aplicações nas ações de uma única companhia não devem exceder 2% dos recursos nem representar 5% do seu capital votante ou 20% do capital total (Item II, letra a da Resolução BCB n. 794, de 1983); b) a determinação de que as aplicações em títulos de uma mesma instituição financeira ou Estado/Município não poderia ultrapassar 10% dos recursos de cada fundo (Item II, letra d da Resolução BCB n. 794, de 1983).

Por fim, o enfoque no desenvolvimento do mercado de capitais brasileiros tendo os fundos de pensão como vetores deste processo pode ser mensurado também pelo fato de que: a) ao menos 75% das aplicações em “ações, debêntures conversíveis em ações e cotas de fundos de investimento” deveriam ser alocadas em companhias abertas controladas por capitais privados nacionais (Item I, letra b da Resolução BCB n. 794, de 1983); b) é vedado aos fundos de pensão aplicar recursos no exterior (Item VIII, letra c da Resolução BCB n. 794, de 1983).

Mesmo com as determinações das regulações dos investimentos atuando no sentido de moldar uma diversificação das carteiras dos fundos de pensão nos anos de 1980, nesta década “os fundos de pensão chegaram a ter 22% dos seus investimentos em imóveis, em média, e alguns deles direcionaram mais da metade do portfólio para ativos imobiliários” (FIX, 2007, p. 69). A importância desta classe de ativos no período deriva da “parceria” formada entre Estado, o capital privado nacional representado pelos fundos de pensão brasileiros (especialmente os de empresas estatais – Previ, Petros e Valia) e as empresas “transnacionais” como alicerces de novos mecanismos urbanísticos.

Ao se debruçar sobre a aplicação dessa articulação nos casos das Operações Urbanas Faria Lima e Água Espreiada na cidade de São Paulo, FIX (2001) analisa as funções de cada um desses três agentes sob o prisma de que ao Estado cabe a função de normatizar e custear a promoção de reordenações de fragmentos da metrópole, onde os fundos de pensão direcionam seus investimentos para se tornarem proprietários de edifícios de escritórios de alto padrão (denominados “A, duplo A ou triplo A”), que, por sua vez, são alugados por serviços corporativos avançados com estratégia de localização

internacionalizada. Diante disso, FIX (2001, p. 112) alega que “esse arranjo é considerado vantajoso para os fundos, que precisam de rendimentos a longo prazo, e para as empresas, que preferem alugar andares ou edifícios inteiros a imobilizar seu patrimônio, tanto pelas facilidades no deslocamento, como pela possibilidade de ganhos no mercado financeiro”.

Tal modelo representou, portanto, um novo paradigma no financiamento do mercado imobiliário por meio da substituição do agente de crédito pelos fundos de pensão. Enquanto os primeiros se relacionam ao tradicional empréstimo que projeta o recebimento de juros como remuneração pelo seu capital (entendido aqui como fluxo de capital que atua como simples facilitador das atividades econômicas), os segundos tornam-se proprietários e apropriam-se de renda fundiária. Como principal traço distintivo, tem-se que, no investimento feito pelos fundos de pensão, o prédio – enquanto lastro da transação – não é “tratado como um bem de raiz, mas ‘como um negócio’” (FIX, 2007, p. 46-48) cujos ganhos a longo prazo derivam da renda obtida por meio do pagamento do aluguel por parte dos inquilinos e da valorização patrimonial em função da localização do empreendimento.

Dessa forma, na medida em que tanto correspondem às demandas infraestruturais padronizadas dos serviços corporativos avançados com estratégia de localização internacionalizada, quanto se localizam no vetor de expansão do mercado imobiliário (Setor/Quadrante Sudoeste de São Paulo¹²¹), esses empreendimentos são caracterizados como “um bem de alta liquidez, mais facilmente negociável no mercado, aproximando-se das características perseguidas por uma aplicação financeira típica da bolsa de valores – ou seja, rapidamente conversível em dinheiro, sem perder o valor” (FIX, 2007, p. 15). Em outras palavras, esses edifícios de escritórios de alto padrão, que passam a dividir a carteira de investimentos dos fundos de pensão com os dos demais tipos de aplicações (ações, renda fixa, etc.), têm a sua lógica de produção “regida pelos interesses de rentabilidade dos investidores” (FIX, 2001, p. 113-114). É neste sentido que os investimentos de “enormes recursos capitalizados pelos fundos através de milhares de pequenos contribuintes” à megaprojetos ainda se realizavam a partir de seu

¹²¹ A aglomeração recente das sedes dos bancos de investimento nesse mesmo Centro Berrini/Faria Lima (ALVES, 2015) também compõe um quadro empírico mais geral que aponta para o fato de que “dentro dessa área se encontra hoje o mais moderno centro empresarial [...] onde as infraestruturas públicas estão desenvolvidas e as demandas específicas da produção e as demandas gerais de alto poder aquisitivo encontram seu lugar” (SILVEIRA, 2016b, p. 239)

enquadramento “como mais seguros do ponto de vista da rentabilidade financeira” (FIX, 2001, p. 113-114)

3.1.4 - Topologia dos fundos de pensão nos anos de 1980

Como condicionantes da atuação dos fundos de pensão no território brasileiro em seus primeiros anos após a institucionalização provida pela regulação do setor em 1977 e 1978, destacam-se o conjunto de normas que pautaram limites máximos e mínimos para as aplicações dos recursos das entidades fechadas privadas de previdência, conforme as diferentes classes de ativos. Com o objetivo de impulsionar uma ação que se desprendesse do direcionamento inercial de recursos para “empréstimos aos participantes” e “imóveis”, foram estipuladas participações relativas mínimas especialmente para a aplicação em “ações, debêntures e fundos de investimento” e em investimentos em “títulos públicos”.

Como síntese deste conjunto de diretrizes que teve por finalidade moldar a atuação dos fundos de pensão em seus primeiros de atuação formal, identificamos que em 1985 o setor já estava composto por 142 entidades de previdência privada. Portanto, entre o ano já anteriormente analisado de 1976 (precedendo, assim, o ano em que se inicia a normatização do setor) e 1985, há um aumento na ordem de 126 entidades ao longo de menos de uma década.

Conforme demonstrado na Tabela 21, os anos em que mais houve criação de fundos de pensão foram os de 1979 e 1980, com, respectivamente 35 e 24 novas entidades. Esta maior intensidade provavelmente se relaciona aos efeitos do estabelecimento de um quadro completo de regulamentações sobre os critérios para autorização de início de atividades e diretrizes sobre os investimentos ainda em 1978.

Sobre a topologia destes fundos no território brasileiro, vemos junto do intenso crescimento do quantitativo de entidades um aumento também importante do número de cidades-sede destes fundos, saltando de 12 em 1977 para 31 em 1985. Apesar da distribuição do total de fundos de pensão em 1985 envolver um número mais significativo de municípios, as metrópoles do Rio de Janeiro e São Paulo aparecem novamente empatadas com as maiores concentrações de sedes em seus limites administrativos – com ligeiro aumento na dimensão da participação relativa (de cerca de 21% em 1977 para aproximadamente 22% em 1985).

Tabela 21. Brasil: Evolução do número de fundos de pensão (1977-1985)

Ano	Fundos criados	Total
1976	1	16
1977	13	29
1978	4	33
1979	35	68
1980	25	93
1981	14	107
1982	11	118
1983	4	122
1984	5	127
1985	15	142

Fonte: Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).

Sobre estes dois centros de gestão e controle do território que apresentam proeminência na distribuição dos fundos de pensão no Brasil, é importante destacar outros dois aspectos:

a) enquanto Rio de Janeiro parece apresentar uma especialização na divisão do trabalho financeiro nacional expressa pelo maior destaque dos fundos de pensão patrocinados por empresas públicas federais, São Paulo sinaliza um maior destaque para a concentração espacial de fundos de pensão patrocinados por empresas privadas;

Tabela 22. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (1985)

Municípios - Estados	Total	
Rio de Janeiro - RJ	31	21,8%
São Paulo - SP	31	21,8%
Belo Horizonte- MG	11	7,7%
Porto Alegre - RS	8	5,6%
Curitiba - PR	7	4,9%
Florianópolis - SC	3	2,1%
São Bernardo do Campo - SP	3	2,1%
Osasco - SP	2	1,4%
Niterói - RJ	2	1,4%
Vitória - ES	1	0,7%
Aracruz - ES	1	0,7%
Barueri - SP	1	0,7%
Jaguariuna - SP	1	0,7%
Santos - SP	1	0,7%
São José dos Campos - SP	1	0,7%
Sumaré - SP	1	0,7%
Viçosa - MG	1	0,7%
REGIÃO CONCENTRADA	106	74,6%
Fortaleza - CE	4	2,8%
Recife - PE	4	2,8%
Maceió - AL	2	1,4%
Salvador - BA	2	1,4%
Teresina - PI	2	1,4%
Aracaju - SE	1	0,7%
João Pessoa - PB	1	0,7%
São Luís - MA	1	0,7%
Itabuna - BA	1	0,7%
REGIÃO NORDESTE	18	12,7%
Brasília - DF	11	7,7%
Goiânia - GO	2	1,4%
Cuiabá - MT	1	0,7%
REGIÃO CENTRO-OESTE	14	9,9%
Belém - PA	3	2,1%
Manaus - AM	1	0,7%
REGIÃO AMAZÔNIA	4	2,8%
TOTAL	142	100,0%
PARTICIPAÇÃO/TIPO	100,00%	

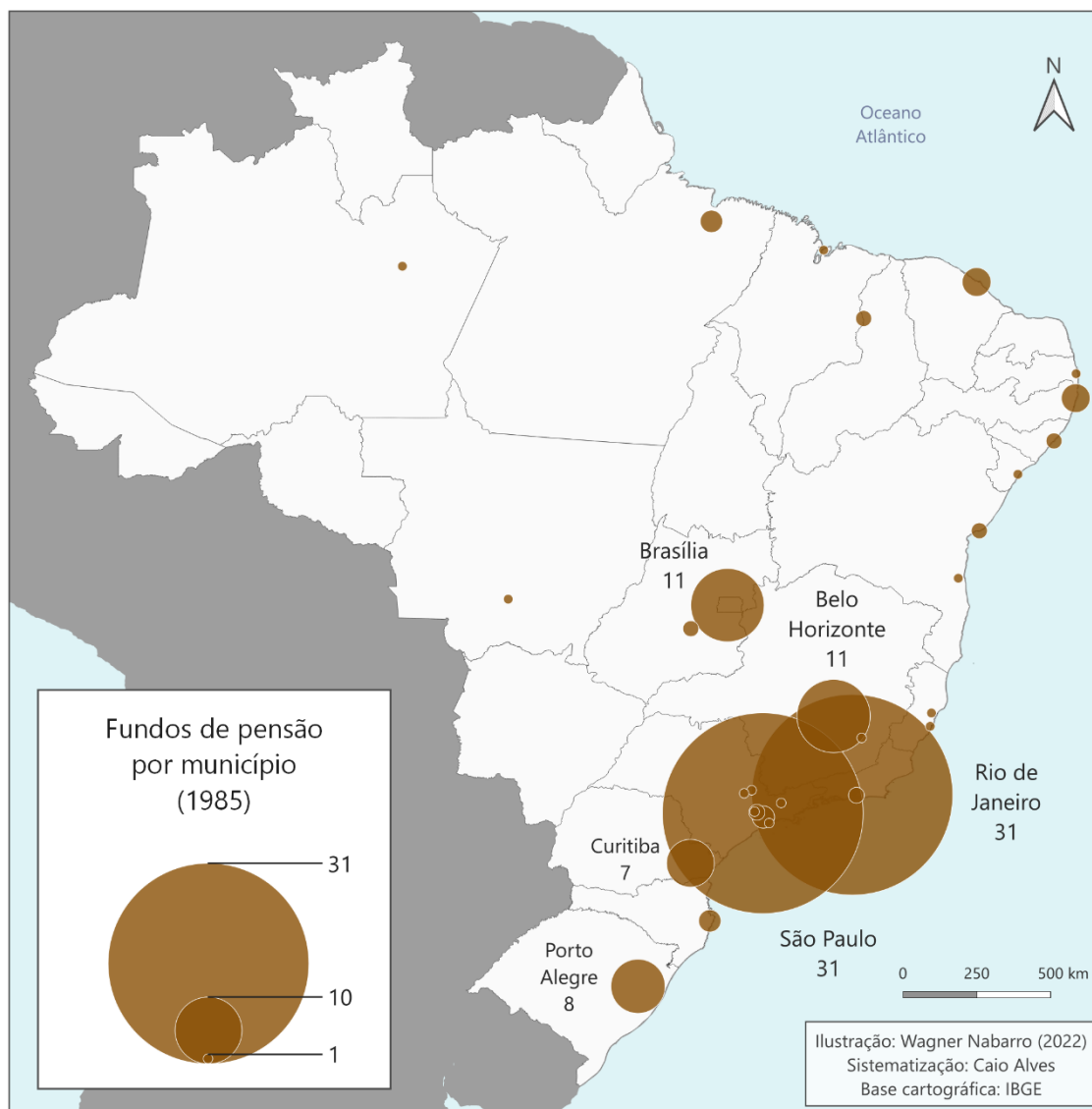
Fonte: Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).

b) a incidência do processo de metropolização¹²² nos levou a considerar não apenas as capitais de São Paulo e Rio de Janeiro, mas também os municípios que compõem suas respectivas regiões metropolitanas. Nestes termos, a de São Paulo (representada também por São Bernardo do Campo, Osasco e Barueri) indica sua proeminência ao deter 26% destes agentes enquanto a do Rio de Janeiro (representada também por Niterói) aglomera 23% destes.

Ao considerarmos a hierarquia da rede urbana a partir da topologia dos fundos de pensão, os outros três níveis de cidades já compõem importantes distinções em relação à constituição do setor em 1977. Se antes este patamar era composto apenas por Belo Horizonte e Porto Alegre, agora passa a ter a presença de Brasília e Curitiba além destas metrópoles. Por um lado, registra-se uma perda de participação relativa de Porto Alegre e Belo Horizonte, embora concentrem espacialmente ainda mais de 5% dos fundos de pensão em seus tecidos urbanos, e a capital do Rio Grande do Sul se destaque ainda por ter a maior aglomeração de entidades fechadas de previdência privada patrocinadas por empresas públicas estaduais. Por outro lado, Brasília e Curitiba aumentam sua participação relativa quanto à presença de sedes de fundos de pensão no território nacional: enquanto a capital federal alcança quase 8% do total de agentes, especialmente baseada em fundos patrocinados por empresas públicas federais, a capital do Paraná corresponde à cerca de 5%.

¹²² Este processo de metropolização pode ser caracterizado pelo movimento concomitante de concentração e dispersão de atividades produtivas de acordo com a natureza da ação de cada tipo de agente (TÖRNQVIST, 1968; SASSEN, 1991). A *concentração* se refere à aglomeração de atividades intensivas em técnica, ciência e informação cuja função principal é a tomada de decisão estratégica, por meio de contatos face a face, sobre montantes elevados de recursos. Já a *dispersão* se relaciona ao espraiamento de atividades produtivas que operam por procedimentos padrões passíveis de serem rotinizados a partir da assimilação de ordens e comandos emanados pelas metrópoles. Segundo Lencioni (2008, p. 19), “na metrópole contemporânea se realizam movimentos de concentração e de centralização sócio-espaciais (do capital e territorial), nos quais a concentração tende a relacionar com o homogêneo e o repetitivo, enquanto que à centralização ao disperso e heterogêneo” (LENCIONI, 2008, p. 19). Para Milton Santos ([1993] 2009, p. 100), “as novas formas de um trabalho intelectual mais sofisticado, de que dependem a concepção e o controle da produção, são, também, concentrados, ainda que outras formas de trabalho intelectual, cada vez mais numerosas, ligadas ao processo direto da produção mas também à sua circulação, sejam objeto de dispersão geográfica, atribuindo novas funções às cidades de todos os tamanhos”. Neste processo, verificase um espraiamento das funções metropolitanas para além dos limites administrativos do município polarizador. Torna-se necessária a consideração das extensas malhas urbanas que caracterizam as regiões metropolitanas por meio de contiguidades e conurbações entre os municípios que a compõem.

Mapa 10. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (1985)



Fonte: Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC)

Já o terceiro nível de municípios com sedes de fundos de pensão no território brasileiro em 1985 é composto por aqueles centros de comando e controle que possuem entre 2 e 4 sedes destas instituições, correspondendo, assim, à respectivamente 1,5% e 3% do total. Pode-se subdividir a composição deste patamar em dois grupos: 1. Um composto por metrópoles que já possuíam sedes de fundos de pensão em 1977, porém registraram um acréscimo neste quantitativo em 1985. Neste critério, destaca-se a região Nordeste com quatro das cinco metrópoles contempladas: Recife, Fortaleza, Florianópolis, Maceió e Salvador (foram de apenas uma sede para, respectivamente,

quatro, quatro, três, dois e dois); e 2. O outro subgrupo é composto por municípios que pela primeira vez figuram entre aqueles com sedes de fundos de pensão em seus limites administrativos. De forma mais dispersa, cada um deles representa uma diferente região do país: Belém como capital do Pará tem a presença de três dos fundos da região Amazônia; Teresina enquanto capital do Piauí detém duas instituições e sinaliza a maior abrangência destes agentes na região Nordeste; e Goiânia, capital de Goiás, também indica uma atuação do setor para além de Brasília na região Centro-Oeste.

O último nível de cidades que formata a hierarquia da rede urbana nacional pelo critério da distribuição das sedes dos fundos de pensão no território é composto por quatorze municípios que possuem apenas um destes fixos geográficos em seu tecido urbano. A maior parte deles (oito de quatorze) está presente na região Concentrada do país, onde se localizam em cidades médias além da exceção representada pela capital do Espírito Santo (Vitória): no estado de São Paulo destacam-se Jaguariúna, Santos, São José dos Campos e Sumaré; em Minas Gerais o município de Viçosa e no Espírito Santo o de Aracruz. Fora da região Concentrada do país, a incidência de apenas uma sede de pensão em alguns municípios tem outro padrão: contempla especialmente capitais estaduais. Enquanto o caso de Itabuna na Bahia é a única exceção, são contempladas com este parâmetro as capitais dos estados de Sergipe (Aracaju), Paraíba (João Pessoa), Maranhão (São Luís) e Bahia (Salvador). Somam-se ainda na região Centro-Oeste a capital do Mato Grosso (Cuiabá) e na região Amazônia a capital do Amazonas (Manaus).

Ao tratarmos da dimensão regional, vemos que a região Concentrada tanto apresenta um crescimento do número de cidades-sede entre 1977 e 1985 (de seis para 17) quanto contempla as duas metrópoles com maior aglomeração dos fixos geográficos aqui analisados (São Paulo e Rio de Janeiro) – em processo que a consolida com cerca de $\frac{3}{4}$ das sedes dos fundos de pensão no país. Em paralelo a este fenômeno – embora a região Nordeste do país também repercuta um aumento de cidades-sede (de cinco para nove cidades-sede entre 1977 e 1985) –, a participação relativa da região como um todo se reduz de cerca de 21% para 13%. Este dado tem como contraparte outros dois aspectos da distribuição dos fundos de pensão em sua dimensão regional: a) a crescente participação da região Centro-Oeste do país (de 7% para quase 10%), especialmente

derivada do destaque para Brasília; b) a presença da região Amazônia¹²³ a partir das sedes em Belém e Manaus, de modo que todas as regiões do país passam a estar representadas na topologia dos fundos de pensão – ainda de que modo desigual.

Esta caracterização da topologia do setor em 1985 é preenchida pelos conteúdos de sua composição conforme os setores econômicos das empresas patrocinadoras dos fundos de pensão para o mesmo ano. Em uma perspectiva processual e histórica nestes anos iniciais de adaptação, consolidação e impulso às atividades das entidades fechadas de previdência privada a partir do conjunto de normas que as regulamentaram, vemos que a hierarquia de importância dos setores segue a mesma entre 1977 e 1985, porém com um maior equilíbrio entre a participação relativa de cada um deles: enquanto os setores industrial e financeiro apresentam uma redução da importância relativa de 5% cada (passando, respectivamente, de 45% para 40% e de 38% para 33%), o setor de serviços evidencia um crescimento de sua participação relativa na ordem de 10% (de 17% para 27%). Desse modo, os três setores passam a ter representações na faixa aproximada dos 30% e 40%¹²⁴ - conforme observa-se na Tabela n. 23.

Tabela 23. Brasil: Fundos de pensão por setor de empresa patrocinadora (1985)

Setor	Qtidade.	%
Financeiro	42	32,8
Industrial	51	39,8
Serviço	35	27,3
Total	128	100

Fonte: Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).

Importante ressaltar que embora os setores industrial e financeiro tenham apresentado perda de participação relativa quando analisado o conjunto da composição

¹²³ Conforme regionalização proposta por Santos e Silveira (2001, p. 272), “a Amazônia, definida grosseiramente pelos estados de Pará, Amapá, Roraima, Amazonas, Acre e Rondônia, é uma região de rarefações demográficas herdadas e baixas densidades técnicas. No passado, desenvolveu-se um povoamento que levava à concentração porque a agricultura era limitada em capital, técnica e escopo. Essa região foi também a última a ampliar sua mecanização, tanto na produção econômica quanto no próprio território”.

¹²⁴ Tal proporção reflete os dados completos identificados para 128 dos 142 fundos de pensão em atividade no país conforme registro do CadPrevi. Para as outras quatorze entidades, não foi possível encontrar informações complementares que indicassem o setor da empresa patrocinadora.

dos fundos de pensão a partir do ramo de atuação da empresa patrocinadora, tais vertentes também passaram por aumento significativo do número de entidades em termos absolutos. Neste critério, o crescimento dos setores industrial, financeiro e de serviços entre os anos de 1977 e 1985 foi da ordem de, respectivamente, 38 (de treze para 51), 31 (de onze para 42) e 30 entidades (de cinco para 35).

Possivelmente pelo fato dos fundos de pensão criados e consolidados neste momento inicial do desenvolvimento do setor serem principalmente aqueles patrocinados por empresas estatais, destacam-se entre as empresas patrocinadoras dos três setores aquelas com maior protagonismo e dependência estatal devido as suas barreiras de entrada estruturais.

No caso do setor industrial, há maior proeminência, portanto, da indústria de base e pesada que provê insumos e, assim, geram efeitos em cadeia para outras atividades econômicas. Assim, entre 1977 e 1985 há a criação de onze fundos de pensão patrocinados por empresas de geração e distribuição de energia, cujas sedes se dispõem de maneira dispersa no território entre dez diferentes municípios: Rio de Janeiro (Eletros e Nucleos), Niteroi (Brasiletros), Brasília (Faceb), Florianópolis (Elos), São Paulo (Funcesp), Porto Alegre (Eletroceee), Goiânia (Eletra), Fortaleza (Faelce) e Recife (Celpos) e Teresina (Facepi). Há importante participação também dos setores petroquímico e siderúrgico, neste caso com sedes mais concentradas na região Concentrada. O primeiro pela criação da Ultraprev (São Paulo), Petros (Rio de Janeiro) e Comshell (Rio de Janeiro) e o segundo por meio do início das atividades da Mannesmann (Belo Horizonte), Femco (Santos) e CBS (da Companhia Siderúrgica Nacional em São Paulo).

Já quando analisamos os fundos de pensão patrocinados por instituições financeiras, identificamos elementos que permitem considerar lógicas locais distintas, conforme o enquadramento da entidade na divisão do trabalho do setor: a) os fundos de pensão com patrocínio estadual público apresentam topologia dispersa pelo território, compreendendo ao menos onze cidades-sede: Fortaleza (CAPEB), Vitória (Banases), Cuiabá (Centrus), Belo Horizonte (Libertas), Porto Alegre (Banrisul), Aracaju (SERGUS), Rio de Janeiro (Banerj), Curitiba (PARSE), Belém (CAFBEF) e Brasília (REGIUS); b) as entidades fechadas de previdência privada com patrocínio de instituições financeiras públicas federais indicam maior incidência no Rio de Janeiro

(Fapes do BNDES, Previ do Banco do Brasil, Cifrao da Casa da Moeda e o FUCAP) e em Brasília (Centrus do Banco Central do Brasil); e por fim c) os fundos de pensão com patrocínio de instituições financeiras privadas apresentam maior concentração espacial em São Paulo; como é o caso do Sanprev do Santander, do fundo Itau Unibanco, e do Multibra do HSBC.

No que se refere aos fundos de pensão patrocinados por entidades do setor dos serviços, se destacam: a) os do ramo de transportes e logística, como o Refer, Portus, Infracprev da INFRAERO e Aerus da Varig com sede no Rio de Janeiro, Futuraprev e Aeros da VARIG em São Paulo, Derminas em Belo Horizonte e GEIPREV em Brasília; b) os de companhias de abastecimento de água e saneamento de esgoto como o Cibrius da CONAB em Brasília, o Corsan em Porto Alegre, o Fusan em Curitiba e o Prece no Rio de Janeiro; c) os de instituições como universidades e institutos, como o Sias do IBGE e o Fioprev da Fiocruz no Rio de Janeiro, o FAPA do IAPAR em Curitiba, o Fioprev e o Agros da Universidade Federal de Viçosa; d) os de telecomunicações como o Prevdta e o Telos no Rio de Janeiro e o FBRTPREV em Brasília.

Tal quadro geral faz com que, já no ano de 1985, nove dos dez atuais (2022) maiores fundos de pensão em ativos investidos do país já estivessem em operação. Além dos já comentados Real Grandeza, Forluz, Valia, Funcef e Sistel – que já operavam em 1977 –, constam também quatro novas entidades. Duas delas pertencem ao setor industrial: a) PETROS da Petrobrás, com sede no Rio de Janeiro e a FUNCESP da CESP, CPFL e Eletropaulo sediado em São Paulo – ambas criadas em 1979. Os outros dois fundos pertencem ao setor financeiro: ITAU UNIBANCO criado em São Paulo em 1979 e o PREVI do Banco do Brasil com registro enquanto tal a partir de 1980 no Rio de Janeiro.

A segunda metade da década de 1980 é marcada pela continuidade da implementação de medidas que apontam para o objetivo de desenvolver o mercado de capitais no país e, assim, constituir uma poupança interna capaz de lastrear financiamentos de mais longo prazo articulados às diretrizes governamentais de desenvolvimento. Entre tais objetivos, o impulsionamento da oferta de capital para

setores produtivos como a indústria nacional de base justificou a criação, em 1986, do Fundo Nacional de Desenvolvimento¹²⁵ (FND).

Já nas normas que criam e regulamentam¹²⁶ o FND em julho e novembro de 1986 há a identificação das fontes dos recursos mobilizados a partir da venda de suas quotas no valor unitário de Cz\$ 10,00 (dez cruzados); quais sejam: a) empréstimo compulsório de 28% do valor do consumo de gasolina e álcool carburante; b) empréstimo compulsório variando de 10% a 30% sobre a venda de automóveis de passeio e utilitários; c) aplicação de 30% das reservas técnicas dos fundos de pensão das estatais na aquisição de Obrigações do FND com prazo de dez anos.

Conforme matéria assinada por José Roberto Veiga Cabral e veiculada na edição de maio de 1987 da Revista Conjuntura Econômica (publicada pela Fundação Getúlio Vargas), a aquisição de participação acionária, a concessão de empréstimos ou repasses para o BNDES, FINEP e Banco do Brasil constituíam as três formas pelas qual projetava-se que o Fundo de Desenvolvimento Nacional alcançasse seu objetivo de fomentar o desenvolvimento nacional.

Conforme indicado pela Tabela n. 24, para o ano de 1987 estimava-se em Cz\$ 120 bilhões o montante de recursos a serem direcionados pelo FND conforme uma distribuição que priorizasse: a ampliação da capacidade produtiva dos setores siderúrgico e energético (25% do total cada um), o financiamento de atividades industriais privadas de insumos, bens de capital e tecnologia de ponta até os bens de consumo (16% dos recursos), o desenvolvimento infraestrutural que superasse importantes pontos de estrangulamento (15%), a modernização dos complexos agroindustriais (10%), além do financiamento da indústria estatal de base, do desenvolvimento tecnológico e de bancos regionais como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco da Amazônia (BASA)- respectivamente 5%, 3% e 1%.

Estabelecidas em 1986, a operacionalização estratégica dos fundos de pensão em projetos de desenvolvimento se verifica no caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) não apenas pelo enquadramento destes agentes como articuladores-chave deste

¹²⁵ Decreto-lei n. 2.288, de 23 de julho de 1986.

¹²⁶ Lei n. 93.538, de 6 de novembro de 1986.

arranjo político-administrativo, mas também pelo dado de que transcorridos nove meses de sua criação aproximadamente 50% dos Cz\$ 57 bilhões de recursos arrecadados (equivalente a cerca de Cz\$ 28 bilhões) provinham das aplicações compulsórias das entidades fechadas de previdência privada.

Tabela 24. Brasil: Estimativa de aplicações do Fundo Nacional de Desenvolvimento (1987)

	Valor (Cz\$ bilhões)	%	Objetivos
Siderurgia	30	25%	Ampliação de capacidade produtiva direcionado à demanda interna e externa. Refinanciamento a longo prazo de dívida de curto prazo em moeda estrangeira
Energia elétrica	30	25%	Expansão de capacidade de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica
Desenvolvimento industrial	19,5	16%	Financiar programas do BNDES para produção privada de insumos básicos, bens de capital, tecnologia de ponta e bens de consumo
Transporte e infraestrutura	18	15%	Desfazer pontos de estrangulamento infraestruturais
Agroindústria	12	10%	Modernização de complexos agroindustriais e estruturas de armazenamento
Outros	6	5%	Financiamento de indústria estatal de base
Tecnologia	3	3%	Financiar projetos do FINEP para desenvolvimento tecnológico
Bancos de desenvolvimento regionais	1,5	1%	Capitalização do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Bando da Amazônia (BASA)

Fonte: Decreto-lei n. 2.288, de 23 de julho de 1986; Decreto n. 93.538, de 6 de novembro de 1986; Cabral, José Roberto Veiga. Revista Conjuntura Econômica, maio de 1987.

Tal previsão de aplicação de recursos das entidades fechadas de previdência privada foi consolidada por nova regulação que redefiniu os parâmetros de investimentos do setor em 1987¹²⁷. Conforme observado no Quadro 4, o comprometimento de 30% das

¹²⁷ Resolução BCB n. 1.362, de 30 de julho de 1987.

reservas dos fundos de pensão com Obrigações de dez anos do Fundo Nacional de Desenvolvimento é ratificado pela Resolução específica que trata das aplicações do setor. Além disso, é estabelecido o mínimo de 25% de ações de emissões de companhias abertas, e o máximo de 17% e 20% para, respectivamente, empréstimos/financiamentos aos participantes e imóveis.

Quadro 4. Brasil: Diretrizes para aplicações de entidades de previdência privada (1987)

Tipo de ativos	Limite
Obrigações com prazo de dez anos do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND)	mín. 30%
Ações de emissão de companhias abertas	mín. 25%
Empréstimos e/ou financiamentos aos participantes	máx. 17%
Imóveis	máx. 20%

Fonte: Resolução BCB n. 1.362, de 30 de julho de 1987.

Cabe destacar que esta norma trabalha com uma diferenciação de classificação entre os fundos de pensão patrocinados por empresas públicas e os demais, porém a única distinção significativa quanto às faixas de aplicações é que, para o caso dos demais fundos de pensão, os 30% a serem canalizados para o Fundo Nacional de Desenvolvimento também pode ser composto por Títulos da Dívida Pública Federal, Títulos da Dívida Pública Estadual, Títulos de emissão (ou coobrigação de bancos de desenvolvimento), Títulos da dívida agrária, Cédulas hipotecárias e Letras hipotecárias. Já no caso dos fundos de pensão patrocinados por empresas públicas, os 30% de seus reservas devem ser integralmente destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento, sendo os ativos que vão dos Títulos da Dívida Pública Federal até as Letras hipotecárias classificados como remanescentes e para os quais não são previstos limites mínimos.

Pode-se inferir, portanto, uma consolidação e refinamento das iniciativas estatais no sentido de posicionar estrategicamente os fundos de pensão enquanto vetores da formação e direcionamento de capital de longo prazo para a capitalização, financiamento e empréstimos à setores produtivos identificados como prioritários ao desenvolvimento nacional. Seja por meio da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) – e da consequente compulsoriedade de destinação de 30% das reservas dos fundos como fonte central de recursos –, seja pela elevação dos limites mínimos canalizados pelos setor para

ações de companhias abertas, associado à redução do teto máximo para aplicação em empréstimos aos participantes e imóveis.

3.1.5 - Processo constituinte e eleições diretas: previdência entre o desenvolvimentismo e o neoliberalismo

Ao final da década de 1980 e início da década de 1990, a estruturação da previdência social e privada reflete as contradições e tensionamentos sociais e políticos pelos quais passa o país. De um lado, há forças convergentes que no campo progressista tiveram represadas suas pautas e reivindicações pela redistribuição de renda e democratização tanto do acesso a serviços básicos quanto da participação na política institucional do país ao longo do regime autoritário de duas décadas. Por outro, já havia a constituição de um campo alinhado às crescentes ideias neoliberais do período, centradas sobretudo na abertura comercial dos países a partir da liberalização e desregulamentação econômica, assim como da privatização, com a perspectiva de que os atratividade aos fluxos de capitais privados estrangeiros garantiria a oferta de financiamento a longo prazo que a economia brasileira demandava.

Neste contexto, o acúmulo de insatisfação popular com a ditadura civil-militar foi composto pela junção dos efeitos dos altos índices inflacionários com a impossibilidade do regime político fechado expressar um conjunto de experiências, pautas e agendas políticas gestadas no interior da sociedade civil em crescente organização. Diante de um cotidiano impactado pela instabilidade econômica, pela perda do poder de compra possibilitado pelo salário dos trabalhadores e pela crescente organização política de setores da sociedade civil organizada, a superação da Constituição aprovada pelo regime autoritário em 1967 por uma nova Carta Magna em 1988 teve caráter transversalmente progressivo.

Este processo constituinte engendrado durante o governo de José Sarney culminou na aprovação da denominada Constituição Cidadã de 1988. Assim chamada por referendar como direitos de cidadania e obrigação do Estado o acesso pela população aos serviços públicos fundamentais entre os quais estão os de seguridade social como um todo e mais especificamente os previdenciários. Já em seu Art. 1º, a Carta Magna apresenta a República Federativa do Brasil por meio de sua caracterização enquanto Estado democrático de direito cujos fundamentos residem na soberania, cidadania, dignidade da

pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e, por fim, pluralismo político.

Como efeito de uma correlação de forças que apontava a pujança do campo democrático, a Constituição aprovada no último ano em que o país foi governado por uma chapa eleita indiretamente por meio de Colégio Eleitoral (embora presidido por um civil que, após 21 anos de presidentes militares, alçou ao posto pelo fato de ter sido eleito vice de Tancredo Neves – falecido antes de tomar posse) teve por base a realidade de escassez, pobreza aguda e intensa desigualdade social brasileira.

A partir deste quadro e da inspiração da social-democracia europeia, se constitucionaliza a dimensão social a ser operada pelo Estado brasileiro concomitantemente como mecanismo de proteção social, instrumento de desenvolvimento e estrutura de superação da extrema desigualdade de renda no país. Para tanto, foram estabelecidos mecanismos constitucionais em que o Estado mobilizaria ao mesmo tempo a dimensão da oferta (ao se constituir em vetor de desenvolvimento por meio de investimento público) e a esfera da demanda por consumo (ao se projetar como agente de redistribuição de renda).

No caso da seguridade social, sua previsão constitucional foi firmada por um capítulo próprio (II) do Título VIII denominado de “Da ordem social”. Precedida apenas pelo Capítulo I relativo à “Disposição geral” que indica o “primado do trabalho” como base e o “bem-estar e justiça sociais” como objetivos da constitucionalização da esfera social (Art. 193), a seguridade social é caracterizada por meio da definição da saúde, da previdência e da assistência social como direitos de cidadania garantidos pelos poderes públicos e, assim, premidos, entre outras coisas, pela “universalidade da cobertura e do atendimento”, pela uniformidade, equivalência e irredutibilidade do valor dos benefícios e serviços, equidade na forma de custeio e “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa” (Art. 194).

Para garantir a elevada cobertura dos benefícios e a operacionalização, em termos de contabilidade pública, da seguridade enquanto instrumento de desenvolvimento e mecanismo de proteção social conforme pactuado pela Constituição Cidadã de 1988, esta Carta Magna referendou a estrutura de custeio tripartite composta pelo trabalhador, pelas empresas empregadoras e pelo Estado.

Conforme estipula o Art. 195, a seguridade teria seus alicerces em uma estrutura de financiamento composto direta e indiretamente por toda sociedade. Como parte dos esforços de viabilização das contribuições indiretas, já em dezembro de 1988 foi criado o imposto social denominado de Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL)¹²⁸ e composto pela cobrança junto às pessoas jurídicas da alíquota de 8% sobre o valor do resultado do exercício antes da provisão de imposto de renda, de modo que os recursos obtidos deveriam ter como destinação o financiamento da seguridade social.

Poucos anos depois, a aprovação de uma nova “Lei Orgânica da Seguridade Social”¹²⁹ em 1991 retomou os princípios norteadores da seguridade indicados já em 1988 para detalhar as três fontes e mecanismos de custeio dos serviços que abrangem a saúde, a previdência e a assistência social.

Em primeiro lugar, à União cabe a contribuição a partir de impostos recolhidos do conjunto da sociedade e direcionados à Seguridade Social mediante definições de Lei Orçamentária Anual, tendo também a incumbência de corrigir insuficiências decorrentes do pagamento de benefícios da previdência social (Capítulo II). Além da já estabelecida CSLL e do direcionamento de recursos do PIS-PASEP como fontes de custeio indireto da seguridade que se somavam às contribuições dos empregadores e dos trabalhadores para compor a provisão constituições de financiamento tripartite, foi criado em 1991 mais um imposto social: a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)¹³⁰. Caracterizada como uma contribuição social na magnitude de 2% do faturamento mensal das empresas, este imposto completou o engendrar de um aparato tributário dedicado a cumprir a participação do Estado com o custeio tripartite da seguridade social – conforme estabelecido pela Constituição de 1988.

Em segundo lugar, ao trabalhador corresponde tanto a contribuição indireta por meio do pagamento de impostos diversificados quanto direta via aplicação de alíquota sobre o salário, em magnitude que varia também entre 8% e 11% dos rendimentos (Capítulo III). Por fim, em terceiro lugar as empresas participam do custeio com 20%

¹²⁸ Lei n. 7.689, de 15 de dezembro de 1988.

¹²⁹ Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991.

¹³⁰ Lei complementar n. 70, de 30 de dezembro de 1991.

sobre o total das remunerações, com cobrança adicional (de 1% a 5%) para agentes de ramos produtivos que apresentem riscos ao trabalhador.

Em termos de cobertura da previdência social, já na Constituição de 1988 (Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo II - Da Seguridade Social, Seção I – Da Previdência Social) foram estipulados, entre outros, os campos de: a) eventos de doença, invalidez, acidentes de trabalho, velhice e reclusão; b) proteção à maternidade; c) desemprego involuntário; d) pensão (Art. 201). Além disso, foram já estabelecidos os critérios para: a) o cálculo do valor do benefício de aposentadoria por meio da média dos 36 últimos salários de contribuição; b) para a idade mínima de 65 anos para o homem e 60 para a mulher para aposentadoria por idade (Art. 202); e c) para a aposentadoria por tempo mínimo de trabalho após 35 anos de trabalho para o homem e após 30 anos para a mulher (Art. 201).

Em 1991, outra norma¹³¹ complementa a regulação dos atributos e planos de benefícios da previdência social, de forma que esses cumpram a finalidade de assegurar recursos para manutenção própria e da família daquele que, tendo cumprido os períodos de carência enquanto contribuinte, se encontre em inatividade.

Operado agora pelo Instituto Nacional do Seguro Social, constituído como autarquia a partir da fusão em 1990¹³² entre o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), e subordinado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) tem uma reafirmação e complementação das diretrizes constitucionais sobre, por exemplo: a) a tipificação das aposentadorias (por invalidez, idade, tempo de contribuição e especial), auxílios (doença e acidente) e salários (família, maternidade); b) o cálculo para cada modalidade de benefício (em geral, tendo como base a média dos maiores salários recebidos em relação à 80% de todo o período contributivo); c) a fixação em 65 anos para homem e 60 para mulher como parâmetro para aposentadoria por idade (reduzida para, respectivamente 60 e 55 para trabalhadores

¹³¹ Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.

¹³² Decreto n. 99.250, de 27 de junho de 1990.

rurais); e d) o período de 35 anos para o homem e 30 para mulher como referência para a aposentadoria por tempo de serviço.

Assim constituído a partir do regime de repartição simples e filiação obrigatória calcado na solidariedade intergeracional, os benefícios previdenciários e assistenciais que transferem renda e formam demanda via Regime Geral de Previdência Social (RGPS) se somam aos investimentos públicos em serviços universais que geram empregos diretos (como os de saúde) como vetores de desenvolvimento assentados no princípio de que “o gasto público é receita do setor privado” (ROSSI, DWECK, ARANTES, 2018, p. 18). Portanto, na medida em que se realiza enquanto mecanismo de proteção social, a seguridade social também se projeta enquanto instrumento de desenvolvimento.

Contudo, desde a constitucionalização dos benefícios previdenciários públicos assegurados pelo Estado, tem-se a conformação de um campo de recorte liberal, com peso significativo no debate público e influência importante na correlação de forças políticas contrárias ao enquadramento dado pela seguridade social na Constituição Cidadã. Assim, já no contexto da promulgação da Carta Magna a tese do “país ingovernável” diante do que se entendia como excessivos gastos públicos que comprometeriam o orçamento com a dimensão social foi difundida e capitaneada pelo então presidente José Sarney (FAGNANI, 2018, p. 71). De forma cíclica ao longo das décadas seguintes, esse discurso tem atuado na justificativa da aprovação de reformas que limitam tanto o acesso quanto o valor dos benefícios da previdência social enquanto estimula a adesão à previdência privada.

A própria realização das eleições diretas após 25 anos em que o golpe de 1964 foi consumado e instaurou um regime autoritário no país refletiu o forte tensionamento do debate público, fruto da emergência de amplo e variado espectro político composto por organizações de distintas tradições históricas e diferentes adesões a doutrinas econômicas e programáticas. Se antes a organização partidária estava rigidamente restringida pela ditadura, nas eleições de 1989 foram registrados 22 candidatos à presidência do país.

Emblemático de uma conjuntura política eivada de vivacidade, contradições e conflitos, os dois candidatos que foram ao segundo turno apresentavam críticas à Constituição de 1988 a partir de duas matizes antagônicas; não sendo, portanto, os mais diretamente representativos naquele momento da plataforma social-democrata que a inspirou.

Luiz Inácio Lula da Silva, o segundo mais bem votado no primeiro turno das eleições de 1989, havia sido deputado constituinte pelo Partido dos Trabalhadores e, enquanto tal, sintetizou a posição de sua organização sobre o texto final da Carta Magna em discurso proferido em 22 de setembro de 1988. Na ocasião, Lula ressaltou os esforços e comprometimento colaborativo do PT com a Assembleia Constituinte, inclusive ressaltando que com apenas 16 dos 559 congressistas o partido foi responsável pela elaboração de um projeto integral de nova Constituição. Contudo, a bancada (composta, além de Lula, por importantes dirigentes como Florestan Fernandes, José Genoíno, Olívio Dutra, Plínio de Arruda Sampaio, Paulo Paim e Luiz Gushiken – este último futuro protagonista da inserção sindical na disputa pela participação na gestão dos fundos de pensão) deliberou pelo voto contrário ao texto da Constituição embora o assinasse.

Como justificativa para tal posicionamento, o congressista apresentou um balanço segundo o qual reconhece os avanços na ordem social, mas identifica como aquém as conquistas relativas tanto aos direitos do trabalhador sobre a jornada de trabalho, férias, horas extras e estabilidade, mas também no que se refere à questão mais estrutural da questão agrária e da propriedade como um todo no país. Alinhado às pautas tanto do emergente movimento sindical – que refletiam as demandas de trabalhadores vinculados à modernização industrial e bancária do país – quanto do movimento social que, associado às Comunidades Eclesiais de Base e da Pastoral da Terra, repõem reivindicações históricas e transversais à formação socioespacial brasileira sintetizadas pela reforma agrária, Lula verbaliza que “não basta, efetivamente, democratizar um povo nas questões sociais, mas é preciso democratizar nas questões econômicas”. De qualquer forma, reitera que reconhece os avanços expressos pela Constituinte e não compactua com os setores que tentavam “passar a ideia de que, a partir da promulgação da Constituição, este país iria explodir, este país não iria ter jeito, tal a quantidade de conquistas que a classe trabalhadora havia alcançado”.

Na outra ponta do espectro político, Fernando Collor de Mello compunha o setor que identificava os investimentos públicos como principal problemática a ser enfrentada por meio de privatizações, liberalização e desregulamentação econômica. Alinhado a crescente psicofera composta pela expansão do discurso neoliberal, Collor esteve governador do estado de Alagoas durante a Assembleia Nacional Constituinte e projetou seu nome como liderança contrária aos serviços públicos ao vincular genericamente o setor à figura de “marajás”.

Com discurso que estabelecia um condicionamento de maiores volumes de capitais privados nacionais e estrangeiros à redução do tamanho e participação do estado na economia, Collor parecia partir de uma premissa inversa aquela operacionalizada pela Constituição de 1988, segundo a qual as garantias orçamentárias destinadas à dimensão social impulsionariam o circuito virtuoso de empregos, renda, formação de demanda e desenvolvimento nacional. Em vez disso, baseava-se pela premissa de que um ajuste fiscal pautado pela austeridade e racionalização administrativa tornariam atrativo o ambiente de investimentos aos capitais privados no país.

3.2 - De Collor à FHC: os fundos de pensão sob o neoliberalismo

Vitorioso nas eleições de 1989, Collor sistematizou e intensificou o processo de privatizações no país iniciado por José Sarney e que se estendeu ao longo da década de 1990 tanto no governo interino de Itamar Franco (1992-1995) – que o sucedeu após o seu impeachment – quanto nos dois governos consecutivos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Já em 1990, o Programa Nacional de Desestatização (PND) é estabelecido inicialmente por meio de Medida Provisória¹³³ no mês de março e, em seguida, pela transformação de suas diretrizes em Lei¹³⁴ ainda em abril.

Segundo tais conteúdos normativos, os objetivos almejados pelo PND partem da reordenação da posição estratégica do Estado na economia, expressa substancialmente pela transferência de atividades exploradas pelo setor público para a iniciativa privada, para alcançar as perspectivas projetadas de redução da dívida pública, de dinamização de investimentos e da competitividade das atividades nos setores privatizados e, por fim, fortalecer o mercado de capitais pelo incremento da oferta de produtos e instrumentos financeiros pelos quais as operações se viabilizariam – consubstanciando, assim, o que foi caracterizado na regulação como “democratização da propriedade do capital das empresas”.

Já as formas operacionais previstas pelas quais transcorreriam os projetos de privatização contemplam a alienação de participação societária, a abertura de capital, o

¹³³ Medida Provisória n. 155, de 15 de março de 1990.

¹³⁴ Lei n. 8.031, de abril de 1990.

aumento de capital com renúncia ou cessão de direitos de subscrição, a transformação/incorporação/fusão ou cisão, a alienação de bens ou instalações e, por fim, a dissolução de empresas ou desativação parcial de seus empreendimentos. Tais procedimentos deveriam ocorrer, também conforme a norma em questão, mediante a coordenação exercida pela denominada Comissão Diretora com membros nomeados pelo presidente e aprovados pelo Congresso Nacional. Entre suas funções estariam a de propor as empresas a serem incluídas no PND, elaborar um cronograma do programa, coordenar, supervisionar e fiscalizar o PND e propor uma instituição pública para ser gestora do Fundo Nacional de Desestatização.

Enquanto o BNDES foi designado como gestor dos processos de privatização, o Fundo Nacional de Desestatização passaria a deter a titularidade das ações até então concentradas pela União das empresas incluídas no PND. O andamento das privatizações dependeria a partir de então da abertura de licitação para duas firmas de consultoria atuarem quanto a avaliação da empresa, a recomendação de preço mínimo de venda, a indicação de possíveis entraves à venda assim como suas soluções, além da identificação de potenciais investidores e da forma da venda. Paralelamente, uma auditoria deveria acompanhar todas as etapas do processo e emitir relatório.

No sentido de garantir a exequibilidade ao Programa Nacional de Desestatização, um conjunto de normas complementares foram aprovadas neste início da década de 1990. Aqui destacaremos duas delas que se vinculam mais diretamente a como a intensificação da agenda de privatizações deu nova forma e direcionamento aos objetivos já antigos de desenvolvimento do mercado de capitais no Brasil e de instrumentalização dos fundos de pensão como agentes estratégicos deste processo.

Em primeiro lugar, a Lei 8.018, de abril de 1990 criou os chamados Certificados de Privatização enquanto títulos de emissão do Tesouro Nacional com caráter nominativo, não negociável e sem data de resgate, sendo apenas utilizável como “pagamento de ações das empresas do setor público que venham a ser desestatizadas” (Art. 2). Na sua sequência, a Resolução BCB n. 1.721, de junho do mesmo ano de 1990 estabeleceu diretrizes para aquisição destes certificados de privatização. Entre as quais, destacam-se não só a compulsoriedade de obtenção dos títulos por instituições financeiras segundo montantes mínimos calibrados pela dimensão do balanço patrimonial da entidade, mas também estipula a obrigatoriedade da compra dos Certificados de Privatização tanto pelas

entidades fechadas de previdência privada quanto pelas sociedades seguradoras, sociedades de capitalização e entidades abertas de previdência privada.

Enquanto caberia aos fundos de pensão patrocinados por empresas públicas utilizar 25% de suas reservas para adquirir Certificados de Privatização, as demais entidades fechadas teriam comprometido 10% de suas reservas, mesma proporção das reservas determinadas para as entidades abertas de previdência privada, as sociedades seguradoras e as sociedades de capitalização.

O estabelecimento deste produto e mecanismo financeiro, além da própria mudança da agenda e plataforma da política macroeconômica se refletiram em uma nova conformação dos limites de aplicações conforme cada classe de ativos operada pelos fundos de pensão no país a partir de 1994¹³⁵.

Tabela 25. Brasil: Diretrizes para aplicações de entidades de previdência privada (1994)

Tipo de ativos	Limite
Títulos públicos de responsabilidade do Tesouro Nacional	máx. 100%
Títulos de renda fixa	máx. 80%
Títulos de renda variável	máx. 50%
Imóveis, shopping centers, cotas de empreendimentos imobiliários	máx. 20%
Empréstimos aos participantes	máx. 7%
Financiamentos imobiliários	máx. 10%
Operações com patrocinadoras	máx. 30%

Fonte: Resolução BCB n. 2.109, de 20 de setembro de 1994.

Conforme observado na Tabela 25, vemos que este novo conjunto de parâmetros sobre os investimentos dos fundos de pensão se consolidou por meio da indicação de limites máximos para uma diversidade maior de classes de ativos. Nota-se nesta diversidade a conjugação da preservação de classes tradicionais, com a manutenção de seções do portfólio já indicadas anteriormente, mas que aqui se consolidam e novas destinações inauguradas pela regulação em questão.

Sobre as primeiras, trata-se sobretudo dos empréstimos aos participantes e imóveis, classes cujos esforços normativos têm representado a perspectiva de redução da acomodação do setor na priorização deste tipo de destino dos recursos em seus portfólios.

¹³⁵ Resolução BCB n. 2.109, de 20 de setembro de 1994.

No que se refere ao segundo conjunto, destacamos por um lado as cotas do Fundo Nacional de Desenvolvimento que, junto com os títulos dos Tesouros Estaduais ou Municipais, depósitos a prazo, debêntures, letras de câmbio, hipotecárias, etc., compõem os “Títulos de Renda Fixa”; e por outro lado, as ações de emissão de companhias fechadas no Programa Nacional de Desestatização que junto com as ações de companhias abertas, debêntures, bônus de subscrição, cotas de fundos de investimento, etc., compõem os “Títulos de Renda Variável”.

O destaque dado a participação dos fundos de pensão no Programa Nacional de Desestatização referendado por essa norma pode ser auferido pela análise de Calloni (2020, p. 47) segundo a qual, “aparentemente simples, esse dispositivo possibilitou aos fundos de pensão uma abrangente participação nas privatizações [...] de maneira voluntária e direcionada para os investimentos que julgassem mais atraentes” (CALLONI, 2020, p. 47).

Por fim, o terceiro campo é composto, por exemplo, pelos certificados de depósito de ações de companhias com sede em países do MERCOSUL enquadrado também como “Títulos de Renda Variável” e que se constitui como marco da liberalização que projeta a destinação de recursos dos fundos de pensão nacionais para investimentos fora do país.

A permanência das privatizações de empresas públicas de controle federal como pauta central da agenda econômica dos governos ao longo da década de 1990 se verifica pela aprovação de uma nova lei que regulamenta o Programa Nacional de Desestatizações em 1997¹³⁶. Agora sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso esta nova regulação substituiu aquela anteriormente aprovada pelo governo de Collor em 1990 ao estabelecer novos arcabouços que sustentariam a intensificação da transferência do controle estatal para o privado de empresas de variados setores estratégicos.

Segundo Datz (2013, p. 119), o papel estratégico dos aportes das entidades fechadas de previdência privada na privatização de empresas estatais “tornou-se estrategicamente mais significativo no governo Cardoso, quando foram incentivados a se associarem com banqueiros de investimento nos acordos de privatização de meados da

¹³⁶ Lei n. 9.491 de 1997.

década de 1990”¹³⁷. Lazzarini (2018, p. 13) corrobora o protagonismo dos fundos de pensão (especialmente aqueles patrocinados por empresas até então de controle estatal) no impulso às privatizações dado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso ao alegar que tais entidades e o BNDES foram “ativamente acionados”.

Ratificada por Luiz Carlos Mendonça de Barros, então ministro das Comunicações, Ricardo Sérgio de Oliveira, à época diretor do Banco do Brasil, e Licínio Velasco Jr., chefe do Departamento de Serviços de Privatização do BNDES na ocasião, a atuação dos fundos de pensão nos consórcios participantes das privatizações talhou um traço de distinção entre o perfil das carteiras de fundos de pensão patrocinados por empresas estatais e aqueles patrocinados por empresas privadas: enquanto “o valor dos investimentos em ativos de risco¹³⁸ realizados por fundos públicos mais que quadruplicou”, “os fundos de pensão de empresas privadas passaram a concentrar as suas alocações em renda fixa” (LAZZARINI, 2018, p. 38).

Neste sentido, o protagonismo dos fundos de pensão patrocinados por empresas públicas, de maior porte, com capacidade de gestão interna e possibilidade de aplicação de parte de sua carteira em investimentos estruturados, faz com que o processo geral que funcionaliza o modo de produção capitalista contemporâneo no mundo anglo-saxão enquanto “*pension fund capitalism*” (CLARK, 2000) assuma no território brasileiro a feição particular de “*pension fund developmentalism*” (DATZ, 2013).

No arranjo engendrado pela gestão de Fernando Henrique Cardoso para viabilizar as privatizações por meio da participação ativa dos fundos de pensão nacionais, pode-se dizer que a tese de associação entre capital estrangeiro e nacional proposta por ele e Enzo Faletto no livro “Dependência e desenvolvimento na América Latina” de 1969 foi, de alguma forma, operacionalizada. Ao incidirem nos processos de privatização “por meio da viabilização de esquemas financeiros necessários para dar solvência aos lances de privatização e principalmente através da aquisição de participações acionárias dessas empresas” (SANTANA, 2017, p. 47), os fundos de pensão de empresas estatais e o BNDES tiveram papel central no arremate das empresas privatizadas ao darem solidez

¹³⁷ “Became strategically more significant in the Cardoso administration when They were encouraged to partner with investment bankers in the privatization deals of the mid-1990s” (DATZ, 2013, p. 119).

¹³⁸ Tidos como de maior risco, porém mais vinculados à atividade produtiva.

aos consórcios compostos, além deles, por grupos privados domésticos e por capitais estrangeiros.

Tendo os fundos de pensão como espécie de garantidor ou fiador das transações, as privatizações de empresas estratégicas foram instrumentos por meio dos quais se promoveu a pretendida abertura econômica do país em setores-chave da economia nacional. Lazzarini (2018, p. 22-23) mensura tal fenômeno segundo dados de que

De 1996 a 2000, a participação de firmas estrangeiras no faturamento da indústria do Brasil apresentou um aumento ainda mais expressivo, de 27% para 42%. Com as privatizações, esse processo se intensificou especialmente a partir do programa executado pelo governo FHC. Entre 1995 e 2002, mais da metade das receitas de vendas de estatais veio de empresas estrangeiras. Em um período relativamente curto de tempo, os brasileiros passaram a se deparar com marcas novas como Telefônica, Tim, Santander, AES, evidenciando, segundo muitos, que o Brasil finalmente entrava na onda da ‘globalização’ dos negócios.

Destacamos também que, diante das críticas por parte dos setores que viam estas operações de alienação como a entrega de empresas nacionais de infraestrutura ao capital estrangeiro – para além das dúvidas vindas dos que apoiavam tais medidas mas não vislumbravam o sucesso dos leilões –, a atuação dos fundos de pensão de empresas estatais como “sócios capitalistas” (GRUN, 2003, p. 9) também cumpriu a função de atenuar essas problemáticas.

Entre as mudanças, pode-se destacar a criação do Conselho Nacional de Desestatização (CND) que, atuando no espectro antes ocupado pela Comissão Diretora, torna-se mais consolidada e representativa em termos institucionais ao ter sua composição estabelecida não por nomeações presidenciais, mas pelos ministros de pastas concernentes à tais processos (Art.º 5); quais sejam: a) Planejamento, b) Casa Civil, Fazenda, c) Administração e Reforma do Estado, e d) Indústria, Comércio e Turismo. Além destes, tinham assento o presidente do Banco do Brasil, representante do BNDES e o ministro da pasta a qual a empresa a ser privatizada estivesse diretamente subordinada.

Outras mudanças significativas referem-se à participação do BNDES neste arranjo político-administrativo que alicerça as privatizações. Isso porque tal entidade foi não apenas formalmente constituída como gestora do Fundo Nacional de Desestatização

como também teve a prerrogativa de supervisionar operações de privatização no âmbito dos Estados e Municípios para além da esfera federal em que já atuava.

Por fim, como ponto que une a intensificação tanto das privatizações como da liberalização econômica que buscava uma crescente entrada de capitais privados internacionais para investimentos em empresas nacionais, sublinhamos a autorização para que a alienação de ações a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras atingisse até 100% do capital votante das empresas privatizadas.

3.2.1 - Programa Nacional de Desestatização e a participação dos fundos de pensão

Assentado sobre tal aparato político-institucional, a primeira metade da década de 1990 viu avançar o Programa Nacional de Desestatização, embora não de acordo com as elevadas projeções. Mesmo diante do quadro de extrema instabilidade econômica composto pelo intenso endividamento externo, por altas taxas de inflação, e pelo confisco das poupanças implementadas pelo governo, a gestão de Collor privatizou 18 empresas entre 1990 e 1992 por meio de operações que angariaram, no total, quase US\$ 4 bilhões em arrecadação. São exemplos emblemáticos de empresas privatizadas a Usiminas, a Copesul, a Acesita, a CST e a PetroFlex – já que, juntas, estas cinco privatizações totalizam quase 74% da arrecadação obtida no período. Em seguida, o governo interino de Itamar Franco manteve o andamento das operações via Programa Nacional de Desestatização e foi responsável pela privatização de 15 empresas (entre elas a CSN, a Açominas, a Embraer e a Cosipa) que, em conjunto, totalizaram mais de US\$ 4 bilhões em arrecadação¹³⁹.

Embora a dimensão dos recursos arrecados via Programa Nacional de Desestatização sob os governos de Collor e Itamar Franco possa ser significativa em termos absolutos, em termos relativos avalia-se que “a privatização não pode ser considerada como elemento-chave para a promoção do saneamento das contas públicas” (ALMEIDA, 2010, p. 291). É a partir de 1995 com o estabelecimento da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso que este mecanismo ganha tração e centralidade: dezenas de operações de privatização conformam a arrecadação de mais de US\$ 70

¹³⁹ BNDES. Programa Nacional de Desestatização - Relatório de Atividades. 2011.

bilhões. Destacam-se neste amplo conjunto as privatizações da Light (1996), da Companhia Vale do Rio Doce (1997) e da Telebrás (1998).

Os fundos de pensão tiveram participação decisiva em parte significativa dessas transações. Isso porque, por um lado, as regulações que criaram o Programa Nacional de Desestatização contemplaram as entidades de previdência privada como agentes prioritários da viabilização das operações de privatização e, por outro lado, as próprias normas posteriores que delimitaram os montantes proporcionais às reservas técnicas dos fundos a serem direcionadas para cada classe de ativos estabeleceram parâmetros mínimos para a canalização dos recursos das entidades fechadas no PND.

Como resultado, temos que 21 das operações de privatização de empresas estatais de controle federal realizadas sob coordenação do BNDES ao longo da década de 1990 tiveram participação de investimentos de fundos de pensão. Tal conjunto de 21 privatizações corresponde ao investimento de US\$ 2.380,4 milhões distribuídos entre seis setores identificados¹⁴⁰. Em ordem decrescente de importância quanto aos montantes investidos, temos: siderurgia, mineração, elétrico, petroquímica, portuário e ferroviário. Vale destacar que cada uma das transações aqui analisadas envolvia a participação dos fundos, mas não tinham tais agentes como única fonte de recursos. Além das entidades fechadas de previdência privada, outras fatias dos aportes advinham em dimensões variáveis dos setores de instituições financeiras, empresas nacionais, capital estrangeiro e pessoa física.

Tabela 26. Brasil: Participação dos fundos de pensão em privatizações, por setor (US\$ milhões)

	N.	Investimento	% Invest. EFPP	% EFPP/setor
Siderurgia	6	869,2	37%	16%
Petroquímica	7	223	9%	11%
Elétrico	2	241,2	10%	7%
Ferrovário	1	24,7	1%	12%
Mineração	1	783	33%	23%
Portuário	1	87,9	4%	35%
Outros	3	151,4	6%	45%
Total	21	2.380,4	100%	

Fonte: BNDES. Programa Nacional de Desestatização - Relatório de Atividades de 2010. 2011, p. 97 e 98.

¹⁴⁰ BNDES. Programa Nacional de Desestatização - Relatório de Atividades. 2011. Raimundo (2002, p. 186).

Maior receptor de investimentos provenientes dos fundos de pensão canalizados para privatizações, o setor siderúrgico congregou US\$ 869,1 milhões (37% do total aplicado pelas entidades de previdência privada) angariados a partir de seis operações de transferência de controle estatal federal para o privado.

Deste montante, pouco mais da metade destinada à siderurgia (54%, equivalente à US\$ 469,6 milhões) se refere à participação dos fundos de pensão na Usiminas, enquanto outros cerca de 20% se direcionaram para Acesita (23%, correspondente a US\$ 204,4 milhões) e Companhia Siderúrgica Nacional/CSN (20%, estimado em US\$ 182 milhões). Outros aportes menos volumosos representaram 1% ou menos dos recursos encaminhados pelos fundos de pensão para o setor siderúrgico. É o caso da compra de participação das entidades fechadas de previdência privada na CST (US\$ 10,2 milhões), na Açominas (US\$ 2,4 milhões) e na Cosipa (US\$ 0,6 milhões).

Embora em números absolutos os investimentos dos fundos de pensão na privatização de empresas representem um volume bastante significativo, em termos do total do arrecadado a participação relativa é de 16%, na frente apenas dos capitais estrangeiros (4%) e atrás das instituições financeiras (29%), das empresas nacionais (29%) e das pessoas físicas (21%)¹⁴¹.

Tabela 27. Brasil: Participação dos fundos de pensão na privatização de empresas siderúrgicas via PND (em US\$ milhões)

Empresa	Instituições financeiras	Fundos de pensão	Empresas nacionais	Capital estrangeiro	Pessoa física	Total Venda
Usiminas	480,7	469,6	286,5	138,1	566,3	1.941,2
CSN	574,6	182	458,7	47,5	232,5	1.495,3
Açominas	168,8	2,4	381,8	0,5	45,1	598,6
Cosipa	1,9	0,6	317,1	11	255,1	585,7
Acesita	144,8	204,4	65,3	9,9	41	465,4
CST	226,1	10,2	92,4	0,2	24,7	353,6
Total	1.596,9	869,2	1.601,8	207,2	1.164,7	5.439,8

Fonte: BNDES. Programa Nacional de Desestatização - Relatório de Atividades de 2010. 2011, p. 97.

¹⁴¹ Fonte: BNDES. Programa Nacional de Desestatização - Relatório de Atividades. 2011, p. 97.

Mais significativa entre as privatizações do setor siderúrgico, a privatização da Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (USIMINAS), localizada onde hoje é o município de Ipatinga (MG), se realizou no segundo semestre de 1991 e foi justificada pelo relatório do BNDES de 1992 pelo risco desta empresa siderúrgica integrada “ficar tecnologicamente defasada, dada a falta de recursos para a realização dos investimentos requeridos para a sua modernização” devido “às sérias dificuldades financeiras do setor público”.

Embora fosse reconhecida como “uma das mais eficiente em termos mundiais”, a USIMINAS foi a primeira estatal privatizada pelo governo de Fernando Collor de Melo mediante participação decisiva dos fundos de pensão; entre os quais, foram identificados o Previ (do Banco do Brasil) e o Valia (da Companhia Vale do Rio Doce) – ambos sediados no Rio de Janeiro –, que, respectivamente passaram a controlar 15% e 7,7% das ações com direito à voto da Usiminas. Além destes, outros dezessete fundos participaram e, em conjunto, correspondem a 3,4% das ações com direito à voto. Outros agentes centrais nesta operação de alienação foi a própria Companhia Vale do Rio Doce, além de instituições financeiras como o Banco Bozano, Simonsen e o Banco Econômico¹⁴².

Por sua vez, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) foi privatizada em abril de 1993 na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (BVRJ). Fundada em 1941 e com início de operações em 1946, a usina localizada em Volta Redonda (RJ) tinha capacidade de produção anual de 4,6 milhões de toneladas de aço sob a forma de trilhos, perfis pesados e folha-de-flandres, chapas e bobinas laminadas a quente e a frio e chapas de aço zincadas – a partir de minério de ferro obtido pela mina de Casa de Pedra em Congonhas (MG), de dolomita e calcário em Arcos (MG) e de resíduos de manganês em Conselheiro Lafayette (MG). Em seu complexo constava também a Fábrica de Estruturas Metálicas: também localizada em Volta Redonda, esta subsidiária tinha capacidade de produção anual de 40 mil toneladas de estruturas metálicas e 30 mil toneladas de perfis soldados.

Nesta operação de alienação, o principal fundo de pensão envolvido foi o dos próprios funcionários da Companhia Siderúrgica Nacional, o CBS – sediado em São Paulo. Tal entidade passou a ter quase 10% das ações com direito à voto da CSN, patamar

¹⁴² Fonte: BNDES. Programa Nacional de Desestatização - Relatórios de Atividades. 1991-2011.

de participação proporcional alcançada também por instituições financeiras como o Bamerindus e o Bradesco.

Outra siderúrgica que foi privatizada na década de 1990 e também teve o fundo de pensão cuja patrocinadora era a própria empresa privatizada foi a Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa). Localizada em Cubatão (SP) e com capacidade de produção anual de 3,9 milhões de toneladas de produtos planos de aço comum, a Cosipa detinha ainda instalações portuárias anexas à usina com capacidade de movimentação anual de 12 milhões de toneladas de carga entre matéria-prima e produtos de exportação. A partir de leilão realizado na Bolsa de Valores do Estado de São Paulo (Bovespa) em agosto de 1993, o fundo de pensão Femco (Fundação de Seguridade dos Empregados da Cosipa) passou a deter 20% das ações com direito a voto da Cosipa.

Também privatizada a partir de leilão realizado na Bolsa de Valores do Estado de São Paulo (Bovespa), a Companhia Aços Especiais Itabira (Acesita) passou ao controle privado no segundo semestre de 1992, quando os fundos de pensão Previ (do Banco do Brasil, localizado no Rio de Janeiro), Sistel (da Telebrás, com sede em Brasília) e Petros (da Petrobrás, sediada no Rio de Janeiro) adquiriram, respectivamente 15%, 9,2% e 2,2% das ações ordinárias. O setor dos fundos de pensão participou ainda por meio de outras quase 40 entidades fechadas de previdência privada que, em conjunto, somaram 9,7% das ações com direito a voto. Com instalações industriais situadas em Timóteo (MG), a Acesita produzia aço inoxidável e aço silicoso e teve seu leilão de privatização realizado na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (BVRJ).

Segundo setor em termos de captação de recursos dos fundos de pensão a partir de privatizações, a mineração recebeu US\$ 783 milhões (33% do total canalizado pelas entidades fechadas de previdência privada para a privatização) de forma extremamente concentrada apenas pela venda da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD).

Tabela 28. Brasil: Participação dos fundos de pensão na privatização de empresas mineração via PND (em US\$ milhões)

Empresa	Instituições financeiras	Fundos de pensão	Empresas nacionais	Capital estrangeiro	Pessoa física	Total Venda
CVRD		783	1.973,5	375,3	167,5	3.299,3

Fonte: BNDES. Programa Nacional de Desestatização - Relatório de Atividades de 2010. 2011, p. 98.

Ou seja, a elevada magnitude da participação dos fundos de pensão na privatização de uma única empresa (a CVRD) alçou todo o setor da mineração à segunda posição como o que mais recebeu recursos das entidades fechadas de previdência. O protagonismo que tais fundos passaram a deter no comando da empresa pode ser mensurado, entre outras coisas, pelo fato de que estes representam quase 24% dos recursos obtidos com a privatização – marca superada apenas pela contribuição das empresas nacionais, estimada em 60%, mas muito acima do total de recursos oriundos de capitais estrangeiros (11%) e pessoas físicas (5%).

Fundada em 1942¹⁴³, a Companhia Vale do Rio Doce tinha a incumbência inicial de operar tanto as minas de minério de ferro em Itabira (MG) quanto a via de escoamento representada pela Estrada de Ferro Vitória a Minas. Novas instalações foram desenvolvidas em Carajás (PA), alçando a empresa a maior exportadora de minério de ferro do mundo. A partir de consultorias que envolveram empresas como Ernst & Young, Merrill Lynch, KPMG e Bradesco, a alienação da CVRD previu a constituição de sociedade de propósito especial (SPE) composta pelos novos controladores. Assim, formou-se a Valepar constituída pela CSN Steel Corporation (25%), Litel Participações (39%), Eletron S.A. (17%), Sweet River Investments Ltd. (9%), BNDESPAR (9%) e Investvale (1%). Após leilão realizado na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro em maio de 1997, os fundos de pensão Previ, Petros, Funcef e Funcesp (com sedes em, respectivamente, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasília e São Paulo) participaram por meio da holding Litel.

Já o setor elétrico, por um lado, e petroquímico, por outro, capturaram individualmente cerca de 10% do total dos investimentos dos fundos de pensão destinados à privatização. Por ter concentrado US\$ 241,2 milhões frente aos US\$ 223 milhões arrematados pelo setor petroquímico, o setor elétrico alcançou a terceira posição como o maior destino das aplicações das entidades fechadas de previdência privada.

Este total foi desigualmente distribuído em apenas duas privatizações de empresas: enquanto a Escelsa recebeu 80% destes recursos (equivalentes à US\$ 192,8 milhões), a Light obteve 20% dos investimentos (correspondente à US\$ 48,4 milhões). Tal diferença de proporção dos investimentos entre as duas empresas é também aferida pelo dado de que na Escelsa os fundos de pensão adquiriram participação de 37%

¹⁴³ Decreto-Lei n. 4.352 de 1 de junho de 1942.

enquanto na Light ficou em cerca de 2%. Embora tenha cumprido função estratégica na privatização da Escelsa, a participação total dos fundos de pensão nos investimentos do setor de empresas elétricas ficou em 7% (a menor entre os setores identificados), atrás do capital estrangeiro (46%), das empresas nacionais (21%), das instituições financeiras (13%) e das pessoas físicas (12%).

Tabela 29. Brasil: Participação dos fundos de pensão na privatização de empresas elétricas via PND (em US\$ milhões)

Empresa	Instituições financeiras	Fundos de pensão	Empresas nacionais	Capital estrangeiro	Pessoa física	Total Venda
Light	398,8	48,4	439,4	1.384,3	237,6	2.508,5
Escelsa		192,8	192,9		133,6	519,3
Total	398,8	241,2	632,3	1.384,3	371,2	3.027,8

Fonte: BNDES. Programa Nacional de Desestatização - Relatório de Atividades de 2010. 2011, p. 97

Por sua vez, o setor petroquímico apresenta uma dinâmica inversa àquela identificada pelo setor da mineração quando analisamos a importância dos investimentos dos fundos de pensão para a privatização de cada um deles. Enquanto o caso da mineração foi composto por uma única entidade privatizada que convergiu 33% do total de recursos das entidades fechadas de previdência privada destinados ao Programa Nacional de Desestatização, o setor petroquímico aparece com uma diversidade de sete empresas privatizadas para onde foram direcionados um montante menor de 9% do total das aplicações dos fundos.

Tabela 30. Brasil: Participação dos fundos de pensão na privatização de empresas petroquímicas via PND (em US\$ milhões)

Empresa	Instituições financeiras	Fundos de pensão	Empresas nacionais	Capital estrangeiro	Pessoa física	Total Venda
Copesul	275,9	89,6	372,2	53,1	70,7	861,5
PQU	228,9	11,6	27,6	1,7	17,7	287,5
Copene		25,3	228,5		16,7	270,5
Petroflex	6,8	70	137,7	1	18,5	234
Salgema	38,6	18,9	73	1,2	7,5	139,2
CPC	16,3	7	75,1	1,2		99,6
Oxiteno		0,6	26,3	27		53,9
Total	566,5	222,4	914,1	58,2	131,1	1.892,3

Fonte: BNDES. Programa Nacional de Desestatização - Relatório de Atividades de 2010. 2011, p. 97.

Em ordem decrescente de importância quanto aos investimentos dos fundos de pensão na privatização de cada uma delas, as empresas petroquímicas que receberam aportes foram: Petroflex (30%), Salgema (14%), Copesul (10%), Copene (9%), CPC (7%), PQU (4%) e Oxítene (1%). Quando totalizamos os dados da participação de cada setor nos investimentos destas sete empresas petroquímicas, temos que os fundos de pensão correspondem à cerca de 12%, atrás das empresas nacionais (48%) e das instituições financeiras (30%) mas à frente das pessoas físicas (7%) e do capital estrangeiro (3%).

Tanto o setor portuário quanto o ferroviário receberam menores proporções de investimentos para privatização oriundos dos fundos de pensão. Ambos capturaram recursos das entidades fechadas de previdência privada em apenas uma operação cada, porém enquanto o portuário se constituiu em destino de 4% (correspondente a US\$ 87,9 milhões) do montante dos fundos canalizados para privatização, o ferroviário convergiu apenas 1% (equivalente a US\$ 24,7 milhões).

Tabela 31. Brasil: Participação dos fundos de pensão na privatização de empresas portuárias via PND (em US\$ milhões)

Empresa	Instituições financeiras	Fundos de pensão	Empresas nacionais	Capital estrangeiro	Pessoa física	Total Venda
Porto de Santos	37,7	87,9	125,5			251,1

Fonte: BNDES. Programa Nacional de Desestatização - Relatório de Atividades de 2010. 2011, p. 98.

O caso que envolve recursos dos fundos de pensão na privatização do setor portuário é o do Terminal de Contêineres do Porto de Santos (Tecon 1) da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp). Aqui, se corrobora que a participação dos investimentos das entidades fechadas de previdência privada em empresas portuárias não é apenas mais significativa do que aqueles destinados ao setor ferroviário em termos absolutos, mas também na estrutura interna das aplicações conforme suas variadas origens. Assim, temos que 35% dos investimentos da privatização do Porto de Santos advém dos fundos de pensão, 50% de empresas nacionais e 15% de instituições financeiras.

Em termos concretos de instalações portuárias e complementares, a privatização do Tecon 1 da Codesp diz respeito à transferência para a iniciativa privada de docas, cais, pontes e píeres de atracação e costagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de

circulação interna. Quando do seu leilão realizado em setembro de 1997 na Bolsa de Valores do Estado de São Paulo (Bovespa), tais estruturas correspondiam a 30% do total da movimentação de contêineres do Porto de Santos. Como vencedor desta operação de alienação, o Consórcio Santos Brasil tinha a participação do fundo Previ (do Banco do Brasil, sediado no Rio de Janeiro e com 20% do controle no consórcio) e Sistel (da Telebrás, com sede em Brasília, com 15% do controle no consórcio).

Já quando tratamos da incidência dos recursos dos fundos de pensão no setor ferroviário, vemos que este direcionamento ocorreu no caso da privatização da Malha Paulista da Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA). Neste caso, a atuação das entidades fechadas de previdência privada ocupou posição intermediária: corresponde à 12% do investimento total de US\$ 205,8 milhões enquanto as empresas nacionais tiveram participação estimada em 84% dos recursos e o capital estrangeiro em 4%.

Tabela 32. Brasil: Participação dos fundos de pensão na privatização de empresas ferroviárias via PND (em US\$ milhões)

Empresa	Instituições financeiras	Fundos de pensão	Empresas nacionais	Capital estrangeiro	Pessoa física	Total Venda
RFFSA - Malha Paulista		24,7	172,9	8,2		205,8

Fonte: BNDES. Programa Nacional de Desestatização - Relatório de Atividades de 2010. 2011, p. 98.

Além da participação na privatização de empresas dos seis setores já analisados (siderurgia, mineração, elétrico, petroquímico, portuário e ferroviário), os fundos de pensão atuaram em outras três operações que foram aglutinadas na categoria de “Outras” pelo BNDES: Embraer, Mafersa e Celma. Juntas, essas três operações correspondem em números absolutos à US\$ 151,4 milhões e na participação relativa de 6% do total dos investimentos dos fundos de pensão nas privatizações.

Tabela 33. Brasil: Participação dos fundos de pensão na privatização de empresas outras via PND (em US\$ milhões)

Empresa	Instituições financeiras	Fundos de pensão	Empresas nacionais	Capital estrangeiro	Pessoa física	Total Venda
Embraer	23,1	97,4	1,9	59,8	10	192,2
Celma	47	5,6	22,5	11,3	4,7	91,1
Mafersa		48,4			0,3	48,7
Total	70,1	151,4	24,4	71,1	15	332

Fonte: BNDES. Programa Nacional de Desestatização - Relatório de Atividades. 2011, p. 98.

A mais significativa delas é a da Embraer, envolvendo um montante de US\$ 97,4 milhões equivalente a 50% do total dos recursos envolvidos na sua privatização – sendo outros 31% oriundos de capitais estrangeiros, 12% de instituições financeiras e 5% de pessoas físicas.

Embora tenha envolvido quase a metade dos recursos destinados à Embraer, a Mafersa teve quase 99% dos investimentos para sua privatização oriundos de fundos de pensão (US\$ 48, 4 milhões) restando a outra ínfima fração à participação de pessoas físicas. Por fim, a privatização da Celma envolveu baixos recursos dos fundos de pensão tanto em termos absolutos (US\$ 5,6 milhões), quanto relativos (6% teve essa fonte enquanto a maior parte, estimada em 51%, tinha origem em instituições financeiras, seguidas pelas empresas nacionais – 25% -, capital estrangeiro com 12% e pessoas físicas com 5%).

Criada em 1969 com o objetivo de produzir 80 aviões para a Força Aérea Brasileira, a Embraer se responsabilizou por produzir e comercializar aeronaves e seus acessórios a partir de São José dos Campos (SP) com mercado internacional que já contemplava França, Estados Unidos, Reino Unido, Egito e Colômbia quando de sua privatização. Com leilão realizado na Bolsa de Valores do Estado de São Paulo (Bovespa), dois fundos de pensão tiveram participação estratégica ao adquirirem cada um 9,8% das ações com direito à voto: o Previ (do Banco do Brasil, com sede no Rio de Janeiro) e a Sistel (da Telebrás, com sede em Brasília). Além destes, outros 9,9% das ações ordinárias passaram a corresponder a outras 18 entidades fechadas de previdência privada¹⁴⁴.

3.2.2 - Do advento dos planos de contribuição definida à emergência do sindicalismo de fundos de pensão

Conforme vimos, os fundos de pensão foram agentes centrais para as operações de privatização de empresas estratégicas sob controle estatal até a década de 1990. Se é verdade que o setor das entidades fechadas de previdência privada teve protagonismo na implementação do Programa Nacional de Desestatização e, por consequência, atuou na conformação dos alicerces de uma política macroeconômica de alinhamento neoliberal, também é verdade que a reestruturação produtiva expressa pela redução do contingente

¹⁴⁴ BNDES. Programa Nacional de Desestatização - Relatórios de Atividades. 1991-2011.

de trabalhadores das empresas, pela deterioração dos planos de carreira e rebaixamento das remunerações também impactou as perspectivas de obtenção de benefícios de aposentadoria pelos participantes dos fundos de pensão.

Em correlação com o estabelecimento de medidas de liberalização, desregulação e privatização pelo mundo na esteira do efeito-demonstração de Pinochet (Chile), Thatcher (Reino Unido)¹⁴⁵ e Reagan (EUA), ao menos dois campos relativos aos fundos de pensão são diretamente afetados. Em primeiro lugar, a alteração do tipo de plano de benefício de maneira que os riscos fossem transferidos da empresa patrocinadora para os trabalhadores participantes dos fundos. Sobre essa tendência global em que “a natureza e o design dos planos de pensão patrocinados pelo empregador também está mudando significativamente”¹⁴⁶, Clark (2000, p. 53) afirma que “os planos de benefício definido já foram um modelo padrão, em que os empregadores arcavam com o ônus da responsabilidade. Novos modelos de gestão de planos previdenciários, como os de contribuição definida, passaram a rivalizar com os planos de benefício definido, realocando o risco aos beneficiários”¹⁴⁷.

Assim, é a atribuição dos riscos e responsabilidades que centralmente distingue os dois tipos de planos. Por um lado, os *defined-benefit* (DB) ou *final-salary plans* são caracterizados por uma estrutura segundo a qual as contribuições “são investidas nos mercados financeiros em nome dos trabalhadores por curadores e pela indústria de gestão de ativos. O empregador assume o risco de que o retorno do investimento possa não ser suficiente para atender aos benefícios garantidos, que são calculados de acordo com uma fórmula prescrita com base no salário final e/ou no tempo de serviço”¹⁴⁸ (LANGLEY,

¹⁴⁵ “In a typically iconoclastic Thatcherite attack on established institutions in the name of the individual, it made the existing arrangement for SERPS and occupational schemes voluntary, and it sought to encourage money purchase schemes (of defined contribution as opposed to defined benefit schemes, meaning that employees ostensibly had greater control over that they paid in, but the pension was not defined in advance)” (MARTIN, MINNS, 1995, p. 131).

¹⁴⁶ “The nature and design of employer -sponsored pension plans is also significantly changing” (CLARK, 2000, p. 53).

¹⁴⁷ “Defined benefit plans were once standard model, wherein employers bore the burden of liability. New models of pension plan management, such as defined contribution plans, have come to rival defined benefit plans, reallocating risk to beneficiaries” (CLARK, 2000, p. 53).

¹⁴⁸ “Contributions to DB schemes are invested in the financial markets on the behalf of workers by trustees and the asset management industry. The employer bears the risk that returns on investment may not be sufficient to meet guaranteed benefits which are calculated according to a prescribed formula based on final salary and/or period of service” (LANGLEY, 2006, p. 920).

2006, p. 920). Por outro lado, nos *defined-contribution* ou *money purchase* plans “o trabalhador individual é responsável por decidir a escala de suas contribuições e por decidir entre opções de investimento e, em última análise, arcar com o risco de que os retornos não sejam suficientes para fornecer sua renda de aposentadoria”¹⁴⁹ (LANGLEY, 2006, p. 920). Sob esta lógica, pode-se dizer que “o indivíduo é encorajado a pensar em si como um centro de custo e lucro sobre duas pernas”¹⁵⁰ (BLACKBURN, 2006, p. 39)

Em segundo lugar, pode-se se destacar a própria alteração dos vínculos de trabalho na medida em que as empresas privatizadas, ou de capital aberto em geral, tendem a passar por reestruturações ditadas pela governança corporativa e satisfação, em última instância, dos interesses dos acionistas (*shareholder value*). Neste sentido, Clark (2000, p. 53) constata que desde então “as taxas de cobertura de planos de pensão patrocinados por empregadores privados estagnaram ou diminuíram em muitos países, à medida que a natureza do trabalho começa a mudar e os contratos contingentes se tornam mais comuns para os funcionários sindicalizados do sexo masculino”¹⁵¹.

De acordo com Gushiken (2002, p. 93), os processos de privatização da década de 1990 se configuraram como um ponto de inflexão na postura dos sindicatos em relação aos fundos de pensão no Brasil. Isso porque a transferência do controle estatal para a esfera privada de importantes empresas nacionais impactou diretamente as características das principais entidades fechadas de previdência privada no país.

Criados a partir dos interesses da ditadura militar em 1977, os fundos de pensão foram erigidos, de maneira geral, sob o patrocínio de grandes empresas estatais que promoviam contribuições “generosas” de recursos para que, ao final, os planos de *benefício definido* se materializassem em provimento estável de renda ao trabalhador aposentado. Na modalidade de *benefício definido* (BD), o valor do benefício de aposentadoria já é fixado quando da adesão contratual do participante ao plano de

¹⁴⁹ “The individual worker is responsible for deciding the scale of his or her contributions and for deciding between investment options and, ultimately, bears the risk that returns may not be sufficient to provide for his or her retirement income” (LANGLEY, 2006, p. 920).

¹⁵⁰ “The individual is encouraged to think of himself or herself as a two-legged cost and profit centre” (BLACKBURN, 2006, p. 39).

¹⁵¹ “[...] rates of private employer-sponsored pension plan coverage have either plateaued or declined in many countries, as the nature of work begins to change and contingent contracts become more common for the male unionized employees” (CLARK, 2000, p. 53)

previdência privada e tem comumente por base o salário da ativa ou a média da contribuição durante período anterior à aposentadoria. Com o valor do benefício pré-determinado, o fator variável nesta modalidade é o valor da contribuição, que flutua conforme a massa total de arrecadação dos participantes em relação aos dispêndios calculados e projetados em termos atuarias pelo plano anual de custeio do fundo. Em termos sintéticos, “no plano de benefício definido a contribuição é indefinida, mas o valor do benefício é previamente definido na data de vinculação do participante ao plano” (REIS, 2002, p. 20).

Dessa forma, nos planos de benefício definido (BD) a magnitude da contribuição pode diminuir em caso de constatação de superávit ou aumentar em situações de déficit identificado. Como os cálculos se dão com base em conta coletiva onde se agrupam as contribuições do conjunto de participantes, tem-se aqui um traço de mutualismo que se pode admitir como, em algum grau, legado do associativismo mutualista presente no território brasileiro como prática previdenciária na virada do século anterior.

Porém, no bojo do amplo processo de privatização que envolveu parte significativa das principais empresas nacionais – e do qual os fundos de pensão tiveram participação destacada –, há a introdução de mudanças na própria configuração das entidades fechadas de previdência privada. Além da própria mudança da natureza da empresa patrocinadora (alterada de pública federal para privada) e da redução da contribuição proporcional de origem empresarial para as reservas técnicas dos fundos, há também uma diminuição importante da contribuição oriunda dos próprios trabalhadores (seja em função dos programas de demissão para redução do quadro laboral das empresas, seja pela instituição de vínculos empregatícios mais flexíveis atrelados a uma maior rotatividade da força de trabalho).

Tais mudanças em conjunto sedimentam a migração da predominância dos planos de *benefício definido* para os de *contribuição definida*, acompanhada da “transferência do risco de desvalorização dos ativos para o participante do plano” (RAIMUNDO, 1997, p. 49). Enquanto o risco de desvalorização decorre principalmente da rentabilidade esperada pelos investimentos feitos ao longo do tempo ter êxito ou não, os riscos atuariais se relacionam ao tempo de recebimento da aposentadoria e à magnitude do salário do participante quando o benefício estiver atrelado à percentual de seus rendimentos; ambos recaem sobre o participante em detrimento da empresa patrocinadora ou da própria entidade fechada de previdência privada.

Na modalidade de *contribuição definida* (CB) o que se tem fixado é o valor da contribuição periódica por parte dos participantes enquanto o valor do benefício de aposentadoria flutua em função da ponderação entre o volume arrecadado e a performance de rentabilidade obtida pelas aplicações. Neste caso, os cálculos são projetados individualmente por participante e não há tecnicamente a identificação de superávits ou déficits visto que a ausência de benefício previamente definido implica apenas na constatação do status do “saldo em conta”.

Concomitante à transição dos planos de *benefício definido* (BD) para os de *contribuição definida* (CD), se verifica também ao longo dos anos 90 uma tendência para a “terceirização da administração dos investimentos” dos fundos de pensão.

Tal processo indica uma complexificação da divisão do trabalho financeiro do setor de entidades fechadas de previdência privada, na medida em que sinaliza uma ação complementar e associada entre administradores de fundos de pensão e seus gestores, enquanto agentes distintos que se somam a prestações de serviços de consultoria técnicas e financeiras, de contabilidade, de advocacia, de natureza atuarial, entre outros. Segundo indica Raimundo (1997, p. 50), entre as causas para a crescente externalização de serviços por parte dos fundos de pensão está “a busca de um aprimoramento no desempenho das carteiras de renda fixa e variável”, “a oferta cada vez mais aprimorada de produtos e metodologias de investimento”, “a tentativa de fugir de impostos”, “a facilidade de controlar a contabilização”, e a “busca de maior agilidade para movimentação entre distintas posições de mercado”.

Porém, essa externalização de tarefas de gestão sobre a tomada de decisão de investimentos dos fundos de pensão para gestores de ativos (*assets*) e bancos implica também em uma maior tendência a sobreposição da lógica financeira expressa pela prioridade pela busca por maiores rendimentos e liquidez atrelados a menores riscos em detrimento da lógica de investimento ético em atividades produtivas de longo prazo e projetos de desenvolvimento com geração de emprego e renda. Devido ao distanciamento entre, por um lado, a esfera de deliberação sobre as carteiras de aplicações dos fundos em gestores externos e, por outro lado, os interesses das categorias profissionais que contribuem sistematicamente com os fundos, tem-se o contexto em que embora haja “casos em que é possível conciliar responsabilidade social e investimento, [...] quando não é possível a escolha do fundo de pensão será sempre pelo lucro” (MAGNANI; JARDIM; SILVA, 2020, p. 11).

Em conjunto, a externalização de tarefas dos fundos de pensão para prestadores de serviços produtivos avançados e especializados se soma à constatação de que a migração dos planos de *benefício definido* (BD) para os de *contribuição definida* (CD) representava uma substituição da relativa tranquilidade quanto a obtenção de aposentadoria estável. Em seu lugar, emergia um quadro de dúvidas e inquietações que impulsionou a mudança da postura dos sindicatos quanto aos fundos de pensão. Inicialmente apenas passiva, passaram a ter, ao longo da década de 1990, um comportamento reativo e defensivo para, em seguida, tornarem-se ativos.

Essa última modalidade mais protagonista foi consubstanciada, por um lado, pela crescente reivindicação dos trabalhadores sobre poderem ter representantes de suas categorias nos órgãos deliberativos que estruturam o portfólio de investimentos dos fundos e, por outro lado, pela pressão para que fossem regulamentados os fundos de pensão instituídos por entidades representativas de classe (sindicatos, conselhos e associações) para além daqueles patrocinados por empresa e já em operação desde o final da década de 1970.

Devido à natureza particular dos fundos de pensão congregarem recursos dos trabalhadores de variados ramos de atividades produtivas (especialmente em campos estratégicos como indústria de base e infraestrutura, serviços financeiros e urbanos), os sindicatos passaram a reivindicar que a atividade-fim de prover benefícios de aposentaria aos trabalhadores estivesse coordenada de forma harmônica do ponto de vista dos interesses das respectivas categorias profissionais com as atividades-meio de aplicações dos recursos dos fundos em investimentos produtivos com capacidade de geração de emprego e renda. Para tanto, as organizações classistas explicitam a necessidade de representatividade nos órgãos que deliberam sobre os critérios de alocação de recursos dos fundos de pensão, com o objetivo de, assim, prezar por uma carteira de ativos com perfil mais inclinado à projetos que combinem “rentabilidade e objetivos sociais”, expresso pela “geração de empregos” com respeito aos “direitos trabalhistas, às diretrizes ecológicas e ambientais e aos direitos humanos” (GUSHIKEN, 2002, p. 92).

É, portanto, no complexo contexto da década de 1990 que emerge o tema do “controle da gestão por parte dos diferentes grupos de interesse e os diferentes tipos de investimentos nos quais essas grandes reservas de capital serão alocadas” (MAGNANI; JARDIM; JARD DA SILVA, 2020, p. 10) a partir da ponderação sobre compromissos atuariais, análises de viabilidade técnica sobre aplicações e os perfis destas. Este debate

traz consigo algumas polêmicas no que se refere às exigências de experiência para a efetivação de uma “governança do plano de pensão, que se refere à supervisão, prestação de contas, transparência, e normas de tomada de decisão que sustentam as operações e investimentos”¹⁵² (MONK, 2009, p. 860). A problematização sobre a representação dos diversos setores que compõem os fundos de pensão (participantes e assistidos inclusos) em seus Conselhos de Administração é sustentada pelo argumento de que tais presenças são políticas em vez de tecnicamente qualificadas. Em outras palavras, “os membros ‘representativos’ do conselho podem realmente não ter as habilidades necessárias para cumprir as funções atribuídas a eles porque não foram selecionados com base em sua experiência”¹⁵³ (MONK, 2009, p. 860).

Por sua vez, a criação dos *fundos instituídos* era apresentada por meio do grande potencial de reunir a partir de associações profissionais, conformadas como instituidoras profissionais, os trabalhadores tipicamente vinculados a profissões autônomas ou liberais (como advogados, médicos e engenheiros) que desejassem obter rendimentos superiores aos valores pagos pela aposentadoria via INSS. Para isso, projetavam vantagens tanto para os trabalhadores quanto para os empregadores. Do ponto de vista dos trabalhadores, destacam-se um conjunto de “ganhos de escala, incentivos tributários, redução de custos administrativos, controle, transparência, identidade organizacional”, enquanto para os empregadores ressalta-se a “grande flexibilidade no aspecto contributivo, já que não se impõe rigidez de valores de contribuição nem periodicidade fixas”, além de não haver “imputação de reponsabilidades [...] no que concerne aos riscos atuariais e financeiros” (GUSHIKEN, 2002, p. 95-96).

Esta postura “pró-ativa” (GUSHIKEN, 2002, p. 94) dos sindicatos em relação aos fundos de pensão de maneira mais geral ao longo da década de 1990 teve o protagonismo da atuação parlamentar de Ricardo Berzoini e Luiz Gushiken, ex-dirigentes do Sindicato dos Bancários de São Paulo que atuaram, entre outras coisas, pelo aumento do grau de representação sindical nos Conselhos de Administração dos fundos de pensão a partir de quando se elegeram deputados federais. Além dessa “extensão do seu mandato de representação trabalhista da esfera sindical para a da previdência privada” (GRÜN, 2005,

¹⁵² “[...] pension-plan governance, which refers to the oversight, accountability, transparency, and decision-making norms underpinning the operations and investments of a pension plan” (MONK, 2009, p. 860).

¹⁵³ “‘Representative’ board members may actually lack the necessary skills to fulfil the roles assigned them because they were not selected based on their expertise” (MONK, 2009, p. 860).

p. 26) e da criação dos fundos instituídos, a atuação sindical nesse campo teve ainda como marco a fundação, em 26 de maio de 2001, da Associação Nacional dos Participantes dos Fundos de Pensão (ANAPAR). Tal entidade passa a se constituir como um polo de organização mais vinculado à perspectiva e interesses dos trabalhadores no que se refere à gestão e administração dos fundos de pensão. Extrapola, assim, o tripé tradicional da atuação sindical composto exclusivamente pelas reivindicações por maiores remunerações, melhores condições de trabalho e redução da jornada de trabalho. Neste sentido, se conforma um outro campo de força em relação a já consolidada atuação tida por um recorte de linha mais patronal da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP), desde a década de 1970.

O giro da atuação sindical das reivindicações corporativas por maiores salários e menores jornadas de trabalho para a disputa dos rumos da previdência privada parece seguir inspiração da experiência canadense segundo a qual “em um mundo dominado pela globalização, os fundos patrocinados pelos trabalhadores canadenses oferecem muitas lições para os sindicatos de outros países”¹⁵⁴ (LINCOLN, 2000, p. 734).

Conforme conta Lincoln (2000), foram criados no país os chamados “*labour-sponsored investment funds*” como parte da estratégia sindical para combater os efeitos deletérios da globalização. A partir de entidades como o Quebec Solidarity Fund e o Crocus Investment Fund, sindicatos e centrais sindicais protagonizaram a estruturação de fundos de pensão por meio dos quais “trabalhadores e membros da comunidade permitem que seu dinheiro seja reinvestido em negócios locais, ancorando capitais e salvando empregos”¹⁵⁵ (LINCOLN, 2000, p. 727).

Ou seja, tais “*labour-sponsored funds*” são produtos de uma postura ativa dos trabalhadores e da comunidade em relação ao estabelecimento de mecanismos de geração de renda e emprego na própria localidade onde os indivíduos vivem. Neste caso mais destacado, os sindicatos assumem protagonismo do desenvolvimento econômico regional na medida em que o recurso angariado pelos fundos “é posteriormente reinvestido localmente em pequenas e médias empresas, com vista a combinar um retorno

¹⁵⁴ “In a world dominated by globalization, canadian labour-sponsored funds offer many lessons for trade unions in other countries” (LINCOLN, 2000, p. 734).

¹⁵⁵ “Workers and community members allow their money to be reinvested in local businesses, anchoring capital and saving jobs” (LINCOLN, 2000, p. 727)

competitivo para os acionistas com a regeneração regional”¹⁵⁶ (LINCOLN, 2000, 732). Para a tomada de decisão são levados em conta fatores como “compromisso com as relações cooperativas de trabalho e gestão, práticas éticas de emprego, segurança no local de trabalho e boas práticas ambientais”¹⁵⁷ (LINCOLN, 2000, p. 733).

3.2.3- Reforma da previdência de FHC e nova regulamentação da previdência privada

Além do Programa Nacional de Desestatização (PND), que mobilizou os fundos de pensão (especialmente aqueles patrocinados por empresas públicas federais) para o direcionamento de aportes de recursos em operações de privatização de empresas estratégicas de controle estatal ao longo da década de 1990, o avanço de setores liberais críticos à essência do pacto firmado pela Constituição Cidadã de 1988 pode ser verificado também pela Reforma da Previdência executada em 1998 por meio da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998.

Como parte do que Fagnani (2019, p. 120) denomina por “retomada das reformas liberalizantes” no refluxo vivido nos anos 90 pela base de sustentação que anos antes havia garantido a aprovação da nova Constituição pautada na cidadania social, o forte discurso institucional de insustentabilidade das contas públicas diante das políticas de seguridade social repercutiu em novas diretrizes que redefiniu a estrutura previdenciária do país (REIS, 2022, p. 16): por um lado, obstaculizou o acesso à previdência social e, por outro lado, reforçou as bases de ação da previdência privada ao constitucionalizá-la.

Descolada, portanto, da concepção segundo a qual o Estado Social forjado pela Carta Magna de 1988 teria o compromisso de superação do quadro de aguda pobreza e desigualdades por meio de garantias (inclusive orçamentárias) destinadas à dimensão social enquanto esfera impulsionadora de circuito virtuoso de geração de empregos, renda, formação de demanda e desenvolvimento nacional, a Reforma da Previdência fundamenta-se, em princípio, pela desfiguração da diretriz constitucional de custeio tripartite da seguridade. Ao se desconsiderar que o Estado participa (junto dos

¹⁵⁶ “[...] is subsequently reinvested locally in small and medium sized businesses, with a view to combining a competitive return for shareholders with regional regeneration” (LINCOLN, 2000, 732).

¹⁵⁷ “Commitment to co-operative labour-management relations, ethical employment practices, workplace safety and sound environmental practices” (LINCOLN, 2000, p. 733).

empregadores e dos trabalhadores) do financiamento do sistema de seguridade por meio do direcionamento de recursos obtidos pelos impostos sociais criados para tal função – como o CSLL e o Cofins –, um quadro de déficit das contas públicas é apresentado como justificativa para a transição do modelo de previdência social para a previdência privada¹⁵⁸.

Premida pela diretriz de redução tanto dos investimentos públicos quanto da destinação de recursos para a dimensão social, a Reforma da Previdência de 1998 expressa pela Emenda Constitucional n. 20 buscou “transformar o Brasil em campeão mundial no quesito combinação de idade mínima e tempo de contribuição” (FAGNANI, 2019, p. 56). Para isso, a proposta original apresentada pelo executivo era a combinar a idade mínima de 65 anos para homens e 60 para mulheres com o tempo de contribuição de 35 anos para homens e 30 para mulheres. Seu potencial excludente quanto ao acesso à aposentadoria pela população pesou para que esses termos iniciais não fossem aprovados e, em vez disso, se fixasse: a) por um lado, a aposentadoria por idade em 65 anos para homens e 60 anos para mulheres que alcançassem 15 anos de contribuição; b) por outro lado, a aposentadoria por tempo de contribuição destinada aos homens que completassem 35 anos de serviço com recolhimentos e às mulheres com 30 anos de atuação profissional contributiva.

Para modular o acesso a aposentadoria por tempo de contribuição com a idade dos trabalhadores quando da solicitação do benefício previdenciário e, assim, evitar aposentadorias precoces, no ano seguinte à aprovação da Reforma da Previdência foi instituído o Fator Previdenciário¹⁵⁹. Tal regulação estabelece balizas para cálculos do benefício de aposentadoria de acordo com o princípio de que quanto menor a idade do trabalhador que solicita a aposentadoria por tempo de contribuição, menor é o valor proporcional da aposentadoria. Portanto, parcelas do valor do benefício são supridas até que o trabalhador alcança a idade mínima e, dessa forma, obtenha a integralidade da

¹⁵⁸ Inicialmente aprovado como Fundo Social de Emergência (FSE) pela Emenda Constitucional de Revisão n. 01, de 1 de março de 1994, e depois com seus efeitos prorrogados sob a forma do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), pela Emenda Constitucional n. 10 em 1996, tais medidas estabeleceram a prerrogativa de, ao contrário do sugerido pela sua nomenclatura, capturar parte das receitas obtidas, entre outras fontes, com impostos sociais, para aplicações em outras áreas que não aquelas constitucionalmente previstas como parte da seguridade.

¹⁵⁹ Lei 9.876, de 26 de novembro de 1999.

aposentadoria. Dessa forma, pode-se considerar também que a Reforma da Previdência “desconstitucionalizou” o cálculo do benefício: antes estabelecido pelo Art. 202 e dado pela “média dos trinta e seis últimos salários de contribuição”; agora firmados por lei complementar e contemplando períodos maiores de contribuição para a definição do valor final concedido.

Além dos novos parâmetros dados à previdência social, a Reforma sintetizada pela Emenda Constitucional n. 20, de 1998, foi precursora da “constitucionalização” da previdência privada para além das menções gerais anteriormente presentes na Carta Magna. Assim, os conteúdos dessa Seção I – Da Previdência Social, composta pelos artigos 201 e 202 da Constituição foram reestruturados: a) as diretrizes que antes se distribuíam entre os Artigos 201 e 202 foram concentradas apenas no primeiro, relativo ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), definido como “de caráter contributivo e de filiação obrigatória”; b) já o Artigo 202 passou a estabelecer a primeira previsão constitucional do Regime de Previdência Complementar (RPC), definido em termos gerais pela adesão facultativa, “de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao Regime Geral de Previdência Social”.

Em seguida aos princípios gerais estabelecidos pela Reforma da Previdência de 1998, tanto a Lei Complementar n. 108 quanto a n. 109, ambas de 29 de maio de 2001, foram formuladas para desenvolver os instrumentos, mecanismos e operações da previdência complementar privada até então apenas esboçados pelo conteúdo da Emenda Constitucional n. 20 sobre o Artigo 202 e um pouco mais desenvolvidos apenas pela regulamentação inicial do setor em 1977.

Além de detalhar os marcos, balizas e parâmetros para ação das entidades fechadas e abertas de previdência privada no Brasil, tal norma estabeleceu novos atributos para o sistema, como os fundos instituídos por sindicatos, associações e entidades de classe. Na medida em que “a reforma previdenciária de 2001 concentrou-se particularmente no aumento da regulação e no cumprimento de transparência no sistema de pensões complementar”¹⁶⁰ (DATZ, 2013, p. 119), esta estabeleceu uma ruptura no campo regulatório prévio. De modo que “a legislação introduzida em 1977 perdurou até o dia 29 de maio de 2001, quando a aprovação das Lei Complementares ns. 108 e 109

¹⁶⁰ “The pension reform of 2001 focused particularly on increasing regulation and enforcing transparency in the complementary pensions system” (DATZ, 2013, p. 119).

determinou a reformulação da previdência complementar brasileira” (ABRAPP, 2003, p. 11).

Assim, a partir dos apontamentos iniciais expostos na Constituição sobre o caráter complementar e autônomo em relação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) a lei complementar n. 109 apresenta os elementos gerais que permitem a estruturação do Regime de Previdência Complementar (RPC) com base nos critérios sobre sua adesão facultativa pelos indivíduos e sobre uma ação do Estado limitada à, por um lado, a formulação de políticas e, por outro, ao disciplinamento, coordenação e fiscalização das atividades das entidades de previdência complementar, a fim de garantir transparência, solvência e liquidez (Art. 3).

No que se refere às disposições gerais sobre as entidades de previdência complementar, a norma define como *participante* aquela pessoa física que adere aos planos de benefícios e como *assistido* aquele que já recebe benefício de prestação continuada (Art. 8). Além disso, subordina ao órgão regulador e fiscalizador o estabelecimento dos atributos relativos a: a) planos de benefícios nas modalidades de benefício definido, contribuição definida e contribuição variável; b) a constituição de reservas técnicas, provisões e fundos; c) a aplicação dos recursos correspondentes às reservas, às provisões e aos fundos tendo o *regime de capitalização* como mecanismo pelo qual a previdência complementar se estrutura.

Já por essas determinações iniciais, destacamos que os conteúdos da Lei complementar n. 109 assenta juridicamente as bases pelas quais os fundos de pensão já têm sua prática estabelecida, seja a partir do reforço e consolidação daquilo já preconizado em normas anteriores (como na caracterização do regime de capitalização e nas definições sobre reservas técnicas e provisões), seja com base na primeira previsão legal de atributos relativos à previdência privada. A diferenciação formal do enquadramento dos planos geridos pelas entidades de previdência complementar entre, basicamente, as modalidades de *benefício definido* (BD) e *contribuição definida* (CB), parece compor uma dimensão inovadora da regulação sobre as entidades de previdência privada em consonância com os próprios processos de reconfiguração da estrutura dos fundos de pensão no país em meio à privatização de empresas sob controle estatal.

No que se refere ao plano de custeio da previdência privada, tem-se a possibilidade de constituição de planos por meio das contribuições exclusivas dos participantes, por

meio do financiamento único dos patrocinadores ou por meio da convergência de recursos tanto dos patrocinadores quanto dos participantes. A partir dessas fontes de custeio, há a indicação mais direta da obrigatoriedade da implementação do regime de capitalização para os benefícios de pagamento em prestações que sejam programadas e continuadas (Art. 18). É justamente o regramento da capitalização dos recursos canalizados para os fundos sob a forma de contribuições e aplicados no mercado com a perspectiva de gerar rentabilidade para, enfim, pagar benefícios que constitui a política de investimentos da previdência privada. Diferentemente do estabelecido por diversas normas que enquadraram os investimentos e aplicações das entidades fechadas e abertas de previdência privada a partir de limites mínimos e de classes de ativos compulsórias, a Lei complementar n. 109 vedou (Art. 9) a determinação de tais balizas como forma de coibir a reincidência de experiências abusivas de políticas governamentais pretéritas.

A partir dessa base comum, a norma caracteriza dois diferentes tipos de agentes operadores da previdência privada; quais sejam, as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) e as Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC).

Por um lado, as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) são organizadas sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos, direcionada à adesão exclusiva de empregados de uma empresa ou conjunto de empresas (então denominadas patrocinadoras), ou ao acesso específico de membros de associações profissionais, classistas ou setoriais (então denominadas instituidoras) – Art. 31.

Mais uma vez, essa regulação não apenas contempla a ação já consolidada e mais de duas décadas dos fundos de pensão patrocinados, cujo elo entre os participantes se dá pelo *vínculo empregatício* mantido pelos trabalhadores com empresa patrocinadora comum, como também prevê o advento de um novo tipo de fundo de pensão. Desta vez baseado no vínculo associativo entre os participantes, os fundos de pensão instituídos são formados por entidades de classe e de representação profissional (por exemplo, Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Federal de Medicina, entre outros) e, assim, recuperam em algum grau a tradição das práticas associativas engendradas no bojo da transição do século XIX para o XX no Brasil.

Com a incumbência comum de administrar planos de benefícios autorizados previamente pelo órgão regulador e fiscalizador, os fundos de pensão se diferenciam não apenas pela forma de criação (patrocinada ou instituída) e tipo de vínculo que constitui o

fundo. Além disso, se distinguem por meio de outros dois critérios: pela organização dos planos e pela estruturação do patrocínio (Art. 34).

Em relação aos tipos de planos, as entidades podem tanto operar por meio do oferecimento de planos acessíveis a todo o universo de participantes – sendo definidas como entidades de plano comum –, quanto atuar por meio de planos direcionados a diversificados grupos de participantes, sendo então denominadas de entidades multiplano. No que se refere à diferenciação das entidades pela estruturação do patrocínio, essas podem se relacionar tanto com apenas uma única empresa, e, portanto, se caracterizarem como entidades de patrocínio singular, quanto podem ser multipatrocinadas ao congregarem mais de um patrocinador ou instituidor.

Destaca-se também para o caso das entidades fechadas a regulação do benefício proporcional diferido (*vesting*), da portabilidade e do resgate dos recursos correspondentes ao participante no seu plano. No caso de cessação do contrato de trabalho antes da aquisição do direito ao benefício de aposentadoria, o participante pode optar entre: a) *benefício proporcional diferido* calculado a partir da consideração do tempo de contribuição até sua interrupção e cuja concessão é obtida ao suprir as condições de carência e elegibilidade; b) *portabilidade* caracterizada pela transferência dos recursos previdenciários entre planos de entidades distintas (então distinguindo-se da simples *migração* entre planos de uma mesma entidade); c) *resgate* expresso pela obtenção do montante relativo a totalidade das contribuições descontadas as frações de custeio por decisão do participante de se desligar do plano.

Além disso, a Lei Complementar n. 109 estabelece como pré-requisito organizativo das entidades fechadas a composição de conselho deliberativo, conselho fiscal e diretoria executiva, com representação dos participantes e assistidos (Art. 35). Quando da aprovação da norma em questão, foi estipulado pelo seu Artigo 74 que a regulação e fiscalização das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) seria realizada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, por meio, respectivamente, do Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC) e pela Secretaria de Previdência Complementar (SPC).

Em 2022, as Entidades Fechadas de Previdência Complementar são operadas por fundações privadas sem fins lucrativos (chamadas de fundos de pensão) e subordinadas ao Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC) como órgão normativo e à

Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) como entidade supervisora.

O Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC) foi criado em 2010¹⁶¹ em substituição ao Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC). Conforme previsão de sua norma original, seria composto pelo Ministro de Estado da Previdência Social e representantes da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), da Secretaria de Políticas de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social, da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), dos patrocinadores e instituidores de planos, e, por fim, dos participantes e assistidos dos planos. Já a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) foi criada em 2009¹⁶² como autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social e dirigida por diretoria colegiada composta por cinco membros indicados pelo Ministro de Estado da Previdência Social e nomeados pelo Presidente da República.

Por outro lado, as Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC) são organizadas sob a forma de sociedade anônima, com o objetivo de executar planos de benefícios previdenciários acessíveis a qualquer pessoa física, a partir da ação das sociedades seguradoras que operam no ramo vida, entre outros agentes (Art. 36). Segundo Grün (2003, p. 10), os bancos e as companhias de seguro têm uma ação sintetizada pelos esforços “no ramo da previdência complementar ‘aberta’, oferecendo agressivamente planos individuais para eventuais clientes e insinuando-se como possíveis administradores ‘mais eficientes’.

De acordo com a Lei Complementar n. 109, cabe a tais agentes cumprir as normas gerais de contabilidade e auditoria sobre publicação de balanços e balancetes, assim como de índices de solvência e liquidez após terem aprovadas por órgão fiscalizador sua constituição e funcionamento por meio da comercialização dos planos de benefícios (Art. 37). Além disso, a regulação ora analisada estabelece, quando de sua promulgação, em seu Artigo 74, que as funções de regulação e fiscalização das Entidades Abertas de

¹⁶¹ Decreto n. 7.123, de 3 de março de 2010.

¹⁶² Lei n. 12.154, de 23 de dezembro de 2009.

Previdência Complementar (EAPC) seguiriam exercidas pelo Ministério da Fazenda, por intermédio de, respectivamente, o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).

Em 2022, as Entidades Abertas de Previdência Complementar são operadas por seguradoras que atuam no ramo vida, organizadas sob a forma de sociedade anônima, e estão subordinadas aos mesmos Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), respectivamente, como órgão normativo e entidade supervisora.

Cabe ressaltar ainda que a Lei Complementar n. 109 também revogou a Lei n. 6435, de 15 de julho de 1977, já que apresenta a mesma matéria da regulação anterior que dispunha sobre as entidades de previdência privada no Brasil antes mesmo de sua previsão Constitucional, em 1988, como parte da seguridade social. Conforme já visto, ainda que sem apontar uma caracterização do sistema privado de previdência em toda sua complexidade organizativa e funcional, a norma da década de 1970 tinha estabelecido os contornos, por exemplo, da participação do Estado no setor. Caberia a ele a proteção dos interessados e determinação de disciplinamento e coordenação dos fundos e planos – sem, portanto, ser fonte de recursos – assim como determinar diferenciação da previdência privada entre: 1. Entidades fechadas (exclusiva de empregados das empresas patrocinadoras – sem, portanto, a modalidade associativa dos fundos instituídos estabelecido pela Lei Complementar n. 109); e 2. Entidades abertas (as demais).

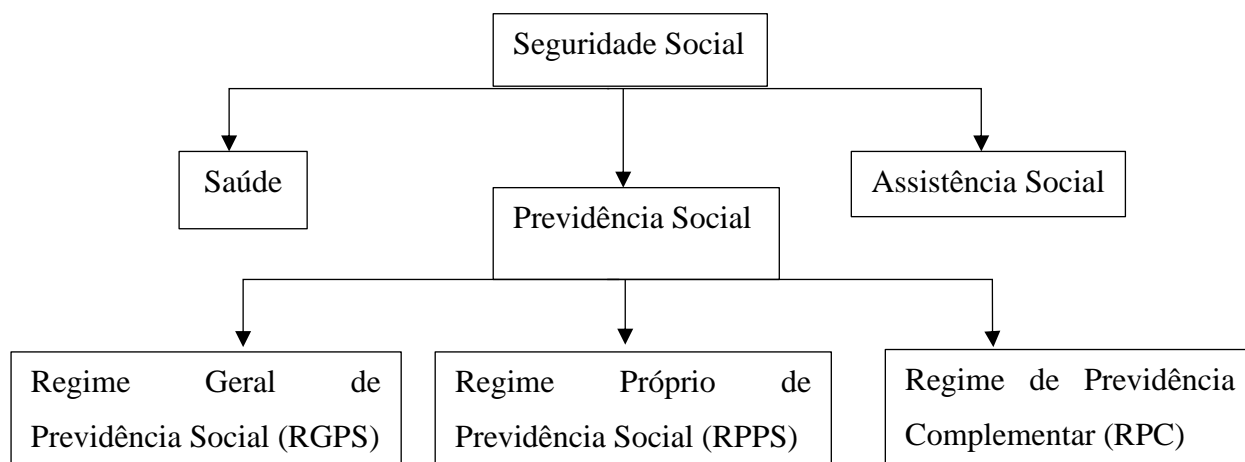
Já a Lei Complementar n. 108 diz respeito as regras de ação específicas das entidades fechadas de previdência complementar derivadas de autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em seu sentido geral, a regulação contempla as diretrizes também estabelecidas pela Lei Complementar n. 109 (custeio dos planos de benefícios pelo patrocinador e participantes, estrutura organizacional composta por conselho deliberativo, conselho fiscal e diretoria-executiva, entre outros), embora considerando a particularidade de tratar de entidades fechadas de previdência complementar vinculadas a empresas públicas.

Além desses dois regimes, consta ainda o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) como uma terceira modalidade prevista pelo Artigo 40 da mesma Constituição (Título III – Da Organização do Estado, Capítulo VII – Da Administração Pública, Seção

II – Dos Servidores Públicos), destinado especificamente aos servidores públicos titulares de cargos efetivos e administrado pelos entes públicos da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Somado à previsão legal indicada pelo Artigo 40 da Constituição, o regime de previdência específico de servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares foi regulado também pela Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998. Como esse tipo de regime previdenciário depende de um maior tratamento legal por parte do ente particular que operacionaliza o benefício, as diretrizes contidas nesta regulação são mais generalistas, no sentido de estabelecer balizas amplas a partir de onde outros agentes normativos cumprirão a tarefa de preencher conteúdos específicos. Entre as determinações mais abrangentes, está, por exemplo, a indicação de que o financiamento de cada um desses planos deve decorrer de recursos provenientes tanto do ente ao qual o servidor está vinculado (União, Estado, Distrito Federal, Municípios) quanto pelas contribuições do próprio servidor; cabendo também ao ente a cobertura de eventuais insuficiências financeiras em função do pagamento de benefícios.

Portanto, segundo a estrutura prevista pela Constituição, a previdência social brasileira é enquadrada como direito de seguridade social e composta por três diferentes regimes. Cada um dos regimes possui características próprias quanto a base constitucional, ao formato da organização que opera as entidades, sua natureza, forma de acesso por parte dos indivíduos e fiscalização. Apresentamos no Quadro 5 as estruturas gerais dos regimes de previdência social, próprio e complementar.

Organograma 3. Brasil: Estrutura previdenciária estabelecida pela Constituição de 1988



Fonte: Artigos n. 40, 194, 195, 201 e 202 da Constituição Federal de 1988.

Quadro 5. Brasil: Regimes de previdência social em 2022

	Regime Geral	Regimes Próprios	Previdência Complementar	
			Aberta	Fechada
Previsão Constitucional	Artigo 201	Artigo 40	Artigo 202	
Tipo de organização	Autarquia Federal (INSS)	Órgãos da Administração pública	Sociedades anônimas	Fundações/ sociedades civis privadas
Natureza	Público		Privado	
Filiação	Obrigatória		Facultativa	
Órgão Normativo	Secretaria de Previdência (Sprev)		Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP)	Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC)
Entidade Supervisora			Superintendência de Seguros Privados	Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc)

Fonte: Constituição Federal, Leis n. 8 212, 8 213 e 9 717, Leis Complementares 108 e 109 e sítio eletrônico do Banco Central do Brasil. Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br/pre/composicao/composicao.asp> >

No bojo destes mesmos processos e na sequência de regulações que desde o final da década de 1970 estabelecem parâmetros para a alocação de portfólio dos fundos de pensão, em 2001 uma nova norma¹⁶³ apresenta uma versão mais detalhada dos segmentos de investimento do setor conforme uma decomposição em variadas classes de ativos as quais se vinculam diferentes tetos de aplicação.

Essa norma enquadrou os investimentos dos fundos de pensão em quatro segmentos: a) renda fixa, b) renda variável, c) imóveis, e d) empréstimos e financiamento. Internamente a cada um dos segmentos foram elencadas as classes de ativos que os compõem e, com base nos requisitos de diversificação de carteiras e do imperativo de não concentração do capital de empresas e empreendimentos sob domínio de um único fundo, foram estabelecidos os limites máximos de aplicação em relação tanto ao portfólio das

¹⁶³ Resolução CMN n. 2.829 de 29 de março de 2001.

entidades fechadas de previdência privada quanto em relação à composição do capital dos agentes que demandam capitalização.

No caso do segmento dos títulos de renda fixa, a subdivisão das classes de ativos que o conformam se deu conforme o risco de crédito. Dessa forma, enquanto os títulos de emissão do Tesouro Nacional e do Banco Central do Brasil são exemplos de aplicações com baixo risco cujo limite é estipulado em 100%, os títulos de emissão de estados e municípios avaliados como de baixo de risco por agência de classificação de risco têm limite em 80% e os investimentos em quotas de fundos de investimento no exterior tem o teto de 10%. Já no que toca os títulos de renda fixa com médio e alto risco (títulos de estados, municípios e instituições não bem avaliados por agências de classificação de riscos), há a especificação de margens de investimento tipo de plano: enquanto os planos de *contribuição definida* podem tem até 30% de aplicações neste campo, os de *benefício definido* devem se limitar a 20%.

Já neste primeiro ponto, vemos que como permanência em relação às normas anteriores são mantidos tanto “o papel de financiador da dívida pública historicamente cumprido pelos fundos de pensão” (RAIMUNDO, 2002, p. 140) desde o início de sua regulamentação, quanto a recente “tendência de estabelecer regras prudenciais baseadas em limites máximos de exposição de cada tipo de ativo” – medida adotada desde meados da década de 1990.

Sobre o segmento de renda variável, a norma estabelece uma subdivisão interna diferenciada a partir da natureza das seguintes classes de ativos: a) ações, b) participações em sociedades de propósito específico, e c) outros ativos. Para a determinação do teto de participações neste campo, há a adoção de limites que se iniciam em 60% para planos de *contribuição definida* e 45% para planos de *benefício definido* quando destinados para ações de empresas listadas que aderiram ao padrão mais elevado de governança corporativa do Novo Mercado; e vão decaindo gradualmente conforme a avaliação das ações das empresas listadas também atinge patamares inferiores – até alcançar os níveis de 35% para planos de *contribuição definida* e 30% para planos de *benefício definido*. Em sociedades de propósito específico os limites são ainda menores: 20% e 10% para, respectivamente, planos de contribuição definida e planos de benefício definido.

Realizada a perspectiva de fomentar a prudência nos investimentos dos fundos de pensão a partir do estímulo a diversificação dos portfólios em ativos de renda variável

(seja pelos limites máximos de cada classe, seja pelo teto de 5% dos recursos do fundo como fatia correspondente passível de ser destinada a aplicações em uma única empresa), as disposições da Resolução CMN 2.829 de 2001 atuam também no sentido de vedar a participação majoritária de um único fundo sobre agentes que buscam se capitalizar ao estipular que as aplicações em uma mesma companhia não podem exceder 20% do capital do seu votante e 20% do seu capital total. Ambos os caminhos regulatórios parecem buscar “evitar a excessiva exposição dos fundos aos riscos do mercado de capitais e de outros investimentos não associados aos títulos da dívida pública” (RAIMUNDO, 2002, p. 141).

Quanto ao segmento de imóveis, a regulação em questão identifica como classes de ativo: a) a carteira de desenvolvimento, que se refere ao empreendimento imobiliário para comercialização, b) a carteira composta por empreendimentos voltados para aluguéis e renda, e c) a carteira de fundos imobiliários. Para este segmento, o limite estabelecido para os anos de 2001 e 2002 foi de 16%, porém com gatilhos que preveem a redução do gradual do teto em 2% a cada biênio até culminar no parâmetro de 8% para o ano de 2009.

Por fim, o segmento dos empréstimos e financiamentos é composto pelas duas classes seguintes: a) empréstimos a participantes, b) financiamentos imobiliários a participantes. Em conjunto, tais campos são submetidos ao teto de 10% das aplicações dos fundos de pensão.

Além das balizas que impõem diversificação de ativos, a Resolução CMN 2.829 assentou ainda a complexificação da divisão do trabalho financeiro que, ao mesmo tempo, complementa e viabiliza a ação dos fundos de pensão no território por meio de sinergias e cooperações com outros serviços corporativos avançados. Em outras palavras, a norma aqui tratada extrapola a delimitação das funções do Conselho de Administração das entidades fechadas de previdência privada enquanto instância formuladora do plano de investimento anual da entidade e responsável pela manutenção do sistema de controle e risco de mercado envolvido no portfólio de ativos. Além disso, tanto estabelece a compulsoriedade de contratação de alguns serviços intensivos em técnica, ciência e informação para atuar de forma cooperada com a administração dos fundos como abre a prerrogativa para contratação facultativa de outros agentes passíveis de assumirem tarefas relativas à tomada de decisão sobre investimentos.

No campo das contratações obrigatórias a serem operadas pelos administradores dos fundos de pensão, destacamos a necessidade de cada fundo de pensão operar em conjunto com: a) agentes custodiantes responsáveis pela documentação e informação das posições contábeis dos planos, assim como pelo recebimento e exercício de direitos, resgates, amortizações, reembolsos, liquidações financeiras, e, enfim, movimentações de títulos e valores mobiliários; b) auditorias independentes capazes de ratificar os processos compreendidos desde a captação de recursos junto aos participantes até a destinação de benefícios aos assistidos, passando pelas operações de aplicação das reservas de entidade em diversos ativos com pesos e rentabilidades distintas.

Já na dimensão dos serviços facultativos que podem ser contratados pelos fundos de pensão figuram: a) consultorias que operam análises e seleções de ativos conforme os tipos e proporções que correspondam às diretrizes sobre segmentos e carteiras firmadas por esta norma, b) serviços de administração de carteira de renda fixa e/ou variável em patente processo de externalização de tarefas relativas à tomada de decisão sobre investimento para firmas de *assets management* e bancos de investimento.

Tais determinações sobre as aplicações dos fundos de pensão elencadas de forma pormenorizada pela Resolução CMN n. 2.829 se soma as diretrizes estabelecidas pelas leis complementares n. 108 e n. 109 no sentido de tornar mais complexa, substancial e consolidada não apenas a base normativa direcionada ao setor, mas, sobretudo, a própria ação do setor na economia e no território brasileiro. Dessa maneira, tende a equalizar o paradoxo que pairou sobre a atuação das entidades fechadas de previdência principalmente até a década de 1990 e segundo o qual “ao mesmo tempo em que eram considerados atores proeminentes em um capitalismo globalizado, controlavam grandes reservas de dinheiro e desempenhavam papel de destaque na consecução das políticas econômicas; em contrapartida, contavam com políticas internas e quadro profissional ultrapassados” (MAGNANI; JARDIM; SILVA, 2020, p. 13).

Além disso, sinalizam uma importante projeção da previdência privada em relação a pública. Ainda que esta última não tenha sido estruturalmente transformada por meio de uma substituição do regime de repartição pelo regime de capitalização na Reforma da Previdência de final dos anos 1990, a desidratação do modelo previdenciário constitucional com fontes orçamentárias próprias e maiores possibilidades de acesso à benefícios de aposentadoria é concomitante à conformação de alicerces mais bem estruturados da previdência privada.

Este movimento se assenta ainda sobre a reposição de críticas ao regime de repartição como dispendioso em termos fiscais, disfuncional para o conjunto da economia ao operar com déficit e demograficamente insustentável diante do envelhecimento da população. Conforme comenta Grün (2005, p. 25), “o resultado desse sistema de forças é a tendência internacional a aceitar a capitalização como solução e a repartição como problema. [...] no tratamento da questão previdenciária a sociedade é obrigada a se haver com os mercados financeiros e a acatar ou não seus ditames”. Ou, em termos mais sintéticos, “transforma o problema social da previdência [...] num problema individual, solucionado pela criação ou fortalecimento dos fundos e planos de pensão privados” (GRÜN, 2005, p. 27-28).

Isso porque como resultado da alegada impossibilidade fiscal do Estado em obter recursos orçamentários que sustentem a manutenção ou o incremento de investimentos em, por exemplo, infraestrutura urbana, transporte, moradia, emprego e *aposentadoria*, tem-se que o Estado-nação tem buscado transferir tais responsabilidades para o mercado. No caso específico da aposentadoria, por exemplo, essa passa a ser representada como “um problema técnico a ser resolvido pelo indivíduo, que calcula, abraça e assume o risco do mercado financeiro por meio de práticas de investimento durante sua vida profissional”¹⁶⁴ (LANGLEY, 2006, p. 931).

Como parte desse chamado “recuo do Estado” (CLARK, 2000, p. 16), o governo de Ronald Reagan como presidente dos Estados Unidos (1981-1989) e de Margareth Thatcher como primeira-ministra do Reino Unido (1979-1990) foram paradigmáticos da retirada de controles sobre os fluxos transfronteiriços materiais e imateriais, da política cambial flutuante, da privatização de empresas, da flexibilização de direitos trabalhistas, entre outros instrumentos de desregulamentação e liberalização econômica. Por isso, tais plataformas alcançaram amplo efeito-demonstração global, de forma que

a aliança entre Estados Unidos e Reino Unido, reforçada pela sociedade de admiração mútua Reagan/ Thatcher, levou ao que viria a se tornar um movimento de desregulamentação em todo o mundo, envolvendo uma desestabilização de práticas de trabalho (para os controladores aéreos norte-americanos ou mineiros britânicos), a redução de impostos, privatização e incentivo do mercado para assumir a liderança e decidir a direção dos fluxos de recursos, valor, preço e até mesmo uma prática aceitável (O'BRIEN, 1992, p. 18).

¹⁶⁴ “[...] a technical problem to be solved by the individual, who calculates, embraces, and bears financial market risk through investment practices during his or her working life” (LANGLEY, 2006, p. 931).

Segundo Guttman (2008, p. 15), a desregulamentação e a liberalização (globalização, nas palavras do autor) são dois importantes alicerces que, junto da informatização, configuram o “triplo impulso” definidor do atual período como “capitalismo dirigido pelas finanças”.

Destaca-se nesse sentido, por um lado, a “porosidade territorial” (ARROYO, 2006), em função da regulação híbrida estruturada pela diversificação de fontes produtoras de normas jurídicas entre Estado, entidades supranacionais, corporações e organizações de solidariedade (ANTAS JR., 2005) a fim de viabilizar a estratégia de localização internacionalizada dos agentes hegemônicos, e, por outro lado, a “fluidez territorial” (SANTOS, [1996] 2008), relacionada à dotação de sistemas técnicos capazes de permitir a circulação praticamente instantânea de informações que transmitem mensagens, ordens, decisões e capitais a partir de pontos seletivos do território – ou seja, do desenvolvimento “redes-suporte” e “redes-serviço” (DIAS, 1996) que fundamentem a convergência necessária ao desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação.

Diante desse quadro, a emergência da previdência privada e dos fundos de pensão enquanto agentes hegemônicos emblemáticos da nova configuração capitalista é apresentada como resposta tanto ao envelhecimento da população – dado como insustentável para os sistemas públicos de aposentadoria (ENGELLEN, 2003, p. 1358) –, quanto à retração fiscal, que inviabilizou os investimentos do Estado em infraestrutura e desenvolvimento urbano.

Concebidos como mecanismos capazes de sanar de uma só vez os desajustes anunciados nessas duas pontas (da propalada insustentabilidade dos sistemas de aposentadoria tradicionais diante do envelhecimento da população e da retração fiscal, que também atinge o provimento de infraestrutura e desenvolvimento urbano), a importância da concentração de ativos nos fundos de pensão pode ser entendida em seu início como um fenômeno mais propriamente anglo-saxônico, mas cujas repercussões extrapolam seus países de origem, impondo novos padrões de regulação deste “setor” na economia global. Ao identificar tais processos, Clark (2000, p. 37) caracteriza o atual

período como “*pension fund capitalism*” e assevera que sua ascensão “minou o status do Estado-nação como um agente econômico significativo”¹⁶⁵.

Todavia, cabe ressaltar que, diferentemente do prognóstico de “fim da geografia” (O’BRIEN, 1992) diante das características da atual configuração do modo de produção capitalista, a formação socioespacial (SANTOS, [1977] 2008) segue importante como dimensão que impõe particularidades às tendências abstratas da totalidade, por revelar a importância de elementos como a base material pré-existente do território assim como seus conteúdos normativos. Ao se opor às análises que preconizam o fim da autoridade territorial do Estado, Sassen (2010) defende que os Estados não só não estão ausentes, como protagonizam a negociação entre o global e o nacional, tendo as novas estruturas promotoras da globalização como resultados da “desnacionalização parcial, incipiente e altamente especializada de componentes dos Estados nacionais na economia global”.

Em relação à participação do Estado na regulação da atividade financeira, tal vínculo mostra-se ainda mais destacado na medida em que tal setor apresenta a particularidade da incidência de normas que detalham a abrangência e limite de suas ações, enquanto “às atividades econômicas em geral determina-se o que não é permitido fazer” (TEIXEIRA, 2000, p. 24). Neste sentido e, conforme temos visto, as regulações relativas à reforma da previdência pública – e de conformação mais complexa e detalhada da previdência privada – podem ser caracterizadas como “alguns dos rebatimentos no território nacional deste mundo globalizado” (CONTEL, 2006, p. 155).

3.2.4 - Externalização da gestão dos fundos de pensão e os determinantes institucionais da decisão de investimentos

Conforme vimos no tópico anterior, a maior profissionalização do setor se expressa não apenas pelos montantes de recursos acumulados, mas também pela nova divisão do trabalho que se desenvolve, incorporando um conjunto de serviços especializados que passa a atuar em sinergia com os fundos. Assim, os fundos de pensão podem ser considerados como “agentes produtores da técnica, ciência, informação e finança que movem a história contemporânea” (SILVEIRA, 2016b, p. 93) na medida em que: a) representam a “centralização de fundos líquidos não reinvestidos, quer das empresas, quer das poupanças familiares” (LENCIONI, 2016, p. 25), e b) operam por

¹⁶⁵ “[...] undermined the nation-state’s status as a significant economic agent” (Clark, 2000, p. 37)

meio do “manejo de um sofisticado conjunto de técnicas de avaliação de retorno e risco para as aplicações, que se tornam tanto mais imunes a problemas quanto mais diversificados forem os tipos de risco associados a cada um dos títulos que compõem a carteira” (ARROYO, 2006, p. 179). Além disso, os fundos de pensão representam também o impulso à “nova lógica de externalização dos serviços” (LENCIONI, 2016, p. 30) engendrada pelo regime de acumulação patrimonial.

Ou seja, à crescente importância dos fundos de pensão corresponde o desenvolvimento não só de seus administradores e patrocinadores, mas também uma miríade de serviços interligados de gestão de investimento, de custódia dos recursos reunidos sob os fundos de pensão, de publicidade e marketing, e de consultorias técnicas, jurídicas e financeiras no geral.

Da perspectiva da geografia econômica, e mais detidamente da geografia das finanças, é central a identificação das diferentes etapas percorridas pelos fluxos de capitais desde as contribuições feitas pelos indivíduos para a previdência privada até a alocação dos recursos em diferentes classes de ativos pelos gestores. É dessa concatenação que se evidenciam os conteúdos espaciais da articulação dos “*circuits of value*” (LEE et al., 2009 p. 724; SOKOL, 2013 p. 505) entre as escalas local (em que se dá o cotidiano da população), nacional (em que os fundos oferecem seus serviços) e global (em que agentes hegemônicos atuam no suporte à tomada de decisões) que garante o “*integral role of finance*” (PIKE; POLLARD, 2010, p. 45) em suas dimensões econômica, social, cultural e política. Explicita-se a financeirização “como um fenômeno profundamente espacial”¹⁶⁶ (FRENCH; LEYSHON; WAINWRIGHT, 2011, p. 814).

Munidos pela preocupação de identificar a “cadeia de valor desde a captação de recursos até os investimentos finais”¹⁶⁷ Corpataux, Crevoisier e Theurillat (2009, p. 323-324) sugerem a consideração de quatro níveis em uma abordagem territorial baseada nos fundos de pensão suíços; quais sejam: “uma vez coletada a poupança, envolvendo contribuições de empregados e empregadores (primeiro nível), o segundo nível é a gestão administrativa dos fundos de pensão. O terceiro nível é a gestão de ativos, que pode ser realizada pelo próprio fundo de pensão ou delegada a uma empresa especializada, e no

¹⁶⁶ “[...] as a profoundly spatial phenomenon” (French; LEYSHON; WAINWRIGHT, 2011, p. 814).

¹⁶⁷ “[...] value chain from fund collection to final investments” (CORPATAUX, CREVOISIER e THEURILLAT, 2009, p. 323-324).

quarto nível estão os investimentos”¹⁶⁸. Assim asseveram que “a indústria financeira parece ser uma indústria essencialmente espacial, pois constrói e explora a mobilidade/liquidez do capital no espaço”¹⁶⁹ (CORPATAUX; CREVOISIER; THEURILLAT, 2009, p. 316).

Por sua vez, Ron e Minns (1995) resumiram da seguinte forma uma geografia dos fluxos de dinheiro dos fundos de pensão (ou seja, como são coletados, geridos e investidos por meio de circuitos financeiros) passível de ser generalizada e que, em seguida, nos debruçaremos de forma mais detalhada:

As contribuições dos funcionários em todas as regiões do Reino Unido são coletadas pelos empregadores que somam suas próprias contribuições e administram o dinheiro. Os empregadores, e às vezes os funcionários, fazem parte de conselhos de administração cujo trabalho é garantir que os fundos sejam administrados adequadamente e investidos com prudência. A fim de garantir a gestão profissional dos fundos em sua confiança. Os curadores nomeiam um gestor de fundos para investir o dinheiro. O gestor do fundo será um funcionário ou um departamento interno, como muitas vezes acontece com alguns dos maiores fundos, ou mais comumente uma empresa de investimento externa – a seção de investimento de um banco de investimento, banco comercial, companhia de seguros ou gestora independente de fundos. Taxas de administração são cobradas por esse serviço. Às vezes, os curadores nomeiam mais de um gestor de fundo, talvez um gerente interno para investir uma parte do fundo e um gerente externo para cuidar de uma especialidade particular. Frequentemente, dois ou mais gestores são nomeados para competir entre si quanto aos retornos dos investimentos¹⁷⁰ (RON e MINNS, 1995, p. 132)

¹⁶⁸ “Once savings have been collected, involving contributions from both employees and employers (the first level), the second level is administrative management of pension funds (fund-localization centers and payment of benefits). The third level is asset management, which may be conducted by the pension fund itself or delegated to a specialist company, and at the fourth level are investments” (CORPATAUX, CREVOISIER E THEURILLAT, 2009, p. 323-324).

¹⁶⁹ “The finance industry appears to be an essentially spatial industry, since it builds and exploits the mobility/liquidity of capital within space” (CORPATAUX; CREVOISIER; THEURILLAT, 2009, p. 316).

¹⁷⁰ “The contributions of employees throughout the regions of the UK are collected by employers who add their own contributions and administer the money. The employers, and sometimes employees, sit on boards of trustees whose job it is to ensure the funds are administered properly and invested prudently. In order to ensure the professional management of the funds in their trust, the trustees appoint a fund manager to invest the money. The fund manager will either be an in-house employee or department, as often happens with some of the largest funds, or most commonly an external investment firm – the investment section of a clearing bank, merchant bank, insurance company or an independent fund management company. Management fees are charged for this service. Sometimes the trustees will appoint more than one fund manager, perhaps an in-house manager to invest a part of the fund, and an external manager to look after a particular specialism. Frequently, two or more managers are appointed in order to compete with each other on the investment returns” (RON e MINNS, 1995, p. 132)

Diante dessa complexa divisão do trabalho no setor, as particularidades das funções de cada tipo de agente compreende-se também pela posição ocupada em relação aos outros tipos de serviços, tendo por substrato a imbricação segundo a qual “os fundos de pensão são os agentes dos beneficiários dos planos, os administradores de fundos são os agentes dos trustes e os gestores de investimentos são os agentes dos fundos de pensão”¹⁷¹ (CLARK, 2000, p. 228).

A partir desses pressupostos relacionais, muitos administradores de fundos de pensão optam por recorrer aos serviços externos de consultores e gestores de investimento – já que “envolver prestadores de serviços com reputação estabelecida em suas decisões é uma forma de compartilhar o ônus do risco e da incerteza”¹⁷² (CLARK, 2000, p. 148) – seja indiretamente no subsídio ao processo de tomada de decisão sobre investimento que acontece internamente no próprio conselho de administração, seja na terceirização completa da gestão de investimentos que, assim, se realiza externamente.

A estrutura geral do processo institucional de tomadas de decisões sobre investimentos a partir da interação entre os diversos serviços operantes no setor pode ser observada no Organograma 4. De forma sintética e generalista, o funcionamento concatenado entre os diferentes tipos de agentes envolvidos na ação dos fundos de pensão, pode ser descrito da seguinte maneira:

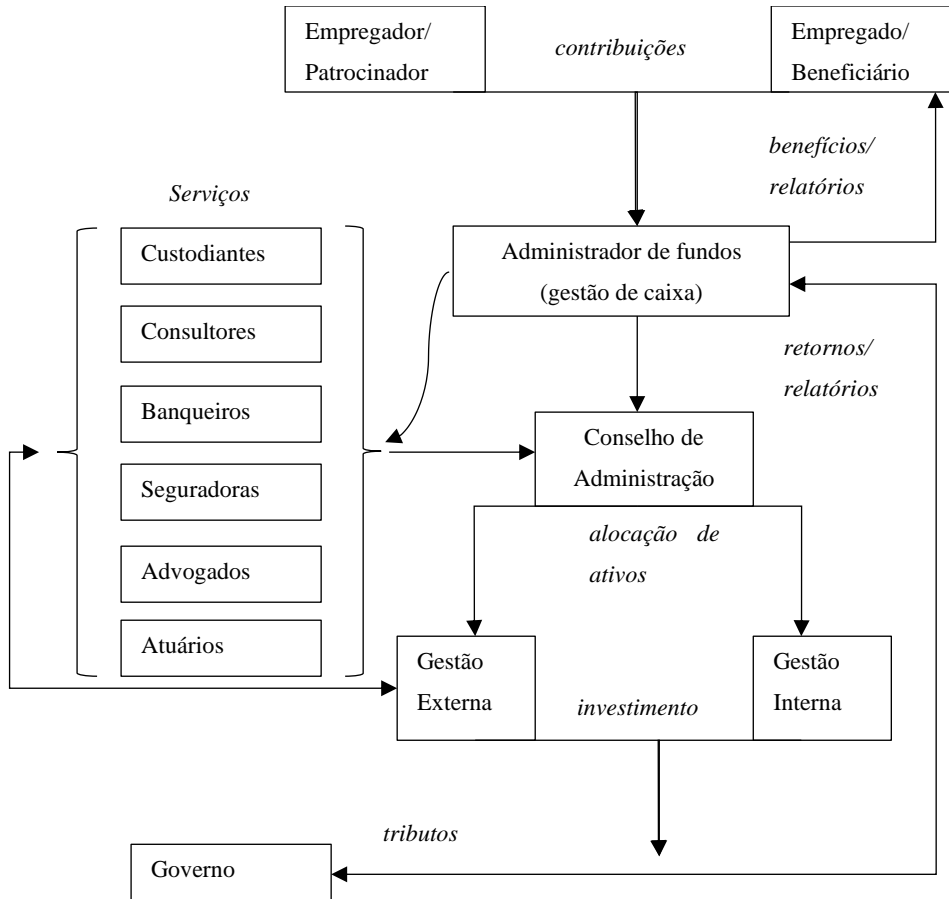
Os conselheiros de administração nomeados são delegados para atender aos interesses dos beneficiários do plano, regulados por estatuto e por meio de adjudicação caso a caso nos tribunais com relação ao dever fiduciário. Tais conselheiros basicamente supervisionam o fluxo de fundos, começando com as contribuições dos participantes e dos patrocinadores do plano até o desembolso dos benefícios para os beneficiários elegíveis. No meio, eles contam com uma ampla gama de provedores de serviços baseados no mercado, selecionados com base no custo, qualidade e desempenho de seus serviços. Agentes do mercado, como consultores, podem ser responsáveis tanto por alocar o fluxo de fundos entre agentes quanto por decisões de alocação de ativos, colocação de parcelas de ativos em determinados gestores de investimento e avaliação do desempenho dos gestores em relação a metas preestabelecidas. Em algumas jurisdições, os prestadores de

¹⁷¹ “Pension funds are the agents of plan beneficiaries, fund administrators are the agents of trustees, and investment managers are agents of pension funds” (CLARK, 2000, p. 228).

¹⁷² “[...] to involve service providers with established reputations in their decisions is a form of sharing the burden of risk and uncertainty” (CLARK, 2000, p. 148).

serviços podem compartilhar o dever fiduciário dos curadores. (CLARK, 2000, p. 271)¹⁷³

Organograma 4. Círculo de cooperação para gestão dos fundos



Fonte: Gordon Clark (2000, p. 79).

¹⁷³ “Nominated trustees are delegated to serve the interests of plan beneficiaries, regulated by statute and through case-by-case adjudication in the courts with respect to fiduciary duty. Trustees basically oversee the flow of funds, beginning with plan participants’ and plan sponsors’ contributions all the way through to the disbursement of benefits to eligible recipients. In between, they rely upon a wide range of market-based service providers. Market agents like consultants may be responsible for allocating the flow of funds between agents, and they may be responsible for allocating the flow of funds between agents, and they may be responsible for asset allocation decisions, the placement of tranches of assets to particular investment managers, and the assessment of managers’ performance against a priori benchmarks” (CLARK, 2000, p. 271).

Entre os processos que explicam a conformação desse conjunto complexo e diversificado de serviços corporativos avançados que orbitam a ação dos fundos de pensão, estão as diferentes respostas que cada tipo de estrutura institucional voltada à tomada de decisão sobre investimentos formula em relação à busca por economias de escala devido aos altos custos envolvidos no setor e à tolerância ao risco e incerteza inerente ao mercado de capitais (ENGELEN, 2003, p. 1366).

A reação dos fundos a tais fatores repercute, por exemplo, na decisão sobre terceirizar a gestão de ativos e sobre a composição dessa terceirização; ou seja, nos diferentes modelos de gestão dos fundos de pensão, sustentando distintas combinações entre administradores de fundos de pensão e fornecedores de serviços externos que atuam na gestão dos ativos dos fundos. Com base nessa sinergia entre diferentes agentes e em oposição ao predomínio de instituições independentes e autossuficientes, “a estrutura funcional das transações (serviços em geral) tende a dominar a geografia das finanças”¹⁷⁴ (CLARK, 2000, p. 76).

Em primeira instância, cabe frisar o papel dos administradores em operar as contribuições dos fundos de pensão de forma que atenda as expectativas dos beneficiários quanto à relação entre passivos e retornos por meio da minimização de riscos, da maximização dos retornos, da garantia de liquidez e da minimização dos custos (ENGELEN, 2003, p. 1364). Para tanto, tais administradores podem optar por conduzir internamente as funções de administração ou delegar para agentes externos a execução dessas e outras atribuições (ENGELEN, 2003, p. 1365), ainda que se mantenham como responsáveis finais pela alocação dos ativos e gestão dos investimentos como um todo. Clark descreveu a ação estruturante dos administradores como nexos entre a coleta de contribuições e a aplicação de recursos da seguinte forma:

Um primeiro passo no processo de gestão é a coleta rotineira de contribuições para o fundo junto do empregador e dos empregados, e a transferência eletrônica dessas contribuições apropriadamente marcadas ou identificadas através do administrador do fundo para um banco e/ou custodiante. [...] Tendo coletado e marcado as contribuições do fundo de pensão, o administrador do fundo é responsável pelo planejamento do conselho de administração para a alocação desses

¹⁷⁴ “The functional structure of transactions (services in general) tends to dominate the geography of finance” (CLARK, 2000, p. 76).

fundos de acordo com os termos e condições do plano, bem como pelas decisões de investimento dos curadores (CLARK, 2000, p. 78-79)¹⁷⁵

Já o Conselho de Administração é usualmente composto por membros indicados pelos patrocinadores, por representantes eleitos pelos empregados (organizados em sindicatos) e indivíduos que atuam na administração; os conselhos contam ainda com provedores de serviços externos para assessorar no processo de gestão de investimentos por meio da formulação de diretrizes para a alocação de ativos conforme distintas classes e produtos de investimento¹⁷⁶.

Assim estruturados, tais conselhos atuam com base na prerrogativa de que devem, por um lado, satisfazer as demandas por retornos dos beneficiários dos planos e, por outro lado, construir políticas de investimento que garantam os retornos esperados e estejam dentro do estabelecido pelos reguladores – sempre lidando com riscos e incertezas tanto no polo dos fluxos de passivos quanto no polo do desempenho dos investimentos. Premidos por essas diretrizes gerais, os conselhos realizam sistematicamente três tipos de decisões; quais sejam: a) sobre a alocação de ativos entre diferentes classes (ações, títulos, propriedades, etc.); b) sobre os tipos de produtos de investimento em relação às classes escolhidas; e c) sobre a escolha dos gerentes de investimento responsáveis por operar as aplicações dos recursos dos planos.

A tomada dessas decisões por parte do conselho compreende uma combinação de três esferas distintas de critérios institucionais; quais sejam, os a) *hábitos de prudência*, b) as *regras de conduta* e c) as *normas de relacionamento*, de forma que a articulação entre os três “no contexto de risco e incerteza é uma combinação inerentemente convencional mais do que não-convencional”¹⁷⁷ (CLARK, 2000, p. 148).

¹⁷⁵ “A first step in the management process is the routine collection of contributions to the fund from the employer and employees, and the electronic transfer of those contributions appropriately tagged or identified through the fund administrator to a bank or/and a custodian. [...] Having collected and tagged pension fund contributions, the fund administrator is responsible to plan trustees for the allocation of those funds in accordance with the terms and conditions of the plan, as well as the investment decisions of the trustees” (CLARK, 2000, p. 78-79).

¹⁷⁶ “Recognizing their ignorance, trustees often contract with consultants for advice on decision making, and contract with all kinds of service providers who share the burden of investment management. In this sense, trustees are at the centre of a vast web of agency relationships” (CLARK, 2000, p. 273).

¹⁷⁷ “In the context of risk and uncertainty is a combination which is inherently conventional rather than unconventional” (CLARK, 2000, p. 148).

Os *hábitos de prudência* são forças conservadoras que minimizam exposição dos agentes ao risco por meio da adoção de um perfil predominantemente convencional. Enquanto hábitos de aversão ao risco e preferência pela certeza, estão na origem de uma média de adoção de estratégias de investimentos similares entre planos geridos por agentes diferentes. Já as *regras de conduta* regulam o processo de tomada de decisão, conferindo a este uma aprovação institucional decorrente da adoção de práticas tidas como corretas para a estabilidade do mercado. Por fim, as *normas de relacionamento* são os costumes e as convenções (confiança, reciprocidade e respeito mútuo) que estabelecem balizas à interação entre os administradores e os outros agentes que atuam no processo de tomada de decisão sobre investimentos (no geral, consultores e gestores) (CLARK, 2000).

Monk (2009) sintetiza a estrutura, as regras e os procedimentos institucionais para tomada de decisões sobre investimentos nos Conselhos de Administração como “*governance of pension plans*”. Embora considere essa dimensão como “subestimada na geografia econômica”, aponta que sua crescente importância pode ser mensurada pelas consequências da falta de transparência, má gestão e fraudes tanto para a população que atrela seus benefícios de aposentadoria à performance dos fundos quanto para o mercado de capitais como um todo já que tais ativos representam vultuosas massas capazes de condicionar depreciação de ativos. Dessa forma, caracteriza a centralidade da “*pension-plan governance*” na financeirização ao afirmar que “se as finanças globais são o motor no coração de uma nova e em constante mudança geografia econômica, então os planos de pensão são seu veículo principal e a governança dos planos de pensão é seu motorista”¹⁷⁸ (MONK, 2009, p. 864).

Por fim, a centralidade dos gestores de investimento explica-se pelo fato desses agentes estarem mais intimamente relacionados à tomada de decisão sobre a aplicação dos montantes financeiros agrupados sob os fundos de pensão. Diante das “assimetrias de informação, onde, sob condições de crescente complexidade, os administradores enfrentam uma crescente incapacidade de acompanhar e compreender os desenvolvimentos da indústria e avaliar adequadamente diferentes categorias de ativos e

¹⁷⁸ “If global finance is the engine at the heart of a new and constantly changing economic geography, then pension plans are its primary vehicle and pension-plan governance is its chauffeur” (MONK, 2009, p. 864).

produtos”¹⁷⁹ (ENGELEN, 2003, p. 1366), a atuação em sinergia com gestores de investimentos ganha destaque. Por vezes, a opção pela terceirização das atividades de gestão dos fundos de pensão nos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Austrália deriva também da crescente complexidade dos requisitos legais e dos altos custos sobre as transações, tornando a gestão interna insustentável especialmente para pequenos planos e reforçando a importância das economias de escala no setor – já que os custos internos individuais para um elevado número de pequenos fundos viabilizar determinadas atividades pode ser superior aos custos de mercado sobre a externalização do processo.

Entre os grandes fundos quase inteiramente gerenciados internamente (constituindo-se como organizações complexas e hierárquicas) e os quase totalmente gerenciados externamente (configurados como simples nexos entre serviços financeiros específicos, os beneficiários e os patrocinadores), as decisões sobre as articulações entre administradores e os prestadores externos de serviços perpassam quatro etapas; quais sejam: a) a decisão sobre a administração interna ou externa (CLARK, 2000, p. 81-85; ENGELEN, 2003, p. 1365); b) sendo decidido por ao menos uma parte da gestão externa, qual a proporção externalizada; e c) quais os objetivos dos fundos sob este formato; c) decisão sobre delegação intensiva ou extensiva¹⁸⁰ (CLARK, 2000, 81-85; ENGELEN, 2003, p. 1365).

Atento à diversidade de formas organizacionais que fundamentam os investimentos dos fundos de pensão, Clark (2000, p. 85-93) elabora uma tipologia em que apresenta quatro diferentes modelos, com base em distintas combinações das variáveis de de incerteza, de conhecimento do processo de investimento e de restrições de custo:

- a) *Modelo A – pequenos fundos*: forma organizacional predominante em relação à quantidade de fundos, embora não no tocante ao volume de ativos, fundamenta-se na delegação de toda a gestão do fundo à apenas uma empresa do setor de seguros, no oferecimento de benefícios simples e em investimentos convencionais realizados por agentes que agrupam os ativos de diversos pequenos fundos para assim obter economias de escala quanto aos custos das transações – ou seja, “it is common practice for investment firms to ‘pool’ assets from various sources into

¹⁷⁹ “[...] information asymmetries, Where, under conditions of growing complexity, trustees face an increasingly inability to follow and comprehend industry developments and assess different asset categories and products adequately” (ENGELEN, 2003, p. 1366).

¹⁸⁰ Enquanto a delegação intensiva “relates to management by a small number of external managers, whose relation to the fund is long term, trust based” e relativa a “who manage a limited number of asset categories”, a delegação extensiva “refers to management by a large number of competing outside managers, whose relation with the fund is short term, opportunistic, and best captured as ‘competitive’, and who manage a large number of highly specific asset categories” (ENGELEN, 2003, p. 1365).

well-defined investment products so as to minimize the costs of management for individual clients” (CLARK, 2000d, p. 107);

- b) *Modelo B – grandes fundos gerenciados internamente*: geralmente adotados por fundos com plano de benefício definido e um único patrocinador, tem seus processos de investimento marcados pela centralização e hierarquia. Ainda que a terceirização da gestão do fundo não seja habitual, pode constar a contratação de consultores para melhor embasar a ação do Conselho Administrativo;
- c) *Modelo C – grandes fundos, delegação extensiva*: impossibilidade de remunerar quadros profissionais altamente qualificados e que confeririam mais segurança às decisões internas do Conselho de Administração diante das incertezas do mercado motiva a terceirização das mais variadas funções estratégicas da administração dos fundos de pensão com diversos prestadores de serviços por meio de contratos curtos condicionados à desempenhos e custos pré-definidos;
- d) *Modelo D – grandes fundos, delegação intensiva*: fruto de relacionamentos de mais longo prazo entre fundos de pensão e um pequeno número de seletas empresas de investimento capazes de atuar em variadas frentes, nessa forma de organização a participação dos administradores de fundos é mais ativa, contando com um tipo de colaboração dos serviços externos que é, geralmente, circunscrita ao recebimento de informações que permitam o estabelecimento de um panorama geral do mercado a partir do qual se forjam tomadas de decisões conjuntas sobre investimentos.

Do complexo universo de agentes que atuam como gestores de investimentos dos fundos de pensão, compreende-se uma diversidade marcada, entre outras coisas, pela diferença de magnitude de recursos com que operam, pela escala de atuação e pelo que se estabelece como eficiência a partir da *expertise* empregada; sendo que todas essas variáveis contribuem também para uma espacialidade particular. Assim, as grandes empresas de gestão de investimento tendem a basear sua ação na eficiência da identificação e aproveitamento de assimetrias de curto prazo, enquanto as pequenas firmas especializadas tendem a conformar seus processos para uma eficiência na busca por economias de escala que abatam custos de transação e no emprego de informações relativas ao conhecimento mais específico e pormenorizado das particularidades dos mercados nacionais em que atuam. Sobre a diferenciação entre os tipos de empresas a partir da articulação entre experiência e eficiência, Clark (2000, p. 34) parte do princípio do alto custo desse recurso para apontar que

a indústria de gestão de investimentos é altamente diferenciada entre um extremo do espectro com grandes firmas de investimento internacionais e multifuncionais controlando vastas quantidades de ativos negociados, e outro extremo do espectro com pequenas empresas altamente especializadas oferecendo experiência para produto e projeto específicos, de acordo com o acesso a informações não negociadas. [...] Não é de surpreender que ambos os tipos de empresas tenham que estar

próximos dos mercados para obter *expertise* em finanças. A indústria é notavelmente, espacialmente e funcionalmente, centralizada.¹⁸¹

Ou seja, diante dos fundos de pensão como atores importantes dos mercados financeiros globais e, especialmente, da importância dos fundos de pensão anglo-americanos para a crescente indústria internacional de gestão de investimentos, tem-se a constituição de diferentes padrões de relacionamento entre os fundos e esses prestadores externos de serviços de gestão de investimento, que envolvem “firmas como JP Morgan, a Frank Russel & Company e a Merrill Lynch / Mercury Asset Management, assim como as menos conhecidas empresas de serviços nacionais e regionais” (CLARK, 2000, p. 74).

3.2.5 - A ação dos fundos de pensão no contexto de estabilização monetária, liberalização e desregulamentação financeira

Além de transformar o controle de empresas estratégicas nacionais por meio da transferência do domínio estatal para o privado, e impactar a configuração do setor dos fundos de pensão no que se refere aos seus aspectos constitutivos e estruturais, o processo de privatizações ao longo da década de 1990 compôs também um ponto de inflexão nas balizas macroeconômicas do país e, por consequência, nos parâmetros sobre os quais as aplicações dos recursos das entidades fechadas de previdência privada se dão.

Desde o pacto industrializante dos anos de 1930 até então, o Estado foi o pilar central do padrão de financiamento da economia no país na medida em que não apenas atuou no sentido de indicar onde seriam alocados os recursos como promoveu tais aportes por meio da criação de empresas estatais estratégicas. Tendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) ao mesmo tempo como coordenador e agente operacionalizador do crédito a longo prazo no país a partir da década de 1950, os capitais estrangeiros também passaram a ser fonte importante da demanda reprimida por capital de longo prazo na economia brasileira nas décadas de 1970 e 1980.

Como evidência dos limites e contradições deste padrão de financiamento que sustentou o chamado “milagre brasileiro”, a eclosão da crise da dívida externa dos países em desenvolvimento no início dos anos de 1980 sinaliza como imperiosa a estruturação

¹⁸¹ “The investment management industry is highly differentiated with, at one end of the spectrum, large international and multifunctional investment firms controlling vast amounts of traded asset, and at the other end of the spectrum, small highly specialized firms offering product-specific and project-specific expertise based upon their access to non-traded information. [...] Not surprisingly, both kinds of firms have to be close to the markets for finance expertise. The industry is remarkably spatially and functionally centralized (CLARK, 2000, p. 34).

de um novo padrão de financiamento para a indústria, a infra-estrutura e a geração de tecnologia. Nesta nova repactuação, caberia ao Estado “muito mais o papel articulador e organizador do espaço econômico nacional, para atração, valorização e acumulação dos capitais privados” (RAIMUNDO, 1997, p. 44).

Além do crédito bancário tradicional, a via de participação dos capitais privados poderia se dar em articulação com a oferta de recursos concentrados pelos fundos de pensão: seja por meio do reforço ao mercado de ações e debêntures e o mercado de títulos (*securities* ou *bonds*), seja por meio de projetos estruturados a partir de Fundos de Empresas Emergentes, *corporate finance*, *venture capital companies* e *project finance*¹⁸².

A definição pelo caminho a ser adotado pelos fundos de pensão depende, em última instância, tanto do aparato político-institucional que o regula e fiscaliza quanto do ambiente de investimento engendrado pelos contornos estabelecidos pelos fatores macroeconômicos moldados pela plataforma governamental em questão.

Em consonância com as circunstâncias macroeconômicas de dificuldades fiscais oriundas da “explosão da crise da dívida externa dos países em desenvolvimento” (RAIMUNDO, 1997, p.55) ao longo da década de 1980 e 1990, diferentes resoluções sobre os investimentos das entidades fechadas de previdência no país explicitavam “a tentativa de tornar os recursos dos fundos disponíveis para a aquisição (compulsória) de títulos da dívida pública” (RAIMUNDO, 1997, p. 55).

Até que os investimentos compulsórios ou limites mínimos para aplicações fossem vedados, a destinação de cerca de 30% das reservas técnicas dos fundos de pensão para títulos da dívida pública foi garantida por diferentes regulações (por exemplo, a Resolução BCB n. 460 de 1978, a Resolução CMN n. 729 de 1982, e a Resolução CMN n. 964 de 1984, a Resolução BCB 1.362 de 1987). Dessa forma, este estoque involuntário de ativos vinculados a títulos da dívida pública federal se formou e, assim, estabeleceu as condições sobre as quais os fundos de pensão atuariam nos períodos seguintes.

¹⁸² “O *project finance* é um instrumento financeiro baseado no antigo conceito de investir diretamente em projetos, direcionando-se a aplicação do capital a um conjunto de atividades específicas, e não a empresas. Isto tem várias consequências, sendo a principal delas a possibilidade de a empresa que recebe as aplicações tratar dos juros e dividendos por fora de seu balanço de pagamentos, liberando receita para outros investimentos. Esse mecanismo demanda uma série de operações complexas” (DUARTE; NABARRO, 2021, p. 7).

Embora a década de 1990 tenha tido o Plano Real como um ponto de inflexão importante da política econômica brasileira, pode-se identificar que o conjunto dos indicadores macroeconômicos atuaram no sentido de manter, em linhas gerais, o perfil de carteira de ativos herdado da década anterior; ou seja, com portfólio pautado em títulos de dívida pública, os fundos de pensão não se transformaram plenamente em “indutores do investimento produtivo e/ou da reconstrução da infraestrutura urbana” (RAIMUNDO, 2002, p. 87).

Se, por um lado, a almejada estabilidade inflacionária representou ganhos iniciais em termos de renda, emprego e crescimento, além de possibilitar um planejamento de longo prazo para poupadores, por outro lado, a potencial ampliação do horizonte temporal dos investimentos produtivos e a expansão de seu financiamento não se tornaram efetivas diante do recuo dos dados que medem emprego e produção somado ao avanço da dívida pública na segunda metade da década de 1990.

Tabela 34. Brasil: Indicadores Macroeconômicos (1991-2001)

Ano	Inflação (%)	Taxa de juros (%)	Crescimento do PIB (%)	Taxa de desemprego	Dívida Pública (milhões)
1990	662,05	1.082,84	-4,4		
1991	1.184,78	2.494,26	1	4,8	56
1992	1.389,07	1.489,05	-0,5	5,7	678
1993	4.210,79	5.756,83	4,9	5,3	17.714
1994	22,57	56,45	5,9	5,1	153.162
1995	20,41	38,96	4,2	4,6	208.460
1996	5,79	23,87	2,2	5,4	269.193
1997	5,28	42,08	3,4	5,7	308.426
1998	4,04	32,92	0,3	7,6	385.869
1999	7,44	20,98	0,5	7,6	516.578
2000	7,31	15,39	4,4	7,1	563.164

Fonte: Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – taxa anualizada (IPEADData); Taxa de juros nominal – overnight/Selic anualizada (IPEADData); Banco Mundial; IBGE; Raimundo (2002).

Como fator transversal deste quadro macroeconômico geral, a manutenção de altas taxas de juros parece consistir em causa principal do controle inflacionário e valorização do câmbio que, em um primeiro momento, foi acompanhado do ingresso de divisas estrangeiras nos marcos da “aquisição de empresas nacionais a baixo preço” e por “movimentos especulativos de cunho patrimonialista [...] de aquisição de ativos financeiros que prometiam alta remuneração” (RAIMUNDO, 2002, p. 89). Em um

segundo momento, porém, “a areia movediça dos humores do capital financeiro internacional” (RAIMUNDO, 2002, p. 90) evidenciou a instabilidade do alicerce forjado pelo Investimento Direto Estrangeiro ao atingir menores patamares ao longo dos anos.

Ao mesmo tempo em que a estabilidade monetária era a “pedra angular” (DATZ, 2013, p. 113) das reformas neoliberais, as taxas de juros relativamente altas foram a contrapartida destas políticas econômicas – com repercussão direta sobre a manutenção dos níveis relativamente baixos de investimentos produtivos em empresas nacionais por parte dos fundos de pensão.

Assim, enquanto a participação externa declinava, a estrutura macroeconômica pautada por altas taxas de juros associadas ao crescimento da dívida pública fez com que os ativos dos fundos de pensão se mantivessem em grande parte vinculados a títulos de dívida pública federal. Diante da alta remuneração, baixo risco e elevada liquidez dos títulos de dívida pública, os fundos de pensão tornam-se seus “clientes cativos” (RAIMUNDO, 2002, p. 90) em vez de assumirem o risco considerável de canalizarem seus recursos para o investimento produtivo¹⁸³ tanto em infraestrutura urbana expressa pelas telecomunicações, energia, redes de água e saneamento, estradas, ferrovias quanto na indústria nacional representada pela estrutura produtiva química, siderúrgica, de máquinas e equipamentos, automobilística, etc.

Ainda que as condições macroeconômicas não tenham possibilitado uma reversão da ação dos fundos de pensão centrada em títulos públicos para um enfoque em aplicações relacionadas ao desenvolvimento de emprego e renda na medida em que se financia a atividade produtiva, ao longo da década de 1990 o setor dos fundos de pensão passou por um crescimento importante, em grande parte derivado da Reforma da Previdência que “permitiu uma expansão dos fundos de pensão para além das empresas e dentro do âmbito das categorias profissionais e dos funcionários públicos”¹⁸⁴ (DATZ, 2013, p. 117).

Esse incremento do peso do setor poder ser mensurado não apenas pelo crescimento do número de entidades fechadas de previdência privada entre o ano de 1990 e 2000 mas também pelo próprio dimensionamento do conjunto destes agentes em termos de ativos controlados e da proporção que tais montantes representam em relação ao PIB.

¹⁸³ Por vezes classificados como investimentos alternativos ou investimentos economicamente direcionados.

¹⁸⁴ “[...] allowed an expansion of pension funds beyond firms and into the realm of professional categories and civil servants” (DATZ, 2013, p. 117).

No que se refere a quantidade total de entidades, há um incremento de 127 instituições (estimado em 55%) ao longo da última década do século XX – variando de 229 fundos em 1990 para 356 em 2000. Já no tocante aos ativos, é preciso destacar que a série histórica da década é de mais difícil comparação minuciosa em números absolutos pelo fato dos dados da primeira metade estarem disponíveis apenas em Dólar enquanto os da segunda metade se apresentam em Reais.

De qualquer modo, pode-se considerar uma crescente e sustentada convergência de recursos para o setor dos fundos de pensão ao longo dos anos 90 para que estes garantissem a realização da atividade-fim de oferecimento de benefícios de aposentadorias aos participantes, a partir da atividade-meio circunscrita à aplicação das contribuições de forma a gerar rendimentos ao fundo. Pelo menos na segunda metade da década, entre 1995 e 2000, há um crescimento de mais de 120% dos ativos dessas entidades. Por fim, a participação desses montantes angariados pelos fundos de pensão em relação ao PIB do país revela um aumento gradual e estável: estimado em 3,4% em 1990, passa para 9,7% em 2000 e culmina em 13,1% no ano 2000.

Tabela 35. Brasil: Evolução dos ativos dos fundos de pensão em relação ao PIB, em R\$ milhões (1990-2000)

Ano	Ativos	%	Ano	Ativos	%
1991*	17.989	3,4	1996	71.672	11,4
1992*	23.026	4,4	1997	86.861	11,6
1993*	32.568	5,9	1998	90.757	11,1
1994*	55.055	9,5	1999	115.124	12,9
1995	57.461	9,7	2000	130.077	13,1

*apenas disponíveis dados em US\$. Os percentuais permitem comparação entre os anos

Fonte: Consolidados Estatísticos da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP): Dez. 96; Dez. 2005.

Em meio à expansão da atuação do setor, nota-se uma mudança na ordem de importância dos setores econômicos representados pelas empresas patrocinadoras dos fundos de pensão em relação à década de 1980. Se em 1985 os setores industriais, financeiro e de serviços representavam, respectivamente, 40%, 33% e 27% das entidades fechadas de previdência privada, em 1996 o setor industrial segue representando a maior parte dos fundos (47%), mas é seguido pelo setor dos serviços (33%) enquanto o setor

financeiro torna-se o de menor abrangência (cerca de 20%) em termos do número de instituições.

Por outro lado, quando analisadas as reservas dos fundos de pensão em relação ao setor econômico ao qual as empresas patrocinadoras das entidades se vinculam, temos um cenário totalmente invertido. Embora o setor financeiro detenha o menor número de empresas patrocinadoras dos fundos, são estas as entidades fechadas de previdência privada que congregam o maior montante de recursos em suas reservas: cerca de 50% do total tanto em 1995 quanto no ano 2000.

Em segundo lugar está o setor de serviços, que também ocupa esta posição quando considerado o quantitativo de fundos, com participação estimada em aproximadamente 30% tanto para o ano de 1995 quanto para o ano 2000. Por fim, o setor industrial é o que congrega o menor volume de capitais em suas reservas (cerca de 20% do total) apesar de ser o mais representativo quando analisado o número de fundos patrocinados por empresas vinculados a tais atividades produtivas. Entre os ramos do setor industrial, destacam-se a petroquímica e siderurgia, seguida por máquinas e equipamentos e indústria química e, enfim, pelas indústrias automobilística, alimentícia, de mineração e de bebidas.

Tabela 36. Brasil: Origem das reservas dos fundos de pensão, em R\$ milhões (1995-2000)

Setores	1995		2000	
Financeiro	29.403	51,2%	64.231	49,4%
Serviços	16.641	29,0%	39.381	30,3%
Industrial	11.416	19,9%	26.465	20,3%
Petroquímica	3.655	6,4%	8.053	6,2%
Siderúrgica	3.406	5,9%	5.973	4,6%
Máquinas e equipamentos	1.000	1,7%	2.517	1,9%
Química	614	1,1%	1.925	1,5%
Eletro-eletrônica	555	1,0%	1.309	1,0%
Automobilística	381	0,7%	1.350	1,0%
Alimentícia	360	0,6%	1.183	0,9%
Mineração	248	0,4%	355	0,3%
Bebidas	212	0,4%	540	0,4%
Outros	985	1,7%	3.260	2,5%
Total	57.460	100,0%	130.077	100,0%

Fonte: Consolidados Estatístico da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP): Dez. 2005; Dez. 2010

Conforme registrado até aqui, a dimensão significativa alcançada pelo setor na economia brasileira pode ser identificada pela análise empírica dos fatores que compõem a ação dos fundos de pensão como os totais de ativos, a proporção destes em relação ao PIB e os ramos produtivos aos quais as empresas patrocinadoras pertencem. Além disso, parece importante responder à pergunta feita por Martin e Minns (1995, p. 135): “Para onde, então, vai o dinheiro, em termos de localização geográfica?”¹⁸⁵. Ainda que quando consideramos o setor como um todo seja mais difícil reconstituir em detalhes os fluxos de capitais¹⁸⁶, a análise da carteira de investimentos indica pistas e tende a satisfazer lacunas sobre a atuação concreta dos fundos de pensão. Desse modo, o esforço pelo estabelecimento do quadro empírico mais detalhado se ampara na consideração de Botts e Patterson (1987, p. 418) segundo a qual “dadas as vastas quantias de capital controladas pelos fundos de pensão e sua crescente importância, as prioridades de investimento, políticas, práticas e marcas recordes desses fundos têm sido considerados inadequadamente, raramente debatidos e raramente submetidos a investigação empírica”¹⁸⁷.

Seja pelo quadro macroeconômico de juros elevados – articulado à intensa oferta de títulos públicos federais como produtos com baixo risco, elevada rentabilidade e potencial de liquidez –, seja pela “inércia financeira” (RAIMUNDO, 1997, p. 57) – assentada pela combinação entre estoque historicamente construído de títulos públicos, aversão ao risco e opção por investimentos tradicionais –, a carteira de ativos do setor ao longo da década de 1990 tem um aumento mais significativo em relação as aplicações de renda fixa.

¹⁸⁵ “Where, then, does the money go, in terms of geographical location?” (MARTIN; MINNS, 1995, p. 135).

¹⁸⁶ “It’s almost impossible to trace the spatial impact of these investment without having specific information regarding employment or capital expenditures by location” (BOTTS; PATTERSON, 1987, p. 424).

¹⁸⁷ “Given the vast amounts of capital controlled by pension funds and their growing importance, the investment priorities, policies, practices, and success records of these funds have been inadequately considered, infrequently debated, and rarely subjected to empirical investigation” (BOTTS; PATTERSON, 1987, p. 418).

Estimadas em 21,5% do portfólio dos fundos em 1991, a participação dos produtos de renda fixa na carteira de ativos dos fundos de pensão passou para 49% no ano 2000. Tal crescimento significativo é baseado sobretudo no incremento exponencial das aplicações em fundos de investimento (de 1,5% para 37% entre 1991 e 2000). Tal tipo de produto reflete a crescente importância do fenômeno de terceirização das funções de gestão dos fundos de pensão para serviços produtivos avançados e especializados, em patente complexificação da divisão do trabalho financeiro a partir da conformação de círculos de cooperação.

Tabela 37. Brasil: Carteira consolidada dos fundos de pensão, em R\$ milhões (1990-2000)

Tipo de aplicação	Ano					
	1991*		1995		2000	
Renda Fixa	3.873	21,5%	20.742	36%	63.103	49%
Títulos públicos	1.335	7,4%	2.557	4%	8.588	7%
Créditos Privados e Depósitos	2.272	12,6%	11.359	20%	6.805	5%
Fundos de Investimento - RF	266	1,5%	6.826	12%	47.710	37%
Renda Variável	5.180	28,7%	16.923	29%	45.550	35%
Ações	5.180	28,7%	16.923	29%	30.669	24%
Fundos de Investimento - RV					14.881	11%
Imóveis	3.470	19,3%	8.548	15%	10.460	8%
Operações com participantes	822	4,6%	4.395	8%	6.076	5%
Empréstimo a participantes	180	1%	1.067	2%	2.279	2%
Financiamento imobiliário	642	3,6%	3.328	6%	3.797	3%
Outros	4.664	25,9%	6.853	12%	4.888	4%
Total	13.345	100%	57.461	100%	130.077	100%

*apenas disponíveis dados em US\$. Os percentuais permitem comparação entre os anos

Fonte: Consolidados Estatístico da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP): Dez. 1996; Dez. 2005.

Conforme Raimundo (2002, p. 128-129), a relação entre a externalização de tarefas relativas ao processo de tomada de decisões sobre investimentos e a crescente importância dos ativos de renda fixa na carteira dos fundos de pensão reside no dado segundo o qual a delegação da gestão do portfólio de ativos a bancos de investimento ou outras assets management faz com que

o direcionamento de recursos a ativos que exijam uma estruturação financeira mais complexa e um acompanhamento mais rigoroso, que tenham pouca liquidez (por contarem com mercados secundários mais estreitos e rasos) e alta volatilidade em seus retornos, fica preterido e os recursos [...] ganham o caminho do financiamento da dívida pública ou, cada vez em menor medida, das bolsas de valores.

Em meio aos fortes estímulos à aquisição de ações e debêntures por parte dos fundos de pensão durante à maior intensidade dos processos de privatizações, verifica-se um aumento também entre este tipo de ativos – porém em menores proporções do que o constatado para os produtos de renda fixa: de 28,7% em 1991 para 35% em 2000. Já os imóveis apresentam uma inflexão na participação historicamente relevante na carteira de ativos dos fundos de pensão, passando de aproximadamente 19% em 1991 para 8% em 2000.

3.2.6 - Topologia dos fundos de pensão nos anos de 1990: primazia da metrópole informacional de São Paulo

Diante da instrumentalização dos fundos de pensão para a execução das diretrizes de privatização, liberalização e desregulação da economia brasileira ao longo da década de 1990, vemos um importante crescimento do número de entidades fechadas de previdência privada acompanhado também do crescimento do número de cidades-sede destes agentes. Conforme temos visto sobre a evolução da topologia destes fixos geográficos no território (e pode ser auferido pela Tabela 38, a distribuição de um total de 356 fundos de pensão entre 72 cidades-sede no ano 2000 representa mais do que o dobro do número de cidades-sede e de fundos de pensão em 1985 (respectivamente, 31 e 142) – que, por sua vez, já havia sinalizado um forte crescimento em menos de uma década entre 1977 e 1985.

Tabela 38. Brasil: Evolução das cidades-sede de fundos de pensão (1977-2000)

Ano	Cidades-sede	Fundos de pensão
1977	12	29
1985	31	142
2000	72	356

Fonte: Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).

Apesar do aumento do número de municípios com sedes de fundos de pensão acompanhar o crescimento do quantitativo total destas instituições, o processo de maior presença no território e densidade da atuação destes agentes é marcado por uma intensificação da desigualdade regional. Isso porque entre as 41 novas cidades-sede de fundos de pensão que surgiram entre 1985 e 2000, 38 se localizam na Região Concentrada do país, enquanto apenas uma nova cidade-sede surgiu em cada uma das outras três

regiões do país: Nordeste, Centro-Oeste e Amazônia. Além disso, as novas cidades-sede acrescidas à Região Concentrada tem posição hierárquica distinta na rede urbana nacional em relação àquelas surgidas nas outras regiões: enquanto as primeiras não se constituem como capitais de unidades federativas (todas já estavam representadas em 1985) – mas sim partes polarizadas ou polarizadoras de regiões metropolitanas ou cidades médias –, as segundas se apresentam como metrópoles regionais ao centralizarem funções administrativas de capitais de estado da federação (Natal no Rio Grande do Norte, Campo Grande no Mato Grosso do Sul e Porto Velho em Rondônia).

Diante desta nova distribuição do setor no território, há um incremento da concentração espacial das sedes dos fundos de pensão na região Concentrada do país: se representava cerca de 75% em 1985, passa a corresponder a quase 82% em 2000. Concomitantemente, a participação relativa quanto a presença das atividades de comando e controle exercidas pela sede administrativa dos fundos de pensão nas outras regiões do país explicita uma contração: a) a região Nordeste passa de quase 13% para 9% do total; b) a região Centro-Oeste equivalia a cerca de 10% e passa a corresponder a 8% em 2000; e c) por fim, a perda relativa da importância da região Amazônia se dá pela redução de quase 3% das sedes no país para cerca de 1,5%.

Tal desigualdade regional que marca a distribuição das sedes dos fundos de pensão no Brasil no início do século XXI sinaliza uma assimetria dos próprios teores de técnica, ciência e informação incorporados ao meio construído do território nacional, como parte do processo de modernização pautado pelas privatizações, desregulações e liberalizações econômicas, assim como pelo desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação. Isso porque as sedes das entidades fechadas de previdência privada tendem a se situar no mesmo município da sede da empresa patrocinadora destes fundos, de modo que ambas as presenças indicam maiores condições das frações da estrutura urbana que os recebem viabilizarem tomadas de decisão sobre vultosos investimentos tanto com base no contato face-a-face quanto a partir do acesso a informações seletivas, instáveis e com alto risco embutido.

Mais do que isso, essa concentração espacial das sedes dos fundos de pensão na região Concentrada do país tende a influir também no próprio perfil de investimentos das entidades por meio da canalização das aplicações em empresas que, assim como as patrocinadoras dos fundos e dos próprios fundos, também fixam sede nesta parte do território a partir de onde centralizam suas decisões – conforme visto no item sobre os

aportes de recursos dos fundos de pensão para as empresas vinculadas ao Programa Nacional de Desestatização.

Ainda no final dos anos de 1980, Botts e Patterson (1987, p. 418) se debruçaram sobre a relação da questão regional com a ação dos fundos de pensão ao sublinharem “a importância de como os fundos de pensão são geridos e onde são investidos”¹⁸⁸. A partir da análise de fundos públicos de Wisconsin buscaram responder à questão se “os funcionários públicos do cinturão da neve enfrentam taxas mais altas e a incapacidade de financiar novos projetos de desenvolvimento e redesenvolvimento necessários porque seus próprios fundos de pensão estão sendo investidos rotineiramente no cinturão do sol ou em outro lugar, o que eleva o custo do capital por meio de classificações de títulos menos favoráveis, taxas de juros mais altas e afins?”¹⁸⁹

A preocupação com as assimetrias regionais no setor da previdência privada fechada foi também identificada por Ron Martin e Richard Minns (1995, p. 139) para o caso do Reino Unido. Com base na geografia dos fluxos de dinheiro de instituições financeiras especializadas como os fundos de pensão, evidenciou-se que estas são mais geograficamente concentradas em Londres e no Sudeste do Reino Unido, de onde obtêm economias de aglomeração para as tomadas de decisões sobre os investimentos ali geridos. Dessa dinâmica, deriva um maior poder econômico à essa parte do território já que ali se tem o acesso e a deliberação sobre a destinação de vultuosos montantes de capitais. É assim que, segundo os autores, “o sistema de fundos de pensão do Reino Unido prejudica as regiões extraindo poupanças de todo o país e centralizando sua gestão, administração e investimento em uma região”¹⁹⁰.

Já para a análise territorial dos fundos de pensão suíços por meio de quatro níveis, Corpataux, Crevoisier e Theurillat (2009, p. 324) indicam um afinilamento conforme se avança pelos patamares propostos: a coleta das contribuições para os fundos são feitas ao

¹⁸⁸ “The importance of how pension funds are managed and where they are invested” (BOTTIS; PATTERSON, 1987, p. 418).

¹⁸⁹ “Are public employees in the Snowbelt facing higher taxes and the inability to finance needed new development and redevelopment projects because their own pension funds are being routinely invested in the Sunbelt or elsewhere, this driving up the cost of capital via less favourable bond ratings, higher interest rates, and the like?” (BOTTIS; PATTERSON, 1987, p. 418).

¹⁹⁰ “The UK pension fund system thus undermines regions by extracting savings from all over the country and centralizing their management, administration and investment in one region” (MARTIN; MINNS, 1995, p. 139).

longo de todo o território suíço (primeiro nível), as sedes dos fundos de pensão (onde se considera a atuação dos Conselhos de Administração) já se distribuem de forma concentrada entre Zurich, Basel, Bern Geneva e Lausanne (segundo nível), e por fim, tanto o nível da gestão e tomada de decisão final sobre investimentos (terceiro) quanto o nível das empresas para onde se destinam os investimentos (quarto) se realizam de maneira centralizada em Zurich e Geneva.

De volta à análise das finanças no território brasileiro, já há elementos que permitem constatar mecanismos de retroalimentação da desigualdade regional similares aos destacados para o Reino Unido e Suíça. Para o caso do sistema bancário, por exemplo, Amado (2006, p. 152) indica um quadro que parece ter convergência com os dados que trazemos sobre os fundos de pensão na medida em que

os bancos do centro tendem a estender empréstimos para a periferia via projetos de empresas que têm suas sedes no centro, uma vez que, assim, a volatilidade da base de informações é menor [...] temos um sistema de retroalimentação em que a concentração bancária reforça a concentração industrial e esta reforça a concentração bancária.

Ainda na análise da topologia seletiva dos fundos de pensão no território, outro dado que reforça a convergência entre as atividades desenvolvidas por eles e as funções metropolitanas de comando político e controle econômico (seja de abrangência regional, nacional ou internacional), é o de que 282 das 356 sedes em atividade no ano 2000 se distribuem entre 23 capitais estaduais do país.

Ou seja, das 27 capitais 23 estão representadas e correspondem, em conjunto, a quase 80% do total das sedes dos fundos de pensão¹⁹¹. Porém, mais um vez ao detalharmos a análise da distribuição das entidades fechadas de previdência privada no território vemos que apesar das capitais estaduais se constituírem como metrópoles e, assim, satisfazerem atributos necessários para a instalação de sedes de fundos de pensão, a variação da densidade da presença dessas instituições entre as capitais das diferentes unidades administrativas indica distintos graus de dinamismo dos serviços produtivos avançados e, assim, diferentes abrangências das áreas polarizadas por cada metrópole.

Enquanto as sete capitais da região Concentrada (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Florianópolis e Vitória) detêm a sede de 218 fundos

¹⁹¹ No ano de 2000, apenas quatro capitais de unidades federativas não recebem sedes de fundos de pensão em seu tecido urbano. Três na região Amazônia: Rio Branco (AC), Macapá (AP) e Boa Vista (Roraima); e uma na região Centro-Oeste: Palmas (Tocantins).

de pensão (correspondente à mais de 60% do total no país), as nove capitais nordestinas (Recife, Fortaleza, Salvador, Maceió, Natal, Aracaju, João Pessoa, São Luís e Teresina) concentram 31 entidades (equivalente a 9% do total), as quatro capitais da região Centro-Oeste (Brasília, Cuiabá, Goiânia e Campo Grande) registram 28 instituições (ou 8% do total), e, por fim, as três capitais da região Norte (Belém, Manaus e Porto Velho) detêm cinco entidades (cerca de 1% do total).

Já na dimensão da hierarquia da rede urbana nacional captada a partir da distribuição das sedes de fundos em 2020, há significativas alterações em relação ao quadro apresentado em 1985. Diferentemente da equivalência de pesos representada pelas metrópoles do Rio de Janeiro e de São Paulo não só em 1985 (quando cada uma representava cerca de 22%, ou seja, 31 instituições) como também em 1977 (quando cada correspondia a quase 21%, ou seja, seis entidades), em 2000 a capital paulista assume função primacial quanto à topologia dos fundos de investimento no território.

Possivelmente por ter maior destaque em relação aos fundos de pensão patrocinados por empresas privadas, a metrópole de São Paulo acabou concentrando espacialmente uma maior proporção de sedes de entidades fechadas de previdência privada em meio à intensificação dos processos de privatização, liberalização e desregulação econômicas no território brasileiro. Enquanto metrópole informacional e onipresente no território – visto que suas ordens e tomadas de decisões cada vez mais centralizadas passam a se realizar alhures como verticalidades e acontecimentos hierárquicos –, a metrópole paulistana quando considerada enquanto Região Metropolitana¹⁹² concentrava espacialmente 141 sedes de fundos de pensão, correspondendo à 40% do total em operação no país.

Tal participação relativa evidencia a primazia de São Paulo no território principalmente ao se constatar o descolamento desta em relação a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), que ao ver somadas as sedes contidas na estrutura urbana do Rio de Janeiro (53) com aquelas presentes em Niterói (2) e São Gonçalo (1), totalizou 56 fundos de pensão no ano 2000 (correspondentes à 16% do total no país). Sendo assim, é rompida a subdivisão do primeiro nível da hierarquia urbana entre São Paulo e Rio de

¹⁹² Sozinho, o município de São Paulo detinha 115 sedes em 2000 (cerca de 32% do total). Quando acrescidos os municípios que compõem a sua área de influência expressa pela região metropolitana (São Bernardo - 6, Barueri - 4, Osasco - 4, Guarulhos - 3, Cotia - 2, Mauá - 2, Cajamar - 1, Diadema - 1, Mogi das Cruzes - 1, São Caetano do Sul - 1 e Taboão da Serra - 1), alcançasse a marca de 141 sedes (40% do total).

Janeiro como metrópoles com igual participação relativa no que se refere à distribuição de sedes de fundos de pensão (conforme constatado em 1977 e 1985).

Em 2000, o primeiro patamar hierárquico quanto à aglomeração de sedes de fundos de pensão passa a ser ocupado isoladamente pela Região Metropolitana de São Paulo enquanto a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por sua vez, passa a ocupar (também de forma isolada) o segundo nível de cidades.

A primazia desta metrópole na rede urbana a partir da distribuição das sedes de fundos de pensão tem consonância com sua consolidação como centro financeiro primário do Brasil. Neste sentido,

São Paulo passa a ser área polar do Brasil, não mais propriamente pela importância de sua indústria, mas pelo fato de ser capaz de produzir, coletar, classificar informações, próprias e dos outros, e distribuí-las e administrá-las de acordo com seus próprios interesses. Esse é um fenômeno novo na geografia e na urbanização do Brasil. [...] São Paulo destaca-se como metrópole onipresente no território brasileiro (SANTOS, [1993] 2009, p. 59).

Na divisão territorial do trabalho financeiro no país, esta condição primacial se assenta principalmente pela robusta densidade e liderança em “setor bancário nacional ou estrangeiro (tanto múltiplo quanto de investimento)” (CONTEL; WÓJCIK, 2019, p. 6) fixado sobretudo no Setor Sudoeste de seu *complexo corporativo metropolitano* (CORDEIRO, 1992; ALVES, 2019; CORDEIRO, 2020; ALMEIDA, 2021; REIS, 2021) ou *advanced producer services complexes* (SASSEN, 1991; WAIENGNIER et al, 2019; BASSENS, 2020). Tal especialização se respalda também quando analisado o setor dos fundos de pensão, na medida em que são aqueles patrocinados por empresas privadas os que se destacam na metrópole informacional de São Paulo.

Embora esta importante diferença na detecção da densidade de sedes de fundos de pensão presentes entre São Paulo e Rio de Janeiro tenha resultado na distinção da posição ocupada por cada Região Metropolitana nos dois primeiros níveis de cidades conforme tal atributo, é importante destacar que estas duas metrópoles em conjunto representam mais da metade das entidades presentes no território em 2000 (197 fundos, correspondentes à 56% do total no país).

Tabela 39. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (2000)

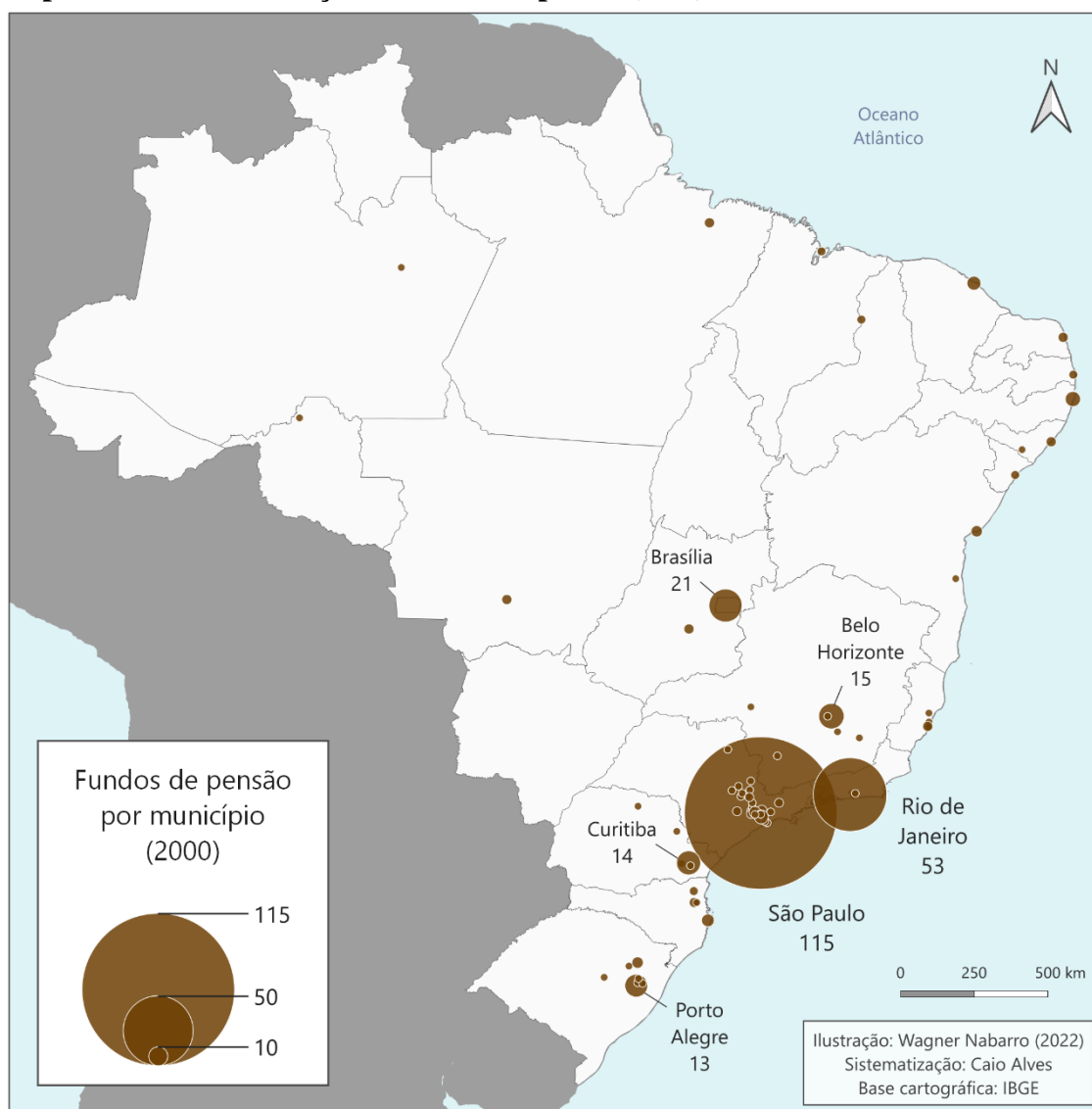
Municípios – Estados	EFPP
São Paulo – SP	115
Rio de Janeiro – RJ	53
Belo Horizonte- MG	15
Curitiba – PR	14
Porto Alegre – RS	13
São Bernardo do Campo – SP	6
Florianópolis – SC	5
Barueri e Osasco (SP), Caxias do Sul (RS)	4
Guarulhos (SP) e Vitória (ES)	3
Campinas, Cotia, Mauá, São José dos Campos, Sorocaba e Valinhos (SP), Blumenau e Jaraguá do Sul (SC), Niterói (RJ)	2
Alfenas, Araxá, Contagem, Ouro Branco e Viçosa (MG), Aracruz, Serra e Vila Velha (ES), Cajamar, Cubatão, Diadema, Hortolândia, Jaguariúna, Jundiaí, Limeira, Mogi das Cruzes, Monte Mor, Piracicaba, Ribeirão Preto, Santos, São Caetano do Sul, São José dos Pinhais, Sumaré e Taboão da Serra (SP), Campo Largo, Jaguariáiva e Londrina (PR), Canoas, Carlos Barbosa, Gravataí, Santa Cruz do Sul e São Leopoldo (RS), Gaspar (SC), São Gonçalo (RJ)	1
REGIÃO CONCENTRADA	291
Recife – PE	7
Fortaleza – CE	6
Salvador – BA	4
Maceió (AL) e Natal (RN)	3
Aracaju (SE), João Pessoa (PB), São Luís (MA) e Teresina (PI)	2
Itabuna (BA)	1
REGIÃO NORDESTE	32
Brasília – DF	21
Cuiabá – MT	3
Goiânia – GO	3
Campo Grande – MS	1
REGIÃO CENTRO-OESTE	28
Belém – PA	3
Manaus – AM	1
Porto Velho – RO	1
REGIÃO AMAZÔNIA	5
TOTAL	356

Fonte: Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).

Como resultado da reorganização dos dois primeiros níveis (São Paulo agora com primazia na rede urbana nacional e Rio de Janeiro ocupando um segundo patamar), o

terceiro grau da hierarquia urbana mensurada pela presença de sedes de fundos de pensão passa a ser ocupado pelas metrópoles de Brasília, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre. Portanto, o mesmo conjunto de municípios que antes ocupavam a segunda faixa de cidades (logo após a proeminência até então compartilhada entre Rio de Janeiro e São Paulo) passou a compor uma terceira faixa. Porém, internamente a tal conjunto, verificam-se alterações no peso relativo de cada centro de gestão do território: Brasília assume destaque no subgrupo ao congregar 21 fundos (cerca de 6% do total), seguida por Belo Horizonte com 15, Curitiba com 14 e Porto Alegre com 13 – todas com aproximadamente 4% do total.

Mapa 11. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (2000)



Fonte: Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).

Um quarto nível de cidades é composto por municípios que reúnem em seus tecidos urbanos a faixa coberta pelo mínimo de duas e máximo de sete sedes de fundos de pensão. Com este critério, foram agregadas importantes capitais do Nordeste como Recife (7), Fortaleza (6), Salvador (4), Maceió (3), Natal (3), Aracaju (2), João Pessoa (2), São Luís (2) e Teresina (2), além do Centro-Oeste como Cuiabá (3) e Goiânia (3), da região Amazônia como Belém (3) e Vitória (3) como representante da região Concentrada. Além destas capitais estaduais e metrópoles com influência regional, destacam-se cidades médias e centros polarizadores ou polarizados de regiões metropolitanas na região Concentrada, como em Caxias do Sul (4), Blumenau (2), Campinas (2), Jaraguá do Sul (2), São José dos Campos (2), Sorocaba (2), Valinhos (2).

Por fim, a quinta e última classe de municípios é aquela composta por aqueles 38 que contabilizaram uma sede de fundo de pensão em sua estrutura urbana. Deste total, 34 são cidades médias ou áreas polarizadas ou polarizadoras da região Concentrada do país. Além destes, dois estão nas capitais do Amazonas (Manaus) e Rondônia (Porto Velho) na região Amazônia e um fora das capitais da região Nordeste (em Itabuna-BA).

Capítulo 4 – Fundos de pensão no século XXI: de *funding* para o crescimento inclusivo à proeminência dos fundos abertos de previdência

Neste último capítulo, analisaremos a atuação dos fundos de pensão no território brasileiro ao longo das últimas duas décadas. Na primeira parte nos deteremos no período dos dois governos do presidente Lula (2003-2011). Serão destacados os esforços no sentido de posicionar os fundos de pensão enfim como financiadores da atividade produtiva de longo prazo. Como parte do modelo de crescimento inclusivo, esta orientação se somava aos investimentos públicos, a valorização do salário-mínimo e as políticas de redistribuição de renda como vetores da dinamização do mercado interno de consumo, da geração de renda e emprego. Para tanto, um conjunto de iniciativas é articulado para conferir segurança, liquidez e retorno a partir de investimentos estruturados ou alternativos dos fundos de pensão. Destaca-se aqui: a) a particularidade do setor dos fundos de pensão no país ser protagonizado pelas entidades de grande porte patrocinadas por empresas públicas; e b) a topologia no território indicar o destaque para o Rio de Janeiro quanto ao controle de ativos dos fundos de pensão (especificidade que diferencia este setor do conjunto das finanças corporativas que priorizam a metrópole de São Paulo).

Já a segunda parte contempla os anos de governo Dilma (2011-2016), seguido pelo governo interino de Michel Temer (2016-17) e, em seguida, por Jair Bolsonaro (2018-2022). Destacamos aí uma transição dos arranjos engendrados de um protagonismo dos fundos de pensão no desenvolvimento nacional na primeira década do século XXI para um cenário de instabilidade econômica e política em que a agenda da austeridade fiscal ganhou cada vez mais intensidade ao longo dos anos. Neste contexto, tanto a previdência pública passa por nova reforma quanto o setor das entidades fechadas de previdência é preterido pelo das entidades abertas. Aqui identificamos como os ativos das entidades abertas superaram o das entidades fechadas, processo que indica uma maior tendência à financeirização da política social; esta mudança, por seu turno, atesta outro processo fundamental: diferentemente da natureza de longo prazo dos ativos dos fundos de pensão, a previdência privada aberta é de recorte mais curtoprazista e oferece produtos financeiros pouco diferenciados dos demais apresentados pelo mercado.

4.1 - Fundos de pensão no Lulismo: o financiamento de longo prazo da atividade produtiva

Após três derrotas em eleições presidenciais anteriores (para Fernando Collor no segundo turno em 1989 e para o Fernando Henrique Cardoso em 1994 e 1998 – ambas em primeiro turno), Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleito presidente do país no pleito de 2002 após vencer José Serra, então candidato da situação pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB). Após o ciclo de implementação de medidas mais diretamente vinculadas a plataforma econômica neoliberal (alicerçada sobretudo pela liberalização, desregulamentação e privatização) ao longo da década de 1990, no início do século XXI emerge o quadro de estagnação diante da conjunção formada pelo recuo da participação dos capitais estrangeiros e pelos entraves macroeconômicos para que as poupanças internas fossem revertidas em investimentos nacionais produtivos.

Embalado pela expectativa por renovações sobre as balizas que na década anterior apareciam como imperativas e inevitáveis – mas não implicaram em crescimento econômico sustentado –, Lula construiu sua candidatura por meio de uma proposta de pactuação entre setores representados por sua base tradicional dos trabalhadores de movimentos sindicais, sociais, sem-terra, por reforma urbana, entre outros, e setores do mercado que representavam frações importantes do capital nacional.

Composta por um líder sindical como candidato à presidente (Lula, que despontou para vida pública como liderança da greve geral dos metalúrgicos do ABC paulista de 1979) e um empresário industrial do ramo têxtil nacional como candidato à vice-presidente (José Alencar, do Partido Liberal, fundador da Coteminas e ex-presidente da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais), a própria composição da chapa vitoriosa refletia essa coalização e simbolizava a diretriz programática que parecia estrutural e transversal ao novo conjunto de políticas que se anunciava: a aproximação entre os agentes e mecanismos tipicamente vinculados à economia de mercado e as demandas e reivindicações historicamente associadas à dimensão social.

Como outro ponto emblemático da campanha no sentido de sedimentar essa concepção programática conciliadora – e minimizar os pontos de resistência que associavam o nome do candidato petista a um perfil sectário e intransigente –, a

divulgação do documento intitulado “Carta aos brasileiros” há quatro meses das eleições explicitou os termos que embasaram o projeto de retomada do crescimento econômico via desenvolvimento nacional com caráter inclusivo.

Em primeiro lugar, o documento estabelece um diagnóstico segundo o qual o esgotamento do modelo econômico baseado na atração de capitais estrangeiros é explicitado pela estagnação econômica, pela crise social e pelo comprometimento da soberania do país. Como alternativa para reversão deste cenário, aponta como estruturante do novo modelo de crescimento a convergência entre progresso econômico e social pela articulação entre a ponta da demanda dinamizada pela mobilização de investimento público e a inclusão de amplos contingentes populacionais, que de “excluídos” se transformariam em consumidores, e a ponta da oferta representada pelo direcionamento de capitais e poupanças nacionais para o financiamento de setores produtivos. Este seria genericamente o “caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas [...] o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas [...] o caminho do crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social”.

Para tanto, demonstrava a sustentação deste projeto pela “vasta coalização [...] suprapartidária” viabilizada pelo *modus operandi* da “ampla negociação nacional”. Nesta pactuação, medidas estruturais tidas como democratizantes como a “reforma agrária” e no sentido da “redução das carências energéticas e do déficit habitacional” estavam conjugadas com políticas tidas como modernizantes como a reforma trabalhista e a reforma da previdência.

Assim como a identificação de que “a margem de manobra da política econômica no curto prazo é pequena”, o compromisso por “preservar o superavit primário” e o “respeito ao contrato e as obrigações do país” estavam conjugados com a perspectiva de “melhorar qualidade das exportações e promover uma substituição competitiva de importações no curto prazo”, de “recuperar a capacidade de investimento público tão importante para alavancar o crescimento econômico” e de garantir que “fontes de financiamento públicas devem ser canalizadas com absoluta prioridade para gerar divisas”.

Menos de dois meses após a divulgação da “Carta aos brasileiros” e a menos de um mês das eleições de 2002, Lula visitou a sede da Bovespa em São Paulo, guiado pelo então presidente da instituição Raymundo Magliano Filho. Esta atividade de campanha se constituiu em etapa importante do processo caracterizado pelo próprio candidato como “evolução”¹⁹³ do projeto petista assentado sobre a “junção entre social e financeiro” (JARDIM, 2009a, p. 124).

Na ocasião desta visita à Bolsa, Lula defendeu a “popularização do mercado de capitais”¹⁹⁴ como parte de um movimento combinado entre o lastro representado pela retomada do crescimento do país como sustentação e lastro do crescimento e recuperação da Bolsa. Dessa maneira, explicitava a perspectiva segundo a qual “a lógica do ‘lucro pelo lucro’ tende a ser (res)significada pelo discurso do ‘lucro com responsabilidade social, ética e justiça social’” (JARDIM, 2009a, p. 125) como parte do modelo definido por Jardim como de “moralização das finanças e do capitalismo” (JARDIM, 2009a, p. 124-125).

Nesta perspectiva, a participação dos fundos de pensão ganha destaque em função do que Engelen (2006, p. 191) classifica como a própria “moral nature” dessas entidades. Na medida em que tais poupanças são formadas a partir de porções dos salários dos trabalhadores, seus investimentos devem estar relacionados à melhorias para estes setores. Ou seja,

Uma vez que a poupança previdenciária é um ‘salário diferido’ [...] e serve ao bem-estar de longo prazo dos contribuintes, os investimentos devem refletir a soma total de seus interesses. Isso significa que contribuintes e beneficiários não devem ser tratados por seus administradores como ‘rentistas’ abstratos, mas como consumidores ‘concretos’, produtores, trabalhadores, cidadãos, pais, mães, avós, maridos, esposas, etc. [...] É óbvio que igualar tal pluralidade de interesses com o interesse unidimensional do especulador ficcional é, no mínimo, reducionista. [...] Para acomodar essas necessidades e interesses, é necessária uma transformação radical das técnicas convencionais de gestão de investimentos em outras mais pluralistas. Isso, por sua vez, exige mudanças na supervisão governamental, em padrões profissionais, em regras contábeis, em técnicas estatísticas e em

¹⁹³ Folha de São Paulo. Lula faz discurso no salão do ‘pregão’ da Bovespa, 06/08/2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u35495.shtml>. Acesso em: 24/09/2002.

¹⁹⁴ Folha de São Paulo. Lula faz discurso no salão do ‘pregão’ da Bovespa, 06/08/2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u35495.shtml>. Acesso em: 24/09/2002.

formatos de auditoria, bem como em diferentes sistemas de coleta e processamento de dados (ENGELEN, 2006, p. 191)¹⁹⁵

Tal concepção parece resultado de uma construção orgânica pela qual dirigentes do partido já vinham avançando e da qual a abordagem direcionada para os fundos de pensão parece ser emblemática desta trajetória. Como marco a configurar o ponto de partida do cruzamento do caminho entre representantes das finanças de mercado e lideranças do campo social, Jardim (2009a, p. 126) relata que já em 1996 há uma reunião entre diretores da ABRAPP e dirigentes do PT (por exemplo, Guido Mantega, Aloízio Mercadante e Luiz Gushiken) na sede do Sindicato dos Metalúrgicos. Como já comentado anteriormente, nesta mesma segunda metade da década de 1990 Luiz Gushiken e Ricardo Berzoini têm atuação destacada enquanto deputados para a aprovação de Lei complementar n. 109 em 2001, ainda sob o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Como ponto de consolidação dessa formulação gestada em um processo precedente ao período eleitoral de 2002, os princípios apresentados tanto na “Carta aos brasileiros” de junho quanto na visita de Lula à Bovespa em agosto foram mais bem desenvolvidos e operacionalizados no Programa de governo da chapa presidencial composta pelo PT e PL.

Neste documento, o social foi apresentado como eixo de desenvolvimento e do fortalecimento da economia nacional por meio da constituição de amplo mercado interno de consumo de massas que se formaria: a) pela recondução de investimentos públicos para a ampliação da infraestrutura social (intensiva em força de trabalho, como saneamento, habitação popular, geração e distribuição de energia, etc), para a ciência e a tecnologia, e para a melhoria da capacidade competitiva das exportações – enquanto vetores de investimentos privados; b) pela criação de empregos formais com reajuste

¹⁹⁵ “Since pension savings are ‘deferred wages’ [...] and serve the long-term welfare of contributors, investments should reflect the sum total of their interests. This means that contributors and recipients should not be treated by their trustees as abstract ‘rentiers’ but as ‘concrete’ consumers, producers, workers, citizens, fathers, mothers, grandparents, husbands, wives, etc. [...] It is obvious that equating such a plurality of interests with the one dimensional interest of the fictional speculator is reductionist to say the least. [...] “To accommodate these needs and interests, a radical transformation of the conventional techniques of investment management into more pluralistic ones is required. This in turn demands changes in governmental supervision, professional standards, accountancy rules, statistical techniques, and audit formats as well as different systems of data collecting and processing” (ENGELEN, 2006, p. 191).

progressivo do poder de compra do salário mínimo; e c) pela geração e redistribuição de renda (renda mínima associada à educação envolvendo todo o território nacional).

De acordo com este arranjo para retomada do crescimento econômico por meio da superação da dependência e vulnerabilidade de recursos externos, a ampliação das fontes de financiamento internas se basearia: a) nas instituições especiais de crédito como o BNDES para o financiamento de atividades cujos maiores riscos e os retornos de longo prazo constituem barreiras de entrada para a iniciativa privada; é o caso, por exemplo, da agricultura, inovação tecnológica, pequenas e médias empresas, comércio exterior, infraestrutura e habitação; b) no direcionamento do setor bancário privado para o financiamento de atividades produtivas; e c) na ampliação da poupança doméstica como base do financiamento de longo prazo da economia nacional, seja pela gestão mais eficaz de fundos compulsórios já constituídos que se beneficiariam da expansão da formalização do trabalho (como o FGTS e o PIS-Pasep), seja por meio dos fundos de pensão – identificados como “mecanismo de crescente importância de mobilização da poupança de assalariados”, de modo que representaria uma “oportunidade de direcionar recursos adicionais para as instituições especiais de crédito, reforçando os seus fundos emprestáveis” (Programa de Governo de Lula, 2002, p. 33).

Além da referência enquanto fonte de financiamento de longo prazo para a atividade produtiva no país, em conformidade com o que Jardim caracteriza como “domesticação e moralização do capitalismo”, os fundos de pensão também são citados na seção relativa à Reforma da Previdência no Programa de Governo vitorioso em 2002. Segundo este documento, o equacionamento da questão previdenciária residiria fundamentalmente na atuação complementar e concatenada entre o sistema público, por um lado, e o sistema privado, por outro lado. Enquanto o público de caráter contributivo, compulsório e universal seria delimitado pelo estabelecimento de piso e teto de benefícios, o privado, facultativo e de caráter complementar, seria estimulado aos trabalhadores do setor público e privado que objetivassem valores de benefício de aposentadoria que extrapolem o teto da previdência pública.

Assim, a previdência privada – e especialmente os fundos de pensão –, foram apontados como objeto de estímulo por meio do aprimoramento das regulações concernentes de modo a incluir novos participantes no sistema, e viabilizar maior

diversificação de investimentos, além da implementação da gestão paritária e do fortalecimento da Secretaria de Previdência Complementar.

4.1.1 - Novo marco regulatório dos fundos de pensão: modernização da gestão e financiamento de longo prazo

Apontada com centralidade tanto pela trajetória de atuação pretérita de ex-sindicalistas no parlamento, quanto pelos documentos formulados pelo PT para apresentar os alicerces programáticos da candidatura de Lula, a questão previdenciária manteve-se na ordem do dia desde o primeiro ano do governo eleito em 2003. A partir da indicação para cargos de comando do governo federal de figuras com trajetórias vinculadas à concepção que preza a articulação entre o mercado (expresso sobretudo pelas finanças operacionalizadas pelos fundos de pensão) e os mecanismos de proteção social e instrumentos previdenciários (representados aqui principalmente pelo benefício de aposentadoria), medidas importantes sobre o setor previdenciário foram adotadas ainda no primeiro ano do mandato presidencial.

Conforme relatou Jardim (2009b, p. 137-138), diversos quadros do partido com elaborações e intervenções na área previdenciária assumiram cargos estratégicos tanto no aparato político-institucional estatal quanto na direção de entidades representativas do setor e dos próprios fundos de pensão.

Na dimensão do quadro ministerial, Ricardo Berzoini tornou-se Ministro da Previdência Social e Luiz Gushiken assumiu a Secretaria de Comunicação – ambos ex-dirigentes sindicais do setor bancário e ex-parlamentares; Adacir Reis, por sua vez, esteve à frente da Secretaria de Previdência Complementar (SPC). Já na esfera das entidades representativas, José Ricardo Sasseron presidiu a Associação Nacional dos Participantes de Previdência Complementar (ANAPAR) enquanto Fernando Pimentel comandou a Associação Brasileira de Previdência Privada (ABRAPP) – ambos filiados ao PT, sendo que o primeiro também compôs a direção do Sindicato dos Bancários de São Paulo. Por fim, outros três quadros de orientação técnica, histórico de atuação sindical e formação alinhada à perspectiva de desenvolvimento apresentada pelo projeto petista recém-eleito assumiram a direção dos três principais fundos de pensão patrocinados por empresas estatais: Sérgio Rosa assumiu o Previ (do Banco do Brasil), enquanto Wagner Pinheiro comandou o Petros (da Petrobrás) e Guilherme Lacerda dirigiu o Funcef (da Caixa Econômica Federal).

A constituição deste ambiente de cooperação estratégica e institucional entre entidades normativas, associações representativas do setor de previdência privada e os próprios fundos de pensão sinalizava o desenvolvimento de sinergias a fim de viabilizar a concatenação entre o oferecimento de benefícios de aposentadoria para os trabalhadores como atividades-fim das entidades fechadas de previdência com as atividades-meio de aplicação dos recursos sendo mais diretamente canalizadas para o financiamento de atividades produtivas capazes de gerar emprego, renda e crescimento com responsabilidade ambiental e justiça social.

No bojo desta efervescência dos primeiros meses de mandato, ainda em maio de 2003 foi realizado no Rio de Janeiro o I Congresso Internacional de Fundos de Pensão, do qual o próprio presidente Lula participou e reforçou os termos do que já vinha apresentando em discursos neste contexto, quais sejam: 1. a demarcação dos fundos de pensão como “poupança sagrada dos trabalhadores”; 2. a identificação de que “nunca na história deste país se discutiu tanto sobre os fundos de pensão”; e 3. a reivindicação de que o setor comece a “pensar que o seu papel daqui para a frente deverá ser mais nobre do ponto de vista social do que foi até os dias de hoje”.

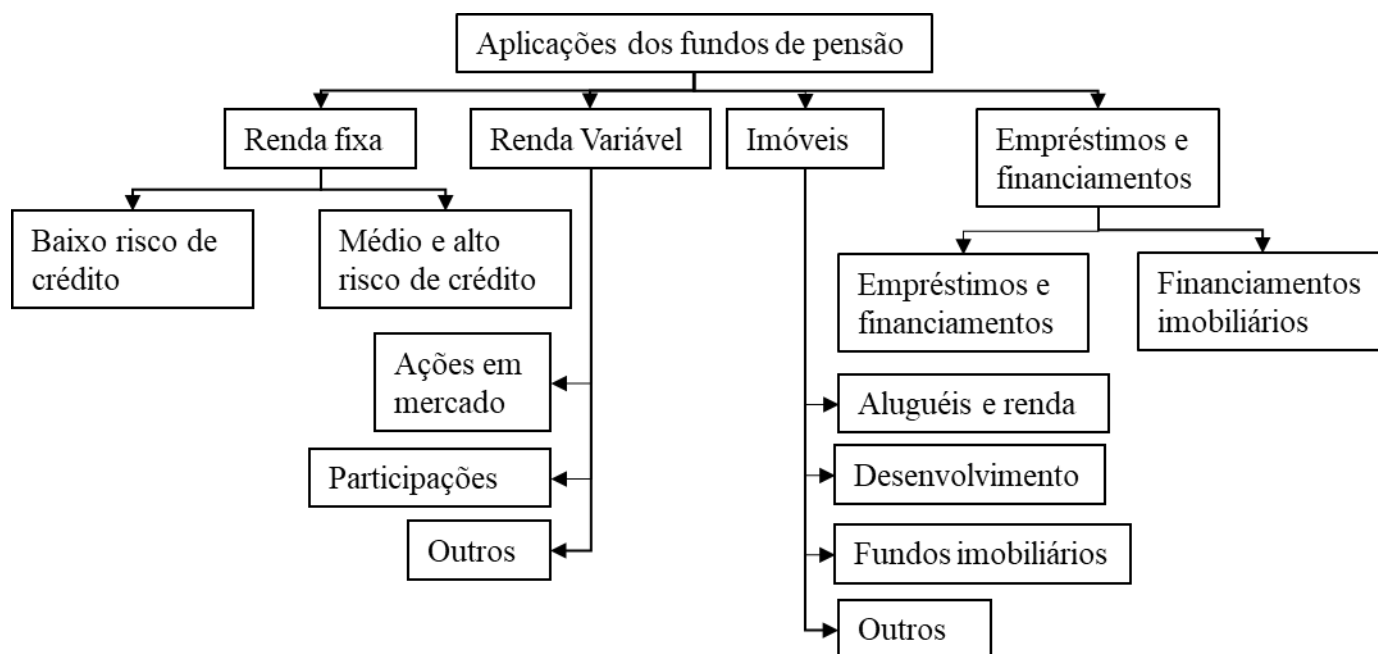
Também em meio a este cenário foi emitida em 2003 uma nova Resolução CMN¹⁹⁶ sobre as diretrizes que regem as aplicações dos fundos de pensão no país. Com a perspectiva de já demonstrar protagonismo na atualização e complexificação do campo normativo para embasar uma ação mais profissional, segura e coordenada do setor das entidades fechadas de previdência, esta regulação complementou medidas sobre a política de investimentos, avaliação de resultados e transparência dos processos a partir de maior instrumentalização dos Conselhos Fiscais dos fundos.

Quanto às aplicações, seguiu, em linhas gerais, a tipificação dos investimentos já implementada anteriormente por meio da “Renda Fixa”, da “Renda Variável”, dos “Imóveis” e dos “Empréstimos e financiamentos” como os quatro segmentos gerais a partir dos quais são desdobrados sub-segmentos e, por fim, tipos de ativos. Neste quesito destaca-se a indiferenciação sobre planos de *contribuição definida* ou *benefício definido* sobre os limites máximos pelos quais os recursos podem ser convertidos em cada tipo de

¹⁹⁶ Resolução CMN n. 3.121, de 25 de setembro de 2003.

investimento, além de alguns ajustes sobre os tetos delimitados (por exemplo, o conjunto das aplicações em “Renda Variável” passou para 50%).

Organograma 5. Brasil: Diretrizes de aplicações dos fundos de pensão em 2003



Fonte: Resolução CMN n. 3.121, de 25 de setembro de 2003.

Embora a determinação de limites máximos (sem a indicação de aplicações compulsórias ou limites mínimos do passado) detalhados conforme segmentos, subsegmentos e tipos de ativos tenha por objetivo estimular a diversificação do portfólio de investimentos dos fundos de pensão, mantém-se aqui a contrapartida de preservar o teor restritivo da regulação ao setor. Entre os efeitos deste tipo de incidência normativa, estaria a preservação de mecanismos que acabavam por limitar a ação das entidades fechadas de previdência privada quanto ao potencial exercício pleno da função de financiamento da atividade produtiva nacional.

Segundo Silva (2011, p. 268), o “modo cauteloso na indução de investimentos” expressos em “títulos de longo prazo de empresas (debêntures) ou investimentos economicamente direcionados (FIPs, *venture capital*, etc.)” parecem mais refletir “o contexto macroeconômico, com suas possibilidades de investimento e retorno, do que atuam no sentido de dirigir os investimentos dos fundos para finalidades previstas por projetos de governo”.

A preferência pela segurança e liquidez do setor em correspondência às balizas macroeconômicas moldadas pela ortodoxia – e em detrimento de um maior estímulo ao financiamento da atividade produtiva (alinhado ao modelo de desenvolvimento proposto pelo governo Lula) – pautaria ainda outra norma relativa aos investimentos dos fundos de pensão, desta vez em 2007. A Resolução CMN n. 3.456, de 1 de junho de 2007, basicamente repôs as diretrizes referentes aos segmentos e aos limites de investimentos de 2003, enquanto atualizou as normas de transição para que as políticas de investimento dos fundos de pensão se enquadrassem gradativamente ao longo tempo em conformidade às orientações.

É apenas em 2009 que a regulação sobre as aplicações dos fundos de pensão passa por um ponto de inflexão, no sentido de flexibilizar as restrições que recaiam sobre conjuntos de ativos que potencialmente viabilizam o objetivo central modelo de desenvolvimento petista explicitado pela conversão dos recursos dos fundos de pensão para o financiamento da atividade produtiva.

Segundo declaração de Ricardo Pena, então secretário da Secretaria de Previdência Complementar (SPC), esta norma explicitava uma concepção segundo a qual “não cabe ao Estado tutelar entidades privadas, mas estabelecer regras prudenciais para acompanhamento sistemático do órgão fiscalizador”. Ao prever que mediante a renovada e mais sistemática atuação dos “órgãos de governança (conselhos e comitês) e de gestão de riscos os dirigentes dos fundos de pensão terão realmente mais liberdade de ação, mas em contrapartida, deverão ter mais responsabilidade e diligência”, Ricardo Pena demarcava a efetivação da transição anunciada anos antes por Paixão, Pinheiro e Chedeak (2005) referente ao tipo de regulação dos investimentos dos fundos de pensão aplicada no país.

Enquanto o primeiro período se iniciou com a institucionalização das entidades fechadas de previdência privada no final da década de 1970 e se estendeu até meados da década de 1990 por meio da fixação de limites quantitativos mínimos e máximos, o segundo foi inaugurado em 1994 pelo fim do estabelecimento de aplicações compulsórias derivadas das imposições sobre limites mínimos de investimentos – preservando apenas os limites máximos.

Por fim, Paixão, Pinheiro e Chedeak (2005) sinalizavam a perspectiva de emergência de um novo teor das diretrizes regulatórias sobre as aplicações dos fundos de pensão, dessa vez pautado pela “elaboração de regras prudenciais, em que os limites quantitativos perdem importância, ganhando relevo, para seleção das opções de aplicação mais adequadas, as características próprias de cada plano”. Na medida em que “essa mudança exige que o foco da atenção seja colocado no risco”, caberia aos órgãos normativos prezar centralmente pela profissionalização da gestão financeira do setor, por meio, por exemplo, da cobrança de certificação por parte dos que comandam o processo decisório dos investimentos dos fundos de pensão.

Com este quadro normativo favorável, e uma estrutura macroeconômica com tendência para estabilidade inflacionária, queda da taxa de juros e recuperação do crescimento, vislumbrava-se a perspectiva de que “os fundos de pensão poderiam desempenhar um papel-chave no âmbito do financiamento do investimento capitalista no Brasil”, sobretudo porque “no governo Lula, o entendimento dos fundos de pensão com o potencial reservatório de poupança para financiar o investimento se encaixa em seu movimento de aproximação com o sistema financeiro e com o mercado de capitais (SILVA, 2011, p. 277-278)

Tal inclinação já se evidencia na citada Resolução CMN n. 3.792, de 2009, pela inclusão dos “Investimentos Estruturados” como um novo segmento de aplicação dos investimentos destes fundos. Composto pelas cotas de fundos investimento em participações (FIP ou *private equity*), de fundos de investimento em empresas emergentes, em investimento imobiliário e multimercado, este novo segmento agrupou sob uma categoria própria algumas classes de ativos já previstas por normas anteriores que, porém, as submetiam a limites compartilhados com outras modalidades de aplicação. Na prática, ao agregar estes ativos sob a classificação de “Investimentos Estruturados” e delimitar em até 20% do patrimônio do fundo de pensão a ser destinado para este fim, aumenta-se consideravelmente a margem para canalização de recursos das entidades de previdência fechada para os chamados “investimentos alternativos”.

Além deste novo item, os “Investimentos no Exterior” também reagrupam sob tal denominação específica alguns ativos que antes compunham, junto com outros ativos, segmentos diversos de aplicações. É o caso, por exemplo, das ações de emissão de companhias estrangeiras sediadas no Mercosul e das cotas de fundos de investimento

classificados como dívida externa. Somam-se ainda neste grupo, a inclusão de novos ativos, como é o caso dos certificados que representam ações de empresas com sede no exterior (*Brazilian Depositary Receipts – BDR*).

Sobre os seguimentos de investimentos já previstos em marcos regulatórios anteriores, alterações nos limites propiciadas pela Resolução de 2009 parecem apontar no mesmo sentido geral de engendrar um arranjo normativo capaz de assentar um crescente financiamento do setor para atividades produtivas.

No que se refere ao segmento de “Renda Fixa”, foi aumentado para até 20% das aplicações dos fundos a serem destinadas para produtos e mecanismos: a) de crédito privado para o financiamento de exportações (notas de crédito à exportação – NCE – e cédulas de crédito à exportação – CCE); do agronegócio (cédulas de produto rural – CPR -, certificados de direitos creditórios do agronegócio – CDCA –, certificados de recebíveis do agronegócio – CRA); e do setor imobiliário (cédulas de crédito imobiliário – CCI); b) de securitização (fundos de investimento em direitos creditórios – FIDC – e fundos de investimento em cotas de fundos de investimento em direitos creditórios – FICFIDC), todos com o objetivo de prover “aumento da segurança e liquidez nos negócios” por meio do “aumento dos investimentos em setores e ativos econômicos diversos” (SILVA, 2011, p. 268).

Já sobre o segmento de “Renda Variável”, há um significativo aumento de 50% para 70% do limite máximo relativo ao total de aplicações feitas pelos fundos de pensão neste campo. Em concordância com o teor já estabelecido em normas anteriores sobre investimentos do setor, há uma gradação interna dos limites relativos ao segmento geral, de acordo principalmente com o quanto as empresas em busca de capitalização satisfazem os parâmetros de governança corporativa. Neste sentido, o limite máximo de 70% é associado a corporações que compõem o segmento Novo Mercado da BM&FBovespa, enquanto 60% podem ser direcionados às companhias de Nível 2, 50% às enquadradas como Bovespa Mais, 45% às pertencentes ao segmento de nível 1 e 35% às demais. Neste mesmo campo de “Renda Variável” segue prevista a mobilização de até 20% dos fundos de pensão para Sociedades de Propósito Específico¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Resolução CMN n. 3.792, de 2009.

Considerando o conjunto dos limites estabelecidos pela Resolução CMN n. 3.792, pode-se verificar nesta norma um potencial ponto de inflexão no perfil do portfólio de investimento do setor, “desde que a evolução do contexto macroeconômico cumpra o seu papel – ou seja, que se torne menos permissiva a ganhos no mercado de títulos públicos, e mais favorável a investimentos produtivos” (SILVA, 2011, p. 269). Suprido tal requisito de ordem mais estrutural, este marco normativo “se traduziria na aquisição de cotas para participação em fundos de investimento de logística, ferrovias, rodovias, energia e gás, esgoto [...] imobiliário e private equity”¹⁹⁸ (DATZ, 2013, p. 122).

Neste mesmo ano de 2009, foi enfim criada a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC)¹⁹⁹ em substituição à Secretaria de Previdência Complementar (SPC). Enquanto uma estrutura mais complexa, com autonomia administrativa e financeira e previsão de maior corpo técnico especializado, tal instância assumia a forma de autarquia para exercer, de forma mais moderna, transparente e eficaz, as suas funções de fiscalização e alinhamento entre as atividades dos fundos de pensão e as diretrizes de desenvolvimento econômico e social.

Em termos de fiscalização e transparência, a criação da PREVIC se soma ao novo caráter das normas para aplicações dos recursos dos fundos de pensão por meio de regras prudenciais, inaugurado pela Resolução CMN n. 3.7902. Nas palavras do então Secretário da Previdência Complementar em entrevista para Jardim (2007, p. 178) no ano de 2005, a PREVIC representaria a superação de uma ação regulatória e fiscalizatória “mais focada no ativo e no passivo da entidade, nos recursos, numa visão de fiscalização direta, onde o auditor efetuava a vistoria dentro da entidade, e voltava em dois ou três anos”. Em seu lugar, a PREVIC representaria um aprimoramento da fiscalização “na medida em que o supervisor e sua equipe deveriam monitorar continuamente o plano de pensão”.

Já no que se refere a “concepção estratégica da maior participação dos fundos de pensão nacionais no capital de grandes grupos industriais”, reivindicada por Raimundo (2002, p. 194) já no início dos anos 2000, a criação da PREVIC também sinalizava uma

¹⁹⁸ “[...] would translate into the acquisition of quotas for participation in investment funds dealing with logistics, railroads, highways, energy, sewage, energy and gas distribution [...] this new imperative of diversification has pointed in the direction of infrastructure projects along with stocks [...], real estate and private equity” (DATZ, 2013, p. 122).

¹⁹⁹ Lei n. 12.154, de 23 de dezembro de 2009.

transição. Neste caso, o advento desta instância superaria limitações de ordem burocrático-administrativas que se refletiam na atuação fragmentária e descoordenada dos fundos de pensão em participações acionárias, motivada por suas próprias (e isoladas) estratégias de diversificação de carteira em busca redução de riscos associado ao “ganho patrimonial, no qual um ativo adquirido em condições vantajosas é alienado por um excelente preço de ocasião” (RAIMUNDO, 2002, p. 194).

Como forma de reverter este quadro, a criação da Previc associada a promoção de sinergias e círculos de cooperação parece ensejar um potencial de inserção competitiva dos fundos de pensão tanto no mercado externo quanto no mercado interno via substituição de importações. Em outras palavras, o advento da Previc parece poder ser sintetizado pelo pressuposto de que “a integração de setores fortemente complementares em cadeias produtivas de itens nos quais o país tenha ou possa vir a ter destaque competitivo no país e no mercado internacional tem nos fundos de pensão sua mola propulsora central e tem no Estado seu articulador maior” (RAIMUNDO, 2002, p. 194-195).

Vale registrar que a perspectiva de instituir uma modernização com ganhos de eficiência em política de longo prazo e fortalecimento da regulação e fiscalização dos fundos de pensão a partir de autarquia com maior autonomia orçamentária e quadro funcional mais robusto, estável e especializado se inicia ainda no primeiro mandato de Lula. Tentativa prévia de instauração da Previc ocorreu também por meio de Medida Provisória em 2004²⁰⁰ e posterior regulamentação por decreto em 2005²⁰¹. Porém, sua criação precisava ainda ser votada pelo Senado Federal e diante da não consecução deste ato, caducou e perdeu seu efeito já em julho do mesmo ano de 2005.

Segundo Jardim (2007, p. 178-179), pressão significativa pela aprovação da medida provisória no Senado foi exercida por entidades representativas tanto do setor de previdência privada (como a ABRAPP, ICSS e SINDAPP)²⁰² quanto do próprio mercado

²⁰⁰ Medida provisória n. 233, de 30 de dezembro de 2004.

²⁰¹ Decreto n. 5.405, de 28 de março de 2005.

²⁰² Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP), Instituto Cultural de Seguridade Social (ICSS) e Sindicato Nacional das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (SINDAPP).

de capitais (como ANBID, ANDIMA, APIMEC, BOVESPA e BM&F)²⁰³. Expressão mais destacada deste movimento seria a carta assinada por tais entidades e enviada ao Senado às vésperas do limite para a votação da medida provisória, reivindicando ser de “fundamental importância” a aprovação da Previc enquanto “órgão que disponha de quadro de pessoal profissional e de um orçamento adequado, que lhe garantam competência técnica e autonomia dentro do Estado brasileiro”. A não aprovação da medida no parlamento brasileiro em meados dos anos 2000 parece sinalizar um caso de tensionamento e oposição à estruturação do modelo de desenvolvimento defendido pelo governo petista.

É, portanto, apenas ao final dos anos 2000 (mais precisamente em 2009) que se estabelecem dois importantes marcos institucionais para a consolidação de uma ação mais estratégica e coordenada dos fundos de pensão no desenvolvimento econômico do país a partir do financiamento de longo prazo das atividades produtivas.

Juntas, a Resolução CMN n. 3.792 e a criação da PREVIC representam passos importantes na conformação de “claro marco regulatório” a fim de potencializar a ação dos fundos de pensão enquanto operadores estratégicos de projetos desenvolvidos por meio de parceria entre setores públicos e privados sob acompanhamento do “papel planejador do Estado [...] para que a parceria público-privada não acabe contribuindo ainda mais para a desarticulação do espaço econômico nacional” (RAIMUNDO, 2002, p. 196).

Nestes termos, acredita-se que parcerias público-privadas direcionadas para projetos de infra-estrutura atenderiam concomitantemente ao setor público, “ao efetivar investimentos em áreas estratégicas do ponto de vista da valorização do espaço econômico nacional”, e ao setor privado, “ao melhorar as condições para que a acumulação se efetive com menores constrangimentos” (RAIMUNDO, 2002, p. 196).

Ainda que com peculiaridades e especificações, este novo cenário parece tributário da conversão de parte dos recursos dos fundos de pensão para a sustentação do Programa Nacional de Desestatização como solução para as “necessidades e urgências do

²⁰³ Associação Nacional dos Bancos de Investimento (ANBID), Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro (ANDIMA), Associação dos Analistas e Profissionais de Investimento do Mercado de Capitais (APIMEC), Bolsa de Valores do Estado de São Paulo (BOVESPA), e Bolsa de Mercadorias e Futuro (BM&F).

governo federal” (RAIMUNDO, 2002, p. 195). Mesmo que de forma limitada – por prescindir de uma articulação estatal estratégica –, as medidas de alienação de ativos à capitais privados estreitaram a parceria entre fundos de pensão e o setor público por meio do imbricamento entre as esferas pública e privada no financiamento de longo prazo do país.

Caracterizado por Lazzarini (2008) como “capitalismo de laços”, este entrecruzamento entre as dimensões pública e privada na constituição de novas fontes de financiamento de longo prazo para o desenvolvimento interno parece ter sido reforçado por avanços na dimensão regulatória em 2009. Porém, outros requisitos não satisfeitos mostraram resiliência seja diante dos indicadores macroeconômicos internos, seja diante dos fatores externos marcados pelo quadro de crise financeira internacional. Entre tais requisitos por cumprir, pode-se sublinhar a existência de mercado de capitais consolidado no país enquanto instância central para a emissão de títulos de longo prazo, articulado a um sistema financeiro diversificado expresso por variados segmentos e produtos com ponderações distintas de risco conforme empreendimento.

Diante do quadro macroeconômico estruturado pela manutenção de taxas de juros elevadas, o desenvolvimento destas parcerias depende de maior atuação de entidades estatais no campo regulatório, como a Previc, e como coordenadora e parte financiadora, como o BNDES, para criar projetos e produtos específicos associados às características dos fundos de pensão. Embora o setor represente potencial concentração dos investimentos em ativos de longo prazo, explicado pelo fato de que apenas parcela pequena e previsível correspondente as retiradas devem estar alocadas em ativos líquidos, os produtos de financiamento de longo prazo devem superar os ativos de renda fixa em segurança, liquidez e perspectiva de retorno para se mostrarem atrativos. Aí que se apresenta a necessidade de formulação e estruturação de investimentos alternativos.

4.1.2 - A Reforma da Previdência do Governo Lula

Se, por um lado, foram identificados movimentos importantes no sentido direto de desenvolver os fundos de pensão do país como meio de encorpar em termos quantitativos o volume de recursos do sistema, e iniciar o reposicionamento em termos qualitativos dessa vasta poupança como uma fonte central de financiamento da atividade produtiva – e assim compor o projeto de desenvolvimento em curso –, por outro lado, e

como outra face do mesmo processo, foi aprovada uma ampla Reforma da Previdência Social ainda neste mesmo primeiro ano do governo Lula.

Por meio da aprovação da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, pode-se dizer que se concretizaram tanto os compromissos mais gerais firmados pela “Carta ao povo brasileiro” de manutenção da política macroeconômica (calcada no tripé do superávit primário, da meta de inflação e do câmbio flutuante), quanto os apontamentos mais específicos do Programa de Governo no que se refere à modernização representada por uma Reforma da Previdência que estabelecesse teto de benefícios previdenciários.

Ao lado dos ex-sindicalistas que compuseram a equipe ministerial do governo Lula e imprimiam à gestão federal uma perspectiva de busca por crescimento econômico com distribuição de renda e inclusão social via mercado, figuras mais alinhadas aos preceitos mais estritos da política econômica ortodoxa também foram convocadas para cargos do executivo. Como Ministro da Fazenda, Antonio Palocci teve Marcos Lisboa na Secretaria de Política Econômica, sendo tal pasta articulada à presença de Joaquim Levy como Secretário do Tesouro Nacional, e Henrique Meirelles no comando do Banco Central do Brasil – onde Alexandre Schwartzman foi alocado na Diretoria de Assuntos Internacionais.

Diante desta composição ministerial que representava uma repactuação de forças sociais tidas como antagônicas, mas que no quadro do governo petista buscava estabelecer pontes do mercado ao social e conexões do social ao mercado, a Reforma da Previdência de 2003 “primou por retomar exatamente os pontos que haviam sido derrotados da proposta de FHC” (MARQUES et al., 2009, p. 213) no que se refere, sobretudo, ao regime de aposentadoria dos servidores públicos. Neste sentido, foram aprovados, entre outras coisas:

- a) o fim da integralidade representada pela correspondência entre o valor do benefício de aposentadoria e o último salário da ativa do servidor (Art. 40; § 3);
- b) fim da paridade que associava o reajuste do salário do servidor ativo ao reajuste do benefício de aposentadoria do trabalhador aposentado – este último passaria a ser atualizado pela inflação (Art. 40, § 8);

- c) ao estabelecimento do teto de R\$ 2.400,00 como benefício de aposentadoria unificado tanto para o setor público quanto para o privado (Art. 5);
- d) a previsão de fundo de previdência complementar mediante planos de *contribuição definida* para os servidores que facultarem por contribuírem para ter outra fonte de provento além do teto estabelecido pela previdência pública (Art. 40, § 15) – em complemento ao já anunciado na Emenda constitucional n. 20 de 1998;
- e) a taxação de do benefício dos inativos que tenham sua aposentadoria acima de patamar estipulado pela reforma (Art. 40; § 18);
- f) definição da remuneração de ministro do Supremo Tribunal Federal como teto salarial para servidores públicos (Art. 37, XI).

Na medida em que “Lula partiu do ponto em que seu antecessor parou” (MELO; ANASTASIA, 2005, p. 308-309), o período caracterizado por Fagnani (2019, p. 120) como de “continuismo econômico e ambiguidades na proteção social” é marcado também pela constatação de que “a manutenção da ortodoxia continuava a limitar as possibilidades das políticas sociais”. Embora o conteúdo geral da reforma estivesse anunciado já em documentos apresentados pela candidatura de Lula à presidência, o método de pouco debate interno e muita celeridade pelo qual o executivo apresentou e deu andamento à proposta se somou à abrangência e contundência das novas medidas.

Além das divergências públicas abertas por intelectuais que mantinham algum vínculo histórico com o PT, há uma ruptura parlamentar por parte de congressistas que votaram contra a proposta do governo e foram expulsos do quadro partidário. Enquanto os deputados federais petistas Babá (Pará), Luciana Genro (Rio Grande do Sul) e João Fontes (Sergipe) votaram contra e, assim, foram desligados, outros da base aliada também se opuseram à medida (como Jandira Feghali do PC do B do Rio de Janeiro) e alguns do PT optaram pela abstenção (como Chico Alencar e Ivan Valente, respectivamente do Rio de Janeiro e São Paulo). Já na base de sustentação da medida, pode-se destacar: a) José Genoíno (2003, p. 13), para quem o objetivo da reforma “não é a privatização ou o enfraquecimento da previdência pública, mas recuperar uma previdência montada no tripé da justiça social, da responsabilidade com o equilíbrio orçamentário e da sua auto-sustentação”; b) João Antonio Felício (2003, p. 152), para quem “não significa privatização o fato de haver um teto de dez salários mínimos e a possibilidade de criação

do fundo de pensão público sem fins lucrativos, fechado e com administração quadripartite”.

Entre os intelectuais críticos à reforma, destacam-se as formulações de Francisco de Oliveira (2003). Segundo o sociólogo, a hegemonia imposta pelo capital financeiro teria o efeito de subordinar as esferas de produção e reprodução das relações de produção e, por consequência, minar a projeção de que a crescente importância dos fundos de pensão enquanto investidores institucionais para onde são convergidos os recursos dos trabalhadores representaria uma democratização da propriedade das corporações em meio à consolidação do que Peter Drucker (1976) denominou como “socialismo dos fundos de pensão”.

Em vez da pulverização do controle e comando das corporações pelos trabalhadores via participação dos fundos de pensão, haveria a instalação de um “mecanismo circular” na economia a partir do qual a órbita financeira se “descola” da real e se impõe como instância geradora de altos rendimentos em vez de funcionar como fonte de financiamento da atividade produtiva com efeitos multiplicadores sobre geração de emprego e renda. É, assim, que diante da permanente ameaça de fuga de capitais e redução da liquidez, a decisão por “manter altas as cotações da bolsa” impede a aproximação entre as “taxas de lucro do mercado financeiro” e as “taxas de lucro reais”. Como efeito, tal arranjo “impede que o mercado de capitais exerça o papel de intercambiador de recursos ociosos de umas unidades para outras e aumente a taxa de poupança do sistema como um todo” (OLIVEIRA, [1973] 2013, p. 102). Em vez disso, a lógica rentista da financeirização apresenta prevalência sobre os gestores que acabam por canalizar os recursos dos fundos de pensão dos trabalhadores para reestruturações produtivas que, por vezes, implicam em desemprego.

Além de referenciar a manutenção de elevadas taxas de juros como herança da política macroeconômica do ciclo neoliberal dos anos 90 que interdita a conversão dos fundos de pensão para a atividade produtiva, Francisco de Oliveira retoma o caso da participação de fundos de propriedade dos trabalhadores na privatização das próprias empresas patrocinadoras (como no caso da Companhia Siderúrgica Nacional), com desfechos que apontam para políticas de demissão e redução do quadro de funcionários.

Como centro de sua análise, o sociólogo utiliza a imagem do ornitorrinco para ilustrar o entrave representando pelo desenvolvimento capitalista na formação socioespacial brasileira a partir da combinação excêntrica de fatores. Dessa composição, é emblemática a emergência de uma nova classe social “que se estrutura sobre, de um lado, técnicos e economistas *doublés* de banqueiros, núcleo duro do PSDB, e trabalhadores transformados em operadores de fundos de previdência, núcleo duro do PT” (OLIVEIRA, 2003, p. 95). A ação destas estruturas no contexto de debates sobre a iniciativa de reformar a previdência por parte do governo Lula, Oliveira (2013, p. 150) acreditava que “o ornitorrinco está condenado a submeter tudo à voragem da financeirização, uma espécie de ‘buraco negro’: agora será a previdência social”.

Apesar das rupturas e oposições à esquerda do espectro político a partir da implementação da política previdenciária assentada sobre a reforma da previdência social, por um lado, e o impulso à crescente atuação dos fundos de pensão como parte do modelo de desenvolvimento elaborado pelo governo Lula, por outro lado, o projeto teve prosseguimento nos anos seguintes.

Como parte dos esforços do governo em fomentar e difundir a psicofera que sustentava essa concepção de desenvolvimento estruturada pela imbricação entre as dimensões de mercado e social como meios de promover concomitantemente fontes internas de poupança e financiamento à atividade produtiva, mercado interno de consumo de massas e geração de emprego e renda, o debate público foi permeado pela defesa deste arranjo. É possível citar ao menos três colunas opinativas veiculadas no jornal Folha de São Paulo que demarcaram importantes posições neste sentido.

Em junho de 2004, o então ministro da Previdência Social, Amir Lando, junto do secretário de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social, Adacir Reis, assinou texto “Fundo de pensão e previdência associativa”. Neste material, reivindicam a “orientação de governo no sentido de aprimorar e estimular a previdência complementar, operada por fundos de pensão, em absoluta sintonia com o fortalecimento do Regime Geral de Previdência Social, administrado pelo INSS”. Para tanto, anunciam os fundos de pensão instituídos por conselhos de profissionais liberais, sindicatos e cooperativas como vetor deste.

Enquanto para o trabalhador esta modalidade representaria vantagens como o “baixo custo de administração”, os “ganhos de escala”, a “cultura de associativismo” e a “possibilidade de aliar a cultura previdenciária à cultura securitária”; para o quadro macroeconômico a projeção deste setor representaria a “ampliação da poupança doméstica nacional, estável e de longo prazo, diminuindo a dependência de nossa economia em relação ao capital internacional especulativo”. Em síntese, apresenta-se a tese de que “os fundos de pensão vão contribuir para a democratização do acesso dos trabalhadores à previdência complementar, abrindo uma nova etapa no associativismo, na relação capital/trabalho e na construção de uma verdadeira poupança previdenciária nacional”.

Já em janeiro do ano seguinte (2005), há a reprodução do texto assinado pelo presidente Lula para a revista do Fórum Econômico Mundial em Davos (Suíça) e intitulado “Entre Davos e Porto Alegre existem convergências possíveis”. A precisão do título já operacionaliza a tese central do modelo de desenvolvimento petista ao fazer referência ao estabelecimento de pontos de contato entre duas instâncias tidas como antagônicas: a) o Fórum Econômico Mundial, sediado em Davos e emblemático da reafirmação de princípios econômicos ortodoxos que legitimavam a globalização a partir de políticas de liberalização, desregulação e privatização, e b) o Fórum Social Mundial, sediado em Porto Alegre e símbolo do altermundismo que, a partir de movimentos sociais, sindicatos e organizações da sociedade civil, apontavam os efeitos deletérios da globalização, sobretudo no Terceiro Mundo, ao propor outras formas mais democratizantes de globalização.

No ano em que esteve presente nestes dois eventos, Lula destacou em seu texto o crescimento da pobreza, da desigualdade econômica, da injustiça social e da fome, especialmente na periferia global, a partir da centralização do comando político das organizações multilaterais (como o Banco Mundial e o FMI) em países do centro global como traços transversais às décadas precedentes. Em oposição à ortodoxia estanque que fundamentou o neoliberalismo dos anos 90 propõe uma nova síntese entre a esfera social e a dimensão do mercado.

Em suas palavras:

A eficácia sem valores exclui os direitos humanos da linguagem da economia. A trágica ilusão dos anos 90, com o jogo exagerado da tecnologia e da livre movimentação do capital, reduziu o debate sobre o desenvolvimento à insignificância. Para corrigir esse erro, precisamos, agora, afirmar a validade da utilização de recursos públicos para a reconstrução da sociedade e da solidariedade e para a promoção do desenvolvimento. Trata-se, em boa parte dos casos, de fazer renascer os fundamentos de uma vida comum, como o direito ao alimento, à infância e à *velhice*, que são formas de ação positivas no mundo globalizado de hoje. (Lula. Entre Davos e Porto Alegre existem convergências possíveis. Folha de São Paulo, 27 de janeiro de 2005).

Por fim, em janeiro deste mesmo ano de 2005 o então presidente da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Antonio Carlos dos Reis, assinou, junto com o presidente da Bovespa, Raymundo Magliano Filho, o texto intitulado “Parceria para inclusão”. Aqui, a perspectiva de “popularização do mercado acionário” é defendida como meta conjunta a ser protagonizada pelos sindicatos por meio tanto de “palestras e cursos sobre o tema” quanto do “novo instrumento de poupança, a aplicação em ações, que promoverá seus rendimentos e sua *aposentadoria*”. Além da menção à previdência complementar, tais medidas sedimentariam a criação de uma “Bolsa popular” enquanto projeto para qual o conjunto de “1,1 milhão de trabalhadores que utilizaram seus recursos do FGTS, em 2000 e 2002, para comprar papéis da Petrobras e da Vale do Rio Doce” já representaria uma etapa cumprida. Outro requisito importante já viabilizado e anunciado pelo texto seria a presença do presidente da CGT como representante sindical no Conselho de Administração da Bovespa – medida pioneira de abrangência global desta Bolsa.

Essa articulação entre liderança sindical e a presidência da Bovespa reconstitui e confere certa coesão histórica com o episódio da visita de Lula à instituição ainda como candidato à presidência. Ao fato do presidente da Bovespa ser o mesmo nas duas ocasiões, soma-se a semelhança dos conteúdos e concepções aventadas pelas declarações relacionadas ao episódio em 2002 e o texto de 2005. A este histórico soma-se, ainda, a visita de Raymundo Magliano Filho ao presidente Lula também em 2005. Segundo Jardim (2009b, p. 120), “a visita teve como objetivo mostrar os avanços da Bolsa Popular, programa que pretende ampliar a participação de trabalhadores e pequenos investidores ao mercado de capitais, bem como reivindicar o apoio do Governo para aprofundar ainda mais o projeto de popularização da Bovespa”.

No bojo do projeto de desenvolvimento anunciado pelo lulismo, o papel ocupado pelos fundos de pensão parece se dissociar do processo de privatização ou financeirização da seguridade social para, em vez disso, sintetizar novas formas-conteúdo que melhor funcionalizam a finança como variável-chave do atual período para o oferecimento de benefícios previdenciários. Resguardadas as particularidades do modelo que articula o impulso aos fundos de pensão à dinamização do mercado interno como um arranjo mais amplo, a defesa da concepção geral dos fundos de pensão como entidades democratizantes e modernas para o provimento de serviços previdenciários também se verifica em Drucker (1997) para os EUA e em Dixon (2008) para a França.

Ainda no final do século XX, a emergência do protagonismo dos fundos de pensão junto às companhias de seguros e fundos mútuos como investidores institucionais estadunidenses com ação hegemônica e internacionalizada, também se difundiu uma psicofera segundo a qual o fato da origem dos recursos da previdência fechada estar vinculada às contribuições da classe trabalhadora indicaria a democratização do controle das finanças pela população. Dessa forma, os critérios para o perfil dos investimentos do setor poderiam incluir demandas dos próprios trabalhadores, expressas por uma carteira de ativos debruçada não no simples rentismo de curto-prazo, mas em projetos que conciliassem boa performance com resultados no campo da justiça socioambiental.

Amparado por parte destes pressupostos, Dixon apresenta uma análise do setor orientada para o cenário Europeu, especialmente França, em que também identifica o entrecruzamento entre a esfera das finanças e a dimensão social. Ao caracterizar tais entidades como “fundamentalmente instituições sociais”, Dixon (2008, p. 251) afirma que “quando governado e projetado adequadamente, serão cruciais para manter a solidariedade social e o bem-estar/justiça social, dados os desafios colocados pela competição e mudanças globais do século XXI”²⁰⁴. Neste sentido, apresenta uma perspectiva mais otimista sobre as reformas da previdência social que posicionam os fundos de pensão como alternativa ao provimento de aposentadorias: “dados os desafios da competição e mudanças globais do século XXI, os fundos de pensão e sua

²⁰⁴ “These institutions, when governed and designed properly, will be crucial to maintaining social solidarity and social welfare/justice given the challenges posed by twenty-first century global competition and change” (DIXON, 2008, p. 251).

sociabilidade inerente têm muito a oferecer como forma de solidariedade social recombinante e adaptável a esses novos desafios e contextos”²⁰⁵ (DIXON, 2008, p. 267).

4.1.3 - A ação dos fundos de pensão sob o governo Lula

Ao longo dos anos de governo Lula, o crescimento dos ativos dos fundos de pensão pode ser considerado um critério de aferição do objetivo promovido pelo discurso institucional de estimular a previdência complementar privada enquanto medida que favoreceria concomitantemente os participantes dos planos que objetivassem complementar seu benefício de aposentadoria via INSS e a própria economia nacional, potencialmente beneficiada em termos de emprego e renda pelo enquadramento destes fundos como fonte de financiamento de longo prazo da atividade produtiva. Entre o ano em que Lula toma posse como presidente, em 2003, e o último ano de seu governo, em 2010, as entidades fechadas de previdência privada passam do patamar de R\$ 240 bilhões em ativos para R\$ 558 bilhões – portanto, mais do que dobra durante os oito anos que compreendem seus dois mandatos presidenciais.

Tabela 40. Brasil: Evolução dos ativos dos fundos de pensão em relação ao PIB, em R\$ bilhões (2001-2010)

Ano	Ativos	%	Ano	Ativos	%
2001	171	14,3	2006	375	15,8
2002	189	14,1	2007	457	17,2
2003	240	14,1	2008	445	14,7
2004	281	14,4	2009	515	15,9
2005	320	14,9	2010	558	14,4

Fonte: Consolidados Estatísticos da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP): Dez. 2005, Dez. 2010, Dez. 2015.

Tal desempenho foi alcançado a partir de um crescimento anual relativamente estável em cerca de 20%, à exceção da queda registrada pelo montante de ativos do setor entre os anos de 2007 e 2008 – provavelmente em função dos efeitos da crise do crédito

²⁰⁵ “Given the challenges of twenty-first century global competition and change, pension funds and their inherent sociality have much to offer as a form of recombinant social solidarity adaptable to these new challenges and new contexts” (DIXON, 2008, p. 267).

hipotecário *subprime* com epicentro nos Estados Unidos e difusão por contágio do “derretimento de ativos no conjunto das praças financeiras mundiais” (SILVA, 2011, p. 262).

Considerado este mesmo período (2003-2010), vemos que a evolução dos ativos dos fundos de pensão em relação ao PIB mantém em linhas gerais o patamar de cerca 14%, oscilando de 14,1% em 2003 para 14,4% em 2010. Porém, novamente, a consideração apenas do ano inicial em relação ao ano final camufla variações internas ao período. Ao nos debruçarmos sobre essa dinâmica ano a ano, verificamos também um crescimento da participação dos ativos dos fundos de pensão em relação ao PIB que ganha tração em 2003 e chega em seu ápice em 2007 – quando equivale a 17,2%. Segundo De Conti (2016, p. 358), “entre dezembro de 2003 e dezembro de 2007 a carteira consolidada das entidades fechadas de previdência complementar teve um crescimento impressionante, dobrando de tamanho [...] em apenas quatro anos”.

Novamente no contexto da perda da rentabilidade dos ativos financeiros de renda variável em função da crise do crédito subprime, há uma queda registrada pelo patamar de 14,7% em 2008. Sobre este fenômeno, De Conti (2016, p. 358) reforça a relação desta contração nos ativos com o fato de que “os efeitos da crise internacional sobre a economia e, sobretudo, sobre o mercado financeiro brasileiro promovem uma queda abrupta no valor dos ativos que compõem as carteiras dessas entidades”. Desde então, o setor não reencontrou uma rota de crescimento estável de seus ativos em relação ao PIB, tendo oscilado positivamente em 2009 (15,9%) e novamente decaído em 2010 (14,4%).

Segundo dados apresentados pela OCDE e aqui expostos para alguns países selecionados, vemos que a contração dos ativos dos fundos de pensão entre os anos de 2007 e 2008 se constitui de fato em fenômeno extensivo ao globo na esteira dos efeitos da crise de crédito *subprime*.

Nos países com mercado de capitais e setor de fundos de pensão mais consolidados, especialmente no centro do sistema-mundo, a quebra foi mais significativa (redução de cerca de 20% dos ativos dos fundos em relação ao PIB dos Estados Unidos, e de mais de 10% para Reino Unido, Canadá e Suíça). Já nos países da periferia ou semi-periferia, impactos maiores foram registrados no Chile, onde o setor dos fundos de pensão é mais representativo na sua proporção do PIB (variando de quase 61% para cerca de

50%). Embora no Brasil a variação possa ser considerada menor (de 16% para 13,3%), vale reforçar que, diferentemente de outros países como Holanda ou Chile, ao final do recorte temporal aqui trabalhado, o país não recuperou o patamar pré-crise.

Tabela 41. Países selecionados: ativos de fundos de pensão como porcentagem do PIB (2006-2010)

País	Ano				
	2006	2007	2008	2009	2010
Alemanha	4,2	4,6	4,7	5,3	5,5
África do Sul	55,1	55,3	49,6	45,9	47,7
Brasil	17,6	16	13,3	14,6	13,9
Canadá	61,2	60,5	49,8	58,6	62,9
Chile	57,5	60,8	49,8	61,8	62,3
Colômbia	11,4	15,1	14,5	13,4	16,2
EUA	76,2	77,2	58,8	69,3	73,5
Holanda	114,9	124,8	103,6	108,8	118,9
México	9,9	9,8	10	11,6	12,5
Peru	16,1	19,1	14	18,9	20,7
Suíça	104,8	102,2	87,2	98,6	98,7
Reino Unido	72	68,5	56,5	65,1	71,3

Fonte: OECD.Stat - Organisation for Economic Co-operation and Development. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=PNNI_NEW#> .

À despeito das iniciativas no sentido de apresentar a centralidade da ação dos fundos de pensão entre as potenciais fontes de financiamento de longo prazo da atividade produtiva nacional – também como parte do novo modelo de desenvolvimento defendido pelo governo Lula –, a efetiva implementação deste mecanismo enfrentou dificuldades.

Em primeiro lugar, destaca-se a limitação representada pela manutenção do tripé-macroeconômico que seguiu estruturando uma política econômica centrada na estabilidade monetária via meta de inflação, elevadas taxas de juros e controle fiscal para realização de superávit primário. Seguido de maneira mais rígida ao longo do primeiro mandato de Lula, quando Antonio Palocci esteve à frente do Ministério Fazenda, este modelo fazia dos títulos de renda fixa – capitaneados por sua vez pelos títulos de dívida pública federal –, produtos financeiros muito mais atrativas aos portfólios de investimento dos fundos de pensão do que a renda variável representada de maneira geral pelas ações de empresas e investimentos alternativos como projetos estruturados.

Tabela 42. Brasil: Indicadores Macroeconômicos (2000-2010)

Ano	Inflação (%)	Taxa de juros (%)	Crescimento do PIB (%)
2000	7,31	15,39	4,4
2001	8,09	18,02	1,4
2002	28,32	23,00	3,1
2003	6,42	17,74	1,1
2004	10,82	19,28	5,8
2005	4,40	19,14	3,2
2006	5,91	12,55	4
2007	9,25	10,56	6,1
2008	3,41	14,30	5,1
2009	4,53	9,12	-0,1
2010	7,83	11,75	7,5

Fonte: Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – taxa anualizada (IPEADData); Taxa de juros nominal – overnight/Selic anualizada (IPEADData); Banco Mundial (PIB).

Este paradigma ortodoxo passa por uma mudança com a substituição no comando do Ministério da Fazenda do médico e ex-dirigente da CUT de Ribeirão Preto pelo economista Guido Mantega. A partir desta troca, realizada em 2006, sinaliza-se uma investida para a redução da taxa de juros acompanhada de medidas de investimento público e valorização do salário-mínimo. Enfim, a dimensão macroeconômica assumia uma conformação mais alinhada ao modelo de desenvolvimento propalado como contribuição mais autêntica do governo petista e, assim, destravava mecanismos econômicos internos que limitavam a plena operacionalização dos fundos de pensão como promotor de desenvolvimento nacional em detrimento do perfil de atuação rentista assumido pelo setor ao menos desde a implementação do Plano Real.

Porém, no curso deste realinhamento que resolveria parte importante obstáculos da política econômica à canalização de poupanças nacionais à atividade produtiva, a já mencionada crise dos créditos hipotecários *subprime* estadunidenses impactaram tanto a tendência de crescimento do PIB (subiu de 4% para 6,1% em 2007 e, em seguida, decaiu para 5,1% em 2008) quanto o processo de declínio das taxas de juros (de 12,55% em 2006 foi reduzido para 10,56% em 2007, mas voltou a aumentar para 14,30% em 2008). A oscilação destes indicadores macroeconômicos nos anos seguintes dificultou o advento

do ambiente econômico no qual os investimentos das entidades privadas de previdência privada poderiam ter maiores fatias canalizadas para a atividade produtiva.

Seja como parte de arranjo composto pela redução da taxa de juros, aumento de investimentos públicos e valorização do salário mínimo, seja pelo novo paradigma de regras prudenciais que eliminava as restrições normativas à maiores participações de instrumentos financeiros de renda variável na carteira das instituições, a tentativa de resolver os entraves macroeconômicos para a atuação dos fundos de pensão como vetor de desenvolvimento nacional no segundo mandato de Lula parece ter esbarrado, entre outras coisas, na crise financeira global.

Diante do quadro em que a rentabilidade estimada pelos ativos dos fundos em 2008 foi negativa na ordem de -1,62% (puxada sobretudo pela rentabilidade de -27,05% para renda variável em oposição à rentabilidade de 12,89% para renda fixa), a análise dos dados relativos à carteira dos fundos de pensão não só não permite identificar crescimento da participação dos investimentos em renda variável e investimentos estruturados, como explicita um crescimento da participação em títulos de renda fixa.

Entre 2000 e 2010, os títulos públicos deixam de representar 7% da carteira consolidada do setor para corresponder à 17%; em termos absolutos, tal crescimento corresponde ao enorme salto de cerca de R\$ 8 bilhões para quase R\$ 92 bilhões. Este dado soma-se aos 38% dos ativos direcionados para fundos de investimento que, por meio de gestão terceirizada extremamente comum entre os fundos de pensão de menor porte (maioria em relação ao número total de instituições), também converte os recursos dos fundos em mais títulos públicos. Junto dos 4% relativos aos créditos privados e depósitos, 60% das aplicações do setor concentram-se em renda fixa em 2010. Neste mesmo período, a participação da renda variável decaiu de 35% em 2000 para 32% em 2010, visto que enquanto a fatia relativa às ações registrou perda significativa de 24% para 16% os fundos de investimento de renda variável contrabalancearam este declínio ao aumentarem sua participação na carteira do setor de 11% para 16%.

Embora seja significativa a análise do ano inicial (2000) e final (2010) do recorte aqui destacado, é importante frisar que internamente a este período foram registrados movimentos importantes cujo curso foi interrompido pelo efeito da crise financeira internacional sobre as carteiras. Entre 2004 e 2007 “a participação dos investimentos em renda variável na carteira das EFPCs ampliou-se bastante” como “fruto da valorização

desses ativos (aumento passivo na participação da renda variável), mas também de uma estratégia ativa dos gestores de aquisição de novos ativos do gênero” (DE CONTI, 2016, p. 360). Enquanto a participação dos ativos de renda variável passou de 30% para 37% entre 2004 e 2007, os de renda fixa decaíram de 61% para 57%. Diante da crise dos subprime, a participação dos ativos em renda variável recua de 36,7% para 28% enquanto os de renda fixa crescem de 57% para 65%.

Tabela 43. Brasil: Carteira consolidada dos fundos de pensão, em milhões (2000-2010)

Tipo de aplicação	Ano					
	2000		2005		2010	
Renda Fixa	63.103	49%	179.685	61%	321.954	60%
Títulos públicos	8.588	7%	35.818	12%	91.922	17%
Créditos Privados e Depósitos	6.805	5%	6.768	2%	24.211	4%
SPE					119	0%
Fundos de Investimento - RF	47.710	37%	137.098	46%	205.703	38%
Renda Variável	45.550	35%	90.747	31%	174.902	32%
Ações	30.669	24%	59.975	20%	88.251	16%
Fundos de Investimento - RV	14.881	11%	30.772	10%	86.651	16%
Investimentos Estruturados					10.634	2%
Empresas emergentes					241	0%
Participações					9.466	2%
Fundo Imobiliário					927	0%
Imóveis	10.460	8%	11.836	4%	16.197	3%
Operações com participantes	6.076	5%	8.133	3%	13.412	2%
Empréstimo a participantes	2.279	2%	5.650	2%	11.468	2%
Financiamento imobiliário	3.797	3%	2.483	1%	1.944	0%
Outros	4.888	4%	4.849	2%	1.317	0%
Total	130.077	100%	295.250	100%	538.417	100%

Fonte: Consolidados Estatístico da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP): Dez. 2005; Dez. 2010; Dez. 2015.

Segundo De Conti (2016, p. 360-361), este movimento de transição de perfil da carteira consolidada e seu recuo diante da crise dos *subprime* se explicam pois

o dinamismo da economia brasileira no período refletia-se em elevada rentabilidade nos mercados financeiros em geral, de forma que os fundos de pensão se aproveitaram desse momento para aumentar sua exposição em ativos de renda variável. No entanto, com a crise iniciada em 2007 no mercado estadunidense de hipotecas, o cenário se transforma, com significativas perdas no mercado financeiro brasileiro. Isso se revela pela queda no valor total das carteiras [...] mas particularmente pela participação dos ativos de renda variável no

conjunto das carteiras das EFPC [...] a tendência, no período posterior, foi de redução da exposição a investimentos com renda variável.

Regulamentados enquanto segmento de ativos pela Resolução CMN n. 3.792, ainda em 2009, os investimentos estruturados correspondem em 2010 a 2% dos ativos. Já a participação dos imóveis e das operações com participantes veem uma redução de, respectivamente, 8% para 3% e de 5% para 2%. Embora ambos sejam segmentos tradicionais dos investimentos dos fundos de pensão, parecem seguir uma trajetória de longo prazo de redução de suas participações, seja induzida pelo estabelecimento de limites máximos – como ocorria durante os dois períodos iniciais que marcaram a regulação das aplicações dos fundos de pensão –, seja por meio de regras prudenciais, como passou a ser o foco destas normas a partir da inauguração de um novo período em 2009.

Novamente com base em dados apresentados pela OCDE, destacamos como parece haver uma diferença entre perfis de portfólios de investimentos dos fundos de pensão entre, por um lado, países do centro e, por outro, países da periferia ou semi-periferia do mundo. Enquanto os primeiros parecem apresentar maiores proporções destinadas para ações, renda variável ou investimentos alternativos, em provável consequência dos mercados de capitais mais consolidados – em combinação com uma estruturação mais antiga do setor dos fundos de pensão –, os segundos expõem um quadro de maior peso dos títulos.

Tabela 44. Países selecionados: Alocação dos investimentos dos fundos de pensão por países selecionados em 2010

País	Tipo de ativo			
	Caixa	Títulos	Ações	Outros
Brasil		53	33	14
Chile	0,3	49	48	2,7
EUA	0,6	26,5	59	13,9
México	0,5	81	17	1,5
Reino Unido	3,3	24,9	26,3	45,5

*Inclui alocação direta e indireta via fundos de investimento. A categoria outros inclui imóveis, operações com participantes, *hedge* e produtos estruturados

Fonte: OECD.Stat - Organisation for Economic Co-operation and Development. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=PNNI_NEW#>.

Esse universo geral da alocação dos fundos de pensão em 2010 pode ser filtrado conforme dois critérios que qualificam e ao mesmo tempo estabelecem diferentes formas de estruturação dos planos (contribuição definida, contribuição variável e contribuição variável) e distintos modelos de constituição dos fundos (patrocínio privado, patrocínio público e instituidor).

Em primeiro lugar, reforçamos a existência de três diferentes tipos de plano de previdência privada: o de benefício definido, o de contribuição definida e o de contribuição variável. Embora o peso de cada um deles seja muito similar em termos do número de planos estabelecidos (representando, respectivamente, 33%, 35% e 32% do total), há importantes variações quando são analisados os investimentos por segmento de cada tipo de plano.

Os planos de benefício definido representam em 2010 cerca de 78% dos investimentos dos fundos de pensão como um todo. Quando analisada a composição interna destas aplicações segundo os diferentes segmentos, vê-se, em ordem decrescente o seguinte cenário: Renda Fixa com 53%, Renda Variável com 38%, Imóveis com 4%, Operações com participantes com 3%, Investimentos Estruturados com 2% e Investimentos no Exterior com menos de 1%.

Tabela 45. Brasil: Alocação de investimentos por tipo de plano (2010)

Tipo de investimento	Tipo de plano									Total
	Benefício definido			Contribuição definida			Contribuição variável			
	R\$ milhões	% BD	% TI	R\$ milhões	% CD	% TI	R\$ milhões	% CV	% TI	
Renda Fixa	221.168	53,4	70,5	34.334	82,5	10,9	58.409	78,7	18,6	313.911
Renda Variável	157.327	38,0	90,2	6.343	15,3	3,6	10.820	14,6	6,2	174.490
Investimentos Estruturados	8.893	2,1	84,2	175	0,4	1,7	1.494	2,0	14,1	10.562
Investimentos no Exterior	351	0,1	98,3				6	0,0	1,7	357
Imóveis	14.728	3,6	91,5	166	0,4	1,0	1.200	1,6	7,5	16.094
Operações com participantes	10.675	2,6	79,8	511	1,2	3,8	2.191	3,0	16,4	13.377
Outros	824	0,2	82,7	65	0,2	6,5	107	0,1	10,7	996
Total	413.966	100,0	78,1	41.593	100,0	7,9	74.225	100,0	14,0	529.784

Fonte: Consolidado Estatístico da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP) - dez. 2010.

Embora exista uma predominância dos ativos de renda fixa, estes têm participação menor neste sub-grupo do que quando se considera o setor como um todo das entidades fechadas de previdência privada – que destina 60% para produtos financeiros de renda fixa. Essa diferença se dá pelo fato de que tanto os planos de contribuição definida quanto os de contribuição variável concentram níveis muito elevados de seus ativos em Renda Fixa. Embora representem menores fatias dos investimentos do setor como um todo (enquanto os de contribuição definida correspondem a apenas 8% das aplicações totais, os de contribuição variável equivalem a 14%), a participação dos ativos de renda fixa alcança 85% da carteira dos planos de contribuição definida e 79% dos planos de contribuição variável.

Quando analisamos o segmento de Renda Variável segundo cada tipo de plano, vemos uma configuração inversamente proporcional à da Renda Fixa. Ou seja, os planos de benefício definido, que detinham a menor parte de seus investimentos destinados à renda fixa em comparação aos outros planos, são os mais destinam recursos a ativos de Renda Variável (38%) em comparação aos de contribuição definida (15%) e de contribuição variável (15%).

Essa variação na composição majoritária da carteira de ativos segundo os três tipos de planos parece evidenciar que a própria natureza constitutiva de cada um influencia em diferentes perfis de carteiras de investimento. Ao fixar o valor do benefício de aposentadoria no momento de sua contratação pelo participante, os planos de benefício definido parecem ter uma inclinação maior (comparativamente aos outros dois tipos) para ativos de renda variável – que embora propiciem maiores rendimentos capazes de alcançar as projeções atuárias das entidades e cumprir com os benefícios prometidos, também carregam maiores riscos embutidos. Ao tratar desta peculiaridade, De Conti (2016, p. 356) afirma que

os planos BD possuem um passivo que pode ser considerado mais ‘rígido’, já que suas obrigações (presentes e futuras) não oscilam conforme os movimentos do mercado. Dessa forma, suas metas de rentabilidade acabam tendo de ser, em alguns momentos, mais ousadas do que aquelas dos planos CD. [...] em contextos de queda nas taxas de juros reais básicas, essas entidades gestoras de planos BD devem buscar formas alternativas de investimento para continuar perseguindo uma rentabilidade que lhe permita fazer face aos passivos assumidos.

Se os planos de contribuição definida e contribuição variável tendem a ultrapassar os planos de benefício definido em termos de ativos, a própria diferença de natureza já comentada e que constitui cada um desses tipos faz com que os fundos de pensão – enquanto setor geral – dificilmente atenderiam ao propósito de “constituição de um *funding* de longo prazo no Brasil” (DE CONTI, 2016, p. 370). É a particularidade dos fundos de pensão de grande porte e preferencialmente patrocinados por empresas públicas que torna tais agentes fontes potenciais de financiamento de longo prazo para atividade produtiva no país. Embora esta canalização de recursos corresponda a apenas uma fração do setor dos fundos de pensão como um todo, vale destacar o elevado grau de concentração das entidades fechadas de previdência complementar, de modo que mesmo uma quantidade reduzida de fundos inclinados a direcionar seus recursos para investimentos alternativos pode gerar impactos importantes diante da proeminência de suas carteiras frente ao conjunto do setor.

Outro dado que parece ter participação neste perfil de investimentos é o próprio grau de maturidade destes planos. Na medida em que os planos de benefício definido marcaram as primeiras etapas da gênese do setor, caracterizado pela ação de entidades estatais como patrocinadoras, é possível indicar um maior grau de maturidade deles em relação aos outros dois tipos (já que a transição para tais modelos se deu a partir dos anos 1990). Como consequência do fato de que “os planos BD são normalmente mais antigos” (DE CONTI, 2016, p. 370), uma maior proporção de assistidos em relação aos participantes ativos combinados à necessidade de cumprir as metas atuariais faz com que este sub-grupo tenda a ser impelido a buscar maiores rentabilidades, mesmo que também aumente sua exposição ao risco.

Este teor das aplicações é ainda confirmado pela maior participação comparativa de outros segmentos de investimentos com características similares de busca por maior rentabilidade ainda que ponderada pela maior incidência de riscos quando comparado os planos de benefício definido com os outros dois tipos. Os Investimentos Estruturados e os imóveis representam 2% e 4% dos ativos dos planos de benefício definido, enquanto apenas 2% e 2% dos planos de contribuição variável e menos de 1% e 1% dos de contribuição definida. Tal configuração corrobora a alegação de que os planos BD “têm uma carteira com maior participação de investimentos em renda variável ou formas alternativas” (DE CONTI, 2016, p. 356).

Com menor maturidade (ou seja, maior proporção de participantes ativos e contribuintes em relação aos trabalhadores já assistidos com benefícios de aposentadoria), os planos de contribuição variável e definida se diferenciam dos de benefício definido pelo fato de não operarem por meio da fixação de valores pré-fixados de benefícios de aposentadoria. Diante da ausência de pressão para buscar fontes alternativas de rendimentos e diversificar seus investimentos, tem a maior centralidade de seus recursos em Renda Fixa. Em linhas gerais, os planos de contribuição definida e variável diferenciam-se principalmente pelos segundos herdarem dos planos de benefício definido a cobertura dos riscos, sem haver grande diferenciação na lógica de gestão da carteira na medida em que ambos operam com a fixação do valor dos pagamentos realizados pelos participantes na vida ativa.

Outra forma de detalhar a carteira de investimento interna dos fundos de pensão, o modelo de constituição das entidades privadas origina distinções estruturais conforme vínculo empregatício por empresa privada, por empresa pública ou por vínculo associativo por associações, entidades de classe e sindicatos. Já que os fundos de pensão instituídos têm uma origem muito mais recente do que os patrocinados (seja por empresa pública ou privada), representa frações menores do setor dos fundos de pensão como um todo quanto ao quantitativo total de entidades (5%), aos participantes (4%), aos investimentos e aos assistidos (ambos menos de 1%).

Tabela 46. Brasil: Participação de cada tipo de patrocínio (2010)

	Entidades		Investimentos (R\$ mil)		Participantes ativos		Assistidos	
Instituidor	18	5%	1.102.007	0%	76.141	4%	701	0%
Privado	266	72%	182.576.721	34%	1.298.226	62%	283.303	43%
Público	84	23%	354.738.272	66%	702.972	34%	375.628	57%
TOTAL	368	100%	538.417.000	100%	2.077.339	100%	659.632	100%

Fonte: Consolidado Estatístico da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP) - dez. 2010.

Deste modo, os fundos de pensão patrocinados por empresas privadas, de um lado, e por empresas públicas, de outro lado polarizaram a composição interna do setor, com inversões importantes conforme o critério selecionado. Em termos de número de entidades, os fundos de pensão de empresas privadas configuram ampla maioria (72% de 368 entidades em 2010) enquanto os fundos de pensão de empresas públicas representam menos de 1/3 do quantitativo total (23%). Aqui destacamos que o maior impulso à

constituição dos fundos de pensão de empresas públicas se deu justamente no momento inicial da regulamentação do setor ao passo que os fundos de pensão com patrocínio privado não só continuaram a ser criados como também registraram um salto a partir dos processos de privatização da década de 1990 em meio a transferência do controle de empresas estatais para o capital privado.

Também em função da diferença de maturidade entre cada tipo de patrocínio, no critério de participantes ativos os fundos privados representam a maior parte do setor (62%), frente ao pouco mais de um 1/3 dos oriundos dos fundos com patrocínio público (34%). De constituição mais recente, os fundos menos maduros têm parte mais significativa de sua composição dada por trabalhadores que ainda não cumpriram os requisitos para aposentadoria e por isso seguem contribuindo com as entidades. Como outra face do mesmo processo, os fundos mais maduros, concentrados entre os de patrocínio de empresas públicas, têm maior peso no setor como um todo quando se considera a proporção de assistidos – ou seja, já aposentados que recebem os benefícios previstos: 57% frente a 43% dos fundos patrocinados por empresas privadas.

Além de deter maior parte de assistidos, a outra (e mais significativa) inversão representada por uma maior participação dos fundos de empresas públicas em relação ao setor como um todo é relativa aos investimentos das entidades fechadas. Enquanto os fundos de empresas públicas representam 66% do total dos investimentos em 2010 (equivalente a cerca de R\$ 355 bilhões), os de empresa privada registram apenas 34% do total das aplicações – correspondente a cerca de R\$ 182 bilhões. Vale reforçar que esta condição de concentração dos investimentos é alcançada pelos fundos com patrocínio público mesmo com tal sub-grupo correspondendo a apenas 23% do total de entidades.

Se a análise da carteira consolidada dos fundos de pensão permite traçar um panorama dos destinos dos recursos aplicados pelas entidades fechadas de previdência privada, a classificação da origem das reservas destes agentes possibilita mensurar qual a participação de cada setor econômico na conformação do montante de cerca de R\$ 538 bilhões controlados pelo setor.

Neste sentido, segundo dados relativos aos anos de 2005 e 2010, a participação do setor financeiro manteve-se elevada (na casa dos 50%) e com pouca oscilação (de 50,1% para 51,3%). Entre os setores de serviços e industrial há uma variação registrada no

sentido de tirar uma pequena vantagem do primeiro sobre o segundo em 2005 (26% sobre 24%) para que os dois se apresentassem no mesmo patamar em 2010 (24,6% e 24,1%).

Tabela 47. Brasil: Origem das reservas dos fundos de pensão (2005-2010)

Setores	2005		2010	
	milhões R\$	%	milhões R\$	%
Financeiro	147.807	50,1%	276.348	51,3%
Serviços	77.252	26,2%	132.329	24,6%
Industrial	70.191	23,8%	129.740	24,1%
Petroquímica	29.950	10,1%	57.222	10,6%
Siderúrgica	14.783	5,0%	28.132	5,2%
Máquinas e equipamentos	5.747	1,9%	11.484	2,1%
Química	6.844	2,3%	11.744	2,2%
Eletroeletrônica	2.472	0,8%	4.388	0,8%
Automobilística	3.114	1,1%	3.269	0,6%
Alimentícia	2.447	0,8%	4.554	0,8%
Mineração	445	0,2%	1.193	0,2%
Bebidas	1.009	0,3%	6.059	1,1%
Outros	3.379	1,1%	1.694	0,3%
Total	295.250	100,0%	538.417	100,0%

Fonte: Consolidados Estatístico da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP): Dez. 2005; Dez. 2010.

Internamente ao setor industrial, também é constatada uma manutenção das posições dos ramos que o compõem entre 2005 e 2010. Neste último ano, o ramo petroquímico segue como o mais representativo (cerca de 11%), seguido pelo siderúrgico (5,2%) e em seguida pela indústria química (2,2%) e de máquinas e equipamentos (2,1%).

Em seguida, nota-se um crescimento importante do ramo de bebidas (passando de 0,3% do total para 1,1%). Por fim, outros três setores correspondem a menos de 1% em 2010: eletroeletrônica (0,8%), alimentícia (0,8%), automobilística (0,6%) e mineração (0,2%).

4.1.4 - Topologia das entidades fechadas de previdência complementar nos anos 2000

Premida pela perspectiva governamental segundo a qual os fundos de pensão se constituem em “poupança sagrada dos trabalhadores” e que, enquanto tal, deve ter um uso e direcionamento alinhado com os objetivos de desenvolvimento, geração de emprego

e renda do país, a topologia das entidades fechadas de previdência privada sinaliza uma refreada ao processo que em 2000 posicionou São Paulo a partir de condição primaz quanto a distribuição destes agentes no território. Tal refreada não implica em reversão do quadro verificado para o setor na virada do século XX para o XXI, mas, em vez disso, significa que os contornos gerais daquela configuração foram mantidos – com algumas alterações apenas quando olhamos em detalhes a tendência de participação crescente ou decrescente de algumas cidades-sede ao longo dos anos 2000.

Por exemplo, após o salto na expansão do setor das entidades fechadas de previdência privada captado pelos dados relativos aos anos de 1985 e 2000, em 2010 assim como em 2000 os dados gerais sobre o quantitativo e a distribuição dos fundos de pensão no território mantêm os mesmos contornos: oscila apenas de 356 para 365 fundos em operação no território, distribuídos entre 72 cidades-sede. Outro dado que, em linhas gerais, não se alterou é o da concentração destes agentes em capitais estaduais: as mesmas 23 metrópoles que reuniam cerca de 80% das entidades em suas estruturas urbanas em 2000 passam a congregar aproximadamente 79% em 2010.

Porém, quando analisamos em detalhes vemos que a manutenção do quadro geral destes dados e proporções encobrem variações e tendências internas a cada conjunto representado. Isso quer dizer que embora o quantitativo de 365 fundos em 72 cidades-sede tenha se mantido, tiveram cidades-sede em 2000 que deixaram de cumprir essa função em 2010 (assim como outras que não cumpriam este critério em 2000 passaram a cumprir em 2010). Neste caso, foram identificados o encerramento das atividades do Ribeirão Previ e do Previtintas, ambos no ano de 2001, que, dessa maneira, excluíram da lista de cidades-sede de fundos de pensão os municípios de Ribeirão Preto (SP) e São Gonçalo (RJ). Por outro lado, a criação dos fundos Energisaprev em 2004 e Prevunisul em 2006 inseriram, respectivamente, os municípios de Bragança Paulista (SP) e de Tubarão (SC) entre as cidades-sede em 2010. Desse modo, manteve-se o total de 72 cidades-sede, embora com mudanças internas em sua composição.

Tabela 48. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (2010)

Municípios – Estados	EFPP
São Paulo – SP	107
Rio de Janeiro – RJ	56
Curitiba – PR	18
Belo Horizonte- MG	14
Porto Alegre – RS	13
Florianópolis – SC	10
São Bernardo do Campo – SP	8
Barueri e Guarulhos (SP) e Caxias do Sul (RS)	4
Mauá, Osasco, São José dos Campos (SP) e Vitória (ES)	3
Campinas, Cotia, São José dos Pinhais, Sorocaba e Sumaré (SP), Niterói (RJ)	2
Alfenas, Araxá, Contagem, Ouro Branco e Viçosa (MG), Aracruz, Serra e Vila Velha (ES), Blumenau, Gaspar, Jaraguá do Sul e Tubarão (SC), Bragança Paulista, Cajamar, Cubatão, Diadema, Hortolândia, Jaguariúna, Jundiá, Limeira, Mogi das Cruzes, Monte Mor, Piracicaba, Santos, São Caetano do Sul, Taboão da Serra, Valinhos (SP), Campo Largo, Jaguariava e Londrina (PR), Canoas, Carlos Barbosa, Gravataí, Santa Cruz do Sul e São Leopoldo (RS)	1
REGIÃO CONCENTRADA	297
Recife – PE	8
Fortaleza – CE	6
Salvador – BA	5
João Pessoa (PB) e Maceió (AL)	3
Aracajú (SE), Natal (RN), São Luís (MA) e Teresina (PI)	2
Itabuna (BA)	1
REGIÃO NORDESTE	34
Brasília – DF	24
Goiânia – GO	4
Campo Grande (MS) e Cuiabá (MT)	1
REGIÃO CENTRO-OESTE	30
Belém – PA	2
Manaus (AM) e Porto Velho (RO)	1
REGIÃO AMAZÔNIA	4
TOTAL	365

Fonte: Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).

Da mesma forma, a análise mais pormenorizada das capitais de unidades federativas que aglomeram sedes de fundos de pensão em seus tecidos urbanos revela que apesar das mesmas 23 metrópoles de 2000 se manterem como cidades-sede em 2010 apenas em dez delas o número total relativo a presença destas entidades manteve-se o

mesmo: Porto Alegre (13) e Vitória (3) na região Concentrada, Fortaleza (6), Maceió (3), Aracaju (2), São Luís (2) e Teresina (2) na região Nordeste, Campo Grande (1) na região Centro-Oeste, e Manaus (1) e Porto velho (1) na região Amazônia. Para outras oito capitais estaduais este número aumentou: Florianópolis (10), Curitiba (18) e Rio de Janeiro (56) na região Concentrada, Brasília (24) e Goiânia (4) na região Centro-Oeste, Recife (8) e Salvador (5) e João Pessoa (3) na região Nordeste. Enfim, foi constada a redução da presença de sedes de fundos de pensão em cinco capitais: São Paulo (107) e Belo Horizonte (14) na região Concentrada, Natal (2) na região Nordeste, Cuiabá (1) na região Centro-Oeste e Belém (2) na região Amazônia.

Ainda que as oscilações constatadas tenham reverberado pouco no posicionamento de cada metrópole em relação a uma hierarquia geral do setor, tais movimentações internas à participação relativa de cada capital estadual quanto à presença de fundos de pensão pode sinalizar o impulso aos fundos de pensão patrocinados por empresas públicas a partir do desenvolvimento de sinergias entre órgãos normativos, supervisores, empresas públicas com projetos de expansão e fundos de pensão capazes de financiar tais iniciativas.

Nesse sentido, o aumento da participação de Brasília e Rio de Janeiro quanto à concentração de sedes de fundos de pensão estaria associado à vinculação destas metrópoles com sedes de empresas públicas federais e de órgãos regulatórios e de supervisão do setor das entidades fechadas de previdência privada.

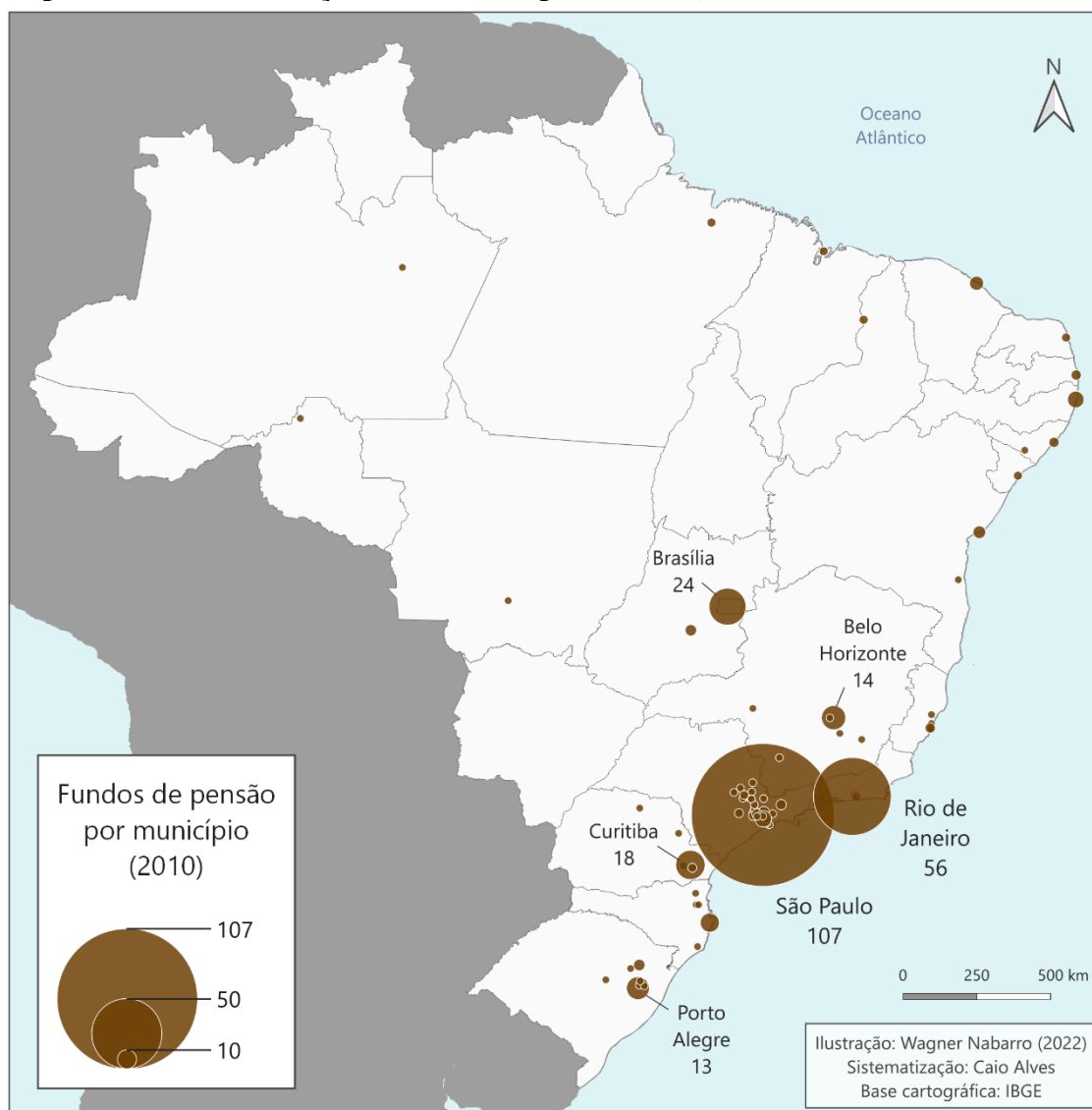
Tal recorte tem correspondência com o enquadramento dado ao Rio de Janeiro e Brasília a partir da análise dos centros financeiros brasileiros a partir de sua hierarquia, concentração e especialização: a) a metrópole carioca se destaca na área de “banco de desenvolvimento público”²⁰⁶ (CONTEL; WÓJCIK, 2019, p. 5-6) e “abriga as sedes da Superintendência de Seguros Privados e da Comissão de Valores Mobiliários”; b) Brasília se projeta a partir do campo de “banco universal estatal”²⁰⁷ já que a “capital do Brasil é também a capital das agências reguladoras financeiras, com sedes do Banco Central do Brasil, do Conselho Nacional de Seguros Privados, do Conselho Nacional de Previdência

²⁰⁶ “Public development banking” (CONTEL; WÓJCIK, 2019, p. 5-6).

²⁰⁷ “Government-owned universal banking” (CONTEL; WÓJCIK, 2019, p. 5-6).

Complementar e da Superintendência Nacional de Previdência Complementar”²⁰⁸ (CONTEL; WÓJCIK, 2019, p. 5-6).

Mapa 12. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (2010)



Fonte: Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC)

Na dimensão mais específica dos fundos de pensão, importante destacar para o Rio de Janeiro a centralidade do BNDES no estabelecimento de círculos de cooperação com fundos de pensão patrocinados por empresas públicas e para Brasília a presença de

²⁰⁸ “Brazil’s capital city is also the capital of financial regulatory agencies, with headquarters of the Central Bank of Brazil, National Council for Private Insurance, National Council for Complementary Pension, and National Complementary Pension Superintendence” (CONTEL; WÓJCIK, 2019, p. 5-6).

fundos patrocinados por bancos públicos ali sediados, além da instalação dos órgãos normativos do setor.

A aproximação entre a densidade de empresas, instituições financeiras e entidades regulatórias de âmbito federal enquanto especialização que imputa aos centros financeiros do Rio de Janeiro e de Brasília uma posição de destaque na hierarquia da rede urbana nacional pode ser comprovada pelos dados relativos à distribuição dos fundos de pensão patrocinados por empresas públicas federais.

Após o ciclo de intensas privatizações impulsionado a partir da década de 1990 e uma busca pela retomada do investimento público como vetor de desenvolvimento a partir de meados dos anos 2000, são contabilizados 36 fundos de pensão patrocinados por empresas públicas no território; ou seja, cerca de apenas 10% do total das entidades fechadas de previdência privada em 2010. Deste universo de 36 entidades, o Rio de Janeiro concentra 44% dos fundos (16) seguido por Brasília com 28% (10 agentes). Portanto, a antiga e a atual capital federal somam juntas 72% do total dos fundos de pensão patrocinados por empresas públicas federais. A essas, se somam apenas: a) Florianópolis e Teresina: ambas com duas sedes cada; b) e Viçosa, Recife, Fortaleza, Maceió, Itabuna e Belém: cada uma com apenas uma sede.

Como outra face deste mesmo processo, a especialização na divisão do trabalho financeiro assumida por São Paulo na hierarquia da rede urbana nacional parece explicitada pela aglomeração de sedes de fundos de pensão patrocinados por empresas privadas. Ainda que seja possível verificar uma redução, mesmo que tênue, da presença de entidades fechadas de previdência privada em sua estrutura urbana, vemos uma proeminência medida pelo fato de que dos 263 fundos de pensão patrocinados por empresas privadas no território, 37% se concentram em São Paulo e 48% na Região Metropolitana de São Paulo. A participação significativa, embora distanciada de São Paulo, do Rio de Janeiro (14,1%), de Curitiba (3,4%) e Belo Horizonte (4,4%), além de um conjunto grande de mais de 50 municípios, faz com que a região Concentrada tenha em sua área quase 90% dos fundos de pensão patrocinados por empresas privadas.

Ao considerar a hierarquia da rede urbana nacional a partir da distribuição das sedes dos fundos de pensão no território em 2010, vemos novamente contornos gerais muito similares àqueles estabelecidos para o ano de 2000 ao mesmo tempo em que

quando lançamos um olhar mais detido entre os cinco níveis de municípios propostos vemos algumas alterações.

Assim como em 2000, o primeiro nível é composto isoladamente por São Paulo enquanto o segundo patamar é ocupado apenas pelo Rio de Janeiro. Tanto quando destacamos a participação de cada uma dessas metrópoles no que se refere à concentração espacial de sedes de fundos de pensão quanto se tomarmos por base a representatividade de cada região metropolitana, vemos que tais posições não se alteraram em relação ao conjunto geral do setor: a) São Paulo detém cerca de 29% do total de sedes no país (107), às quais se somam outras 29 distribuídas ao longo da malha urbana espraiada que constitui a Região Metropolitana de São Paulo²⁰⁹ para totalizar 136 (correspondente a 37%); b) Rio de Janeiro possui 56 sedes de entidades fechadas de previdência privada em seu tecido urbano (15% do total), às quais se somam outras suas presentes em Niterói para perfilar um total de 58 instituições (16% do total) localizadas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Ainda que não tenha alterado a hierarquia geral da rede urbana baseada na topologia das sedes dos fundos de pensão, vemos uma ligeira redução da participação de São Paulo (115 para 107) e de sua região metropolitana (141 para 136) em relação ao quadro estabelecido para o ano 2000. Ao mesmo tempo, nota-se um tímido incremento da participação do Rio de Janeiro (de 53 para 56) e sua região metropolitana (de 56 para 58). À despeito de tais mudanças, o grau de concentração de serviços produtivos avançados nestas duas metrópoles é auferido ainda em mais de 50% do total das sedes de fundos de pensão distribuídos no território nacional. Soma-se a isto o dado de que são apenas estas duas metrópoles que aglomeram em suas estruturas urbanas mais de 10% destas entidades presentes no país.

Em seguida, o terceiro nível hierárquico de metrópoles com sedes de fundos de pensão no país em 2010 também apresenta variações internas. Em meio a variação da participação relativa das metrópoles que já compunham este patamar e a inserção de novos centros de gestão do território que incrementaram suas funções de comando e controle a partir da presença de mais pontos de tomadas de decisões sobre investimentos de entidades fechadas de previdência privada, apenas Porto Alegre mantém-se com 13

²⁰⁹ Contemplando São Bernardo (8), Barueri (4), Guarulhos (4), Osasco (3), Cotia (2), Cajamar (1), Diadema (1), Mogi (1), São Caetano (1) e Taboão (1).

instituições (cerca de 4% do total). Brasília e Curitiba viram expandir sua participação de, respectivamente, 21 para 24 entidades (alcançando 7% do total) e 14 para 18 instituições (correspondendo ao final à 5% do total). Já Belo Horizonte oscilou para baixo ao passar da concentração de 15 entidades para 14 (totalizando cerca de 4% do total), enquanto Florianópolis e Recife inauguraram sua participação neste terceiro nível hierárquico ao compreenderem, respectivamente 10 e 8 sedes de fundos de pensão – correspondendo, assim, a quase 3% e 2% destes agentes no país.

Mantido o critério segundo o qual o quarto nível hierárquico de municípios a partir da distribuição de sedes de fundos de pensão é composto por aqueles que convergem no mínimo dois e no máximo sete entidades, identificamos um total de 23 cidades-sede neste sub-grupo. Destas, onze são metrópoles com função administrativa de capital estadual: a) Vitória (3) na região Concentrada, Fortaleza (6), Salvador (5), João Pessoa (3); b) Maceió (3), Aracajú (2), Natal (2), São Luís (2) e Teresina (2) na região Nordeste; c) Goiânia (4) na região Centro-Oeste; e d) Belém (2) na região Amazonas. Nota-se a predominância da participação das metrópoles nordestinas com áreas de influência regionais neste nível hierárquico, sendo que apenas Recife (que está no terceiro nível) e Itabuna (que está no quarto nível) se constituem em exceções enquanto cidades-sede desta região que não estão neste quarto patamar.

Além destas capitais de unidades federativas que atuam como metrópoles polarizadoras de fluxos regionais, o quarto nível hierárquico é o primeiro a ser composto por classes de cidades da região Concentrada que escapam a este enquadramento.

É o caso, por exemplo, de cidades polarizadas de regiões metropolitanas formadas sob a influência centralizadora de metrópoles mais densas em serviços produtivos avançados: a) Barueri (4), Guarulhos (4), Mauá (3), Osasco (3) e Cotia (2) na Região Metropolitana de São Paulo; b) Niterói (2) na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Ou ainda, trata-se de metrópoles com menores áreas de influência e especializações funcionais que as diferem da diversidade e complementariedade de atividades presentes naquelas cujas ordens refletem maiores incidências no território – além de não serem capitais estaduais: São José dos Campos (3), Campinas (2) e Sorocaba (2).

Por fim, o quinto grau hierárquico da rede urbana nacional com base na topologia das sedes dos fundos de pensão é composto por um amplo conjunto de 40 municípios que possuem apenas uma entidade aqui analisada em sua estrutura urbana. Deste sub-total,

constam quatro capitais estaduais conformadas também como áreas metropolitanas polarizadoras de suas respectivas regiões. É o caso de Campo Grande (MS) e Cuiabá (MT) na região Centro-Oeste e de Manaus (AM) e Porto Velho (RO) na região Amazônia. Entre os outros 36 municípios, há desde aqueles contíguos à metrópoles que exercem força de atração pela aglomeração de atividades econômicas mais complexas e raras entre cidades de níveis hierárquicos mais baixos (Contagem em Minas Gerais e Vila Velha no Espírito Santo), até cidades médias que se constituem em centros metropolitanos com influência sobre outros municípios do entorno a partir de especializações produtivas desenvolvidas (Santos a partir da atividade portuária e Piracicaba em função do agronegócio e atividade usineira).

Destacamos, mais uma vez, que embora a presença de sedes de fundos de pensão no território contemple as quatro regiões do país, sua distribuição se dá de maneira bastante desigual. Tal assimetria pode ser captada de diversas formas, entre as quais frisamos: a) a concentração espacial de quase 80% destes fixos geográficos em capitais de unidades federativas do território; b) a quase igual porcentagem (cerca de 82%) de entidades sediadas na região Concentrada do país, enquanto a região Nordeste detém aproximadamente 9%, a Centro-Oeste 8% e a região Amazônia 1%; c) a presença de cidades-sede que não são capitais estaduais se restringir quase que totalmente à região Concentrada do país²¹⁰ (todas as cidades-sede das outras regiões são as respectivas capitais de unidades federativas, à exceção de Itabuna na Bahia).

4.1.5 - Protagonismo dos fundos patrocinados por empresas públicas e os investimentos estruturados

Feita a análise dos investimentos e da distribuição do setor dos fundos de pensão como um todo no território brasileiro em 2010, é importante reforçar que os dados mais gerais podem ocultar importantes diferenças entre tipos de fundos de pensão distintos, com atuações também variadas.

Em primeiro lugar, destacamos que o setor das entidades fechadas de previdência privada é extremamente concentrado quanto ao controle dos ativos. Segundo dados da

²¹⁰ Das 55 cidades-sede da região Concentrada, sete são capitais de unidades federativas enquanto as outras 48 não o são. Porém, mesmo analisando este sub-grupo ressaltamos a desigualdade socioespacial como característica: São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, Belo Horizonte, Porto Alegre, Florianópolis e Vitória concentram quase 75% das sedes de fundos de pensão da região concentrada. Se considerarmos as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro a proporção vai à quase 85%.

Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP), os dez maiores fundos de pensão no país em 2010 concentram mais da metade do total dos ativos de um universo total de 275 entidades que disponibilizaram dados sobre os seus investimentos para o ano em questão. Isso equivale a dizer que apenas 4% do total de entidades controla cerca de 62% dos ativos de todo o setor, sendo que apenas os três primeiros (Previ, Petros e Funcef) detêm quase a metade (46%) dos investimentos e o maior fundo de pensão do país (Previ) é sozinho responsável por 28% das aplicações das entidades fechadas de previdência complementar – equivalente a quase R\$ 153 bilhões.

Tabela 49. Brasil: Maiores fundos de pensão em 2010

EFPC	Ativo (R\$ mil)	Principal patrocínio	Matriz
Previ	152.806.747	Banco do Brasil	Rio de Janeiro
Petros	55.686.014	Petrobrás	Rio de Janeiro
Funcef	43.641.664	Caixa Econômica Federal	Brasília
Funcesp	18.605.860	CESP, CPFL, Eletropaulo	São Paulo
Valia	13.561.035	Vale	Rio de Janeiro
Itau Unibanco	11.978.047	Itau	São Paulo
Sistel	11.472.229	Telebras, Telefonica, Oi, Tim	Brasília
Banesprev	9.752.416	Santander	São Paulo
Forluz	9.752.416	Cemig	Belo Horizonte
Centrus	8.882.201	Banco Central do Brasil	Brasília
Sub-total (10 maiores)	336.138.629		
Demais fundos (265)	202.278.371		
Total (275)	538.417.000		

Fonte: Consolidados Estatístico da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP): Dez. 2010.

Estes dados revelam uma profunda assimetria quantitativa sobre o porte das instituições que compõem o setor, que, por sua vez, se desdobra em outras diferenciações qualitativas. Isso porque os fundos de grande e pequeno porte não se distinguem apenas pela magnitude dos ativos que detém sob sua administração, mas também na forma de realizar essa administração.

Embora sejam a maioria das entidades, os fundos de pequeno e médio porte tendem a ter menor capacidade técnica e profissional para fazer uma gestão interna e estratégica de seus ativos, além de identificarem menores possibilidades de diversificação

devido aos menores montantes de ativos controlados. Neste segmento, é comum que a entidade terceirize a função de gestão do fundo para consultores, *asset managements* e instituições financeiras externas que, por sua vez, atuam de maneira geral pela compilação de recursos de variados clientes para aplicação em produtos típicos e padronizados conforme a estrutura do próprio mercado.

Por outro lado, os fundos de pensão de grande porte tendem a possuir estrutura própria que viabilize ao menos parte da gestão de seus recursos de maneira interna. O fato de ter maior e mais consolidado aparato com quadro técnico e profissional adequado soma-se também a maiores montantes de recursos captados por tais instituições. Diante dessa conjunção, partes destes montantes elevados podem ser destinadas para lastrear projetos de infraestrutura específicos por meio de instrumentos financeiros também particulares que envolvam amplo estudo e negociações entre variados agentes do setor público e privado mobilizados para tal finalidade. Sendo assim, as entidades de grande porte tornam-se mais propensas a realizar, ao menos em parte, investimentos de longo prazo para o financiamento da atividade produtiva – tal qual pressupõe-se como potencialidade importante dos fundos de pensão dada certa previsibilidade e estabilidade do horizonte de longo prazo dos seus passivos.

Nas palavras de De Conti (2016, p. 370), as implicações do porte das entidades no perfil dos investimentos que realizam podem ser sintetizadas nos seguintes termos:

Os fundos de previdência complementar de pequeno porte tendem a adotar posturas bastante conservadoras na gestão de seus portfólios. Seja por uma menor margem financeira para acomodar possíveis perdas, seja pela ausência de uma estrutura profissionalizada, tendem a evitar exposição ao risco. Muitos desses fundos contratam consultorias para aconselhamentos sobre as decisões de investimento, o que tende a unificar ainda mais a conduta desses inúmeros pequenos fundos. Os fundos de grande porte, por sua vez, são aqueles com maiores condições de alocação de recursos em investimentos alternativos.

Outro critério importante que diferencia os fundos de pensão entre si – e que tem implicações na forma de atuação que cada tipo desempenha – é o de natureza da empresa patrocinadora do fundo. Isso porque aqueles fundos de pensão de grande porte e patrocinados por empresas públicas tendem a ter maior inclinação para comporem, junto com a gestão estatal e a iniciativa privada, sinergias que garantam um ambiente de investimento favorável em termos de risco, liquidez e rentabilidade para a aplicação em projetos alternativos e estruturados ao financiamento da atividade produtiva.

Essa facilitação decorre centralmente do fato de que os diretores das empresas públicas patrocinadoras dos fundos terem incidência sobre a composição do Conselho de Administração dos fundos e em relação às suas Políticas de Investimento. Conforme sintetiza De Conti (2006, p. 370), “entidades de previdência complementar ligadas a empresas públicas podem contemplar, em suas estratégias de investimento, o atendimento às prioridades definidas pelo poder público, já que o conselho dos fundos conta com membros da direção da própria empresa pública”.

Embora o processo de privatizações que pautou a política dos fundos de pensão ao longo da década de 1990 tenha impactado na mudança da natureza das empresas patrocinadoras de alguns fundos de pensão de grande porte (de pública para privada), pode-se constatar que ainda em 2010 havia uma composição de destaque de fundos de pensão com patrocínio de empresas públicas. No restrito grupo dos dez maiores fundos de pensão em 2010, os cinco com patrocínio público (Previ, Petros, Funcef, Forluz e Centrus) representam 80% dos ativos enquanto os cinco com patrocínio privado (Funcesp, Valia, Itau Unibanco, Sistel e Banesprev) correspondem a apenas 20% dos investimentos totais. Se considerarmos essas participações em relação ao total do setor, os cinco fundos melhor posicionados quanto ao controle dos ativos respondem por 50% dos investimentos do setor, enquanto os cinco mais destacados com patrocínio privado controlam 12% do total de investimentos.

Pelos motivos acima listados, e diante da demanda por reestruturação de infraestrutura, os fundos de pensão de grande porte e de patrocínio público se apresentam como potenciais fornecedores de capital (*funding*) de longo prazo, com efeitos estendidos sobre a melhoria das práticas de governança corporativa das empresas que captam recursos e, por consequência, de seu rating.

São estas as entidades que tendem a conseguir ir além do portfólio derivado de ponderação padrão entre risco e retorno sobre ativos para incluir, por exemplo, o critério de investimento social. Além da dimensão que estas entidades alcançaram na configuração do setor e da própria economia nacional, Botts e Patterson (1987) indicam a inclinação dos fundos de empresas públicas para investimentos sociais como parte de sua essência. Em outros termos, “os critérios de investimento social são de particular importância para os fundos de pensão dos funcionários públicos. Como suas atividades de investimento são de interesse público, espera-se que os gestores de fundos públicos

planejem e sejam guiados mais prontamente por critérios de investimento social do que os gestores de fundos privados”²¹¹ (BOTTS; PATTERSON, 1987, p. 419).

Além da natureza pública, o porte alcançado por este tipo de fundo patrocinado por empresa pública no Brasil torna-os particularmente mais propícios à canalização de seus recursos para o que o Engelen (2006, p. 196-197) identifica como “investimento direcionado”²¹². Caracterizadas pelo “desenvolvimento comunitário, habitação pública, infraestrutura, produção sustentável e pequenas e médias empresas”²¹³, tais aplicações apresentam entraves como maiores custos, menor liquidez e maiores riscos. Além disso, “oportunidades alternativas de investimento não se oferecem espontaneamente, mas precisam ser descobertas, alimentadas e até mesmo iniciadas, o que requer uma rede local de aferição e avaliação, contatos personalizados e informais e habilidades empreendedoras em vez de financeiras”²¹⁴.

Na dimensão macroeconômica, a “condição *sine qua non* para o ingresso dos fundos de pensão como agentes financiadores em arranjos de *project finance* é a queda da taxa básica de juros no país”, na medida em que “ao depararem-se com taxas de curto prazo mais baixas, os fundos buscarão alongar também o perfil de suas aplicações” (RAIMUNDO, 2022, p. 211). Com a dificuldade encontrada pelo país de satisfazer plenamente esse requisito, se faz mais necessária a elaboração de produtos financeiros específicos que representem um arranjo complexo entre diferentes agentes capazes de viabilizar condições de rentabilidade, liquidez e segurança atrativas à uma maior participação dos fundos de pensão, especialmente os de grande porte e patrocínio público, no financiamento da atividade produtiva.

²¹¹ “Social investment criteria are of particular importance for public employee pension funds. Because their investment activities are public record, public fund managers might be expected to more readily devise and be guided by social investment criteria than private fund managers” (BOTTS; PATTERSON, 1987, p. 419).

²¹² “Targeted investment” (ENGELEN, 2006, p. 196-197).

²¹³ “Community development, public housing, infrastructure, sustainable production, and SMEs” (ENGELEN, 2006, p. 196-197).

²¹⁴ “Alternative investment opportunities do not offer themselves spontaneously but have to be discovered, nurtured, and even initiated, which requires a local scouting and assessment network, personalized and informal contacts, and entrepreneurial rather than financial skills” (ENGELEN, 2006, p. 196-197).

Raimundo (2002, p. 84-85), apresentou as características gerais de alguns destes produtos enquadrados sob a classificação geral de investimentos alternativos. Neste contexto, os investimentos alternativos aparecem como meio para garantir alavancagem a projetos industriais e de infraestrutura. Por envolver a combinação entre elevados montantes de capitais investidos por diferentes agentes que buscam ponderar as incertezas e os riscos inerentes a cada empreendimento, tais mecanismos não prescindem de extensas negociações entre os agentes que compõem o ecossistema de cada negócio. Em certos casos, como no *project finance*, este amplo processo de tomada de decisão sobre investimento tem por finalidade o estabelecimento de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) a ser composta pelos sócios-controladores e investidores do arranjo desenvolvido para o financiamento de longo prazo de alguma atividade produtiva específica.

Quadro 6. Principais Investimentos Alternativos dos fundos de pensão

Tipos de investimento	Caracterização
Private Equity	Alocação de recursos em empresas ainda não listadas na Bolsa de Valores com a finalidade de alavancar seu desenvolvimento
Venture Capital	Investimento em empresas novas ou pequenas em expansão por meio de seed money que possibilite desenvolvimento de produtos e receitas
Buyout	Aquisição do controle majoritário ou de parte significativa de empresa mais madura ou de empresas em dificuldade financeira, porém com potencial para reestruturação
Project Finance	Arranjos financeiros para a capitalização de grandes projetos industriais como de programas de petróleo e gás ou de reestruturação de infraestrutura portuária, aeroportuária, rodoviária, ferroviária, etc.
Investimentos Economicamente Direcionados (IED)	Investimentos cujas especificidades em termos econômicos, sociais ou geográficos atribuem componentes especiais ao projeto.

Fonte: Raimundo (2002, p. 84-85); Santana (2017, p. 72-73).

Para garantir ao máximo que se realize as pretendidas remunerações por meio de fluxos de receitas futuras ao projeto, são estabelecidas sinergias por meio de contato face a face entre: a) controladores que compõem a Sociedade de Propósito Específico

(doravante, SPE), b) entidade normativa que identifica setores com potencial de expansão em mercado externo e interno e atua no sentido de estruturar a operação em termos regulatórios, c) consultores que avaliam riscos políticos, macroeconômicos, de demanda, de operação e sobre garantias, d) construtoras e fabricantes de equipamentos envolvidos em empreendimento, e) empresas de rating para avaliação de risco de crédito, f) investidores.

Partindo do pressuposto, exposto anteriormente, de que são os fundos de pensão de grande porte e de empresas públicas os que apresentam mais potencial de atuar no financiamento da atividade produtiva do país, destacaremos neste item características específicas das carteiras de investimento dos planos mais representativos das três entidades de previdência fechada com maiores ativos no país (Previ, Petros e Funcef) – representando, em conjunto, 46% dos ativos do setor em 2010.

4.1.5.1 - Previ

No caso da Previ (Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil), seu plano mais destacado é o “plano de benefícios 1 (PB1) por concentrar mais de 90% dos ativos da entidade. As aplicações desse plano apresentam pelo menos duas destacadas particularidades em relação à característica geral dos ativos do setor das entidades fechadas de previdência privada.

Em primeiro lugar, ressaltamos a participação muito superior dos ativos de “Renda variável” do plano de benefícios 1 da Previ em relação a proporção dessa classe de ativos no segmento como um todo. Enquanto o fundo específico oscila na faixa dos 60% dos ativos em renda variável, o setor como um todo apresenta variações na faixa de 30%. Em segundo lugar, e como outra face dessa mesma configuração, constata-se uma inversão quando consideramos os ativos de Renda fixa. Ou seja, enquanto a participação da Renda fixa na carteira do plano da Previ representa cerca de 30%, a proporção encontrada para o setor como um todo é cerca de 60%.

Segundo De Conti (2016b, p. 377),

isso se deve, em grande medida, à participação ativa da Previ no processo de privatização de algumas empresas públicas ocorrido durante o governo de Fernando Henrique Cardoso; nesse período, o fundo adquiriu massivamente ações ou participações societárias das empresas em processo de privatização (por exemplo,

Companhia Vale do Rio Doce), elevando o percentual de ativos em renda variável.

Desde então, a elevação da participação da Renda variável na carteira do plano (como o crescimento de mais de 10% apenas entre os anos de 2004 e 2007) é derivada, de maneira geral, do próprio incremento do dinamismo do mercado financeiro brasileiro. Em vez de adquirir novos pacotes de ações no período, o fundo trabalhou em realidade com a perspectiva de “redução da carteira de renda variável e migração para renda fixa” (DE CONTI, 2016, p. 378).

Além de buscar se adequar às diretrizes de investimentos dos fundos de pensão que limitavam em até 50% a alocação da carteira em renda variável, tal movimento se justificava pela busca por “realização de lucros com papéis valorizados”, por “redução da exposição a renda variável” e por “obtenção de liquidez para o pagamento de benefícios”. Assim, embora a carteira de ações da Previ tenha se valorizado de forma significativa entre 2004 e 2007, neste mesmo período o fundo vendeu cerca de R\$ 3,2 bilhões em ações.

Como traço em comum entre a carteira da Previ e a do setor dos fundos de pensão como um todo, tem-se um processo de crescimento da renda variável (de 59% para 69%) e redução da renda fixa (de 33% para 27%) entre os anos de 2004 e 2007. Assim como ocorrido para o quadro mais geral, essas tendências se invertem com a crise financeira internacional de 2008, quando há deflação de 8% nos ativos de renda variável e crescimento de cerca de 7% na renda fixa. A partir daí, algumas oscilações foram verificadas diante da implementação ou suspensão da estratégia de venda de ações: “em anos de elevada volatilidade do mercado financeiro doméstico [...] a Previ interrompe momentaneamente esse processo, para não realizar perdas decorrentes de desvalorizações” (DE CONTI, 2016b, p. 379); quando há reprecificação das ações a estratégia de venda é retomada. Com o perfil menos conservador do fundo em relação ao conjunto do setor, o plano atingiu rentabilidades superiores à suas metas atuariais em diversos anos da primeira década do século XX.

Ao longo dos anos 2000, destacam-se entre os investimentos de renda variável correspondente às ações os setores de bancos e prestadores de serviço financeiro, petróleo e petroquímica, indústria, alimentação e bebidas e metalurgia e siderurgia; a partir de aplicações em empresas como Banco do Brasil, Itaúbanco, Bradesco, Itaúsa, Petrobras,

Ambev, Perdigão, Sadia, Embraer, Usiminas, Vale do Rio Doce, Belgo-Mineira, Telemar e Caemi.

A partir de suas posições iniciais ocupada na participação de empresas nacionais, o Previ promoveu novas operações. Por exemplo, em 2009 este fundo de pensão destinou R\$ 942 milhões para aquisição de mais ações da Perdigão e, junto da consolidação que já obtinha nesta empresa e na Sadia, registrou participação acionária de 13,65% da Brasil Foods, constituída por meio da incorporação da Sadia pela Perdigão.

Além da participação acionária direta, o Previ também destina parte de seus investimentos em renda variável para fundos de investimento. Entre esses, pode-se destacar: a) Litel, formado para participação na Valepar enquanto controladora da Vale a partir de sua privatização; b) 521 Participações, também criado no contexto das privatizações e com atuação direcionada a ações da Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL); c) Neoenergia, holding privada com atuação no setor de energia elétrica que ganha destaque a partir dos aportes realizados em 2010 relativos à construção da usina de Belo Monte; d) Invepar, fundo de infraestrutura com ênfase em concessões e empreendimentos rodoviários, metroviários e aeroportuários; a partir de 2009 conta com participação do Petros e do Funcef como sócios e vence leilões como ao aeroporto de Guarulhos, da rodovia Raposo Tavares, do metrô do Rio de Janeiro e da Linha Amarela também no Rio de Janeiro.

À participação direta em ações de empresas e aos investimentos por meio de fundos de investimento de renda variável somam-se ainda aos fundos de investimento em participações (FIPs) enquadrados como investimentos estruturados e as debêntures.

Ainda que a participação dos investimentos estruturados em relação a carteira total do fundo de pensão seja limitada (estimada em 2013 em 0,56%), o montante em números absolutos (cerca de R\$ 1 bilhão em 2013) acaba se tornando importante na medida garante os recursos pretendidos quando da conformação dos fundos para a viabilização de atividades produtivas. Conforme reforça De Conti (2016b, p. 397), “os investimentos estruturados são constituídos, principalmente, por fundos de *private equity*, que investem em empresas com elevado potencial de crescimento e valorização”.

Neste sentido, vale destacar a participação da Previ:

a) no Fundo Infrabrasil, criado em 2006 a partir de aportes iniciais da Previ, Petros, Funcef, Valia, Banesprev e bancos, objetivava ofertar crédito a empresas privadas que promovessem obras de infraestrutura;

b) no fundo Sondas, criado em 2010 por meio da participação de fundos de pensão como Previ, Funcef, Petros e Valia, bancos e Petrobrás, tinha por finalidade investir na Sete Brasil, direcionada, por sua vez, pela Petrobrás à produção de sondas de perfuração a serem utilizadas na exploração do pré-sal. Conforme analisam Duarte e Nabarro (2021, p. 13), este fundo de investimento em participações se constituiu como “círculo de cooperação financeiro” do qual os fundos de pensão representam quase 40% das ações (Petros e Funcef detendo 17,5% cada, Valia com 2,5% e Previ 2,35%), os bancos cerca de 37% (BTG Pactual com 27,7%, Bradesco com 3,2% e Santander com 6,3%) e associações de investimento privado aproximadamente 10% (EIG com 6,4% Luce Venture Capital com 3,6% e Lakeshore com 0,1%). A este “círculo de cooperação financeiro” se articula o próprio “circuito espacial produtivo” composto por estaleiros (KeppelFels, Atlântico Sul, Enseada, Rio Grande e Jurong) e empresas de construção civil (Camargo Corrêa, OAS, Qureiroz Galvão, UTC, Odebrecht, Engevix);

c) no fundo Logística Brasil, que também a partir da participação de fundos de pensão tem atuação voltada para investimentos em terminais portuários;

d) no fundo Global Equity Properties, com atuação no setor imobiliário.

Com investimentos que alcançam o dobro daquele montante canalizado para os projetos estruturados em 2013, as debêntures também se constituem em um instrumento por meio do qual a Previ aplica em campos de infraestrutura como energia elétrica, telecomunicações, logística, concessões de transporte e construtoras. Entre os principais destinos deste tipo de investimento constam: BNDESPar, Vale S/A, Braskem, Concessionário Auto Raposo Tavares S/A, CEMIG Geração Transmissão S/A, Usiminas, Telemar, ALL América Latina Logística S/A, Ambev, Andrade Gutierrez Participações S/A, Invepar, Brasil Telecom S/A, MRV Engenharia Participações S/A, Transmissora Aliança Energia Elétrica S/A.

Outra característica verificada na carteira da Previ do período foi um crescente processo de terceirização da gestão por meio do direcionamento de parte dos ativos para fundos de investimento de renda variável e fundos de investimento de renda fixa em vez de aplicá-los diretamente em ações ou títulos públicos. Entre 2007 e 2013, a participação

da gestão terceirizada por meio de fundos de investimento saltou de 46,6% para 59%, enquanto as aplicações em títulos públicos variaram de 9,2% para quase zero e os investimentos em ações foram de 39% para 28%.

4.1.5.2 - Petros

Em relação ao caráter geral da carteira de investimentos do maior plano da Petros, pode-se dizer que ela se diferencia tanto da composição verificada pela Previ quanto dos movimentos observados pelos dados do setor dos fundos de pensão como um todo.

Ou seja, na primeira metade dos anos 2000, o Plano Petros do Sistema Petrobras, enquanto o mais representativo do fundo, registra patamares elevados de ativos em renda fixa (cerca de 70%) associados a baixa participação de investimentos em renda variável (cerca de 20%). O movimento, comum a todo o setor, de migração de ativos de renda fixa para renda variável ocorre até 2007, quando é refreado pelos efeitos da crise de crédito *subprime*.

A partir daí, a Petros adota a estratégia de aproveitar as oscilações na precificação dos ativos de renda variável no mercado financeiro doméstico para expandir tais investimentos em suas carteiras – em movimento oposto à venda cautelosa destes ativos por parte da Previ. Tal processo originou, por exemplo, a aquisição de ações da Petrobras e da Itaúsa. Como consequência, em 2013 os ativos de renda fixa e os de renda variável estavam marcando o mesmo patamar de cerca de 42% da carteira. Segundo análise de De Conti (2016b, p. 405), “trata-se de um percentual bastante inferior àquele verificado para a Previ, mas ainda assim relevante, sobretudo se comparado ao padrão dos demais fundos de previdência complementar, que contam com participação muito menor dos investimentos em renda variável”.

Na participação setorial dos ativos em ações da Petros ao longo dos anos 2000, destacam-se para os anos iniciais áreas como petróleo e petroquímica, metalurgia e siderurgia, infraestrutura, bancos e serviços financeiros e mineração. Entre as empresas, constam Vale, Tele Norte Leste, Petrobras, Itaúbanco, Caemi Metalurgia, Cemig, Usiminas e Perdígão.

Como parte da estratégia deste fundo de pensão de seguir adquirindo ações ao longo da década e, especialmente, no quadro de alta volatilidade pós estouro da crise do crédito *subprime*, acrescentam-se participações tanto em empresas em que a entidade já

detinha ações (Petrobras, Itaúsa, Perdigão), como em novos atores como Bradesco, ALL, Diagnósticos América S/A, Log-in, Lupatech, Romi, Invepar e Telemar. Nesta última, a aquisição de 10% do capital com direito a voto da holding controladora da Oi se deu por meio de leilão realizado em 2010 pela BNDESPar.

A partir de participação prévia na Perdigão, a Petros, assim como a Previ, também participou com novos aportes para deter parte do controle da BR Foods. Junto da aquisição de volume significativo de ações da JBS, a operação da BR Foods atuou no sentido de dar mais destaque ao setor de alimentação e bebidas na carteira da Previ. Tanto as empresas associadas à alimentação e bebidas quanto os bancos e serviços financeiros demonstraram crescimento quanto a participação na carteira de renda variável da Petros.

Além dos investimentos em ações feitos diretamente pela Petros, cabe destacar também a canalização de recursos deste fundo de pensão para fundos de investimento em renda variável. Este tipo de instrumento foi mobilizado ao longo da década principalmente para participações na Litel (Vale) e na Bonaire (CPFL). Já no que se refere às debêntures, a Petros aplicava na Raizen, na BR Towers, na Cia Vale do Rio Doce, nas Lojas Americanas, na Invepar e na CSN. Enfim, os investimentos estruturados são correspondentes sobretudo aos *private equity* listados principalmente para o setor de infraestrutura: a) Sondas, vinculado à Sete Brasil; b) Florestal, vinculado à operação de fusão entre a empresa de papel e celulose Eldorado e a empresa de reflorestamento Florestal – da qual participaram também a Funcef e o BNDES; c) Brasil Energia, vinculado ao setor de energia; d) Infrabrazil; e) Multiner, também vinculado ao setor de energia ; f) AG Angra, criado junto à aplicações da Funcef, BNDES e AG Angra Investimentos para financiamento de infraestrutura (logística, água e saneamento, óleo e gás); g) Prot, vinculado à JBS.

De forma sintética, De Conti (2016b, p. 408) classifica a prioridade dos investimentos da Petros ao longo dos anos 2000 entre: “i) setor de alimentação e bebidas e bancos e serviços financeiros, por meio de ações; ii) no setor de mineração, por meio do fundo carteira ativa II; iii) no setor de infraestrutura – sobretudo concessões de transporte (Invepar) e cadeia de óleo e gás (Fundo Sondas) -, por meio de ações, fundos de investimento de renda variável e investimentos estruturados”.

4.1.5.3 - Funcef

Já em relação ao maior plano da Funcef, sua maior particularidade reside no fato da sua participação baixa ou decrescente em renda variável não ser correspondida por uma elevação da participação em renda fixa, como se poderia esperar. Em vez disso, a menor importância das participações em ações e em fundos de renda variável tem como contrapartida um peso significativamente maior do que aquele dado pelo setor como um todo aos imóveis (10,2% em 2013, sendo que a própria normativa sobre os investimentos do setor estabelece o limite de 8% para esta classe) e aos investimentos estruturados (8,2% frente a 3,1% do setor em 2013). Segundo De Conti (2016b, p. 382), “o patamar historicamente elevado de investimentos em imóveis indica a existência de algum grau de influência da empresa patrocinadora, a Caixa Econômica Federal, sobre o fundo, já que o setor imobiliário é uma das áreas de atuação preferencial do banco”.

No caso da Funcef o maior plano que representa a entidade é o plano REG/Replan consolidado. Ao analisar a composição de sua carteira, De Conti (2016b) ressalta como a participação dos ativos de renda variável da entidade seguiram, ao longo dos anos 2000, a canalização de recursos já apontadas para Previ e Petros quanto aos fundos de investimento em participações. É destacada, por exemplo, a participação da Funcef: a) no fundo de investimento em ações carteira ativa II, com enfoque na Litel como mecanismo de investimento da entidade na Valepar S/A; b) no fundo Sondas, para investimento na Sete Brasil; c) fundo de participação florestal; d) fundo de participação global equity; e) fundo de participação angra infraestrutura. Soma-se a isso a participação significativa de investimentos em ações na Invepar e na JBS.

De um amplo conjunto de investimentos realizados pela Funcef, parece haver uma prioridade no período para participação em setores de infraestrutura, como os setores de energia elétrica, saneamento e logística, além de petróleo e gás.

4.2 - A previdência privada sob a instabilidade política e econômica da última década: da Agenda FIESP à austeridade

Diferentemente das políticas econômicas mais definidas e, por consequência, de uma função mais bem estabelecida para os fundos de pensão ao longo das duas décadas que marcam a transição dos anos 90 aos anos 2000, a década de 2010 inaugura um período de profunda instabilidade política e de reorganizações da plataforma econômica vigente.

Como vimos, a intensificação do ciclo neoliberal dos anos 90 posicionou os fundos de pensão como agentes prioritários para dar solvência e impulsionar os leilões de privatização de empresas estatais. Já os anos 2000 são pautados pela mudança do comando político do país associado, em um primeiro momento, por certa continuidade da política econômica herdada de Fernando Henrique Cardoso por Luiz Inácio Lula da Silva. É em seu segundo mandato (2006-2010) que se visualiza uma mudança de fundo na política econômica adotada pelo PT e simbolizada pela substituição de Antônio Palocci por Guido Mantega no Ministério da Fazenda.

A implementação de um modelo mais claro de crescimento inclusivo, articulado ao discurso institucional que já na campanha eleitoral de 2002 sustentava uma concepção de desenvolvimento que integrasse as esferas de mercado e social se deu, portanto, após um período de transição.

Em seu primeiro mandato, Lula sustentou uma política econômica centrada no arranjo que articulava a estabilização dos preços ao tripé macroeconômico alicerçado sobre metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante. Na esteira do crescimento da economia chinesa nos anos 2000, o elevado aumento das exportações brasileiras de petróleo, minérios e produtos agrícolas caracterizou o chamado “boom das commodities”. Essa importante entrada de divisas deu base à antecipação em dois anos da quitação da dívida do país com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2005 e à intensa ampliação das reservas internacionais do país (vão de cerca de R\$ 16.3 bilhões em 2002 para R\$ 289 bilhões em 2010).

Ainda sem o desenvolvimento de mecanismos internos e plenamente concatenados para o crescimento econômico, o primeiro mandato estabeleceu o início de programas de combate à pobreza e de distribuição de renda, como o Programa Fome Zero, de 2003²¹⁵, e o Bolsa Família, de 2004²¹⁶. Na esteira das continuidades que o primeiro mandato do governo Lula representou em relação ao governo de FHC, em 2003 há a aprovação da Reforma da Previdência composta por medidas ambicionadas, mas não alcançadas pelo governo anterior – especialmente no que se refere à aposentadoria dos servidores públicos. À complexificação das regras para obtenção de benefício de

²¹⁵ Decreto n. 4.608, de 26 de fevereiro de 2003.

²¹⁶ Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

aposentadoria pública integral e com paridade, a Reforma da Previdência de 2003 preparou uma almejada expansão dos fundos de pensão como fonte de recursos complementares ao aposentado e fonte de financiamento de longo prazo da atividade produtiva no país.

Porém, é a partir do segundo mandato de Lula que tal concepção de previdência privada articulada ao desenvolvimento nacional se coaduna com novas diretrizes para a política macroeconômica. Em sua dinâmica de crescimento inclusivo, foram estruturados mecanismos de estímulo à expansão do mercado interno por meio da articulação entre o impulso ao consumo e a oferta de investimentos. Na ponta do consumo, destacam-se os programas de transferência de renda (especialmente por meio do Bolsa Família), a política de valorização do salário-mínimo (com reajustes calculados pela soma da inflação no período com a média do crescimento do PIB nos dois anos precedentes) e a ampliação do acesso ao crédito (principalmente pelo crédito consignado). Já na ponta dos investimentos, teve destaque a intensa elevação dos aportes públicos para infraestruturas físicas e sociais (no biênio 2006-2007 cresceu 23,5%) como vetores com efeitos multiplicadores sobre investimentos privados, geração de emprego, renda e, enfim, consumo.

Como representativos de medidas de política fiscal expansionista em oposição àquela contracionista executada em seu primeiro mandato, Lula anunciou em 2007²¹⁷ o “Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)” e, em 2009²¹⁸, o “Programa Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). Enquanto o primeiro priorizou a área de geração e distribuição de energia e contemplou também a dimensão da infraestrutura urbana e social (saneamento e habitação), e infraestrutura logística (rodovias, aeroportos, ferrovias, hidrovias, portos), o segundo deteve-se na esfera da habitação.

Segundo Carvalho (2018, p. 22-23), essa estrutura retroalimentada entre dinamização do consumo interno e ampliação dos investimentos fomentaram o “Milagrinho” econômico que vigorou no segundo mandato de Lula. Diferente do “Milagre econômico” da ditadura militar (1968-1973) por um lado, pelas menores taxas

²¹⁷ Decreto n. 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

²¹⁸ Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009.

de crescimento em termos comparativos, mas, por outro lado, pela redução das desigualdades, Carvalho sintetiza seu funcionamento da seguinte forma

As transferências de renda via Bolsa Família, a valorização mais acelerada do salário-mínimo e a inclusão no mercado de consumo de uma parte significativa da população brasileira levaram à expansão de setores cuja produção demandava uma mão de obra menos qualificada. É o caso de muitos setores de serviços e da construção civil, que cresceram de forma expressiva no período. Como esses setores empregam muitos trabalhadores menos instruídos, o grau de formalização e os salários na base da pirâmide subiram mais ainda, reforçando o processo. Ao provocar um aumento mais acelerado dos salários nas ocupações que exigiam menor qualificação, tais alterações no padrão de consumo e na estrutura produtiva colaboraram com o círculo virtuoso de dinamismo do mercado interno e do mercado de trabalho que vigorou até 2010.

Pode-se dizer que o protagonismo dos investimentos públicos teve também destaque quando, junto das elevadas reservas internacionais acumuladas pelo país, atuou no sentido de conter efeitos da crise do crédito *subprime* expressos pela contração da demanda doméstica a partir da queda dos preços das commodities, da saída de capitais estrangeiros e da desvalorização do Real.

Essa centralidade dos investimentos públicos em um quadro de indicadores macroeconômicos mais favoráveis tem centralidade na conformação de um ambiente institucional propício a maior atuação dos fundos de pensão como fontes de financiamento de longo prazo à atividade produtiva, seja por meio do crescimento da participação dos ativos em ações, em fundos de investimento de renda variável e em investimentos estruturados (investimentos alternativos). Como já destacado anteriormente, especialmente os fundos de pensão de grande porte e com patrocínio de empresas públicas buscaram consolidar um perfil de investimento mais ousado. É esta fração do setor que buscou estabelecer um perfil de portfólio que escapasse à destinação mecânica de recursos para títulos de renda fixa promovida por gestões terceirizadas. Em vez disso, maiores rentabilidades foram almejadas a partir da satisfação das condições de liquidez e segurança pelo ambiente de investimento.

Embora a eleição em 2010 da presidente Dilma Rousseff, também do Partido dos Trabalhadores (PT), não tenha implicado na substituição de Guido Mantega enquanto ministro da Fazenda de Lula em seu segundo mandato, diretrizes estruturais do modelo econômico até então vigente foram alteradas já no primeiro mandato de Dilma.

Antes mesmo de sua posse, em dezembro de 2010, o então presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Paulo Skaf, publicou um texto intitulado “Desafio para estadistas”, no jornal Folha de São Paulo, em que sinaliza uma pauta de reivindicação do setor industrial sobre os rumos da política econômica do país. Diante do diagnóstico de que este é o “setor mais exposto às danosas consequências da sobrevalorização do real, que está exacerbando as desvantagens competitivas de nossos produtos, abrindo espaço a volumes crescentes de importações, em detrimento da produção nacional”, Skaf indica que a entidade sob seu comando atuaria no sentido de exercer pressão pela desvalorização do real e pela substituição do primado dos investimentos públicos pela adoção de desonerações das folhas de pagamentos e concessões. Conclui com a expectativa de que “a nova equipe de governo atente para o alerta dos setores produtivos quanto à impossibilidade de nosso PIB continuar crescendo em ritmo adequado num cenário de juros e impostos exagerados e câmbio equivocado”.

Poucos meses depois, em maio de 2011, outro texto neste sentido geral é assinado de maneira conjunta pelo Skaf (presidente da FIESP), por Artur Henrique, presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT), e por Paulinho da Força Sindical. Intitulado “Um acordo pela indústria brasileira”, o texto estabelece como meta para o país o “restabelecimento do papel da indústria e com o adensamento de suas cadeias produtivas”, em resposta ao “precoce encolhimento da participação da indústria de transformação no nosso PIB”, ao “déficit comercial do setor de manufaturados”, “à crescente reprimarização da pauta de exportação” e a “substituição da produção doméstica por produtos e insumos industriais importados”.

Diante do protagonismo da FIESP na conformação de uma psicofera de pressão para mudança das balizas macroeconômicas do país, há uma transição entre o contracionismo da política monetária que compôs o “Milagrinho”, para o contracionismo da política fiscal que inaugurou a implementação do que Carvalho (2018, p. 58-59) denominou por “Agenda FIESP” – em vez da recorrente classificação de “Nova Matriz Econômica”. Segundo a autora, “essa agenda envolveu a redução de juros, a desvalorização do real, a contenção de gastos e investimentos públicos, e uma política de desonerações tributárias cada vez mais ampla, além da expansão do crédito do BNDES e o represamento das tarifas de energia”.

Neste novo arranjo, uma “consolidação” ou ajuste fiscal caracterizado pela contenção de gastos públicos (de um crescimento anual de 27,6% ao ano entre 2006 e

2010 para 1% entre 2011 e 2014) daria condições a redução da taxa de juros almejada pelo setor industrial e operacionalizada ao longo de dez reuniões consecutivas do Copom entre agosto de 2011 e outubro de 2012 – cujo resultado foi a redução nominal da Selic de 12,5% para 7,25% e o alcance de um juro real de menos de 1%.

Tabela 50. Brasil: Indicadores Macroeconômicos (2010-2020)

Ano	Inflação (%)	Taxa de juros (%)	Crescimento do PIB (%)
2010	7,83	11,75	7,5
2011	6,17	11,48	4
2012	9,90	6,80	1,9
2013	11,62	9,90	3
2014	9,77	12,15	0,5
2015	12,15	14,84	-3,5
2016	3,66	14,30	-3,3
2017	5,41	6,68	1,3
2018	1,82	6,04	1,8
2019	14,71	4,53	1,2
2020	17,46	1,94	-3,9
2021	9,12	9,64	4,6
2022	7,70	14,30	2,6

Fonte: Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – taxa anualizada (IPEADData); Taxa de juros nominal – overnight/Selic anualizada (IPEADData); Banco Mundial (PIB).

Porém, essa redução da taxa de juros não foi acompanhada pela desvalorização do Real e aumento da competitividade da indústria, já que também ao longo do primeiro mandato de Dilma o cenário internacional de elevado afluxo dos capitais globais (especialmente especulativo, de curto prazo) aos países emergentes atuou justamente no sentido de sua apreciação, além de tornar a economia nacional vulnerável às instabilidades de uma “integração financeira subordinada”²¹⁹ (KALTENBRUNNER; PAINCERA, 2014; KALTENBRUNNER; PAINCERA, 2017).

²¹⁹ Kaltenbrunner e Paincera (2014; 2017) analisam a inserção das chamadas economias emergentes na divisão internacional do trabalho comandada pela financeirização contemporânea a partir de um quadro de “integração financeira subordinada”. Isso porque a crescente participação de investimentos estrangeiros em ativos de curto prazo, alto rendimento e elevada volatilidade em economias emergentes a partir dos anos 2000 tem não apenas o efeito de moldar os indicadores macroeconômicos das economias nacionais à condições atrativas a este tipo de capital, mas também de tornar tais territórios vulneráveis à movimentos massivos e abruptos de saídas de capitais, em decorrência de oscilações do mercado de capitais global centralizado por países melhor posicionados na hierarquia monetária internacional (como elevação da taxa de juros estadunidense pelo FED, por exemplo). Uma das medidas adotadas pelas economias emergentes

Na esteira da redução da taxa de juros, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal foram mobilizadas para a redução do *spread* bancário com o objetivo de proporcionar crédito com menores custos as empresas nacionais e, assim, fazer com que as instituições financeiras acompanhassem, ainda que à revelia, tais medidas sob pena de perder mercado. A este quadro de descontentamento do setor financeiro, somou-se tanto o aumento da inflação, que impulsionou a reversão das medidas de redução da taxa de juros, quanto uma elevada perda de arrecadação pelo governo federal. No período foram registradas sistemáticas reduções no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de diversos setores e por períodos cada vez maiores, desonerações da cesta básica pela redução de alíquotas do PIS/PASEP e Cofins sobre produtos de sua lista e desoneração da folha salarial que “substituiu a base de cálculo da Contribuição Previdenciária Patronal de 20% sobre a folha de salários para entre 1% e 2% sobre o faturamento da pessoa jurídica” (CARVALHO, 2018, p. 70).

Como consequência, foram severamente afetadas as receitas do sistema previdenciário para o qual constitucionalmente foram desenhados impostos sociais como fonte de financiamento da participação do Estado no custeio tripartite. Ao longo do governo Dilma, o campo previdenciário registrou, portanto, essa desestabilização das receitas da previdência pública, além de tentar manter a atuação dos fundos de pensão sob os moldes de financiamento de longo prazo estabelecidos pelo segundo mandato de Lula (à despeito da contenção dos investimentos públicos) e de regulamentar, enfim, a previdência privada do funcionalismo público como complemento à aposentadoria viabilizada pela previdência pública por meio da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp).

A implementação das medidas apresentadas pela “Agenda FIESP” não proporcionou o almejado ganho de competitividade da indústria nacional. Entre outras coisas, destaca-se o próprio “processo de financeirização do setor produtivo da economia”, segundo o qual a “forte incerteza sobre a rentabilidade futura dos investimentos em capital produtivo” condiciona o investimento em títulos públicos com

foi a formação de maiores reservas internacionais para atenuar essa vulnerabilidade: “uma das mudanças mais substanciais nas relações financeiras internacionais deste milênio é a vasta acumulação de reservas cambiais pelas economias dos países emergentes. O estoque total de reservas aumentou de US\$ 0,5 bilhões em 2004 para US\$ 8,1 trilhões em 2014” (KALTENBRUNNER; PANCIERA, 2017, p. 8). No Brasil, o salto foi de US\$ 50 bilhões em 2004 para US\$ 364 em 2014.

o objetivo de “aproveitar, já no curto prazo, o alto rendimento com juros proporcionados por ativos de baixo risco” (CARVALHO, 2018, p. 74).

Em meio ao descontentamento do setor industrial diante do não alcance dos resultados almejados pela implementação de sua própria agenda, verifica-se também uma oposição crescente do setor financeiro em resposta à redução dos juros e spreads bancários. O quadro de instabilidade econômica se agrava diante do aumento da inflação (que alcança 11,62% em 2013) e da queda do crescimento do PIB (0,5% em 2014 após oscilar entre 3% em 2013 e 1,9% em 2012). Neste cenário, soma-se o tensionamento social e política expresso pelas chamadas Jornadas de Junho de 2013²²⁰. Em conjunto, tais circunstâncias demarcam o cenário eleitoral de 2014 e impulsionam Dilma Rousseff a implementação de um novo giro econômico, desta vez em seu segundo mandato.

Em substituição à chamada “Nova Matriz Econômica” ou “Agenda FIESP”, entra em cena a austeridade fiscal como “panaceia” (CARVALHO, 2018, p. 97) que, então, desde 2015 rege, em linhas gerais, a política econômica do país: seja em uma versão estipulada como mais moderada e temporária a partir da gestão de Joaquim Levy (ex-diretor do Bradesco) como ministro da Fazenda de Dilma, seja já de forma mais intensa com Henrique Meirelles (ex-presidente internacional do Bank of Boston) exercendo essa mesma função no governo interino de Michel Temer após impeachment de Dilma de Rousseff, e sob feição mais autoritária do *neo-illiberalism* (HENDRIKSE, 2018) com Paulo Guedes (ex-executivo dos bancos Opportunity e BTG Pactual) liderando o ministério da Economia de Bolsonaro.

É neste contexto dominado por uma psicofera ditada pelos princípios da austeridade fiscal que se tem uma total desarticulação entre os investimentos públicos como vetores de desenvolvimento e a perspectiva de participação dos fundos de pensão como fonte de financiamento de longo prazo para a atividade produtiva. Em vez disso, ganha terreno, por um lado, a tese de “rombo da previdência social” como justificativa para uma nova reforma da previdência social e, por outro lado, a previdência privada aberta como caminho que tendencialmente se torna único em vez de complementar à aposentadoria do INSS.

²²⁰ Iniciadas em oposição ao aumento da tarifa dos transportes nas metrópoles de São Paulo e do Rio de Janeiro, as manifestações passaram por uma adesão massiva acompanhada de ampliação difusa das pautas e da dispersão de mobilizações por centros urbanos de todo o país.

Assentado na perspectiva de generalização da “hipótese da contração fiscal expansiva” (GIAVAZZI e PAGANO, 1990), o ressurgimento da política de austeridade econômica por Alesina e Ardagna (2010) aponta para a perspectiva de reversão do cenário de déficit fiscal no contexto da crise do crédito *subprime* não por meio de estímulos e investimentos anticíclicos mas pelo seu oposto; qual seja: um ajuste fiscal focado na redução das despesas públicas, expressas principalmente por investimentos públicos, políticas de transferência de renda, sistema de seguridade social e disponibilidade de serviços públicos universais.

A partir da mobilização da psicosfera segundo a qual cada uma das medidas austeras em debate geraria confiança por parte dos investidores e, assim, atrairia investimentos estrangeiros²²¹ constituídos em vetor de geração de empregos²²², recuperação da atividade econômica e crescimento no país²²³, aprovou-se:

- a) “Novo Regime Fiscal” / “Teto de gastos”²²⁴: mecanismo de fixação por 20 anos do montante de despesas primárias do Governo Federal no patamar executado em 2017, apenas corrigido a partir de então pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de cada ano. Ao ser considerado em relação à tendência ao crescimento econômico (medido pelo PIB) e populacional ao longo dos anos vindouros no país, o “Novo Regime Fiscal” representa efetivamente não um congelamento, mas sim uma redução (teto declinante) das despesas públicas nas próximas décadas e, portanto, instituiu uma “austeridade permanente” no país (DWECK, SILVEIRA, ROSSI, 2018, p. 48);

²²¹ Segundo o então Ministro da Casa Civil, Eliseu Padilha, o “Teto Gastos” demonstraria ao setor privado que “somos dignos de confiança” e, conseqüentemente, seria gerada “uma chuva de investimento no Brasil” (Folha de São Paulo. Teto de gastos não terá furo nem claraboia, afirma Padilha, 19/09/2016).

²²² Valor Econômico. Reforma trabalhista vai gerar 6 milhões de empregos, diz Meirelles, 30/10/2017.

²²³ As projeções otimistas nas variadas esferas da economia nacional como consequência de uma possível aprovação da Reforma da Previdência foram difundidas por numerosos agentes de mercado e veículos de comunicação, mas sistematizada principalmente pelo então Secretário de Política Economia do Ministério da Economia, Adolfo Sachsida, na Nota Informativa “Efeito da reforma da Previdência no crescimento do PIB. Projeções para o período de 2019 a 2023”.

²²⁴ Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016.

- b) Reforma Trabalhista²²⁵: alteração de mais de cem artigos da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) com impacto fundamental na regulamentação de modalidades de contratação flexíveis como o trabalho por conta própria/autônomo e intermitente. Tal medida soma-se à Desvinculação de Receitas da União/DRU e à desoneração da folha de pagamentos no impacto negativo quanto à arrecadação de recursos para a seguridade social conforme previsto pela Constituição de 1988;
- c) Reforma da Previdência²²⁶: alterações que dificultam a realização do potencial da previdência social enquanto mecanismo de proteção social e instrumento de desenvolvimento conforme concepção operacionalizada pela Constituição de 1988. Entre essas, destacam-se o aumento para 62 anos da idade mínima para aposentadoria da mulher, aumento de tempo de contribuição para 40 anos para aposentadoria integral (cujo teto é de menos de R\$ 6 mil) e para 20 anos para aposentadoria parcial, além da própria mudança no cálculo do valor do benefício de forma a não descartar os menores salários e a contemplar menores porcentagens das médias salariais.

Portanto, sob a política de austeridade fiscal, o “modelo econômico da social-democracia” associado à destinação de recursos públicos para a seguridade social passa a ser definido como “armadilha de baixo crescimento” a ser enterrada – conforme sentenciou Paulo Guedes²²⁷ logo após a vitória eleitoral de Bolsonaro. Na dimensão previdenciária, o entendimento da previdência pública como mero dispêndio a ser eliminado em pretenso benefício de equilíbrio fiscal soma-se a completa desarticulação do ambiente de investimento engendrado para o posicionamento dos fundos de pensão como fonte de financiamento de longo prazo da atividade produtiva e um estímulo para que a previdência privada aberta assuma protagonismo no Regime de Previdência Complementar.

Com a articulação entre o estabelecimento da austeridade permanente por meio do teto declinante de gastos derivado do chamado “Novo Regime Fiscal” e a aprovação das reformas trabalhista e da previdência, os defensores da tese da austeridade

²²⁵ Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017.

²²⁶ Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019.

²²⁷ UOL. Brasil vai enterrar modelo econômico social-democrata, diz Paulo Guedes, 28/10/2018.

reivindicavam a conformação de um ambiente de negócios e investimentos atrativo aos capitais privados nacionais e internacionais. Esperava-se que este arranjo comportaria ainda a redução da taxa de juros experimentada entre 2015 e 2020 (de 14,84% para 1,94%), porém já em 2019 a disparada da inflação (de 1,82% em 2018 para 14,71% em 2019) conjugou-se com a queda do crescimento do PIB (de 1,8% em 2018 para 1,2% em 2019). A média anual de desemprego em 2019 teve uma redução em relação à 2018, variando de 12,3% para 11,9%, embora ainda se mantivesse elevada e tivesse 41,1% da população ocupada mediante trabalho informal²²⁸. Mesmo no que se refere à atração de capital estrangeiro os resultados não são positivos desde antes da pandemia. Segundo dados de movimentação de investidores estrangeiros na B3²²⁹, a perda da participação relativa do investimento estrangeiro na Bolsa em 2019 equivaleu à R\$ 44,5 bilhões.

Dessa maneira, os efeitos econômicos da pandemia de covid-19 em 2020 atingem o território brasileiro já vulnerável pela adoção de seguidas medidas de austeridade econômica ao longo dos cinco anos precedentes – em descompasso com novas diretrizes forjadas tanto pelo próprio mercado²³⁰ quanto por entidades supranacionais²³¹.

Diante dessa fragilização, a extrema volatilidade do mercado de capitais a partir da queda da atividade econômica e dos preços dos ativos teve sua maior expressão no mês de março, quando foram registrados seis *circuit breakers*²³² em meio à perspectiva

²²⁸ Folha de São Paulo. Taxa de desemprego cai e termina 2019 em 11%, 21/01/2020.

²²⁹ B3 – Brasil, Bolsa, Balcão. Dados do mercado, 1/10/2020.

²³⁰ Em agosto de 2019, a “*Business Roundtable*” publicou uma “Declaração sobre o objetivo de uma corporação” que, assinada por cerca de 200 *chief executive officers*/CEOs de corporações líderes estadunidenses (entre elas, Apple, JPMorgan Chase e General Motors), representa um novo paradigma para a governança corporativa. Diferente das diretrizes formuladas por mais de 20 anos sobre a primazia do *shareholder value*, em 2019 a declaração destacou como compromisso fundamental uma geração de valor que contemple benefícios não só para os acionistas, mas também para, nomeadamente, consumidores, funcionários, fornecedores e comunidade em que empresas se inserem.

²³¹ Destacamos duas notas divulgadas pelo “Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)” e assinadas por especialistas independentes, relatores especiais e grupos de trabalho da Organização das Nações Unidas (ONU). A primeira (“*Brazil must put human rights before austerity*”) foi divulgada já em 2018 e alertava para a importância de “revisão das políticas econômicas pela lente dos direitos humanos” no país, na medida em que as medidas de austeridade (com menção à “Emenda Constitucional n.95, também conhecida como EC do Teto”) desenhavam restrição de direitos como o de “seguridade social e saúde”. Já a segunda nota (“*COVID-19: Brazil’s irresponsible economic and social policies put millions of lives at risk*”) aponta a necessidade de reversão dos limites de gasto público que restringem direitos, assim como indica o reforço aos sistemas universais de saúde e proteção social por meio de reformas tributárias progressivas.

²³² “Desde sua reestruturação em 2000, a bolsa conta com um mecanismo denominado *circuit breaker*, sistema automático que interrompe negociações por meia hora quando o índice Bovespa perde 10% de

da adoção do confinamento social como meio para diminuir o contágio da covid-19. Conforme analisa Nabarro (2020, p. 307-308)

No mês de março de 2020, agentes do mercado brasileiro assistiram a um fenômeno inédito na dinâmica recente de preços do mercado de capitais nacional. A ativação do *circuit breaker* por seis vezes diferentes ao longo de oito pregões levou ao interrompimento contínuo da atividade da bolsa e a um derretimento dos mercados, na medida em que, a cada vez que o mecanismo é acionado, se, por um lado, quedas mais abruptas são prevenidas, por outro, provoca temores de uma desvalorização ainda maior, levando muitos investidores a se desfazerem dos ativos de forma a evitarem maiores prejuízos ou perda de liquidez, provocando uma baixa excessiva nos preços.

Na sequência da aprovação pelo Congresso brasileiro de pacotes de incentivos públicos e viabilização de auxílios econômicos para garantir a renda da população em meio à adoção de medidas de contenção da taxa de contágio do novo coronavírus como o isolamento social, a flexibilização do chamado “Novo Regime Fiscal” por incrementos de gastos públicos manteve-se como meio do governo vigente buscar a reversão de sua reprovação junto à população. Dessa forma, vê-se uma nova política de aumento de taxa de juros (de 1,94% em 2020 para 12,95% em 2022) como meio de controlar a inflação que alcançou 17,46% em 2020 e recuperar crescimento do PIB (variando de -3,9% em 2020 para 2,6% em 2022).

4.2.1 - Proeminência da previdência privada aberta e canalização dos ativos dos fundos de pensão para renda fixa

Entre 2011 e 2022, o setor dos fundos de pensão registra um crescimento importante de sua carteira de ativos na medida em que alcança, em 2020, a marca de mais de R\$ 1 trilhão em investimentos: de R\$ 597 bilhões no primeiro ano do mandato de Dilma (2011) para R\$ 1,161 trilhão no último ano do mandato de Bolsonaro (2022) – ou seja, o montante total quase dobrou. Porém, a participação dos investimentos do setor no PIB praticamente se manteve na mesma faixa se considerarmos o primeiro e último ano do período, variando apenas de 13,7% em 2011 para 13,4% em 2022.

valor em relação ao pregão anterior. Caso a queda prossiga, o mecanismo é ativado nos 15% de desvalorização, interrompendo o sistema por uma hora e, caso atinja 20% em um único dia, as negociações na Bolsa são interrompidas até o pregão seguinte. O sistema tem importância acentuada nos dias atuais, na medida em que muitas negociações estão programadas [...] e poderiam levar a uma perigosa espiral de venda de ativos” (NABARRO, 2020, p. 307).

Embora tenha comportado oscilações internas dentro do patamar máximo de 14,2% do PIB em 2012 e mínimo de 12,2% do PIB em 2015, a não satisfação da expectativa projetada no início dos anos 2000 de que o setor alcançaria a correspondência encontrada em países do centro do sistema-mundo entre ativos e o PIB é patente. Principalmente se considerarmos que a relação ativos/PIB de 2022 é ainda inferior àquela observada em 2001, de 14,3%.

Tabela 51. Brasil: Evolução dos ativos dos fundos de pensão em relação ao PIB, em bilhões R\$ (2011-2022)

Ano	Ativos	%	Ano	Ativos	%
2011	597	13,7	2017	838	12,8
2012	668	14,2	2018	900	13,2
2013	669	13	2019	986	13,6
2014	700	12,7	2020	1.049	14,1
2015	718	12,2	2021	1.112	12,8
2016	790	12,6	2022	1.161	13,4

Fonte: Consolidados Estatísticos da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP): Dez. 2015, Dez. 2020, Dez. 2022.

Se os dados de participação dos investimentos dos fundos de pensão no PIB parecem registrar poucas alterações substantivas, as causas da certa estagnação verificada pelo setor podem variar ao longo da década.

Na primeira metade da década de 2010, pode-se considerar que os fundos de pensão se mantiveram enquadrados pelas diretrizes gerais de financiamento de longo prazo à atividade produtiva que foram desenvolvidas ao longo do “Milagrinho” registrado pelo segundo mandato de Lula. Porém, à despeito de importantes operações registradas pelos setor ainda neste momento, a retirada dos investimentos públicos operada pela “Agenda FIESP” no primeiro mandato de Dilma parece desestruturar o motor que sustentava o ambiente de investimento que articulava a PREVIC, os fundos de pensão e empresas de capital nacional em círculos de cooperação para a consecução de projetos e empreendimentos de infraestrutura e desenvolvimento urbano.

Já a partir da segunda metade da década de 2010, verifica-se uma total desestruturação da perspectiva de posicionar os fundos de pensão como fonte de financiamento da atividade produtiva. Sem a intenção de engendrar internamente e de

maneira estratégica os círculos virtuosos de financiamento, empreendimento e consumo, em que os fundos de pensão teriam participação pela característica de longo prazo de seus passivos, a política econômica de austeridade parece ter priorizado o estímulo à previdência privada aberta em resposta à anunciada necessidade de reduzir a cobertura da previdência pública. Voltada para a adoção de medidas que pareciam repercutir na atração de capitais estrangeiros, o campo da previdência complementar privada não parece se associar neste caso a políticas estratégicas do projeto econômico.

Tabela 52. Países selecionados: ativos de fundos de pensão como porcentagem do PIB (2011-2020)

País	Anos			
	2011	2015	2018	2020
Alemanha	5,5	6,7	7	8,2
África do Sul	45,8	56,1	51,8	50,6
Brasil	13,1	11,4	12,2	13,7
Canadá	61,7	83,1	83,9	100,8
Chile	57,7	68,6	70,4	75,8
Colômbia	16,9	20,3	23,9	32
EUA	71,2	77,9	77,9	96,8
Holanda	125,4	168,6	173,6	212,7
México	12,6	15,2	15,2	20,4
Peru	17,4	20,4	21,1	23,1
Suíça	97,5	116,6	121,7	151,5
Reino Unido	73,5	80,1	97	126,8

Fonte: OECD.Stat - Organisation for Economic Co-operation and Development. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=PNNI_NEW#> .

Diante deste cenário, segundo sistematização da OCDE que estabelece uma base de comparação dentre diferentes nações, o Brasil não apenas não alcança os patamares de participação dos investimentos dos fundos de pensão em relação ao PIB de países centrais como também ficou distante da marca obtida por países da periferia e semi-periferia global: enquanto o Brasil oscilou de 13,1% para 13,7% entre 2011 e 2020, os EUA foram de 71,2% para 96,8% e a Colômbia de 16,9% para 36%.

Ao longo da segunda década do século XXI, a falta de arranjos, instrumentos e mecanismos que estimulasse o desenvolvimento dos fundos de pensão no território repercutiu inclusive em uma inversão do peso representado pelos dois setores que compõem internamente o Regime de Previdência Complementar (RPC): as entidades fechadas de previdência complementar (EFPC, comumente denominadas apenas de

fundos de pensão) perdem participação relativa em termos de ativos enquanto as entidades abertas de previdência complementar (EAPC) passam a controlar a maior parte dos recursos do RPC.

Conforme observamos, os dados sistematizados na Tabela n. 52 e coletados em duas edições do Relatório Gerencial de Previdência Complementar do Ministério do Trabalho e Previdência (dez. 2020 e jun. 2022), há uma tendência geral de redução do quantitativo total de entidades tanto fechadas quanto abertas. Entre 2011 e 2022, as EAPC passaram de 49 para 44 (redução de 10%) enquanto as EFPC foram de 397 para 317 (decréscimo de 23%). Ainda que em sentidos iguais, nota-se uma perda maior no setor dos fundos de pensão do que das entidades abertas de previdência privada.

Tabela 53. Brasil: Evolução dos ativos das EAPC e das EFPC (2011-2022)

Ano	EAPC		EFPC		Total RPC	
	Qtidade	Ativos (R\$ Trilhões)	Qtidade	Ativos (R\$ Trilhões)	Qtidade	Ativos (R\$ Trilhões)
2011	49	0,29	348	0,60	397	0,9
2012	50	0,36	337	0,68	387	1,04
2013	50	0,40	328	0,68	378	1,08
2014	48	0,47	323	0,70	371	1,18
2015	50	0,56	309	0,72	359	1,29
2016	46	0,69	308	0,79	354	1,49
2017	46	0,81	306	0,84	352	1,65
2018	47	0,89	297	0,90	344	1,79
2019	44	1,01	293	0,99	337	1,99
2020	44	1,08	286	1,04	330	2,12
2021	43	1,13	274	1,12	317	2,25
2022	44	1,19	273	1,16	317	2,35

Fonte: Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência. Relatório Gerencial de Previdência Complementar: dez. 2020 e jun. 2022, p. 20.

Quando nos detemos sobre a dinâmica geral dos ativos, novamente as entidades tanto abertas como fechadas sinalizam um mesmo sentido, porém em magnitudes diferentes. Se é verdade que os dois setores que compõem o Regime de Previdência Complementar apresentaram crescimento dos ativos no período em questão (2011-2022), constata-se que as entidades abertas tiveram uma maior expansão de seus recursos (de R\$ 0,29 trilhões para R\$ 1,19 trilhões, com crescimento de mais de 300%) em comparação ao desempenho dos fundos de pensão (de 0,60 trilhões para R\$ 1,16 trilhões, um incremento de mais de 200%).

É com base no diferencial entre as duas curvas de crescimento dos ativos correspondentes a cada setor do Regime de Previdência Complementar que vemos os fundos de pensão deixarem de representar quase 67% do patrimônio da previdência privada em 2011 para corresponder a cerca de 49% em 2022. Ao longo da última década, esta participação relativa foi decaindo de modo que em 2019 do total de R\$ 1,99 trilhões controlados pelo Regime de Previdência Complementar, pouco mais da metade (R\$ 1,01) era oriundo das entidades abertas de previdência complementar enquanto pouco menos da metade (R\$ 0,99 trilhões) correspondia aos fundos de pensão.

Os dados demográficos também apontam para um crescimento diferencial das entidades abertas em relação às fechadas dentro do Regime de Previdência Complementar. Enquanto as primeiras passam de quase 6 milhões de participantes ativos em 2011 para quase 10 milhões em 2018 (crescimento de 64%), as segundas vão de 2.352 milhões para 2.699 milhões (um acréscimo de 15%). Soma-se a isto o fato de que os fundos de pensão são mais maduros do que as entidades abertas e, portanto, realizam maiores retiradas de recursos para destinar a benefícios de aposentadoria. Medido pela proporção de assistidos em relação aos participantes ativos, o índice de maturidade dos fundos de pensão é de 24% enquanto o das entidades abertas é de 0,6%.

Conforme alegou Sunley (2000) para o caso do Reino Unido, há uma gradação no aumento da desigualdade em relação aos tipos de cobertura previdenciária que vai da pública (como a menos desigual) até a os fundos abertos (mais desigual), passando pelos fundos de pensão (posição intermediária). Nestes termos, o crescimento de formas flexíveis de emprego tende a repercutir em perda de importância relativa dos fundos de pensão e no aumento da cobertura da previdência privada aberta como expressão maior do que Lavinias (2017) apresenta como “a tomada da política social pela financeirização”²³³. Este processo de “penetração das finanças em uma ampla variedade de políticas sociais” se dá como parte de “uma trajetória global que vai um pouco além das políticas puramente econômicas”²³⁴ (BONIZZZI, 2014, p. 93) na medida em que a previdência privada capitalizada representa “uma maneira muito direta das finanças se tornarem parte da vida”²³⁵ dos cidadãos (BONIZZZI, 2014, p. 93). Como consequência,

²³³ “The takeover of financial policy by financialization” (LAVINAS, 2017).

²³⁴ “The penetration of finance into an ampler range of social policy is in this sense a global trajectory that goes somewhat beyond pure economic policies” (BONIZZZI, 2014, p. 93).

²³⁵ “[...] a very direct way for finance to become a part of life” (BONIZZZI, 2014, p. 93)

podemos citar que: a) “o setor altamente concentrado, tanto em termos de propriedade [...] como de investimento revelou-se muito oneroso ao longo de toda a sua existência para os pensionistas”²³⁶ (*op.cit*; 2014, p. 93); b) “a crise financeira colocou muito estresse nos fundos, de tal forma que a segurança da renda da aposentadoria está em risco”²³⁷ (*idem*, p. 93); c) “à medida que a previdência privada fechada diminui enquanto o mercado de trabalho muda e ao mesmo tempo em que a dependência de regimes de previdência privada continua a aumentar, é provável que aumentem as diferenças regionais no bem-estar dos pensionistas”²³⁸ (SUNLEY, 2000, p. 497).

A inversão da predominância dos fundos de pensão sobre as entidades abertas no campo da previdência privada parece um fenômeno tributário de uma convergência de fatores que acabam por reduzir o potencial das primeiras serem operacionalizadas com efeitos multiplicadores no território em detrimento de estímulos ao desenvolvimento das segundas em movimento associado à redução da cobertura da previdência social.

Sem política econômica que dê sustentação tanto em termos de conformação favorável dos indicadores macroeconômicos no sentido de estabelecer circuitos virtuosos do mercado interno quanto do advento de um ambiente institucional que viabilize a execução de investimentos estruturados e alternativos com rentabilidade, liquidez e segurança, os fundos de pensão ficam relegados a uma ação padronizada voltada à ativos de renda fixa.

Desconsiderada a particularidade de que os passivos dos fundos de pensão apresentam uma natureza de longo prazo vinculada ao período de contribuição até que o trabalhador se aposente – e de que, segundo este atributo, tal setor pode atuar no financiamento de financiamento também de longo prazo da atividade produtiva –, as entidades fechadas de previdência privada deixam de ser operacionalizadas em uma perspectiva estratégica de desenvolvimento via dinamização do mercado interno.

²³⁶ “The very highly concentrated sector, in terms of both ownership [...] and investment, has proved to be very costly over its whole existence for pensioners” (BONIZZI, 2014, p. 93)

²³⁷ “The financial crisis has put a lot of stress on the funds, such that retirement-income security is at risk” (BONIZZI, 2014, p. 93).

²³⁸ “As occupational pensions decline as the labour market changes and as the reliance on privately funded schemes continues to increase, regional differences in the material well-being of pensioners are likely to increase” (SUNLEY, 2000, p. 497).

Derivadas da premissa de que a austeridade fiscal tornaria o país atrativo a inversões privadas nacionais e, sobretudo, estrangeiras, medidas como o Teto de Gastos, a Reforma Trabalhista e a Reforma da Previdência desestruturaram a um só tempo tanto a previdência pública quanto os fundos de pensão. Além da ausência dos investimentos públicos como vetor de desenvolvimento, a flexibilização dos vínculos empregatícios impacta negativamente nas receitas da seguridade social e não promovem estabilidade em empregos como condição para a adesão em fundos fechados. Sem a perspectiva de obter aposentadoria pública capaz de suprir a manutenção cotidiana quando da inatividade do trabalhador diante da velhice – e sem ter tido vínculo empregatício duradouro com empresas associadas a fundos de pensão –, a previdência privada aberta operada por sociedades anônimas e seguradoras ganha terreno no país.

Também sintomática da perda do papel estratégico dos fundos de pensão é a mudança em seu perfil de ativos ao longo desta última década. A análise geral segue no mesmo sentido do arrefecimento da participação dos investimentos dos fundos de pensão em relação ao PIB refletir uma reversão das políticas econômicas e uma desarticulação do arranjo político-institucional que vislumbrava alçar o setor a uma posição estratégica no desenvolvimento nacional.

Mesmo com os movimentos de redução da taxa de juros entre 2010 e 2012 (de 11,75% para 6,8%) e depois entre 2016 e 2020 (de 14,3% para 1,94%), as aplicações em renda fixa pelos fundos de pensão saltou de 60% da carteira do setor em 2010 para 78% em 2022. Na composição interna deste segmento de investimento, há a permanência do fenômeno já comentado de crescente participação dos fundos de investimento em renda fixa, como parte da externalização da gestão dos fundos (principalmente pequenos e médios, mas também de parte da carteira de fundos grandes) para bancos, assets managements e consultorias financeiras.

A instabilidade política e econômica do período com efeitos sobre a volatilidade dos ativos de *renda variável* e a ausência de um aparato político-institucional que integre os agentes envolvidos em *investimentos estruturados* com segurança e rentabilidade parece ter preterido estes dois segmentos no processo de tomada de decisão sobre investimentos dos Conselhos de Administração dos fundos de pensão e seus respectivos gestores.

Tabela 54. Brasil: Carteira consolidada dos fundos de pensão, em R\$ milhões (2010-2022)

Tipo de aplicação	Ano							
	2010		2015		2020		2022	
Renda Fixa	321.954	60%	483.907	71%	733.960	73%	842.687	78%
Títulos públicos	91.922	17%	105.949	15%	155.595	15%	196.707	18%
Créditos Privados e Depósitos SPE	24.211	4%	24.473	4%	18.982	2%	15.268	1%
Fundos de Investimento - RF	205.703	38%	353.344	52%	559.383	55%	630.711	58%
Renda Variável	174.902	32%	126.869	19%	206.259	20%	160.732	15%
Ações	88.251	16%	58.445	9%	75.478	8%	90.678	8%
Fundos de Investimento - RV	86.651	16%	68.425	10%	130.781	13%	70.053	6%
Investimentos Estruturados	10.634	2%	19.706	3%	12.282	1%	13.538	1%
Empresas emergentes	241	0%	258	0%				
Participações	9.466	2%	17.422	3%				
Fundo Imobiliário	927	0%	2.026	0%				
Investimentos no Exterior							9.707	1%
Imóveis	16.197	3%	32.798	5%	31.525	3%	31.504	3%
Operações com participantes	13.412	2%	19.423	3%	21.175	2%	22.112	2%
Empréstimo a participantes	11.468	2%	17.950	3%	19.855	2%	20.595	2%
Financiamento imobiliário	1.944	0%	1.473	0%	1.320	0%	1.517	0%
Outros	1.317	0%	2.213	0%	6.161	1%	7.651	1%
Total	538.417	100%	684.916	100%	1.034.431	100%	1.087.931	100%

Fonte: Consolidados Estatístico da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP): Dez. 2015; Dez. 2022

No caso do segmento de renda variável, a participação na carteira do setor declina de 32% para 15% dos investimentos entre 2010 e 2022. Já os investimentos estruturados passam de 2% em 2010 para 1% em 2022, com o destaque de em sua composição interna constam apenas investimento no exterior, e não mais empresas emergentes, participações e fundo imobiliário. Tanto o segmento de imóveis quanto o de operações com participantes mantêm a mesma proporção em relação a carteira do setor no período; respectivamente, 3% e 2%.

Conforme destacado por Magnani, Sanfelici e Muniz Filho (2021), as aplicações dos fundos de pensão no setor imobiliário ganharam evidência ao final dos anos de 2010 não apenas por representarem cerca de R\$ 30 bilhões dos totais de ativos em carteira do setor, mas por terem sido impactadas pela Resolução CMN n. 4.661, de 25 de maio de 2018. Esta norma proibiu a modalidade de investimento direto e estabeleceu um período de transição até 2030 para que as entidades fechadas ou vendam suas posições em imóveis adquiridos ou formem fundos de investimento imobiliários com seus próprios portfólios.

Ao analisarem os investimentos imobiliários diretos (considerado como canal tradicional) e indiretos (considerados como canais financeirizados na medida em que se realizam por meio de veículos lastreados como certificados de recebíveis imobiliários (CRI), certificado de crédito imobiliário (CCI) e fundos de investimento imobiliário (FII) lastreados em investimentos imobiliários) dos dez maiores fundos de pensão no país entre 2017 e 2019, constata-se um crescimento desses últimos por meio das consultorias especializadas que, “ao oferecerem serviços de ‘inteligência imobiliária’, promovem a difusão de uma racionalidade mais financeira na gestão do portfólio imobiliário”.

Há também a identificação de uma distinção entre os segmentos contemplados por cada canal de investimentos imobiliários no triênio: a) os indiretos se dão prioritariamente em agências bancárias e logística, já que “grande parte dos fundos de pensão analisados possui bancos como empresa patrocinadora. Como estratégia, o grupo opta pela criação de FIIs com as próprias agências bancárias, desmobilizando, assim seu patrimônio em fundos de investimento” (MAGNANI; SANFELICI; MUNIZ FILHO, 2021, p. 17); b) os diretos são convertidos principalmente para os setores de escritório e shopping, em função da “previsibilidade de bons resultados” (MAGNANI; SANFELICI; MUNIZ FILHO, 2021, p. 17).

Já sobre o critério locacional dos investimentos imobiliários ao final da década de 2010, nota-se “um padrão de concentração nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro e suas respectivas capitais e seus municípios adjacentes, ou seja, cidades com forte interdependência com a capital” (MAGNANI; SANFELICI; MUNIZ FILHO, 2021, p. 16).

De volta à análise da carteira de investimentos como um todo, notamos que embora os fatores internos tenham tido centralidade para o perfil de carteira dos investimentos dos fundos de pensão com predominância crescente em ativos de renda fixa em detrimento dos ativos em renda variável, este mesmo movimento é observado para países da periferia ou semi-periferia do sistema mundo, onde a vulnerabilidade territorial tende a moldar os indicadores macroeconômicos dessas nações (especialmente por meio de taxas de juros elevadas) em função da atratividade e volatilidade de capitais estrangeiros ao mesmo tempo em que submete as economias nacionais dos países emergentes à oscilação da taxa de juros estabelecida pelo Federal Reserve dos EUA.

Torna-se possível, portanto, identificar Chile, Brasil e México com participações de respectivamente 61,3%, 71% e 78% dos ativos dos fundos de pensão em títulos de renda fixa em 2020, enquanto os EUA se destacam com a marca de 58% em aplicações do setor em renda variável e o Reino Unido alcança quase 32% em produtos estruturados, *hedge funds*, imóveis e operações com participantes.

Tabela 55. Países selecionados: alocação dos investimentos dos fundos de pensão (2020)

País	Tipo de ativo			
	Caixa	Títulos	Ações	Outros
Brasil	0,2	71	19	9,8
Chile	1,1	61,3	37	0,6
EUA	0,3	25,3	59	15,4
México	0,8	78	19	2,2
Reino Unido	2,2	40	26	31,8

*Inclui alocação direta e indireta via fundos de investimento. A categoria outros inclui imóveis, operações com participantes, hedge e produtos estruturados

Fonte: OECD.Stat - Organisation for Economic Co-operation and Development. Disponível em:

<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=PNNI_NEW#> .

De volta à análise da alocação dos investimentos dos fundos de pensão em 2022, mas agora refinando os dados gerais do setor a partir dos três tipos de planos possíveis, vemos que a maior concentração dos ativos de renda fixa – somada a uma menor participação do segmento de renda variável – atinge tanto os de benefício definido quanto os de contribuição definida e os de contribuição variável.

Conforme vimos anteriormente, adoção dos planos de benefício definido foi sendo limitada ao longo das décadas que sucederam os anos de 1990. Desse modo, sua composição está majoritariamente vinculada aos fundos de pensão que se formaram no contexto da regulamentação do setor estimulada pelo governo ao final da década de 1970; ou seja, aos fundos de pensão grandes e patrocinados por empresas públicas com gestão interna capaz de projetar a canalização de recursos para investimentos alternativos. Além disso, por serem mais maduros tais fundos têm maiores demandas de retirada de ativos para cobrir o pagamento de benefícios de aposentadoria conforme previsto pelas projeções atuariais.

Em conjunto, tais características implicam em uma composição de ativos que contemple frações proporcionalmente maiores destinadas a aplicações associadas tanto a

uma maior liquidez quanto uma maior rentabilidade. Neste sentido, em 2022 quase 73% dos investimentos em renda variável são controlados por planos de benefício definido, perante 19% relativos aos planos de contribuição variável e 8% dos planos de contribuição definida.

Embora a primazia dos planos de benefício definido sobre os ativos de renda variável permaneça (em função de suas características próprias já descritas), vale destacar que mesmo neste tipo de plano a participação da renda variável teve uma queda significativa, na medida em que passou de 38% em 2010 para 18% em 2020. Como movimento complementar a perda relativa de importância da renda variável na carteira dos planos de benefício definido, temos um aumento significativo dos investimentos de renda fixa que passam de cerca de 53% em 2010 para quase 73% em 2020.

Tabela 56. Brasil: Alocação de investimentos por tipo de plano em 2022

Tipo de investimento	Tipo de plano									Total
	Benefício definido			Contribuição definida			Contribuição variável			
	R\$ milhões	% BD	% TI	R\$ milhões	% CD	% TI	R\$ milhões	% CV	% TI	
Renda Fixa	468.985	72,7	56,3	127.961	87,3	15,4	235.848	82,6	28,3	832.794
Renda Variável	116.828	18,1	72,9	12.524	8,5	7,8	31.015	10,9	19,3	160.367
Investimentos Estruturados	7.837	1,2	58,2	1.769	1,2	13,1	3.853	1,4	28,6	13.459
Investimentos no Exterior	3.646	0,6	39,2	2.125	1,5	22,8	3.535	1,2	38,0	9.306
Imóveis	27.815	4,3	88,6	499	0,3	1,6	3.090	1,1	9,8	31.404
Operações com participantes	12.764	2,0	57,7	1.501	1,0	6,8	7.849	2,7	35,5	22.114
Outros	7.242	1,1	95,1	146	0,1	1,9	225	0,1	3,0	7.613
Total	645.117	100,0	59,9	146.526	100,0	13,6	285.416	100,0	26,5	1.077.059

Fonte: Consolidado Estatístico da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP) - mai. 2022.

Em menores proporções, este mesmo movimento é observado para planos de contribuição variável e planos de contribuição definida. Enquanto os primeiros têm um aumento da participação da renda fixa de 79% para 83% e queda da renda variável de 15% para 11%, os segundos registram aumento de 82% para 87% da participação dos ativos em renda fixa e decréscimo de 15% para 8% da renda variável.

Quando refinamos os dados gerais do setor dos fundos de pensão a partir dos tipos de patrocínio em 2002, vemos que, assim como em 2010, aqueles patrocinados por empresas públicas detêm a maior parte dos investimentos e dos assistidos, com, respectivamente, 62% das aplicações (correspondente a 679 bilhões) e 60% dos aposentados que recebem benefícios (equivalente a cerca de 507 mil pessoas).

Por outro lado, os fundos patrocinados por empresas privadas representam a maior parte do quantitativo de entidades (60%, correspondente a 147 fundos) e dos participantes ativos (59%, correspondente a cerca de 1 milhão e meio de indivíduos).

Tabela 57. Brasil: Participação de cada tipo de patrocínio (2022)

	Entidades		Investimentos (R\$ milhões)		Participantes ativos		Assistidos	
Instituidor	15	6%	11.400	1%	310.746	12%	18.647	2%
Privado	147	60%	397.523	37%	1.558.992	59%	322.882	38%
Público	83	34%	679.008	62%	779.527	29%	506.092	60%
TOTAL	245	100%	1.087.931	100%	2.649.265	100%	847.621	100%

Fonte: Consolidado Estatístico da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP) - mai. 2022.

Em termos de evolução no tempo, vale destacar a perda de participação relativa dos investimentos dos fundos patrocinados por empresas públicas entre 2010 e 2022 (de 66% para 62% do setor) assim como para o aumento da porção dos assistidos (de 57% para 60% do setor). Tal cenário compõe outra evidência do maior grau de maturidade dos fundos patrocinados por empresas públicas, ao qual se soma a menor maturidade explícita pelo crescimento significativo da porção de participantes ativos dos fundos instituídos (de 4% em 2010 para 12% em 2022) em função de sua regulamentação bem mais recente. Embora este tipo de fundo represente apenas 1% dos investimentos do setor em 2022, seu potencial de expansão pode ser auferido pelo crescimento de cerca de R\$ 1 bilhão em 2010 para R\$ 11 bilhões em 2022.

4.2.2 - Topologia contemporânea dos fundos de pensão: proeminência do controle da metrópole carioca sobre os ativos do setor

Ao analisarmos os dados relativos à distribuição das sedes de fundos de pensão no território brasileiro, destacamos, em primeiro lugar, uma queda significativa tanto do número total de entidades, quanto do número de cidades-sedes destes agentes no país. Se o cenário do setor a partir destes parâmetros manteve uma regularidade entre os anos de 2000 e 2010, o quadro estipulado pelo total de 275 entidades distribuídas entre 51 cidades-sede em 2022 corresponde a uma redução de quase 1/4 do quantitativo total de agentes do setor em operação (caindo de 365 em 2010 para 275 em 2020) e de mais de 40% do número de municípios que detêm estas sedes em sua estrutura urbana (oscilando de 72 para 51 cidades-sede entre 2010 e 2020).

Tabela 58. Brasil: Evolução recente das cidades-sede de fundos de pensão (2010-2022)

Ano	Cidades-sede	Fundos de pensão
2010	72	365
2015	58	310
2022	51	275

Fonte: Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).

Em relação à variação do número total de instituições por região, vemos que a região Amazônia registra a maior perda na medida em que passa de quatro para apenas um fundo de pensão em sua área administrativa (correspondendo a uma perda de 75% das entidades). Em seguida, tanto a região Concentrada quanto a região Nordeste computam a perda de 26% dos fundos de pensão em seus territórios, embora em números absolutos isso represente uma redução maior para a primeira (passou de 297 sedes para 221, com a perda de 76 entidades) do que para a segunda (foi de 34 para 25 entidades, o que totaliza a perda de 9 sedes). Por fim, a região Centro-oeste é a menos impactada pela redução do número de entidades, visto que passou de um patamar de 30 instituições em 2010 para o de 28 em 2022, correspondendo a uma redução de 7% desses agentes (ou duas instituições).

Já quanto a diminuição do número de cidades-sede, a maior perda é identificada para a região concentrada, que passa de 55 para 37 cidades-sede entre 2010 e 2022 e, assim, representa 86% da redução total de 21 cidades-sede de fundos de pensão neste período.

Entre os municípios da região Concentrada que deixaram de ter fundos de pensão em seus tecidos urbanos, não constam capitais estaduais embora haja municípios que componham as regiões metropolitanas de São Paulo (Cotia, Diadema, Mogi das Cruzes e Taboão da Serra), de Vitória (Serra), de Belo Horizonte (Contagem), de Curitiba (Campo Largo) e de Porto Alegre (Canoas). Além desta categoria, constam também cidades médias com vida de relações dinâmica e significativo desenvolvimento de atividades de comércio e serviço que conferem certo grau de polarização em relação a municípios do entorno; é o caso, por exemplo, de Jundiaí, Santos e Sorocaba (no estado de São Paulo) e de Blumenau em Santa Catarina.

Fora da região Concentrada, a redução do número de cidades-sede de fundos de pensão atingiu especificamente capitais estaduais: uma no estado do Mato Grosso do Sul (Campo Grande) e duas na região Amazônia (Manaus, estado do Amazonas, e Porto Velho, estado de Rondônia).

Ainda que tais transformações expressas pela redução do número de entidades e cidades-sede indiquem um menor dinamismo do setor dos fundos de pensão em um período cuja política macroeconômica e o aparato político-institucional não proveram condições e incentivos para um protagonismo destes agentes enquanto promotores do desenvolvimento por meio do financiamento de longo prazo, tais dados podem também sinalizar uma consolidação do fim das atividades de fundos que se arrastavam por algum tempo sob intervenção ou liquidação.

De qualquer forma, tal movimento de redução do quantitativo de entidades com reflexo sobre a diminuição também de cidades-sede reverberou nos dados relativos à seletividade da lógica locacional que rege a distribuição das sedes dos fundos de pensão no território.

Conforme temos debatido, os fundos de pensão são, em linhas gerais, constituídos a partir de articulação com empresas patrocinadoras modernas e já consolidadas. Tais empresas apresentam uma tendência a estabelecer sedes em centros de gestão do território onde o meio construído é intensivo em técnica, ciência e informação, além de oferecer as “amenidades urbanas” necessárias ao desenvolvimento destas atividades (CORDEIRO, 1993). Estas características dos centros de gestão do território favorecem o acesso a informações instáveis e complexas para tomada de decisão sobre elevados montantes de capital por meio do contato face a face. Ao se formarem como previdência complementar privada do quadro de funcionários que compõe tais empresas, os fundos de pensão tendem a estabelecer sede administrativa em conformidade com a localização da sede da empresa patrocinadora.

É assim que as externalidades geradas pela densidade de serviços corporativos avançados em complexos corporativos metropolitanos (ou *advanced producer services*) tendem a concentrar espacialmente tanto as sedes das empresas de grande porte quanto dos fundos de pensão correspondentes, assim como de uma série de outros agentes especializados (escritórios de advocacia, empresas de contabilidade, auditorias, consultorias técnicas e financeiras, entre outros) que atuam em complementariedade para

exercerem funções de comando e controle do território por meio de solidariedades organizacionais e verticalidades.

Neste sentido, mesmo que tenha se reduzido (de 23 em 2010 para 20 em 2022) o número de cidades-sede caracterizadas como metrópoles que também atuam como capitais administrativas das unidades federativas, destacamos que estas em conjunto representam menos da metade do número total de cidades-sede (23 de 51) e ainda assim concentram espacialmente 83% do total de 275 sedes de fundos de pensão no país.

Tabela 59. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (2022)

Municípios – Estados	EFPP
São Paulo – SP	74
Rio de Janeiro – RJ	44
Curitiba (PR) e Porto Alegre (RS)	14
Belo Horizonte (MG) e Florianópolis (SC)	13
São Bernardo do Campo – SP	7
Guarulhos, Barueri e Campinas (SP), Vitória (ES)	3
Mauá, São José dos Campos e Sumaré (SP) e Caxias do Sul (RS)	2
Alfenas, Araxá e Viçosa (MG), Serra (ES), Gaspar, Jaraguá do Sul e Tubarão (SC), Americana, Bragança Paulista, Cubatão, Jaguariuna, Monte Mor, Osasco, Piracicaba, São Caetano do Sul, São José dos Pinhais, Valinhos (SP), Londrina (PR), Niteroi (RJ), Carlos Barbosa, Gravataí e São Leopoldo (RS)	1
REGIÃO CONCENTRADA	221
Fortaleza – CE	6
Salvador – BA	5
Recife – PE	4
Aracaju (SE), Maceió (AL) e São Luís (MA)	2
Natal (RN), João Pessoa (PA), Teresina (PI), Itabuna (BA)	1
REGIÃO NORDESTE	25
Brasília – DF	23
Goiania – GO	4
Cuiabá (MT)	1
REGIÃO CENTRO-OESTE	28
Belém - PA	1
REGIÃO AMAZÔNIA	1
TOTAL	275

Fonte: Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).

Portanto, das 27 capitais administrativas 20 apresentam sede de ao menos um fundo de investimento em seus limites municipais. Na medida em que Campo Grande

(MS), Manaus (AM) e Porto Velho (RO) deixam de compor esta lista em relação à de 2010, somam-se à Rio Branco (AC), Macapá (AP), Boa Vista (RR), Palmas (TO) para completar as sete capitais sem sedes de entidades privadas de previdência fechada. Este dado indica que o critério locacional seletivo destes agentes não se refere apenas aos atributos metropolitanos que podem ser encontrados em capitais administrativas de unidades federativas, mas que esta classificação comporta ainda importantes assimetrias derivadas das especificidades assumidas por cada metrópole na divisão territorial do trabalho.

Conforme observado desde a topologia verificada para o ano de 2000, São Paulo segue em 2022 com função primaz²³⁹ quanto ao critério de distribuição das sedes de fundos de pensão no território. Porém, o grau dessa concentração espacial parece ter atingido seu ápice em 2000 já que desde então há registros de decréscimo da participação relativa da metrópole paulistana na distribuição das entidades fechadas de previdência privada: de 32% em 2000 para 29% em 2010 e agora com 27% em 2022. De qualquer forma, São Paulo detém para este último ano de análise 74 das 275 instituições em atividade segundo dados fornecidos pelo CadPrevic.

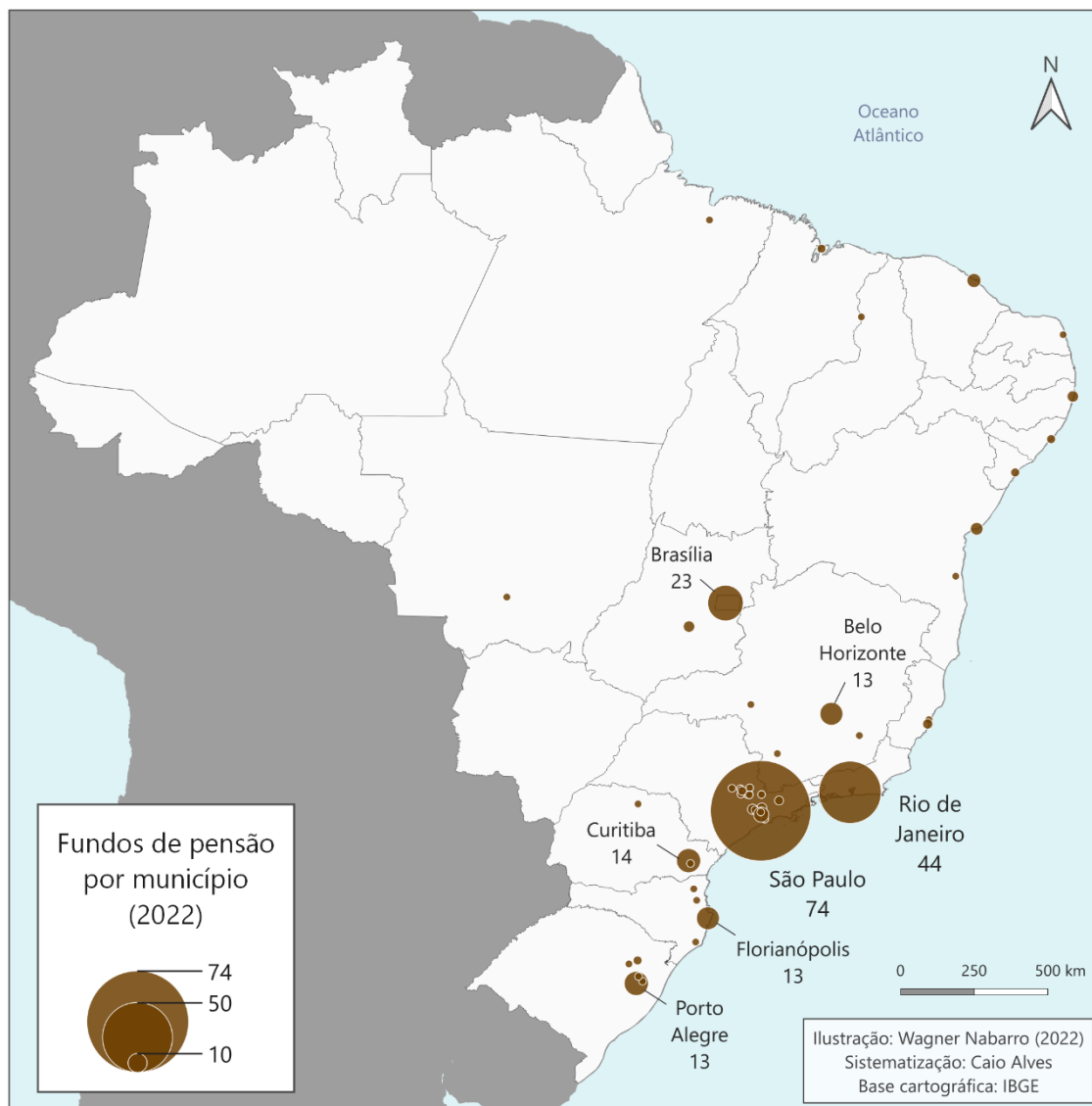
Tal proeminência na hierarquia urbana se explica fundamentalmente pela especialização deste centro financeiro como lócus prioritário da ação de instituições privadas nacionais e internacionais na divisão territorial do trabalho nacional. Isso porque o protagonismo da participação relativa de São Paulo no setor dos fundos de pensão é alavancado especificamente pela aglomeração de entidades patrocinados por empresas privadas: 37% do total em operação no país têm sede ali (correspondendo à 63 de 169 entidades). De forma complementar, destacamos que São Paulo detém também uma concentração elevada de fundos instituídos cuja ação no território é mais recente: dos 20 em atividade, 7 fixaram sede na capital paulista (35% do total).

Se além de considerarmos o município de São Paulo levarmos em conta as contiguidades que conformam a ampla mancha urbana de sua área metropolitana (enquanto uma unidade ao mesmo tempo espraiada e integrada por conurbações), temos que a Região Metropolitana de São Paulo possui 33% do total de sedes de fundos de

²³⁹ O conceito de “primazia urbana” foi operacionalizado sistematicamente por Mark Jefferson em 1939 para caracterizar a o destaque representado por uma específica cidade em relação as outras da mesma rede urbana, com base no tamanho e na importância das atividades ali desenvolvidas. Recentemente, Milton Santos retoma o conceito de “primazia” para explicar o papel de São Paulo como uma “cidade informacional”, e que sua importância na rede urbana nacional deriva tanto desta “densidade informacional” quanto de seu “papel de centro financeiro” (SANTOS [1994] 2009).

pensão em operação em 2022. Juntos, São Paulo (74), São Bernardo (7), Guarulhos (3), Barueri (3), Mauá (2), Osasco (1) e São Caetano (1) totalizam 91 das 275 entidades. Assim como verificado na análise exclusiva da metrópole de São Paulo, também para o caso de sua região metropolitana constata-se uma perda da participação relativa em relação ao ano de 2010: de 37% para 33%. Embora tal diminuição não altere a condição primaz de São Paulo e sua região metropolitana, sinaliza certo aumento da participação relativa de outras metrópoles nacionais.

Mapa 13. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão (2022)



Fonte: Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).

É este o caso, por exemplo, do Rio de Janeiro e de Brasília. Enquanto São Paulo se notabiliza pela concentração espacial de fundos de pensão com patrocínio de empresas

privadas, Rio de Janeiro e Brasília se projetam nacionalmente neste setor a partir da aglomeração de fundos de pensão patrocinados por empresas públicas federais.

A capital carioca concentrava 15% dos fundos de pensão do país em 2010 e passou a representar 16% dessas entidades em 2022, o que corresponde à 44 do total de 275 em operação. Neste caso, a consideração da região metropolitana implica no acréscimo de apenas um fundo sediado em Niterói, de modo que a participação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro não chega a se alterar em relação à da capital e mantém-se em 16%.

De acordo com a especialização assumida pela metrópole carioca na hierarquia da rede urbana nacional, ressalta-se a importância de empresas estatais estratégicas criadas ainda quando a cidade era a capital federativa do país e que mantém certa inércia dinâmica sobre a configuração territorial do país. Como consequência, no campo das finanças o Rio de Janeiro se notabiliza pela concentração de sedes de instituições financeiras públicas e na esfera dos fundos de pensão, por aqueles patrocinados por empresas públicas federais: 16 do total de 36 entidades (o que equivale a 44%). Como no Brasil os fundos de pensão patrocinados por empresas públicas têm grande destaque quanto ao controle de ativos do setor, esta especialização na divisão do trabalho financeiro garante à metrópole carioca uma condição primacial pelo critério de investimentos (conforme veremos adiante), embora mantenha-se atrás de São Paulo sob o critério do quantitativo total do setor.

Brasília, por sua vez, registra um crescimento um pouco maior de sua participação relativa do que aquela vista para o Rio de Janeiro entre os anos de 2010 e 2022: de 6,6% para 8,4% (correspondente a um total de 23 fundos de pensão). Diante da especialização político-administrativa atribuída à Brasília a partir da transferência da capital do país do Rio de Janeiro para lá, suas funções na hierarquia da rede urbana nacional derivam em grande medida da centralização do comando político emanado a partir dos poderes da República e por entidades regulatórias ali sediadas. Para o caso da divisão do trabalho financeiro entre as metrópoles, Brasília assume também papel importante vinculado à órgãos normativos e instituições bancárias e financeiras que operacionalizam políticas públicas de investimento vinculadas à gestão estatal. Também vinculado à dimensão política dos fundos instituídos por associações representativas e entidades de classe, essa

metrópole também tem um grau de concentração deste tipo de entidade em sua estrutura urbana: 15% do total no país.

Juntas, essas três metrópoles com especializações distintas e complementares na divisão do trabalho financeiro do país representam mais de 57% da quantidade de fundos em atuação no país em 2022. Embora essa marca indique uma concentração espacial significativa – dado que apenas três das 51 cidades-sede detêm mais da metade das entidades em atuação no país –, este grau é inferior a registrados anteriormente. Em 2010, apenas as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro alcançavam 53%, enquanto em 2022 representam 49%. Portanto, o quadro geral de redução do número das sedes dos fundos de pensão no país parece estar acompanhado por uma distribuição espacial ligeiramente menos assimétrica do setor.

Considerando todo o setor dos fundos de pensão composto por 275 entidades em 2022, classificamos uma hierarquia da rede urbana baseada na topologia dessas entidades no território a partir de seis classes. As três primeiras classes são ocupadas pelos três principais centros de gestão do território com base na distribuição dos fundos de pensão: a) a primazia mantém-se sob a metrópole de São Paulo, representada por sua região metropolitana com 33% das entidades; b) um segundo nível é composto pela Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com 16% dos fundos no país; e c) um terceiro nível passa a ser ocupado de maneira isolada por Brasília, com 8,4% dos agentes aqui analisados.

Em seguida, temos um quarto nível composto por municípios que concentram aproximadamente 5% dos fundos de pensão em seus tecidos urbanos. Neste enquadramento estão presentes quatro capitais da região Concentrada do país: Curitiba (14), Porto Alegre (14)²⁴⁰, Belo Horizonte (13) e Florianópolis (13). Desses quatro municípios, todos detêm participação significativa no campo dos fundos patrocinados por empresas públicas estaduais: enquanto Curitiba representa 8,5% do total deste tipo de fundo (equivalente a 4 instituições), Belo Horizonte e Florianópolis correspondem à 10,6% (correspondente à 5 entidades) e Porto Alegre a cerca de 15% (ou 7 fundos). Por fim, Curitiba e Florianópolis registram também a participação de, respectivamente, 10% e 15% dos fundos instituídos no país em 2022.

²⁴⁰ Quando considerada a Região Metropolitana de Porto Alegre, são contabilizados 16 fundos no total distribuídos entre Porto Alegre (14), Gravataí (1) e São Leopoldo (1).

Um quinto nível de cidades baseado na distribuição das sedes dos fundos de pensão é composto por municípios com participação entre cerca de 1% e aproximadamente 2% do total em atividade no país em 2022. Além daqueles municípios que compõem regiões metropolitanas de capitais estaduais e foram assim incorporados na contagem destas áreas metropolitanas, este patamar é também preenchido por oito capitais estaduais e três centros de comando regionais. Das capitais, seis estão na região Nordeste, uma na região Centro-oeste e uma na região Concentrada: Fortaleza (6), Salvador (5), Recife (4), Goiânia (4), Aracaju (2), Maceio (2), São Luís (2), e Vitória (3)²⁴¹. Já sobre as metrópoles regionais, as três estão na região Concentrada: Campinas, (3), Caxias do Sul (2) e São José dos Campos (2).

Enfim, o último nível da hierarquia urbana quando levamos em conta a distribuição das sedes dos fundos de pensão é constituído por municípios com apenas uma entidade em sua área administrativa. Neste campo destacam-se três capitais da região Nordeste (Natal, João Pessoa, Teresina), uma na região Centro-Oeste e uma na região Amazônia (Belém). Além destas, constam 16 municípios da região Concentrada (oito no estado de São Paulo, três em Minas Gerais, três em Santa Catarina, um no Rio Grande do Sul e um no Paraná) e um na região Nordeste (Itabuna na Bahia).

Além da análise dos fundos de pensão na rede urbana, corroboramos a alegação de Botts e Patterson (1987, p. 425) de que “é imperativo que seu papel no crescimento e declínio econômico inter-regional em várias escalas geográficas seja mais bem investigado e compreendido”²⁴². Assim, partimos para um panorama da distribuição dos fundos de pensão na escala regional do país.

Com todas as alterações verificadas sobretudo na evolução da participação das metrópoles e capitais quanto à presença de sedes de fundos de pensão ao longo dos últimos anos, é interessante verificar que de uma escala maior ajustada para a análise regional pouca mudança se verificou desde o ano de 2000 para a atualidade – embora seja possível identificar instabilidades ao longo de todo o período que contempla a atuação institucionalizada destes fundos.

²⁴¹ Os três fundos de pensão em Vitória se somam à entidade sediada em Serra (ES) na contabilidade da Região Metropolitana de Vitória.

²⁴² “it is imperative that their role in interregional economic growth and decline at various geographical scales be more fully investigated and understood” (BOTTS; PATTERSON, 1987, 425).

Desde a regulamentação do setor dos fundos de pensão no Brasil ao final da década de 1970, a virada do século XX para o século XXI registrou o maior grau de concentração regional destas entidades no território brasileiro. A região Concentrada saiu do patamar de cerca de 76% nos anos iniciais de constituição formal da previdência privada para 82% em 2000, a partir de quando verificou uma redução de 1% por década até chegar em 80% em 2022.

Tabela 60. Brasil: Evolução da topologia dos fundos de pensão por região, em % (1977-2022)

Região	Ano					
	1976	1977	1985	2000	2010	2022
Concentrada	75	76	75	82	81	80
Nordeste	25	17	13	9	9	9
Centro-Oeste		7	10	8	8	10
Amazônia			3	1	1	1

Fonte: Cadastro de Entidades e Planos (CadPrevic) da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC).

Já a região Nordeste viu sua participação relativa declinar com certa linearidade ao longo dos anos, passando de 17% em 1977 para 13% em 1985 e 9% em 2000 – marca que se manteve igual para 2010 e 2022. Como provável contrapeso da perda de participação relativa da região Concentrada, possivelmente representada por uma redução da intensidade da condição primacial de São Paulo, a região Centro-Oeste registrou uma oscilação marcada por um período inicial de crescimento (de 7% para 10% entre 1977 e 1985), intermediado por um recuo em 2000 (8%) acompanhado de uma nova recuperação em 2022 (10% novamente) – provavelmente impulsionada pelo destaque de Brasília.

A partir destes dados, pode-se corroborar por meio da topologia dos fundos de pensão a particularidade com que este setor se constitui no território brasileiro. Embora seja um tipo de investidor institucional que junto às companhias de seguro e aos fundos de investimento compõe o conjunto de agentes hegemônicos da financeirização contemporânea (também chamados de “investidores institucionais”), a importância predominante dos fundos de pensão patrocinados por empresas públicas na formação socioespacial brasileira impõe particularidades sobre as entidades fechadas de previdência privada em relação à outros tipos de finanças corporativas (como as já mencionadas companhias seguradoras, os fundos mútuos ou ainda os bancos de investimento).

Para o caso da análise regional em questão, há, por um lado, uma consonância entre a distribuição das finanças corporativas como um todo e a topologia dos fundos de pensão quando na década de 1980 o setor assume sua feição territorial mais regionalizada expressa por um menor peso da região Concentrada na série histórica. Por outro lado, a maior intensidade da concentração espacial das sedes dos serviços financeiros alcançada nos anos 2000 como resultado da implementação de políticas de liberalização, desregulação e privatizações dá sinais de não sustentação para o caso específico dos fundos de pensão nas décadas seguintes.

Ainda que diante do primado da urbanização corporativa do território as redes urbanas engendradas pela centralização da tomada de decisão em pontos específicos do território implique em uma excessiva centralização das funções de comando e controle do território na metrópole informacional de São Paulo, há indicação de rearranjos em que, por exemplo, Brasília tem um crescimento concomitante à perda relativa de importância da metrópole paulistana.

A análise do controle dos investimentos dos fundos de pensão é outra clivagem por meio da qual a dimensão geográfica da atuação do setor de fundos de pensão no território brasileiro revela suas particularidades inerentes quando em relação aos outros serviços financeiros corporativos.

Apenas pelo detalhamento das dez maiores entidades do setor em 2022, vemos uma concentração de quase 60% dos ativos sob controle destes fundos de grande porte enquanto os outros cerca de 40% dos recursos se distribuem entre 265 entidades.

Tal acentuada assimetria é regida pelo peso que os fundos de pensão patrocinados por empresas públicas têm no território brasileiro: as cinco primeiras entidades deste tipo em termos de concentração de ativos reúnem 46% dos investimentos de quase todo o setor composto por quase 300 instituições. Em ordem decrescente de importância de ativos, trata-se do Previ (detém 23% do total de ativos, estimado em R\$ 253 bilhões), do Petros (10%, cerca de R\$ 100 bilhões), Funcef (9%, aproximadamente R\$ 93 bilhões), Forluz (2%, equivalente a R\$ 19 bilhões) e Real Grandeza (2%, correspondente à mais de R\$ 18 bilhões).

Tabela 61. Brasil: Maiores fundos de pensão em 2022

EFPC	Ativo (R\$ mil)	Principal patrocínio	Matriz
Previ	253.552.397	Banco do Brasil	Rio de Janeiro
Petros	108.105.156	Petrobrás	Rio de Janeiro
Funcef	92.611.448	Caixa Econômica Federal	Brasília
Vivest	36.367.351	CESP, CPFL, Eletropaulo	São Paulo
Banesprev	30.259.076	Santander	São Paulo
Itau Unibanco	30.215.073	Itau	São Paulo
Valia	28.096.900	Vale	Rio de Janeiro
Sistel	22.175.439	Telebras, Telefonica, Oi, Tim	Brasília
Forluz	18.929.760	Cemig	Belo Horizonte
Real Grandeza	18.251.379	Eletrobras/Furnas	Rio de Janeiro
Sub-total (10 maiores)	638.563.979		
Demais fundos (265)	449.367.349		
Total (275)	1.087.931.328		

Fonte: Consolidados Estatístico da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP): Dez. 2010.

Sob um enfoque ajustado para a geografia das finanças, destacamos que a preponderância dos fundos de patrocínio público sobre os de patrocínio privado representa em termos espaciais a primazia da metrópole do Rio de Janeiro, em vez de São Paulo, como ponto de origem da tomada de decisões sobre investimentos (representado pela sede do Conselho de Administração das entidades). Dos cinco maiores fundos patrocinados por empresas públicas em termos de ativos em 2022, três têm sede no Rio de Janeiro (Previ, Petros e Real Grandeza), de onde emitem as primeiras deliberações sobre as proporções pelas quais serão distribuídos 35% dos recursos de todo o setor como um todo (ou cerca de R\$ 380 bilhões) entre os diferentes segmentos de investimentos. Dos outros dois, um fixou sede em Brasília (Funcef) e outro em Belo Horizonte (Forluz).

Para se mensurar a discrepância representada pela centralidade dos fundos de pensão patrocinados por empresas públicas no que se refere ao controle de ativos, verificamos que enquanto as cinco maiores entidades deste tipo congregam 46% dos investimentos do setor como um todo, as principais cinco entidades patrocinadas por empresas privadas em termos de investimentos alcançam 14% do total. São elas: Vivest, Banesprev, Itau Unibanco, Valia (todas com cerca de 3% dos ativos do setor cada uma, variando entre R\$ 36 bilhões e R\$ 28 bilhões) e Sistel (2%, equivalente a cerca de R\$ 22

bilhões). Novamente em um olhar ajustado à geografia das finanças, vemos que neste caso dos fundos patrocinados por empresas privadas se repõe a primazia da metrópole de São Paulo como traço comum com a topologia de outros serviços financeiros privados no país. Entre as cinco maiores entidades com este critério, três situam-se em São Paulo (Vivest, Banesprev e Itau Unibanco) e em conjunto acumulam cerca de R\$ 97 bilhões (correspondente a aproximadamente 9% do total dos ativos dos fundos de pensão como um todo). As outras duas sedes estão localizadas no Rio de Janeiro (Valia) e Brasília (Sistel).

Conforme temos destacado, a particularidade do setor dos fundos de pensão no Brasil contar com o protagonismo daqueles patrocinados por empresas públicas implica também em especificidades sobre a distribuição das entidades fechadas de previdência privada no território, principalmente quando comparamos com as finanças corporativas como um todo. Se é verdade que quando considerada a simples distribuição das sedes dos fundos São Paulo detém a primazia – como também ocorre em setores como o de bancos de investimento²⁴³ (ALVES, 2018) –, quando analisamos a participação de cada metrópole quanto aos ativos correspondentes aos fundos o cenário se inverte e o Rio de Janeiro passa a ter primazia.

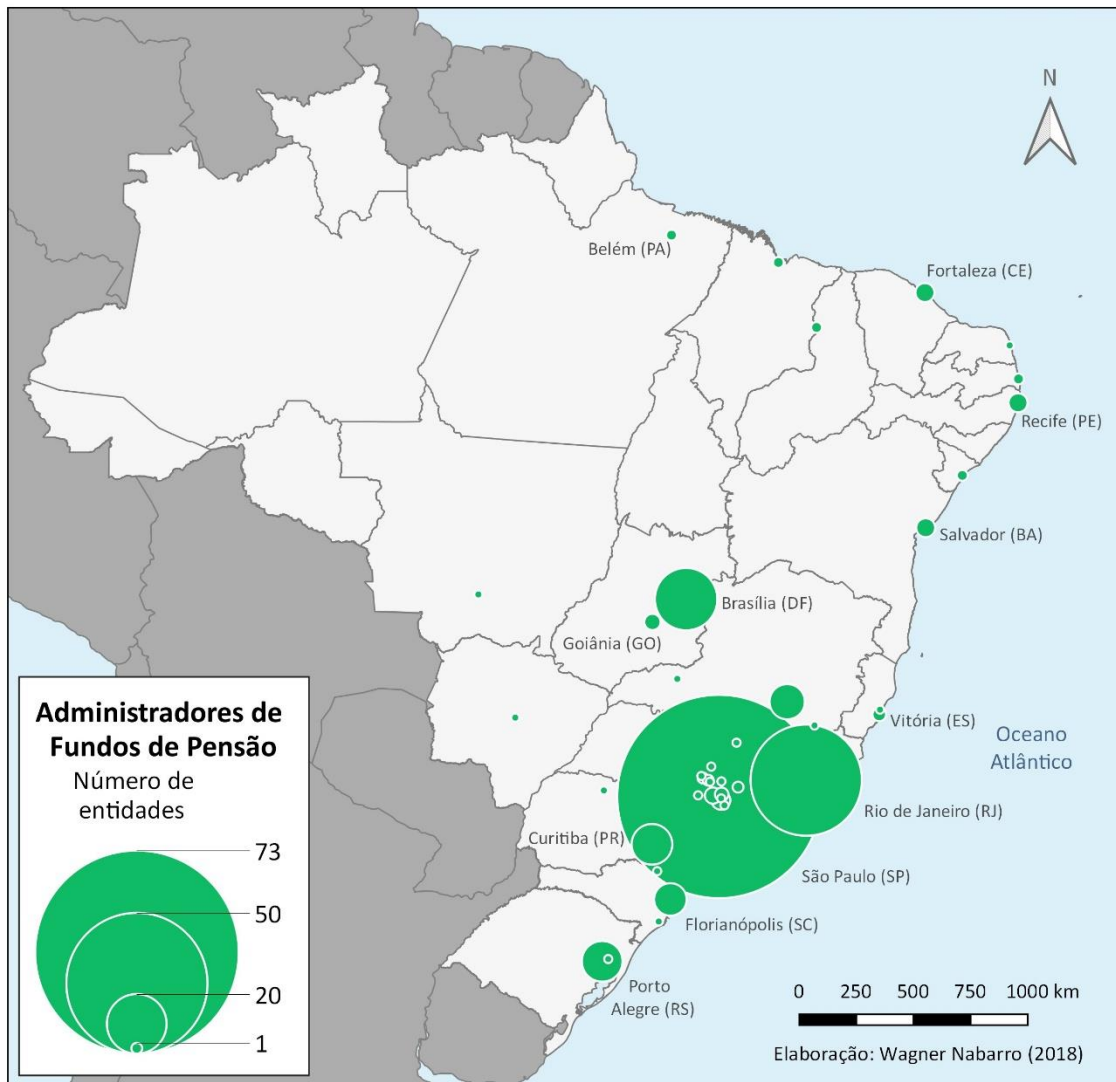
Por um lado, São Paulo tem destaque quanto à localização do maior número de sedes do setor, impulsionada pela fixação de entidades com patrocínio privado importantes em quantidade, mas relativamente menos significativas em volume de ativos. Tal destaque da metrópole de São Paulo parece ter por base o processo segundo o qual

à medida que as empresas nacionais ou estrangeiras expandem suas topologias no território, passam a depender ainda mais de São Paulo, mostrando o robustecimento do circuito superior que ali se hospeda e que, em virtude das atuais possibilidades técnicas e organizacionais, renova sua capacidade de macro-organizar o território nacional²⁴⁴ (SILVEIRA, 2016b, p. 239).

²⁴³ “Se na escala da rede urbana é possível estabelecer uma associação rigorosa entre a topologia dos bancos de investimento e os centros de gestão do território – dadas as funções que cumprem esses fixos geográficos – [...] há também uma importante aglomeração dinâmica desses serviços do setor quaternário na dimensão da estrutura urbana da metrópole informacional de São Paulo. Dependendo da sinergia entre diferentes agentes hegemônicos para tomar decisões com base em informações complexas (que envolvem alto risco e instabilidade), o contato face a face permanece como *modus operandi* central para a criação, concepção e emanção de ordens com alto teor de ciência, tecnologia e informação” (ALVES, 2018).

²⁴⁴ “A medida que las empresas nacionales o extranjeras expanden sus topologías en el territorio pasan a depender aún más de São Paulo, mostrando el robustecimiento del circuito superior que allí se hospeda y

Mapa 14. Brasil: Distribuição dos fundos de pensão, por sede (2015)



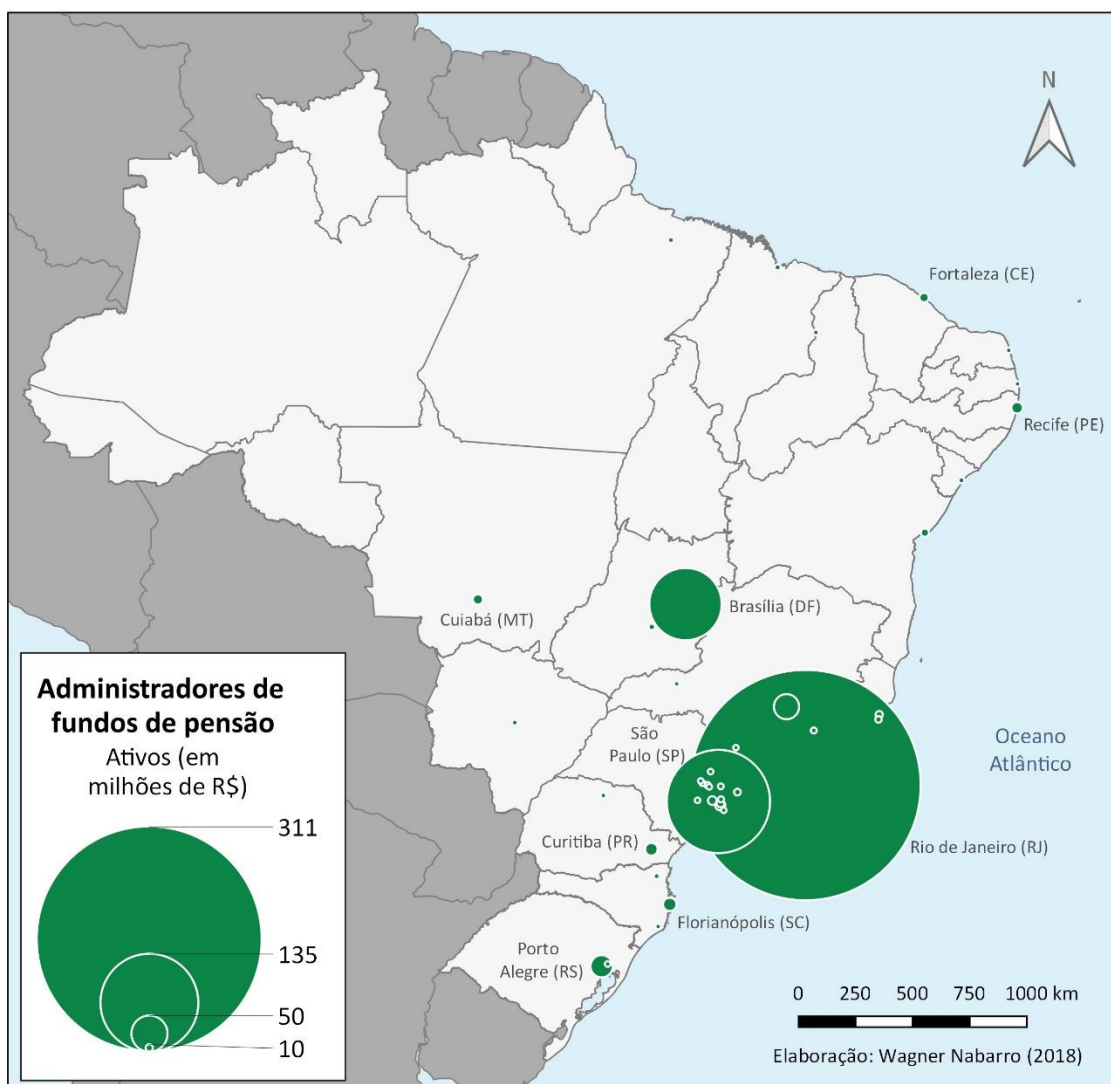
Fonte: Consolidado Estatístico da ABRAPP de dezembro de 2015 e sítios eletrônicos dos fundos de pensão

Por outro lado, embora concentre menos fundos de pensões em sua estrutura urbana, o Rio de Janeiro se destaca por abrigar entidades com maiores índices de concentração de ativos devido à ação estratégica das empresas públicas patrocinadoras dos fundos na economia nacional em uma perspectiva histórica. Tal concentração de capitais do setor se relaciona com a particularidade de sua topologia expressa pelo destaque do Rio de Janeiro na medida em que “ao aumentar o tamanho das firmas e sua

que, en virtud de las actuales posibilidades técnicas y organizacionales, renueva su capacidad de macro-organizar el territorio nacional” (SILVEIRA, 2016b, p. 239).

capacidade de macro-organizar o território, se incrementa também a centralidade exercida pela metrópole”²⁴⁵ (SILVEIRA, 2016a, p. 41).

Mapa 15. Brasil: Distribuição dos administradores de fundos de pensão, por ativos (2015)



Fonte: Consolidado Estatístico da ABRAPP de dezembro de 2015 e sítios eletrônicos dos fundos de pensão

No comparativo realizado para o ano de 2015, vemos como a representação cartográfica espelhada da distribuição dos fundos de pensão pelo critério de presença de sedes e pelo critério de controle de ativos explicita a inversão da primazia de São Paulo pela do Rio de Janeiro.

A primazia de São Paulo em relação ao *número de administradores* de fundos de pensão que apresenta em seu tecido urbano se inverte entre São Paulo e Rio de Janeiro

²⁴⁵ “Al aumentar el tamaño de las firmas y su capacidad de macro-organizar el territorio, se incrementa también la centralidad ejercida por la metrópoli” (SILVEIRA, 2016a, p. 41).

quando se leva em conta a participação na origem dos *investimentos* realizados pelos agentes aqui analisados. Quanto às duas variáveis (número e investimentos realizados), constata-se o destaque equilibrado de Brasília enquanto terceira cidade mais importante. Por fim, a partir dessa relação, explicita-se um peso mais significativo de um número menor de cidades quando se trata dos investimentos do que quando se refere à distribuição numérica das sedes; o que parece significar que, apesar do grande número de administradores de fundos de pensão disperso (por um também relativamente elevado número de cidades), a ação mais massiva do setor se dá majoritariamente pelas principais centralidades da rede urbana brasileira.

Estes mesmos perfis podem ser verificados quando observados os dados locais relativos aos gestores dos fundos de pensão.

4.2.3 - Divisão social do trabalho financeiro: topologia dos gestores de fundos de pensão

Conforme visto pela análise da carteira dos fundos de pensão ao longo das últimas décadas, o crescimento dos investimentos em fundos de investimento – em detrimento das aplicações diretas em títulos de dívida pública ou ações de empresas, por exemplo –, revela um processo de terceirização da gestão dos fundos de pensão para agentes especializados externos, como *asset managements* e bancos de investimento. Em termos de número de entidades, a maior parte do setor é composto por pequenos e médios fundos de pensão sem a possibilidade de gerir por conta própria seus recursos.

Dessa forma, seu Conselho de Administração funciona como instância que indica diretrizes gerais de retorno e rentabilidade a serem cumpridas por gestores especializados para satisfazer as metas atuárias traçadas a partir das características demográficas de seus participantes. Cabe, assim, à gestão externa ponderar o risco sobre a rentabilidade somado à demanda por liquidez referente à projeção de aposentadoria dos participantes do fundo para distribuir os recursos de cada fundo entre classes de ativos que correspondam às particularidades de cada entidade. Em um cenário geral de taxas de juros elevadas, a tendência é que a gestão terceirizada tenha inclinação a destinar a maior parte dos recursos para ativos de renda fixa.

Porém, como já destacado, é comum que os fundos de pensão de grande porte consigam ter estrutura e equipe técnica para manter ao menos parte da gestão de seus investimentos realizada internamente. Esta gestão interna tende a se diferenciar da externa por corresponder a um perfil mais ousado que compreenda ativos de renda variável e

investimentos estruturados (investimentos alternativos) devido à maior consideração às especificidades da entidade, ao maior montante de recursos a serem administrativos e de maior acesso a canais de diálogo com agentes que protagonizam a formatação destes ativos.

De toda maneira, reforçamos que tais gestores cumprem função importante na divisão do trabalho que viabiliza a ação dos fundos de pensão no território, na medida em que contribuem para a tomada de decisão sobre investimentos – seja a partir da externalização dessas funções por parte dos administradores, seja realizando a gestão de investimentos internamente, ao acumular as tarefas de administração e gestão.

Ou seja, os gestores de fundos de pensão aqui analisados podem tanto ser relativos a entidades autônomas de fundos específicos (inclusive prestando serviços para vários deles ao mesmo tempo), quanto ser estruturados para realizar a gestão interna específica de um fundo do qual já exerce também a função de administrador via Conselho. Além disso, sublinhamos que o patrimônio aqui descrito não se refere aos patrimônios totais de cada gestor, já que esta variável é composta pela participação destes agentes em diversos outros nichos, como por exemplo, “seguradora”, “entidade aberta de previdência complementar”, “*corporate*”, “*middle market*”, entre outros. Analisaremos aqui apenas a parte relativa, especificamente, à gestão de fundos de pensão de empresas públicas e privadas.

A descrição inicial da topologia dos gestores de fundos de pensão no território brasileiro será realizada a partir da distinção entre os dados relativos aos agentes que operam com fundos de pensão de empresas públicas, em um primeiro momento, e, em um segundo momento, dos que contribuem para a tomada de decisão sobre investimentos de fundos de pensão de empresas privadas.

Quanto aos gestores dos fundos de pensão de empresas públicas, os dados obtidos junto ao sítio eletrônico da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA), relativos ao ano de 2018, tratam de um universo total composto por 110 gestores que congregam R\$ 237,3 bilhões como patrimônio associado ao nicho do mercado de capitais que nos interessa mais detidamente (ou seja, a gestão de fundos de pensão de empresas públicas).

Se o setor dos fundos de pensão já se estrutura por meio de intensa concentração de capital (conforme já descrito), os gestores de fundos de pensão de empresas públicas se organizam por meio de uma manifestação ainda mais extrema desse fenômeno. Apenas o agente responsável pelo maior patrimônio do setor (ou seja, o equivalente a menos de 1% do número total dos gestores) detém um patrimônio correspondente à 46% do total analisado. Já os dez maiores gestores (equivalente à 9,1% do quantitativo total) agregam 88% do total e, enfim, os 30 maiores (correspondente à, apenas 27,3% do número total de gestores) correspondem à 97% do total do patrimônio de 110 agentes somados. Entre os dez maiores gestores, Rio de Janeiro e São Paulo concentram especialmente quatro sedes cada uma, ao passo que Brasília detém as outras duas.

Tabela 62. Brasil: Dez maiores gestores de fundos de pensão patrocinados por empresas públicas (2018)

Gestores	Patrimônio líquido (R\$ milhões)	Localização
1 BB DTVM S.A.	110.114,09	Rio de Janeiro - RJ
2 FUNCEF	37.488,66	Brasília - DF
3 REAL GRANDEZA	14.103,35	Rio de Janeiro - RJ
4 BRADESCO	12.895,82	São Paulo - SP
5 FAPES	8.648,84	Rio de Janeiro - RJ
6 CAIXA	8.241,30	São Paulo - SP
7 CERES FUND.SEG SOCIAL SERPROS	6.108,83	Brasília - DF
8 MULTIPATROCINADO	4.700,47	Rio de Janeiro - RJ
9 BTG PACTUAL	3.294,15	São Paulo - SP
10 J SAFRA ASSET MANAGEMENT	3.056,18	São Paulo - SP
Subtotal (10 primeiros - 9,1% do número total)	208.651,70 (88% do patrimônio total)	
Subtotal (30 primeiros - 27,3% do número total)	230.769,65 (97% do patrimônio total)	
TOTAL (110 gestores)	237.312,19	

Fonte: Ranking de Gestão da ANBIMA (abril/2018) e nos sites eletrônicos das entidades.

Quando analisamos a topologia geral dos gestores de fundos de pensão de empresas públicas no território brasileiro em 2018, vemos traços gerais da distribuição já descrita dos administradores de fundos de pensão, porém expressos também de forma mais intensa. Associado a uma maior concentração de capital do setor, temos também

uma mais destacada concentração espacial das sedes desses gestores, dado que apenas seis cidades possuem tais fixos geográfico.

Assim como no caso da participação das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro quanto à topologia dos *administradores* de fundos de pensão, a distribuição dos *gestores* de fundos de pensão de empresas públicas explicita uma primazia da primeira no que se refere ao *número* de sedes instaladas em seu tecido urbano, mas uma proeminência da segunda quando a variável destacada é o *patrimônio líquido* dos agentes presentes na estrutura urbana: enquanto São Paulo detém 54,5% do total de gestores que concentram 18,3% do total do patrimônio líquido, Rio de Janeiro representa 38,2% do total de gestores que comandam 62,1% de todo o patrimônio líquido do setor no país.

Além disso, Curitiba e Brasília possuem três sedes de gestores cada uma, mas, enquanto a primeira equivale à apenas 0,1% do total do patrimônio, Brasília corresponde à 18,4%, dado o peso dos agentes ali estabelecidos.

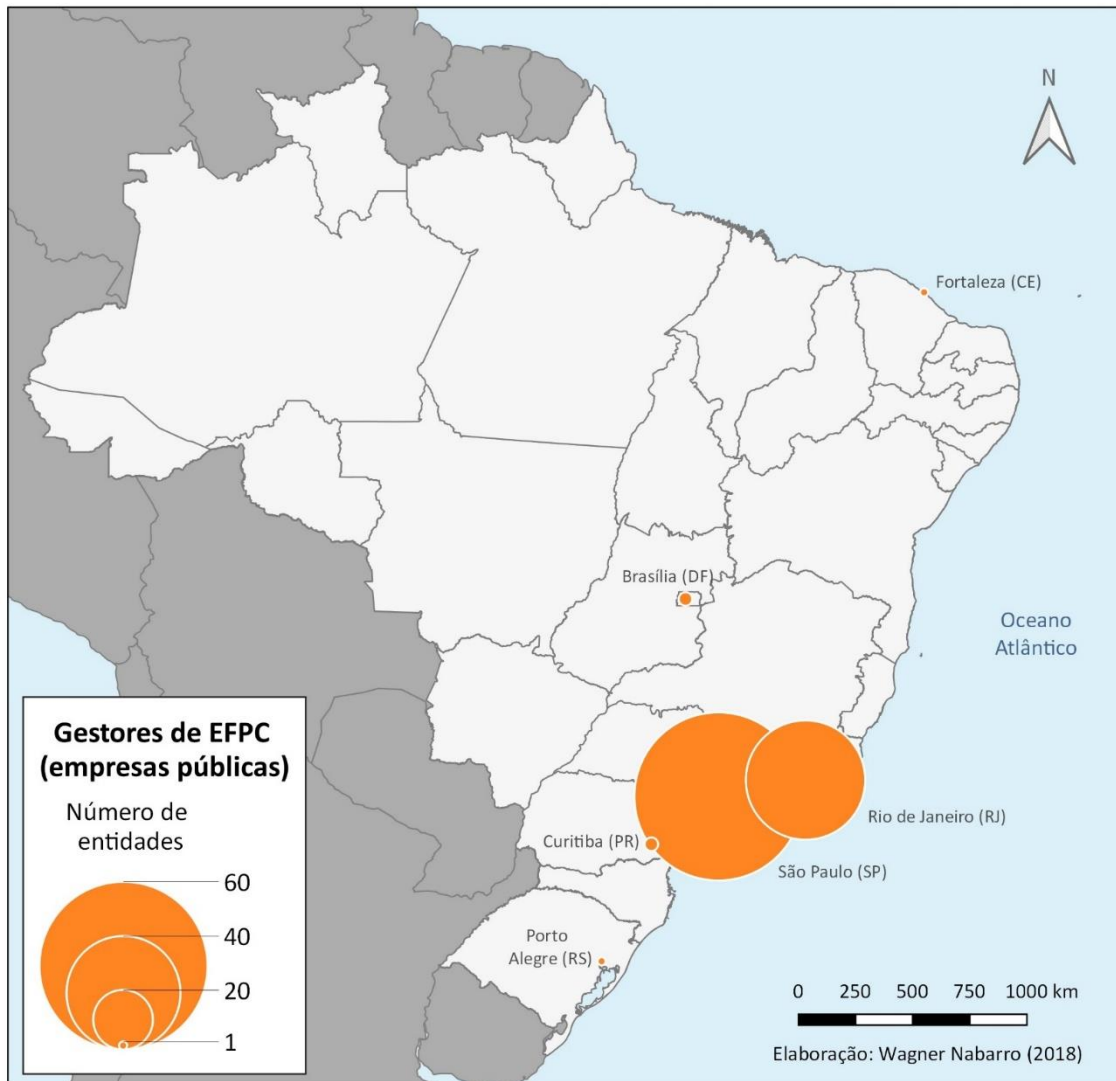
Na dimensão regional, não há gestores sediados na Região Amazônia e, enquanto a Região Centro-Oeste e Nordeste correspondem, respectivamente, à 2,7% da quantidade total de agentes e 18,4% do total do patrimônio do setor, e 0,9% dos agentes e 1,1% do patrimônio, a Região Concentrada apresenta evidente primazia ao concentrar espacialmente 96,4% das entidades e 80,5% do patrimônio dos gestores de fundos de pensão de empresas públicas.

Tabela 63. Brasil: Distribuição dos gestores de fundos de pensão patrocinados por empresas públicas (2018)

Cidade	Entidades		Patrimônio Líquido	
	No.	%	(R\$ milhões)	%
São Paulo	60	54,5%	43392,24	18,3%
Rio de Janeiro	42	38,2%	147381,80	62,1%
Curitiba	3	2,7%	195,48	0,1%
Porto Alegre	1	0,9%	29,71	0,0%
REGIÃO CONCENTRADA	106	96,4%	190999,24	80,5%
Brasília	3	2,7%	43604,42	18,4%
REGIÃO CENTRO-OESTE	3	2,7%	43604,42	18,4%
Fortaleza	1	0,9%	2708,54	1,1%
REGIÃO NORDESTE	1	0,9%	2708,54	1,1%
TOTAL	110	100%	237.312,19	100%

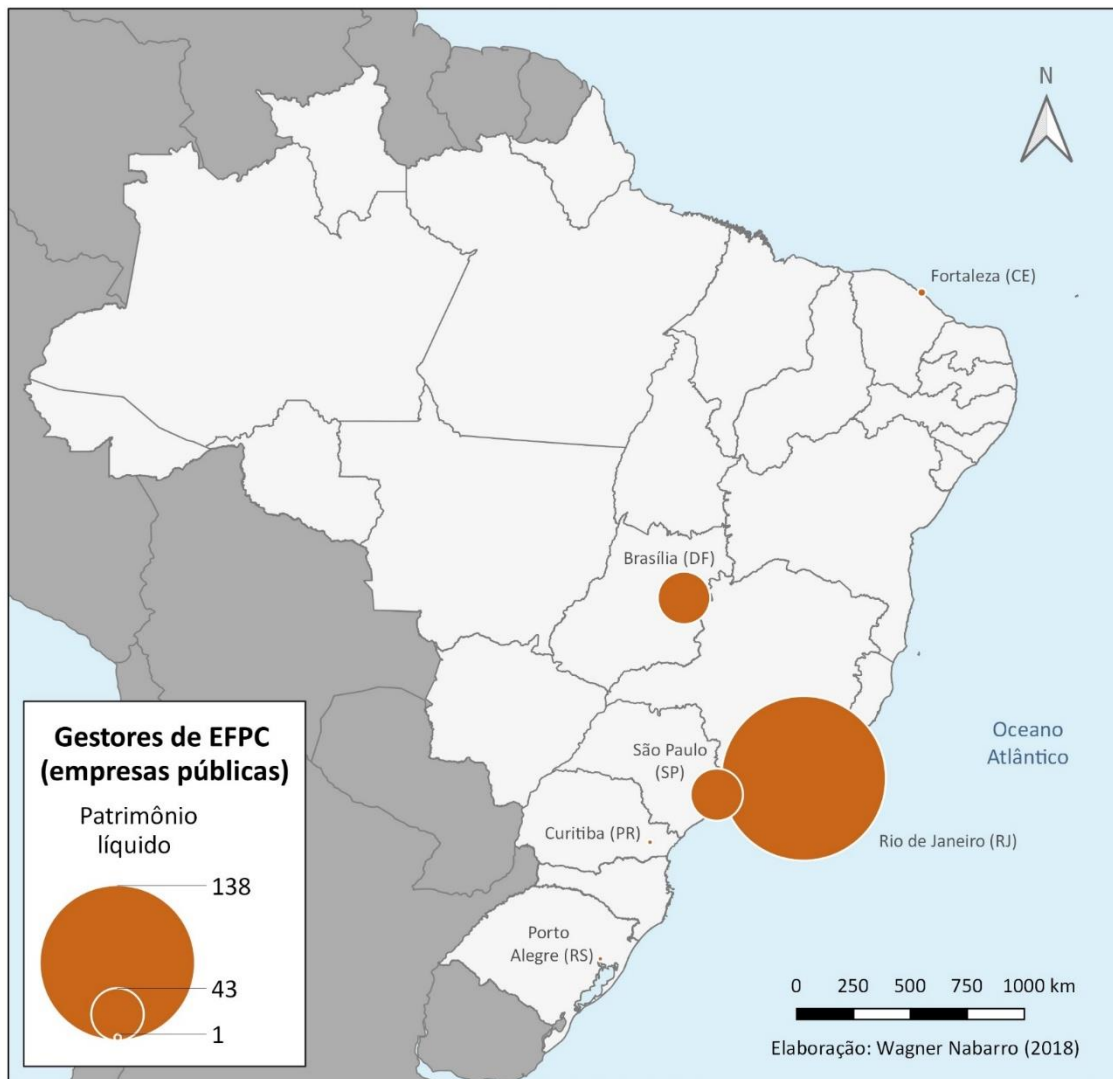
Fonte: Ranking de Gestão da ANBIMA (abril/2018) e nos sítios eletrônicos das entidades.

Mapa 16. Brasil: Distribuição dos gestores de fundos de pensão de empresas públicas, por sede (2018)



Fonte: Ranking de Gestão da ANBIMA (abril/2018) e sítios eletrônicos das entidades

Mapa 17. Brasil: distribuição dos gestores de fundos de pensão de empresas públicas, por patrimônio (2018)



Fonte: Ranking de Gestão da ANBIMA (abril/2018) e nos sites eletrônicos das entidades

Já o universo total dos dados referentes aos *gestores* dos fundos de pensão de empresas privadas no território brasileiro em 2018 se refere à 147 gestores, cujo montante do patrimônio líquido acumulado alcança a marca de R\$ 322,9 bilhões. Ainda que o setor também reflita uma elevada concentração de capital, têm como particularidade uma participação menos assimétrica do gestor com maior fundo em relação aos outros que imediatamente o seguem. Ou seja, enquanto o primeiro colocado representa 19% do total do patrimônio líquido, os dez primeiros juntos somam 84% e aos trinta primeiros equivalem 96% do total do patrimônio dos gestores de fundos de pensão de empresas privadas.

Tabela 64. Brasil: Dez maiores gestores de fundos de pensão patrocinados por empresas privadas (2018)

Gestores	Patrimônio líquido (R\$ milhões)	Localização
1 ITAU UNIBANCO SA	61.850,6	São Paulo
2 BANCO SANTANDER (BRASIL) SA	56.767,7	São Paulo
3 BRADESCO	42.715,2	São Paulo
4 FUNDAÇÃO CESP	30.351,2	São Paulo
5 WESTERN ASSET	21.910,3	São Paulo
6 BNP PARIBAS SUL AMERICA INVESTIMENTOS	17.067,5	São Paulo
7 DTVM	10.790,8	São Paulo
8 BB DTVM S.A.	10.463,3	Rio de Janeiro
9 VALE DO RIO DOCE	9.574,4	Rio de Janeiro
10 JP MORGAN	8.571,7	São Paulo
Subtotal (10 primeiros - 7% do número total)	270.063,3 (84% do patrimonio total)	
Subtotal (30 primeiros - 20% do número total)	308.509,1 (96% do patrimonio total)	
TOTAL (147 gestores)	322.948,31	

Fonte: Ranking de Gestão da ANBIMA (abril/2018) e nos sítios eletrônicos das entidades.

Quanto à distribuição dos dez principais agentes em questão no território brasileiro, a primazia absoluta de São Paulo aparece como traço distintivo em relação aos gestores dos fundos de pensão de empresas públicas e aos administradores de fundos de pensão, na medida em que a metrópole paulista concentra espacialmente 8 deles e ao Rio de Janeiro vinculam-se apenas dois desses fixos geográficos.

Assim como no caso dos gestores dos fundos de pensão de empresas públicas, a concentração de capital no setor dos gestores dos fundos de pensão de empresas privadas

repercute em uma maior concentração espacial de suas sedes em um número menor de cidades do que as que abrigam as atividades de comando dos administradores dos fundos em questão. Como elemento particular dessa topologia em relação à dos outros dois agentes aqui analisados, tem-se a primazia da metrópole paulista tanto em relação ao número total dos gestores de fundos de empresas privadas (58,5% do total no país), quanto no que se refere à participação desse centro de gestão do território em relação ao universo total do patrimônio líquido desses agentes no território (86,3% do total do país).

Depois da ação primacial de São Paulo, Rio de Janeiro compõe isoladamente um segundo nível na hierarquia urbana ao representar 29,3% do total de entidades em questão e 12,1% do patrimônio desses agentes em todo o país. Constituindo um terceiro nível hierárquico, Porto Alegre, Curitiba, Brasília, Belo Horizonte e Recife apresentam, respectivamente, quatro, três, três, duas e duas entidades, embora nenhuma das cidades chegue à alcançar 1% de participação no patrimônio total dos gestores de fundos de pensão de empresas privadas. Por fim, Ouro Branco (MG), Florianópolis, Vitória e Fortaleza apresentam apenas uma entidade e, assim, compõem um quarto nível da hierarquia urbana.

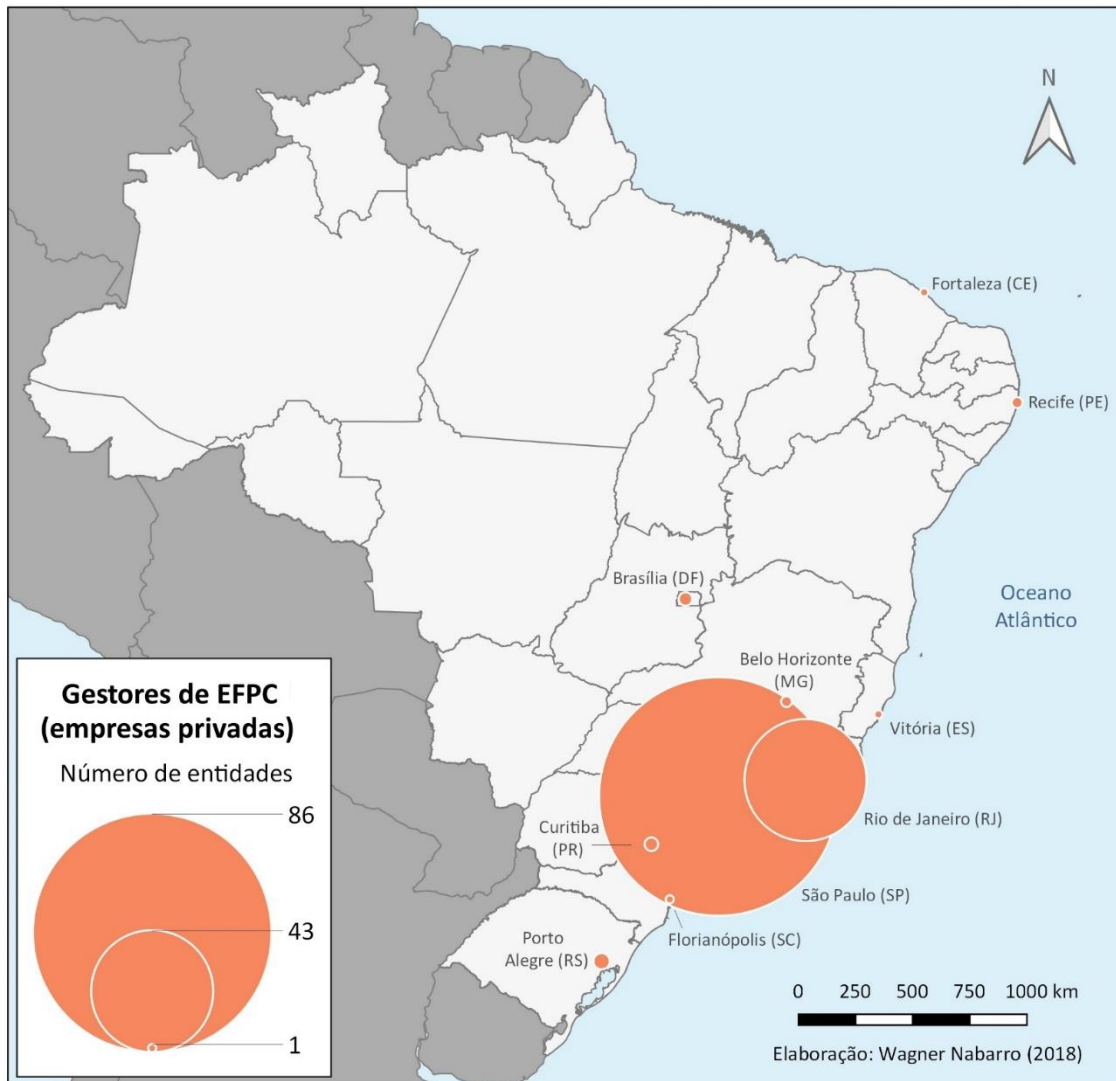
Na dimensão regional, a topologia dos gestores dos fundos de pensão de empresas privadas indica um absoluto destaque da Região Concentrada, responsável por concentrar espacialmente 95,9% do total das entidades e 99,5% do patrimônio relativo ao setor em todo o país. Novamente constatamos a inexistência de fixos geográficos deste tipo na Região Amazônia, enquanto a Região Centro-Oeste e Região Nordeste correspondem, cada uma, à apenas 2% do total das entidades e, respectivamente, 0,4% e 0,1% do patrimônio.

Tabela 65. Brasil: Distribuição dos gestores de fundos de pensão patrocinados por empresas privadas (2018)

Cidade	Entidades		Patrimônio Líquido	
	No.	%	(R\$ milhões)	%
São Paulo	86	58,5%	278.643,66	86,3%
Rio de Janeiro	43	29,3%	39.003,44	12,1%
Porto Alegre	4	2,7%	1.285,53	0,4%
Curitiba	3	2,0%	109,32	0,0%
Belo Horizonte	2	1,4%	179,09	0,1%
Ouro Branco	1	0,7%	1.473,75	0,5%
Florianópolis	1	0,7%	673,40	0,2%
Vitória	1	0,7%	30,64	0,0%
REGIÃO CONCENTRADA	141	95,9%	321.398,83	99,5%
Brasília	3	2,0%	1.191,72	0,4%
REGIÃO CENTRO-OESTE	3	2,0%	1191,72	0,4%
Recife	2	1,4%	163,51	0,1%
Fortaleza	1	0,7%	194,25	0,1%
REGIÃO NORDESTE	3	2,0%	357,76	0,1%
TOTAL	147	100%	322.948,31	100%

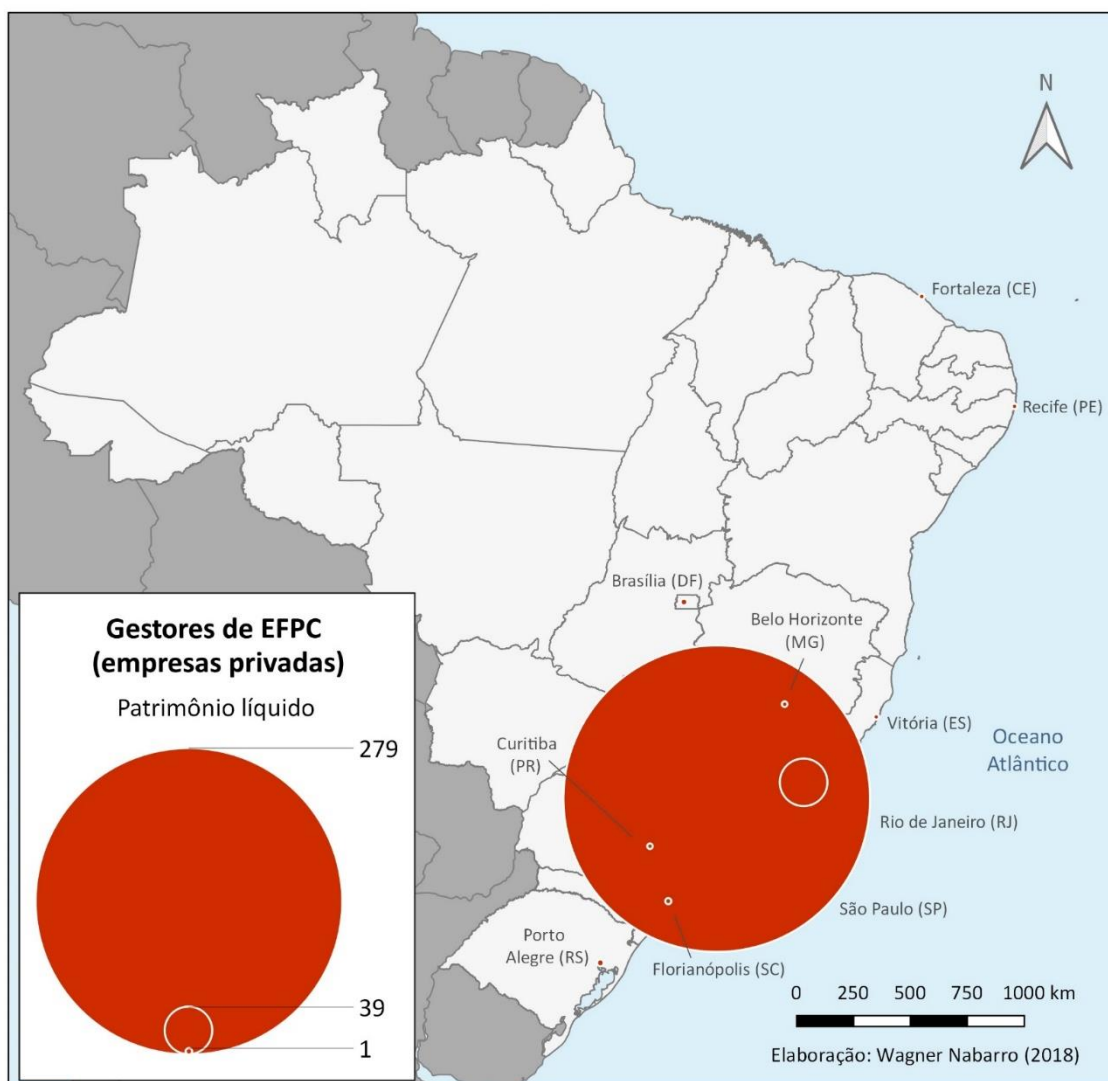
Fonte: Ranking de Gestão da ANBIMA (abril/2018) e nos sítios eletrônicos das entidades.

Mapa 18. Brasil: Distribuição dos gestores de fundos de pensão de empresas privadas, por sede (2018)



Fonte: Ranking de Gestão da ANBIMA (abril/2018) e sítios eletrônicos das entidades.

Mapa 19. Brasil: Distribuição dos gestores de fundos de pensão de empresas privadas, por sede (2018)



Fonte: Ranking de Gestão da ANBIMA (abril/2018) e sítios eletrônicos das entidades.

4.2.4 - Capilaridade, caráter redistributivo e efeito anti-cíclico: reafirmação dos atributos da previdência pública em meio a pandemia de covid-19

Mesmo como alvo de reformas que reduzem sua inserção na sociedade e economia, pode-se salientar potencialidades pelas quais a previdência social mobiliza o território pela via de redistribuição de renda no sentido da redução das desigualdades e de estímulos anticíclicos em período de crises como a que vivenciamos em meio a pandemia de covid19.

Em julho de 2020, quando transcorridos aproximadamente quatro meses do início do processo de reformulação das políticas econômicas do país em decorrência da pandemia do novo coronavírus, a cobertura do Regime Geral de Previdência Social

(RGPS) contemplava um universo de 30,85 milhões de indivíduos integrados diretamente ao sistema por meio de benefícios de valor médio de R\$ 1.400,67. Ao considerarmos que para cada beneficiário direto do RGPS há dois beneficiários indiretos (ou seja, em média dois outros membros da família do beneficiário), o alcance total do sistema passa a ser de 92.55 milhões de pessoas – direta e indiretamente²⁴⁶. Desse total, a previdência urbana correspondia à 69% da quantidade de benefícios e 79% do valor dos recursos enquanto a previdência rural recebe 31% da quantidade de benefícios e 21% do valor desses, conforme os dados sistematizados na Tabela 66.

Tabela 66. Brasil: Benefícios do Regime Geral de Previdência Social (jul/2020)

Quantidade de benefícios					
Urbana		Rural		Total	
Diretos	Indiretos	Diretos	Indiretos	Diretos	Indiretos
21.290.528	42.581.056	9.559.673	19.119.346	30.850.201	61.700.402
Total		Total		Total	
63.871.584 (69%)		28.679.019 (31%)		92.550.603 (100%)	
Valor de benefícios (R\$)					
Urbana		Rural		Total	
34.199.169.253 (79%)		9.011.639.881 (21%)		43.210.809.134 (100%)	

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol 25, N. 7 (Jul, 2020). Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/boletins-estatisticos-da-previdencia-social> . Acesso em: 22/09/2020.

Mesmo diante da redução das atividades econômicas em função das medidas sanitárias de isolamento social para evitar o contágio de covid-19, a garantia de estabilidade do pagamento dos benefícios previdenciários estruturados pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em sua dimensão urbana e rural ressalta seu caráter anticíclico pelo aumento da “capacidade tanto de geração de renda quanto de distribuição nos períodos de crise, quando a renda do trabalho está em recessão” (FAGNANI, 2019, p. 69).

²⁴⁶ Essa cobertura do RGPS contribui para o Brasil ser o país cujos efeitos da política fiscal sobre a desigualdade de renda sejam os mais significativos entre os países latino-americanos, segundo a análise promovida pela Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e intitulada “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015 – Dilemas y espacios de políticas”. Apesar de representar a maior desigualdade sob o critério de renda do trabalho/do capital, quando se consideram os gastos públicos com aposentadorias/pensões, transferências de renda e serviços universais descontados pelos impostos diretos o Brasil passa a ser a sexta menor desigualdade entre os dezessete países analisados.

Embora verifique-se que a abrangência do RGPS é extremamente significativa, vale destacar que medidas que restringem seu acesso aprovadas pela Reforma da Previdência de 2019 podem ter efeitos ainda mais sensíveis à população diante da pandemia. É o caso, por exemplo, da alteração da pensão paga aos dependentes de aposentado falecido que passou a ser de 50% do valor do benefício, ao qual se acresce 10% por dependente. Considerando que, até agosto de 2020, 72,9% dos mortos por covid-19 tinham mais de 60 anos, a mudança promovida meses antes pela Reforma da Previdência pode ter grande impacto de renda para famílias que já lidam com o falecimento de parentes²⁴⁷.

Assim, a fábula composta pela psicoesfera favorável à alterações que dificultam o acesso à benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) por meio da Reforma da Previdência de 2019 ganha contornos de perversidade em meio à pandemia de covid-19, e se confirma por declarações como a atribuída à chefia da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) do Ministério da Economia, segundo a qual seria “bom que as mortes se concentrem entre os idosos. Isso melhorará nosso desempenho econômico, pois reduzirá nosso déficit previdenciário”²⁴⁸.

Além do dado anticíclico, a previdência social possui um caráter redistributivo que parece ter como uma de suas maiores expressões a natureza específica da previdência rural. Isso porque a incidência majoritária dos mais de 9,5 milhões de benefícios rurais (em sua quase totalidade correspondentes ao valor de um salário mínimo) se dá em municípios de pequeno porte dispersos pelo território brasileiro. Nessas pequenas municipalidades, a renda previdenciária tende a fomentar o consumo em comércios e serviços vinculados organicamente ao meio construído e à dinâmica cotidiana local, por meio da intensividade do fator trabalho, mas com baixos teores de técnica, capital e organização incorporadas aos processos de produção e distribuição – dados que caracterizam o circuito inferior da economia urbana²⁴⁹ (SANTOS, [1975] 2008).

²⁴⁷ UOL. Reforma da Previdência cortou pensões e impacta viúvos e órfãos da covid-19, 26/09/2020.

²⁴⁸ UOL. Ex-chefe de departamento da Saúde diz que resposta do governo é pífia, 04/06/2020.

²⁴⁹ No quadro da industrialização tardia nos países subdesenvolvidos, Milton Santos identifica a conformação de dois circuitos de produção, distribuição e consumo da economia urbana: enquanto o circuito superior é resultado direto da modernização e opera com alto teor de capital, tecnologia e organização em suas atividades (tendo ainda uma porção marginal de caráter residual e emergente), o circuito inferior é resultado indireto da modernização e mobiliza baixo conteúdo desses mesmos três atributos (SANTOS, [1979] 2008). Sob essa perspectiva, a metrópole pode ser entendida como “uma

Em 2016, por exemplo, “mais de dois terços do valor total dos benefícios rurais foram destinados a municípios de até 50 mil habitantes, o que significa uma injeção de R\$ 5,6 bilhões na economia desses pequenos municípios” (VALADARES e GALIZA, 2016, p. 50). Para alcançar essa população residente em pequenos municípios dispersos territorialmente, o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) faz uso não apenas das estruturas mais rígidas das Agências da Previdência Social (APS) mas também de meios flexíveis para chegar em pontos do território distantes dessas agências.

Compostas em 2010 por quatro Unidades Flutuantes de Atendimento (PREVBarcos) e 68 carros (PREVMovel), esse serviços móveis do INSS operam os sistemas da previdência social por meio de conexão via satélite para oferecer atendimento similar ao das agências fixas: enquanto os PREVBarcos atuam mais nos estados da Região Norte para atender populações ribeirinhas, extrativistas, indígenas e quilombolas, os PREVMovel circulam por todas as regiões do país²⁵⁰. Em 2018, durante apenas dois meses o atendimento promovido por dois PREVBarcos no estado do Amazonas refletiu a concessão de mais de mil benefícios e injeção imediata de R\$ 4 milhões nos municípios e comunidades ribeirinhas por onde passou²⁵¹ (ao longo dos rios Purus e Solimões).

Dessa forma, a mediação do Estado na viabilização de benefícios previdenciários por meio de estruturas flexíveis do INSS permite a dinamização da economia política de pequenas cidades a partir de seus comércios e serviços de base local e uso cotidiano por população vinculada ao circuito inferior tanto na esfera da produção quanto na do consumo. Nesse caso, a flexibilidade logística e operacional do Estado para garantir o direito de seguridade social destina-se à população permeada pela flexibilidade tropical (SANTOS, 1996 [2008], p. 324) como expressão da adaptabilidade à escassez de recursos e diversidade de funções maleabilizadas a partir do meio construído imediato, em relação mais horizontal com agentes que compartilham o cotidiano.

Esse mesmo efeito redistributivo da previdência social (cuja importância pode se elevar ainda mais em contexto da crise econômica como a registrada em meio a pandemia de covid19) pode ser detalhado quando são considerados critérios de PIB per capita e

justaposição de divisões territoriais do trabalho, de técnicas e normas, de áreas construídas modernas e deterioradas, de circuitos econômicos” (SILVEIRA, 2016, p. 94).

²⁵⁰ Ministério da Previdência Social. INSS 20 anos: Previdência faz atendimento itinerante em locais de difícil acesso, 2010.

²⁵¹ Instituto Nacional de Seguro Social. PREVBarcos alcançam a marca de mil benefícios concedidos no Amazonas, 07/05/2018.

demografia para qualificar a participação de determinados tipos de municípios em relação, por um lado, à arrecadação para o sistema de seguridade e, por outro lado, ao recebimento de benefícios previdenciários.

Ao classificarmos os municípios brasileiros pelo PIB per capita, a faixa que apresenta os resultados mais elevados é justamente aquela em que a arrecadação para o sistema previdenciário supera os benefícios recebidos. Por outro lado, a faixa de municípios em que o PIB per capita é mais reduzido é também onde não apenas o recebimento de benefícios previdenciários supera a arrecadação para o sistema, mas também onde a participação desses benefícios é a maior em relação ao PIB. Desses dados sistematizados pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP, 2019) depreende-se que quanto menor o PIB do município, maior será o peso da participação desse no sistema previdenciário por meio do recebimento de benefícios em vez da arrecadação. Assim como quanto maior o PIB do município, maior será a importância da arrecadação desse para o sistema previdenciário em relação ao recebimento de benefícios. É por isso que, no ano de 2017,

enquanto no último decil, representando os municípios mais ricos, há um excedente de arrecadação em relação aos benefícios previdenciários, da ordem de R\$ 45 bilhões ou 1,3% do PIB desses municípios, no primeiro decil, representando os mais pobres, há um excedente no valor dos benefícios, em relação ao valor da arrecadação, da ordem de R\$ 11,3 bilhões ou 19,6% do PIB, desse conjunto de municípios (FRANÇA, 2019, p. 25).

Na dimensão demográfica dos municípios a lógica é também similar: tem-se apenas os municípios com mais de 100 mil habitantes como a faixa em que a arrecadação para o sistema previdenciário público supera o recebimento de benefícios na ordem de 0,2% do PIB; ao passo que nos municípios com população entre 10 e 20 mil habitantes, o recebimento de benefícios previdenciários supera a arrecadação em magnitude equivalente à 7,5% do PIB.

Dessa forma, os dados da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP, 2019) apontam não apenas para a centralidade dos benefícios previdenciários nos municípios brasileiros com menores PIB, mas também para a “importância da Previdência Social na redistribuição de renda para os habitantes das cidades menos populosas” (FRANÇA, 2019, p. 27). Tem-se, portanto, “uma redistribuição intermunicipal progressiva da renda, pois asseguram um fluxo de renda de

municípios mais ricos – essencialmente urbanos –, para municípios mais pobres – essencialmente rurais” (VALADARES e GALIZA, 2016, p. 51).

Como catalisador de seu caráter anticíclico relativo à natureza do benefício da aposentadoria pública enquanto direito universal garantido pela Constituição de 1988, a previdência social parece apresentar ainda uma lógica de capilaridade territorial que tende a se opor à urbanização corporativa centralizadora de recursos públicos e privados em níveis mais altos da hierarquia da rede urbana. Em outras palavras,

os efeitos positivos da previdência para redução das desigualdades regionais não têm o simples caráter de transferências de recursos de municípios mais ricos para municípios mais pobres sob intermediação da política previdenciárias, mas operam, sob outro ponto de vista, na contramão da dinâmica historicamente desigual de alocação de recursos públicos nas regiões do país. (VALADARES e GALIZA, 2016, p. 55).

Na medida em que para se realizar como direito, mecanismo de proteção social e instrumento de desenvolvimento, o alto grau de alcance da previdência social têm entre suas condições a destacada capilaridade territorial do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) no país.

Diferentemente de instituições privadas que têm sua distribuição no território subordinada à perspectiva de rentabilidade com tendência à reafirmação de desigualdades regionais, as Agências da Previdência Social (APS) evidenciam um destacado espraiamento que, complementado pelos serviços móveis oferecidos pelas Unidades Flutuantes de Atendimento (PREVBarcos) na Região Norte e pelos automóveis (PREVMovel), garantem um elevado potencial de cobertura do INSS a partir, pelo menos, de centros urbanos de influência regional.

Com base nessa feição espacial reveladora de uma dimensão da materialidade da previdência social no território, pode-se identificar mais uma vez o potencial efeito redistributivo associado ao desenvolvimento regional que a ela se vincula.

Considerações finais

Nesta investigação buscamos interpretar o desenvolvimento dos fundos de pensão no território brasileiro a partir de uma análise de longa duração, que identifica diferentes tipos de entidades previdenciárias que ao longo dos anos se sucedem enquanto sínteses e expressões mais bem acabadas dos usos do território a cada período.

Dessa maneira, reconstituímos a topologia e ação dos fundos de pensão no território sob o prisma do encontro entre, por um lado, os vetores da financeirização contemporânea – derivada do rompimento com as diretrizes firmadas pela Conferência de Bretton Woods a partir do último quarto do século XX – e, por outro lado, as heranças de divisões territoriais do trabalho pretéritas registradas na dimensão da base material do território e de seus conteúdos normativos.

Destacamos a dimensão processual das modernizações que não se realizam de maneira homogênea no globo nem no território nacional, portanto sendo composta por um “híbrido” entre transformações e permanências, no sentido de configurar novas sínteses. Em meio a este quadro dinâmico, entendemos os fundos de pensão não como mero resultado de evolução linear entre tipos de entidades previdenciárias que se desenvolveram no território ao longo dos anos, mas sim como formas-conteúdo que na financeirização atual sintetizaram a relação de variáveis proeminentes de seu período (como o recuo do Estado sobre o provimento de serviços públicos e benefícios previdenciários) com características particulares da formação socioespacial brasileira (como o destaque de empresas estratégicas públicas na operacionalização de modelos de desenvolvimento assentados sobre o dinamismo do mercado interno de consumo).

Da mesma forma, as confrarias e irmandades leigas do Brasil Colônia assumiram em sua estruturação própria a quase indiferenciação dos limites entre dimensão religiosa e a dos serviços previdenciários. Por sua vez, as sociedades de auxílio mútuo e os montepios do Brasil Império se conformaram de forma independente das instituições de governo, como característica que coaduna com o crescente ideário liberal do período. Também as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) e os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) do Brasil República não são caracterizadas como iniciativas primitivas ou embrionárias das entidades com funções previdenciárias. Em vez disso, representam tanto uma maior incidência da participação estatal na dimensão dos serviços previdenciários, quanto a ascensão de setores econômicos e categorias profissionais

decisivas aos processos de urbanização e industrialização do país (ferroviários, comerciários, operários, servidores públicos, bancários, entre outros).

Cada um destes tipos de entidades previdenciárias representou em seu tempo formas particulares pelas quais a o setor se configurou de acordo com a relação entre o território usado e a sua inserção na divisão internacional do trabalho em cada período. Tal recorte temático vinculado à geografia das finanças – e enquadrado em uma perspectiva de longa duração – parece se sustentar pelo fato de que cada uma das formas previdenciárias formatadas em cada período também assumiu em seu tempo determinada articulação com a esfera mais geral das finanças (via empréstimos para participantes, aplicações em títulos da dívida pública etc.) e do desenvolvimento urbano (seja por meio da própria instalação das sedes das instituições, pelo financiamento habitacional ou pela canalização de recursos para infraestruturas).

Nesta longa trajetória, destacamos um processo que vai do *associativismo* – expresso nas confrarias, montepios e sociedades de auxílio mútuo – até o predomínio da modalidade que identificamos como mais inclinada à *financeirização*, que é a promovida pelos fundos abertos de previdência complementar. Entre esses, destacamos a constituição do sistema de previdência social com padronização de benefícios, unificação administrativa – e universalização da cobertura representada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – e a própria conformação dos fundos de pensão.

Porém, enquanto a previdência social tem passado por sucessivas reformas que atribuem mais critérios e exigências para o acesso a benefícios de aposentadoria – que, por sua vez, são reajustadas por frações que põem em risco o alcance de um mínimo rendimento necessário para garantir a sobrevivência do trabalhador quando em inatividade –, os fundos de pensão parecem depender de um ambiente de investimento específico associado a um modelo de desenvolvimento voltado para a dinamização do mercado interno para que de fato realize seu potencial de financiamento de longo prazo para a atividade produtiva.

Na análise mais detida dos fundos de pensão, identificamos pelo menos duas características pelas quais a feição assumida pelo setor parece sinalizar particularidades da formação socioespacial brasileira.

Em primeiro lugar, destacamos que embora o setor de previdência fechada privada seja composto por centenas de entidades, a elevada concentração dos ativos sob um

determinado perfil de segmento faz com que este seja alçado a uma condição de primazia, qual seja: os fundos de pensão de grande porte patrocinados por empresas públicas. Tais entidades representam a origem da atuação do setor no país, na medida em que o elo com a gestão estatal fez com que o estímulo ao seu desenvolvimento fosse encabeçado justamente por empresas sob controle estatal.

Diante do protagonismo obtido por tais agentes no processo de privatizações da década de 1990, a participação estratégica dos fundos de empresas públicas passou a derivar não apenas da correspondência entre suas ações e as diretrizes econômicas do governo federal, mas também da própria dimensão dos ativos reunidos sob seu controle. Essa condição possibilita a este segmento específico avançar sobre uma diversificação de ativos que contemple maiores frações destinadas ao financiamento de longo prazo no país (seja por meio de ativos de renda variável ou especificamente de investimentos alternativos e projetos estruturados).

São, majoritariamente, os fundos de pensão de empresas públicas que se destacam pela maior diversificação de ativos em comparação à tendência geral, verificada no setor como um todo, de destinação de recursos para títulos de dívida pública devido à permanência de elevadas taxas de juros. Esta tendência mencionada se dá tanto porque tais entidades detêm estruturas internas mais capacitadas tecnicamente, quanto porque a própria maturidade dos fundos estimula a destinação de recursos para ativos com maiores retornos e liquidez (embora também com maiores riscos).

Porém, não parece haver uma vinculação natural, mecânica e imediata, entre um perfil de longo prazo dos passivos de fundos de pensão derivados do extenso período de contribuição dos trabalhadores para alcançar a aposentaria e uma carteira de ativos voltada para o financiamento de longo prazo da atividade produtiva. Tal combinação parece depender de um arranjo político-institucional que integre diferentes agentes para a formulação específica de produtos e instrumentos que tenham transparência, eficácia e boa performance frente à atratividade representada pelos títulos da dívida pública. Tais mecanismos parecem mais propícios de serem desenvolvidos como parte de um projeto pautado pela articulação dos fatores macro-econômicos de modo que o desenvolvimento nacional esteja associado ao dinamismo do mercado de consumo interno.

Independentemente disso, a topologia do setor dos fundos de pensão no território brasileiro assume uma feição reveladora de seu caráter particular em relação aos outros

setores da finança corporativa no país. Diferentemente da consolidada primazia verificada pela metrópole informacional de São Paulo, a concentração de capitais dos fundos de pensão patrocinados por empresas públicas faz com que a metrópole do Rio de Janeiro se sobressaia sobre São Paulo em termos de ativos controlados. São Paulo mantém sua proeminência apenas quanto ao total de sedes fixadas em sua estrutura urbana, além do claro recorte da maior participação de fundos patrocinados por empresas privadas.

Em segundo lugar, destacamos que diante intensificação de medidas de austeridade fiscal na década de 1990 – que se chocam com a concepção de Estado pactuada pela Constituição de 1988 –, tanto a previdência pública quanto os fundos de pensão perdem espaço. A partir da aprovação de políticas como a do Teto de Gastos, da Reforma Trabalhista e da Reforma da Previdência, podemos dizer que as “funções redistributivas são severamente restringidas pela necessidade de tranquilizar os credores sobre a capacidade do Estado de pagar suas dívidas, mesmo que isso ocorra às custas dos cidadãos”²⁵² (SOKOL, 2017, p. 680).

Como consequência, temos que: a) a redução do vínculo de trabalho formal e estável afeta tanto o custeio da previdência pública quanto o cumprimento dos critérios para a obtenção de seus benefícios por parte dos trabalhadores; b) a ausência dos investimentos públicos como vetor de desenvolvimento se soma ao menor contingente de trabalhadores com vínculos de longo prazo com empresas capazes de fomentar fundos de pensão, de forma que a previdência fechada tende a perder espaço. De maneira mais afinada com os atributos da austeridade fiscal, são as entidades abertas de previdência privada que ganham projeção no território. Sem a particularidade de terem perfil de passivos de longo prazo – como os fundos de pensão –, tais entidades oferecem produtos que se assemelham a instrumentos comuns do mercado de capitais vinculado ao curto prazo.

Esta ampla trajetória da dimensão previdenciária do associativismo à financeirização parece revelar um esgarçamento e atomização do tecido social segundo a qual “em lugar do cidadão²⁵³ formou-se um consumidor, que aceita ser chamado de usuário” (SANTOS, [1987] 2012, p. 25). Pode-se dizer que este “novo mundo do eleitor

²⁵² “redistributive functions are severely curtailed by the need to reassure creditors about state’s ability to replay its debts, even if this goes at the expense of its citizens” (SOKOL, 2017, p. 680).

²⁵³ “O respeito ao indivíduo é a consagração da cidadania, pela qual uma lista de princípios gerais e abstratos se impõe como um corpo de direitos concretos individualizados” (SANTOS, [1987] 2012, p. 19).

isolado e de coração frio”²⁵⁴ (CLARK, 2000, p. 26) tem como substrato a anulação da figura do cidadão, outrora premida por “lei da sociedade que, sem distinção, atinge a todos e investe cada qual com a força de se ver respeitado contra a força, em qualquer circunstância” (SANTOS, [1987] 2012, p. 19).

Em outros termos, também pela análise de longa duração do setor previdenciário no território brasileiro podemos corroborar que a financeirização “sutilmente altera a concepção de cidadania²⁵⁵ e de esfera pública, alterando a compreensão da relação entre indivíduo e sociedade”²⁵⁶ (CHRISTOPHERSON; MARTIN; POLLARD, 2013, p. 354) de maneira que “risco, métricas e práticas financeiras tornaram-se vinculadas e normalizadas por meio de atividades cotidianas, como comprar ou reformar uma casa; aprender e adquirir habilidades; ter filhos e cuidar da velhice”²⁵⁷ (CHRISTOPHERSON; MARTIN; POLLARD, 2013, p. 354).

Mesmo com o processo demográfico de envelhecimento da população impondo ajustes aos sistemas previdenciários públicos, acreditamos ser fundamental projetar tais reestruturações nos marcos delineados pela Constituição Cidadã pactuada em 1988. Este modelo só pode ser alcançado a partir de um enquadramento da seguridade social como mecanismo de proteção e instrumento de desenvolvimento, com custeio tripartite e garantia da destinação de recursos captados pelos impostos sociais. Acompanhado de políticas de investimento público como disparadores de circuitos virtuosos de geração de empregos formais, renda e consumo no mercado interno. Nesta configuração, o alinhamento entre os passivos de longo prazo dos fundos de pensão e ativos vinculados ao financiamento da atividade produtiva poderia contribuir para a reversão das formas atuais de uso corporativo do território, apontando para o “modelo cívico-territorial” (SANTOS, [1987], 2012) em que uma urbanização mais inclusiva e democrática dotaria o espaço geográfico de função ativa na emancipação política, econômica e cultural dos cidadãos e do país.

²⁵⁴ “new world of the cold-hearted and isolated voter” (CLARK, 2000, p. 26)

²⁵⁵ “redefinition of the citizen as a consumer of a bundle of services rather than a member of society with collective obligations and rights. The strong ‘consumerist’ orientation prioritises the utility of the individual while neglecting the concerns of the commons, or of justice-based claims to meet basic human needs” (CHRISTOPHERSON; MARTIN; POLLARD, 2013, p. 354).

²⁵⁶ “subtly alter the conception of citizenship and of the public sphere, changing the understanding of the relationship between individual and society” (CHRISTOPHERSON; MARTIN; POLLARD, 2013, p. 354)

²⁵⁷ “financial risk, metrics and practices have become bound up with and normalised through everyday activities such as buying or improving a home; learning and obtaining skills; having children and providing for old age” (CHRISTOPHERSON; MARTIN; POLLARD, 2013, p. 354).

Referências bibliográficas

- ABREU, Maurício de. Pensando a cidade no Brasil do passado. In: Iná Elias de Castro; Paulo César da Costa Gomes; Roberto Lobato Corrêa (Orgs.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 145-184, [1995] 2012.
- ALESINA, Alberto; ARDAGNA, Silvia. Large changes in Fiscal Policy: taxes versus spending. *National Bureau of Economic Research*, Working paper n. 15438, 2010.
- ALMEIDA, Monica Piccolo. *Reformas neoliberais no Brasil: a privatização nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso*. Niterói: Departamento de História do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal Fluminense (Tese de Doutorado). 2010.
- ALMEIDA, Caliane Christie Oliveira de. *Habitação social no Nordeste: a atuação das CAPs e dos IAPs (1930-1964)*. São Paulo: Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo). 2012.
- ALMEIDA, Fernanda Oliveira de. A divisão territorial do trabalho nas empresas de auditoria no Brasil. *Boletim Paulista de Geografia*, n. 105, jan.-jun., p. 93-105, 2021.
- AMADO, A. M. Impactos regionais do processo de reestruturação bancária do início dos anos 1990. In: CROCCO, M.; JAYME JR., F. (orgs.). *Moeda e Território: uma interpretação da dinâmica regional brasileira*. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2006, p. 147-168.
- ALVES, Caio Zarino Jorge. *A topologia dos bancos de investimento no Brasil: primazia urbana e formação do complexo corporativo metropolitano de São Paulo*. São Paulo: FFLCH / Departamento de Geografia (Dissertação de Mestrado). 2015.
- ALVES, Caio Zarino Jorge. A formação do complexo corporativo metropolitano de São Paulo baseado na distribuição das sedes dos bancos de investimento (1996-2013). *Geosp – Espaço e Tempo* (Online), v. 22, n. 1, p. 096-114, 2018.
- ALVES, Caio Zarino Jorge. Finanças, centros de gestão e complexos corporativos metropolitanos: análise dos fundos de investimento em Buenos Aires e São Paulo. In: Wanderley Messias da Costa; Daniel Vasconcelos (orgs.). *Geografia e geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos*. São Paulo: FFLCH/USP, p. 152-171, 2019.
- ANDREZO, A.; LIMA, I. *Mercado financeiro: aspectos históricos e conceituais*. São Paulo: Pioneira, 1999.

- ANTAS JR., R. M. *Território e Regulação – espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito*. São Paulo: Humanitas, 2005.
- ARROYO, M. M. A vulnerabilidade dos territórios nacionais latino-americanos: o papel das finanças. In: LEMOS, A. I. G.; SILVEIRA, M. L.; ARROYO, M. (Org.). *Questões territoriais na América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), v. 1, p. 177-190, 2006.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2010.
- BASSENS, D. et al. Unpacking the advanced producer services complex in world cities: Charting professional networks, localization economies and markets. *Urban Studies*, 2020.
- BAIMA, Francisco de Resende. Análise de desempenho dos investimentos dos fundos de pensão no Brasil. Florianópolis. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina (Dissertação de Mestrado). 1998.
- BLACKBURN, Robin. Finance and the fourth dimension. *New Left Review*, 29, p. 39-70, 2006.
- BONDUKI, Nabil. Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BONIZZI, Bruno. Financialization in developing and emerging countries: a survey. *International Journal of Political Economy*, vol. 42, n. 4, p. 83-107, 2013-2014.
- BONIZZI, Bruno; GUEVARA, Diego. Private pension funds in emerging economies: from broken promises to financialisation. In: Louis-Philippe Rochon; Virginie Monvoisin (Orgs.). *Finance, Growth and Inequality: post-keynesian perspectives*. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2019.
- BOSCHI, Caio César. Os leigos e o poder: Irmandades leigas e política colonizadora em Minas Gerais. São Paulo: Editora Ática, 1986.
- BOTTS, Howard A.; PATTERSON, John G. Pension fund investments: an initial geographic assessment. *The Professional Geographer*, v.39, n.4, p. 416-427, 1987.
- BRAUDEL, Fernand. *Civilização material, economia e capitalismo*. Séculos XV-XVIII. São Paulo: Martins Fontes, [1979] 1996.
- CALLONI, Alessandro. Os efeitos da governança corporativa nos fundos de pensão: transparência e prestação de contas. São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de São Paulo (Dissertação de Mestrado). 2020.

- CAMPOS, Adalgisa Arantes Campos. *Arte sacra no Brasil colonial*. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2011.
- CARMO, Leonardo Sena. *Território, finanças e circuitos da economia urbana: investigando a capilaridade das organizações do Jogo do Bicho em Arapiraca (AL)*. São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da FFLCH/USP. 2021.
- CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.
- CASTEL, Robert. Prólogo. In: CASTEL, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- CASTELUCCI, Aldrin A. S. O associativismo mutualista na formação da classe operária em Salvador. In: CORD, Marcelo Mac; BATALHA, Claudio H. M. (Orgs.). *Organizar e proteger: trabalhadores, associações e mutualismo no Brasil (séculos XIX e XX)*. Campinas: Editora da Unicamp, 2014, p. 47-82.
- CHRISTOPHERSON, Susan; MARTIN, Ron; POLLARD, Jane. Financialisation: roots and repercussions. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6, p. 351-357, 2013.
- CLARK, Gordon L. *Pension fund capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- COMAR, Michelle. *Imagens do Ébano em Altares Barrocos: as irmandades leigas de negros em São Paulo (Séculos XVIII-XIX)*. São Paulo. FFLCH/USP (Dissertação de Mestrado). 2008.
- CONTEL, Fabio Betioli. *Território e finanças: técnicas, normas e topologias bancárias no Brasil*. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- CONTEL, Fabio Betioli; WÓJCIK, Dariusz. Brazil's financial centers in the twenty-first century: hierarchy, specialization, and concentration. *The Professional Geographer*, v.71, n.4, p. 681-691, 2019.
- CONTEL, Fabio Betioli. *The financialization of the Brazilian territory: from global forces to local dynamisms*. Springer, 2020.
- CORD, Marcelo Mac; BATALHA, Claudio H. M. Experiências associativas e mutualistas no Brasil. In: CORD, Marcelo Mac; BATALHA, Claudio H. M. (Orgs.). *Organizar e proteger: trabalhadores, associações e mutualismo no Brasil (séculos XIX e XX)*. Campinas: Editora da Unicamp, 2014, p. 11-24.

- CORDEIRO, Helena Kohn. A “cidade mundial” de São Paulo e a recente expansão do seu centro metropolitano. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 5-26, 1992.
- CORDEIRO, Helena Kohn. A ‘cidade mundial’ de São Paulo e o complexo corporativo do seu centro metropolitano. In: SANTOS, M. *et alli*. *O novo mapa do mundo: fim do século e globalização*. São Paulo: Hucitec/ Anpur, p. 318-331, 1993.
- CORDEIRO, J. P. S. *Globalização, setor quaternário e localização: o caso da empresa de consultoria Deloitte*. TCC (Graduação em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.
- CORRÊA, Roberto Lobato. Concentração Bancária e os Centros de Gestão do Território. In: *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 51(2), 1989.
- CORRÊA, Roberto Lobato. Os Centros de Gestão do Território: Uma Nota. *Revista Território*, Rio de Janeiro, n.1, v.1, p. 23-30, 1996.
- CORPATAUX, José; CREVOISIER, Olivier; THEURILLAT, Thierry. The expansion of the finance industry and its impact on the economy: a territorial approach based on swiss pension funds. *Economic Geography*, v. 85, n. 3, p. 313-334, jul. 2009.
- DATZ, Giselle. Brazil’s pension fund developmentalism. *Competition and Change*, vol. 17 n.2, p. 111-128, 2013.
- DE CONTI, Bruno. (2016a) Os fundos brasileiros de previdência complementar: segmentações analíticas e estudos preliminares sobre a alocação de seus recursos. In: Claudio Hamilton Matos dos Santos (Org.). *Características estruturais do sistema financeiro brasileiro: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2014-2015*. Brasília: IPEA, 2016, p. 343-374.
- DE CONTI, Bruno. (2016b) Previ, Petros e Funcef: uma análise da alocação das carteiras das três maiores entidades brasileiras de previdência complementar (2003-2013). In: Claudio Hamilton Matos dos Santos (Org.). *Características estruturais do sistema financeiro brasileiro: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2014-2015*. Brasília: IPEA, 2016, p. 375-425.
- DE LUCA, Tânia R. O sonho do futuro assegurado. São Paulo: Contexto, 1990.
- DIAS, L. C. Redes eletrônicas e novas dinâmicas do território brasileiro. In: Castro, I. et al. (Org.). *Brasil: Questões Atuais de Reorganização do Território*. Rio de Janeiro, Editora Bertrand, 1996.
- DIAS, Leila C.; LENZI, M. H. Reorganização espacial de redes bancárias no Brasil: processos adaptativos e inovadores. In: *Caderno CRH: Finanças, Política e*

- Território. Bahia: Centro de Recursos Humanos e Universidade Federal da Bahia, v. 22, n. 55, p. 97-117, 2009.
- DIXON, Adam D. The rise of pension fund capitalism in Europe: as unseen revolution? *New Political Economy*, v. 13, n. 3, p. 249-267, 2008.
- DRUCKER, Peter. A Revolução Invisível: como o socialismo fundos de pensão invadiu os Estados Unidos. São Paulo: Pioneira, 1997.
- DUARTE, Luciano; NABARRO, Wagner. Círculos financeiros e circuito do petróleo: instrumentos financeiros para investimento em atividades e fornecedores da Petrobrás. *Geosp*, v. 25, n. 3, p. 1-22, 2021.
- DWECK, Esther; SILVEIRA, Fernando; ROSSI, Pedro. Austeridade e desigualdade social no Brasil. *Economia Política da Austeridade. In: Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.
- ENGELN, Ewald. The logic of funding European pension restructuring and the dangers of financialisation. *Environment and Planning A*, p. 1357-1372, 2003.
- ENGELN, Ewald. Resocializing capital: putting pension savings in the service of ‘financial pluralis’? *Politics and Society*, vol. 34, n.2, p. 187-218, 2006.
- ENGELN, Ewald. The case for financialization. *Competition and change*, v. 12, n. 2., p. 111-119, 2008.
- EPSTEIN, G. *Financialization and the world economy*. Edward Elgar, Chaltenham/Northampton, 2005.
- FAGNANI, Eduardo. *Previdência: o debate desonesto*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.
- FARAH, Marta Ferreira. Estado, previdência social e habitação. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.
- FELÍCIO, João Antonio. A CUT e a reforma da Previdência. In: Rosa Maria Marques et. al (Org.). *A previdência social no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 151-166, 2003.
- FRANÇA, Álvaro Sólon de. *A previdência social e a economia dos municípios*. Brasília: ANFIP, 2019.
- FRENCH, Shaun; LEYSHON, Andrew; WAINWRIGHT, Thomas. Financializing space, spacing financialization. *Progress in Human Geography*, v. 35, n. 6, p. 798-819, 2011.

- GIAMBAZZI, Francesco; PAGANO, Marco. Can severe contractions be expansionary? Tales of two small European countries. *National Bureau of Economic Research, Working Paper n. 3372*, 1990.
- GRÜN, Roberto. O nó dos fundos de pensão. *Novos Estudos*, 73, p. 19-31, p. 2005.
- GUSHIKEN, Luiz. O papel dos sindicatos na expansão dos fundos de pensão. In: Fundos de pensão em debate. Adacir Reis (Org.). Brasília: Brasília Jurídica, p. 91-97, 2002.
- GUTTMANN, R. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 82, p. 11-32, 2008.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, [2003] 2013.
- HENDRIKSE, Reijer. Neo-illiberalism. *Geoforum*, v. 95, p. 169-172, 2018.
- HILFERDING, Rudolf. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, [1910] 1985.
- HOLANDA, Sergio Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, [1936] 1995.
- JARDIM, Maria Aparecida Chaves. Entre a solidariedade e o risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula. São Carlos. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR (Tese de Doutorado). 2007.
- JARDIM, Maria Aparecida Chaves. 2009a. “Domesticação” e/ou “moralização do capitalismo” no Governo Lula: Inclusão social via mercado e via fundos de pensão. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 52, n. 1, p. 123-159, 2009.
- JARDIM, Maria Aparecida Chaves. 2009b. Entre a solidariedade e o risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula. São Paulo: Annablume, 2009.
- JEFFERSON, Mark. The law of the primate city. *The Geographical Review*, n. 29, p. 226-232, 1939.
- JESUS, Ronaldo Pereira de; LACERDA, David P. Dinâmica associativa no século XIX: socorro mútuo e solidariedade entre livres e libertos no Rio de Janeiro Imperial. *Revista Mundos do Trabalho*, vol. 2, n. 4, p. 126-142, 2010.
- JESUS, Ronaldo Pereira de. Associativismo entre imigrantes portugueses no Rio de Janeiro imperial. In: CORD, Marcelo Mac; BATALHA, Claudio H. M. (Orgs.). *Organizar e proteger: trabalhadores, associações e mutualismo no Brasil (séculos XIX e XX)*. Campinas: Editora da Unicamp, p. 111-130, 2014.

- KALTENBRUNNER, Annina; PAINCEIRA, Juan Pablo. Developing countries' changing nature of financial integration and new forms of external vulnerability: the Brazilian experience. *Cambridge Journal of Economics*, p.1-26, 2014.
- KALTENBRUNNER, Annina; PAINCEIRA, Juan Pablo. Subordinated financial integration and financialisation in emerging capitalist economies: the Brazilian experience. *New Political Economy*, p.1-24, 2017.
- LA BLACHE, Vidal de. *Princípios de geografia humana*. Lisboa: Cosmos, 1954.
- LACERDA, David P. Mutualismo, trabalho e política: a Seção Império do Conselho de Estado e a organização dos trabalhadores na cidade do Rio de Janeiro (1860-1882). In: CORD, Marcelo Mac; BATALHA, Claudio H. M. (Orgs.). *Organizar e proteger: trabalhadores, associações e mutualismo no Brasil (séculos XIX e XX)*. Campinas: Editora da Unicamp, 2014, p. 83-110.
- LANGLEY, Paul. The making of investor subjects in Anglo-American pensions. *Environment and Planning D: Society and Space*, p. 919-934, 2006.
- LAVINAS, Lena. *The takeover of social policy by financialization: The Brazilian paradox*. New York: Palgrave Macmillan, 2017.
- LAZZARATO, M. *La fábrica del hombre endeudado: ensayo sobre la condición neoliberal*. Buenos Aires: Amorrortu, 2013.
- LAZZARINI, Sérgio. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. São Paulo: BEI Comunicação, 2018.
- LEE, R. et. al. The remit of financial geography – before and after the crisis. *Journal of Economic Geography*, v. 9, p. 723-474, 2009.
- LINCOLN, Andrew. Working for regional development? The case of Canadian labour-sponsored investment funds. *Regional Studies*, 34:8, 727-737, 2000.
- FARNETTI, R. O papel dos fundos de pensão e de investimentos coletivos anglo-saxônicos no desenvolvimento das finanças globalizadas. In: CHESNAIS, F. (Org.). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998, p. 183- 210.
- LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, [1972] 2008.
- GIBADULLINA, A. The birth and development of anglophone financial geography: a historical analysis of geographical studies of money and finance. *Geoforum*, 125, p. 150-167, 2021.
- LEE, Roger. et. al. The remit of financial geography – before and after the crisis. *Journal of Economic Geography*, v. 9, p. 723-474, 2009.

- LENCIONI, Sandra. Concentração e Centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo. *Revista de Geografia Norte Grande*, v. 39, p. 7-20, 2008.
- LENCIONI, Sandra. Metrópole e sua lógica capitalista atual face ao regime de acumulação patrimonial. *Argentina e Brasil: territórios em redefinição*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, p. 23-38, 2016.
- LÊNIN, Vladimir Ilitch Ulianov. O imperialismo, etapa superior do capitalismo. Campinas/SP: FE/Unicamp, [1917] 2011.
- LINCOLN, Andrew. Working for regional development? The caso of Canadian Labour-sponsored investment funds. *Regional Studies*, vol. 34.8, p. 727-737, 2000.
- MAGNANI, Maira; JARDIM, Maria Aparecida Chaves; SILVA, Sidney Jard da. Os fundos de pensão como agentes do capital: estado da arte da literatura recente. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, n. 93, p. 1-22, 2020.
- MAGNANI, Maira; SANFELICI, Daniel; MUNIZ FILHO, Guilherme A. Os investimentos dos fundos de pensão brasileiros no mercado imobiliário comercial: uma análise do portfólio imobiliário e seu padrão territorial. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 23, p. 1-24, 2021.
- MALLOY, James M. A política da previdência social no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- MARQUES, Rosa Maria et. al. A previdência social: da Constituição à reforma de Lula. *Revista Textos & Contextos*, v. 8 n. 2, p. 195-218, 2009.
- MARTIN, Ron; MINNS, Richard. Undermining the financial basis of regions: the spatial structure and implications of the UK Pension Fund System. *Regional Studies*, vol. 29.2, p. 125-144, 1995.
- MARTINS, José de Souza. O cativo da terra. São Paulo: Hucitec, [1978] 2004.
- MARTINS, Mônica. A prática do auxílio mútuo nas corporações de ofícios no Rio de Janeiro na primeira metade do século XIX. In: CORD, Marcelo Mac; BATALHA, Claudio H. M. (Orgs.). *Organizar e proteger: trabalhadores, associações e mutualismo no Brasil (séculos XIX e XX)*. Campinas: Editora da Unicamp, p. 25-46, 2014.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro III/ V. 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, [1894] 1974.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro I / V. 1. 21 edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, [1894] 2003.

- MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, Fátima. A Reforma da previdência em dois tempos. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 48, n. 2, p. 301-332, 2005.
- MONK, Ashby H. B. The geography of pension liabilities and fund governance in the United States. *Environment and Planning*, v. 41, p. 859-878, 2008.
- NABARRO, Wagner. Pandemia e fluxos financeiros: especulação e concentração dos serviços no mercado de capitais brasileiro. In: Mónica Arroyo; Ricardo Mendes Antas Jr.; Fabio Betioli Contel (Orgs.). *Usos do território e pandemia: dinâmicas e formas contemporâneas do meio técnico-científico informacional*. Rio de Janeiro: Editora Consequência, p. 301-326, 2020.
- NUNES, Angela Araujo. A atuação do Montepio na produção estatal de habitação em João Pessoa de 1932 a 1963. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, novembro, p. 95-118, 2009.
- O'BRIEN, R. *Global financial integration: the end of Geography*. New York: Council of Foreign Relations Press, 1992.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista*. São Paulo: Boitempo, [1973] 2013.
- OLIVEIRA, Francisco de. *O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- PAIXÃO, Leonardo André; PINHEIRO, Ricardo Pena; Chedeak, José Carlos Sampaio. Regulação dos investimentos nos fundos de pensão: evolução histórica, tendências recentes e desafios regulatórios. *Revista de Previdência*, n. 3, p. 35-53, 2005.
- PALLUDETO, A.; FELIPINI, A. Panorama da literatura sobre a financeirização (1992-2017): uma abordagem bibliométrica. *Economia e sociedade*, v. 28, n. 2 (66), p. 313-337, maio-agosto 2019.
- PEREIRA, Francisco; MIRANDA, Rogério Boueri; SILVA, Marly Matias. *Os fundos de pensão como geradores de poupança interna*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 1997.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, [1944] 1980.
- PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Companhia das Letras, (1973) 2011.
- RAIMUNDO, Licio da Costa. *O potencial dos fundos de pensão nacionais na construção de um novo padrão de financiamento para a economia brasileira nos anos 1990*. Campinas. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – IE/UNICAMP (Dissertação de Mestrado). 1997.

- RAIMUNDO, Licio da Costa. *O papel dos fundos de pensão na reconstrução industrial e da Infra-estrutura urbana brasileira*. Campinas. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – IE/UNICAMP (Tese de Doutorado). 2002.
- RANGEL, I. Economia, milagre e anti-milagre. In: *Obras Reunidas*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, [1985] 2005.
- REIS, Adacir. Temas centrais da nova legislação. In: *Fundos de pensão em debate*. Adacir Reis (Org.). Brasília: Brasília Jurídica, p. 15-45, 2002.
- REIS, André Anuatti. Novas centralidades na cidade de São Paulo: transformações recentes na Avenida Doutor Chucri Zaidan. *Boletim Campineiro de Geografia*, v.11, n.1, p.137-155, 2021.
- ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia Política da Austeridade. In: *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.
- SANFELICI, D. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. *Eure*, v. 39, n. 118, p. 27-46, 2013.
- SANTANA, Mateus Ubirajara Silva. *Fundos de pensão e estratégia de desenvolvimento nos governos do PT*. Campinas. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – IE/UNICAMP (Dissertação de Mestrado). 2017.
- SANTOS, Milton. *O Espaço Dividido. Os dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, [1975] 2008.
- SANTOS, M. Sociedade e Espaço: a formação social como teoria e como método. In: SANTOS, M. (Org.). *Da Totalidade ao Lugar*. São Paulo: EDUSP, [1977] 2008.
- SANTOS, Milton. *Por uma geografia nova da crítica da geografia à uma geografia crítica*. São Paulo: EDUSP, [1978] 2004.
- SANTOS, Milton. *Economia espacial: críticas e alternativas*. São Paulo: Edusp, [1979] 2011.
- SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: EDUSP, [1987] 2012.
- SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: EDUSP, [1993] 2009.
- SANTOS, Milton. *Por uma economia política da cidade: O caso de São Paulo*. São Paulo: EDUSP, [1994] 2009.
- SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço*. São Paulo: EDUSP, [1996] 2008.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

- SARAIVA, Luiz Fernando; ALMICO, Rita de Cássia da Silva. El Montepio General de Economía de los Servidores del Estado y el Imperio Brasileño (1835/1883). *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 38, n. 2, p. 47-59, 2019.
- SASSEN, Saskia. *The global city: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press, 1991.
- SASSEN, Saskia. *Sociologia da globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- SAUVIAT, C. Os fundos de pensão e os fundos mútuos: principais atores da finança mundializada e do novo poder acionário. In: CHESNAIS, F. (Org.). *A finança mundializada: raízes, sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005, p. 109-132.
- SILVA, Sidartha Soria e. *Intersecção de classes: fundos de pensão e sindicalismo no Brasil*. Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas – IFCH/UNICAMP (Tese de Doutorado). 2011.
- SILVA Jr. Adhemar Lourenço da. *As sociedades de socorros mútuos: estratégias privadas e públicas*. Porto Alegre. Programa de Pós-Graduação em História da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Tese de Doutorado). 2004.
- SILVEIRA, Maria Laura. 2016a. Buenos Aires en clave de modernidad y pobreza. In: SILVEIRA, M. L. **Circuitos de la economía urbana: ensayos sobre Buenos Aires y São Paulo**. Buenos Aires: Café de las Ciudades, p. 29-67, 2016.
- SILVEIRA, Maria Laura. 2016b. Circuitos da economia urbana na globalização: novas técnicas, novas encruzilhadas. In: LENCIONI, S.; BLANCO, J. (Orgs.). **Argentina e Brasil: territórios em redefinição**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, p. 85-107, 2016.
- SOKOL, M. Towards a ‘newer’ economic geography? Injecting finance and financialisation into economic geographies. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 6, p. 501-515, 2013.
- SORRE, Max. *L’Homme sur la Terre. Une vaste synthèse de géographie humaine*. Paris: Hachette, 1961.
- SUNLEY, PETER. Pension exclusion in grey capitalism: mapping the pensions gap in Britain. *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 25, n. 4, p. 483-502, 2000.
- TEIXEIRA, N. G. *Origens do Sistema Multibancário Brasileiro: das reformas dos anos 60 à crise dos anos 80*. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 2000.

- TEIXEIRA, Claudia Barbosa. A territorialidade das ordens leigas e a configuração urbana do centro da cidade do Rio de Janeiro no século XVIII. *Espaço e Cultura*, UERJ, n. 37, p.179-194, 2015.
- TÖRNSQVIST, G. Flows of information and the location of economic activities. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, v. 50, n. 1 (1968), p. 99-107.
- VARON, Conceição. E a história se repete... as vila operárias e os conjuntos residenciais dos IAPs no Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.
- WAIENGNIER, M. et al. Metropolitan geographies of advanced producer services: centrality and concentration in Brussels. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, p. 1-15, 2019.
- WALLERSTEIN, Immanuel. The modern world-system: capitalist agriculture and the origins of the european world-economy in the sixteenth century. New York: Academic Press, 1974.
- VALADARES, Alexandre Arbex; GALIZA, Marcelo. Previdência rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso. Brasília: Instituto de Economia Aplicada/IPEA, 2016.
- VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. Experiências da prática associativa no Brasil (1860-1880). *Topoi*, n. 16, jan.-jun., p. 117-136, 2008.
- VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. O ethos mutualista: valores, costumes e festividades. In: CORD, Marcelo Mac; BATALHA, Claudio H. M. (Orgs.). *Organizar e proteger: trabalhadores, associações e mutualismo no Brasil (séculos XIX e XX)*. Campinas: Editora da Unicamp, 2014, p. 193-218.