

A DIFUSÃO INTERNACIONAL DA REFORMA PREVIDENCIÁRIA CHILENA E O ULTRALIBERALISMO DO GOVERNO BOLSONARO: ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E EMPREENDEDORES¹

André Emilio Sanches²

<https://orcid.org/0000-0002-3692-7444>

Carlos Aurélio Pimenta de Faria³

<https://orcid.org/0000-0003-1776-6064>

Resumo: A reforma da previdência proposta pelo governo Bolsonaro em 2019 era clara e assumidamente inspirada na paradigmática reforma promovida no Chile pelo governo Pinochet, no início da década de 1980, ainda que levasse em consideração também os ‘modelos adaptados’ que foram implementados na Argentina, Colômbia e Peru, entre outros, nos anos 1990. A reforma chilena, baseada na capitalização individual gerida por instituições financeiras privadas, substituiu o sistema de repartição no país e se tornou a referência principal a pautar as inúmeras reformas previdenciárias que, nas décadas seguintes, seriam realizadas ao redor do globo. Sendo elemento central dos consensos reformistas de cunho neoliberal que se tornaram hegemônicos nas décadas de 1980 e 1990, a privatização da previdência, ou, pelo menos, a redução da provisão estatal, passou a ser difundida internacionalmente, como exemplo a ser seguido, por uma miríade de atores. Dentre estes, destacaram-se as organizações internacionais e alguns atores individuais. Articuladores e negociadores individuais como esses são denominados “empreendedores” pelos estudiosos das políticas públicas. Este trabalho, após analisar a maneira como se deu a difusão internacional da reforma chilena, com ênfase para a América Latina, pretende discutir a maneira como as organizações internacionais e os empreendedores (responsáveis tanto pela “exportação” como pela “importação” dessas ideias e propostas) influenciaram a reforma de Bolsonaro, bem como as distintas maneiras como a ideia do Chile como “modelo” pautou as discussões sobre a reforma de 2019.

Palavras-chave: Reforma da previdência chilena; Neoliberalismo; Governo Bolsonaro.

Recebido em: 11/04/2022

Aceito em: 11/10/2022

¹ Os autores querem deixar registrado o seu agradecimento ao CNPq, à FAPEMIG e à PUC Minas, pelos auxílios diversos, bem como às duas pareceristas anônimas da *Teoria & Pesquisa*, pelas valiosas sugestões para o aprimoramento do artigo. Uma versão anterior deste trabalho foi apresentada no 7º Encontro da ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais). Belo Horizonte, PUC Minas, 23 a 26 de julho de 2019.

² Mestre em Imagem e Som pela UFSCar. Graduando em Relações Internacionais pela PUC Minas Gerais. Gestor Público Especialista em Relações Internacionais na Prefeitura Municipal de Araraquara. E-mail: aesanches.ri@araraquara.sp.gov.br

³ Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e do curso de Relações Internacionais da PUC de Minas Gerais. Minas Gerais, Brasil. E-mail: carlosf@pucminas.br

THE INTERNATIONAL DIFFUSION OF CHILEAN PENSION REFORM AND THE ULTRALIBERALISM OF THE BOLSONARO GOVERNMENT: INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AND ENTREPRENEURS

Abstract: The pension reform proposed by the Bolsonaro government in 2019 was clearly and openly inspired by the paradigmatic reform promoted in Chile by the Pinochet government in the early 1980s, although it also took into account the 'adapted models' that were implemented in Argentina, Colombia and Peru, among others, in the 1990s. The Chilean reform, based on individual capitalization managed by private financial institutions, replaced the pay-as-you-go system in the country and became the main reference to guide the numerous pension reforms that, in the following decades, would be carried out around the globe. As a central element of the neoliberal reformist consensus that became hegemonic in the 1980s and 1990s, the privatization of social security, or at least the reduction of state provision, began to be disseminated internationally, as an example to be followed, by a myriad of actors. Among these, international organizations and some individual actors stood out. Public policy scholars call individual articulators and negotiators such as these "entrepreneurs". This work, after analyzing the way in which the international diffusion of the Chilean reform took place, with emphasis on Latin America, intends to discuss the way in which international organizations and entrepreneurs (responsible for both the "export" and the "import" of these ideas and proposals) influenced Bolsonaro's reform, as well as the different ways in which the idea of Chile as a "model" guided discussions about the 2019 reform.

Keywords: Chilean pension reform; Neoliberalism; Bolsonaro government.

LA DIFUSIÓN INTERNACIONAL DE LA REFORMA DE PENSIONES CHILENA Y EL ULTRALIBERALISMO DEL GOBIERNO DE BOLSONARO: ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y EMPREENDEDORES

Resumen: La reforma previsional propuesta por el gobierno de Bolsonaro en 2019 estuvo clara y abiertamente inspirada en la reforma paradigmática impulsada en Chile por el gobierno de Pinochet a principios de la década de 1980, aunque también tuvo en cuenta los 'modelos adaptados' que se implementaron en Argentina, Colombia y Perú, entre otros, en la década de 1990. La reforma chilena, basada en la capitalización individual administrada por instituciones financieras privadas, sustituyó al sistema de reparto en el país y se convirtió en el principal referente para orientar las numerosas reformas previsionales que, en las siguientes décadas, se llevaría a cabo en todo el mundo. Como elemento central de los consensos reformistas neoliberales que se tornaron hegemónicos en las décadas de 1980 y 1990, la privatización de la seguridad social, o al menos la reducción de la provisión estatal, comenzó a ser difundida internacionalmente, como ejemplo a seguir, por una miríada de actores. Entre estos, se destacaron las organizaciones internacionales y algunos actores individuales. Los articuladores y negociadores individuales como estos son llamados "emprendedores" por los estudiosos de las políticas públicas. Este trabajo, luego de analizar la forma en que se dio la difusión internacional de la reforma chilena, con énfasis en América Latina, pretende discutir la forma en que los organismos internacionales y los empresarios (responsables tanto de la "exportación" como de la "importación" de estas ideas y propuestas) influyeron en la reforma de Bolsonaro, así como las diferentes formas en que la idea de Chile como "modelo" orientó las discusiones sobre la reforma de 2019.

Palabras-clave: Reforma previsional chilena; Neoliberalismo; Gobierno de Bolsonaro.

1. Introdução

Em 20 de fevereiro de 2019, segundo mês de seu governo, Jair Bolsonaro levou pessoalmente ao Congresso Nacional a proposta de reforma da Previdência Social projetada e desenvolvida por seu Ministro da Economia, Paulo Guedes. Alardeada como o grande motor da retomada do crescimento econômico do Brasil, que seria capaz de gerar empregos, reduzir a dívida pública e economizar até um trilhão de reais para os cofres da União, a então PEC 06/2019 (que veio a tornar-se a EC 103/2019) propunha-se como o sustentáculo da política econômica ultraliberal de Paulo Guedes, firmemente calcada na experiência pioneira chilena e em suas múltiplas implicações posteriores por toda a América Latina, cuja emulação seria supostamente capaz de devolver as contas do Brasil para os trilhos do progresso.

O presente trabalho visa discutir as origens desta reforma, bem como sua inspiração na paradigmática reforma chilena de 1981, bem como nas demais reformas latino-americanas dos anos 1990. Será ressaltada a propagação internacional da reforma chilena como um caso de sucesso para países em desenvolvimento e como modelo ideal a ser seguido dentro dos consensos reformistas neoliberais que se tornaram a ortodoxia econômica das décadas de 1980 e 1990 na região.

Para tanto, serão observados os posicionamentos de diversas Organizações Internacionais (OIs) que contribuíram ativamente para o processo de sistematização e difusão das reformas previdenciárias que foram amplamente adotadas na América Latina, nomeadamente a Organização Internacional do Trabalho, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e outras de menor influência, bem como os esforços dos empreendedores de políticas em respaldar a expertise transferida pelas OIs, em especial José Piñera, idealizador da reforma chilena e “evangelizador” do neoliberalismo na região, e Paulo Guedes, Ministro da Economia do Governo Bolsonaro, com profundas ligações com as reformas chilenas e idealizador da reforma previdenciária brasileira de 2019.

Tangencialmente, serão abordadas tanto a reforma proposta quanto aquelas já realizadas anteriormente no Brasil e seus pontos de contato com o modelo chileno, explicitando os diversos atores individuais e institucionais que propuseram e defenderam essas mudanças. A principal preocupação do trabalho, contudo, é discutir o papel exercido por empreendedores individuais e por organizações internacionais tanto na pioneira reforma chilena quanto na reforma proposta em 2019 pelo governo Bolsonaro, que foi posteriormente aprovada em uma versão bastante abrandada.

2. A reforma previdenciária chilena e sua difusão internacional

Como é frequentemente ressaltado, o Chile do general Augusto Pinochet tornou-se o laboratório global do neoliberalismo, ainda na década de 1970, e o seu maior exemplo de sucesso na América Latina, sucesso esse sempre contestado. Foram economistas chilenos com formação na Universidade de Chicago, os primeiros “*Chicago boys*” da América Latina, os principais responsáveis pela formulação e implementação, dentre outras iniciativas, de uma ampla reforma tributária, da privatização de diversos bens e serviços, incluindo o sistema de aposentadorias e pensões, pela drástica redução do gasto público chileno e pelo controle da oferta monetária (AROCENA; BOWMAN, 2014). Este grupo de jovens economistas, que se beneficiou de um programa de bolsas da Universidade de Chicago para estudantes da Universidade Católica de Santiago, quando de seu regresso ao Chile adotou medidas pioneiras, que antecipariam em quase uma década o receituário que Margaret Thatcher e Ronald Reagan viriam a transformar em cânone da economia ocidental.

Em 1981, a partir do *Decreto Ley 3500* publicado no final do ano anterior, o Chile de Pinochet torna-se o primeiro país do mundo a privatizar o seu sistema de aposentadorias e pensões, experiência que, a partir da primeira metade da década de 1990, passa a ser emulada, em maior ou menor medida, por países vizinhos da América Latina e, na segunda metade da década, pelos países que emergiam do extinto bloco soviético (WEYLAND, 2005). Este processo de difusão foi tão generalizado, tendo contado com a intensa participação de “*global policy actors*”, que essas reformas chegaram a ser caracterizadas como exemplo importante da criação de “políticas públicas globais” (ORENSTEIN, 2005).

Nesse aspecto, no que tange à reforma previdenciária na América Latina, era a seguinte a situação até o início de 2005, segundo Weyland (2005): nove países da região haviam adotado alguma forma de privatização (Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, México, Peru, República Dominicana e Uruguai); por sua vez, Equador, Nicarágua e Venezuela haviam aprovado legislação prevendo reformas, mas estavam contendo a sua implementação; ao passo que Brasil, Cuba, Guatemala, Honduras, Panamá e Paraguai mantinham os seus sistemas sem maiores incursões nos processos de privatização.

Este processo de difusão internacional, amplamente estudado, é por vezes denominado como a “segunda onda” das reformas previdenciárias, uma vez que a inovação introduzida pelo Chanceler Otto von Bismarck no final do século XIX, que criou o célebre e largamente copiado sistema de aposentadorias e pensões da Alemanha Imperial, seria emulada primeiramente por outros países europeus e, depois, no plano extracontinental (ORENSTEIN, 2003). Cabe destacar, porém, que muitos dos países que emularam a iniciativa chilena não puderam ou não quiseram adotar a privatização integral dos seus sistemas, tendo, na grande maioria dos casos, implementado sistemas de “múltiplos pilares” (*multi-pillar*), ou seja, sistemas híbridos que

mesclavam contribuição do trabalhador, proteção estatal e participação de empresas privadas e de outros tipos de organizações não estatais⁴.

Mitchell Orenstein (2003, p.181) distingue quatro diferenças principais entre a primeira e a segunda fases, ou ondas, de reformas previdenciárias, quais sejam: (a) o conteúdo das reformas. Se na primeira fase os países importadores estavam estruturando pela primeira vez os seus sistemas, em um contexto de estabelecimento de sistemas de proteção social mais abrangentes, a segunda fase caracterizou-se exatamente pela reforma dos sistemas previdenciários criados anteriormente; (b) eram diferentes os países cuja inovação de política pública foi posteriormente emulada. Se o sistema foi criado na Alemanha, uma economia industrial de destaque, sua reforma, de natureza liberal e privatizante, foi iniciada pelo Chile, uma nação em desenvolvimento da semiperiferia do sistema capitalista⁵; (c) a velocidade de difusão da segunda onda foi bem maior. Segundo o autor, a taxa de difusão dos sistemas multipilares foi quase duas vezes maior do que o ocorrido no período anterior, sendo particularmente notável a velocidade da transferência inter-regional; e (d) se na primeira fase a organização internacional que liderou o processo de formulação e difusão da inovação foi a Organização Internacional do Trabalho (OIT), na segunda essa atribuição coube ao Banco Mundial (BM).

2.1 As Organizações Internacionais como propagadoras da segunda onda de reformas previdenciárias

As Organizações Internacionais (OIs), em ampla medida tanto produto como produtoras da globalização, são muitas vezes o epicentro dos variados e intrincados processos de difusão de políticas, sendo também centrais para a construção, legitimidade e operação de diversas redes transnacionais e comunidades epistêmicas que definem ou pautam tal difusão, sendo talvez as principais promotoras do que hoje é por vezes chamado de “políticas públicas globais” (DEACON; STUBBS, 2013).

Se hoje as OIs impactam toda a variedade de políticas públicas desenvolvidas pelos Estados nacionais, sua influência pode ser percebida também ao longo de todo o ciclo de produção das políticas (FARIA, 2018). Contudo, foi a partir da década de 1990 que as OIs passaram a se engajar, de maneira mais sistemática, na seara das políticas sociais. A partir da produção e difusão de ideias e de modelos de políticas (nomeados “melhores práticas”), bem como da oferta

4 Sinteticamente, sistemas previdenciários de partilha ou repartição simples são aqueles em que os benefícios aos pensionistas em qualquer momento de sua existência são financiados pela arrecadação proveniente daqueles que se encontram na ativa no mesmo momento, não havendo constituição de poupança. São também conhecidos como *pay-as-you-go*. Por outro lado, sistemas de capitalização são aqueles em que o trabalhador, empregador ou Estado (ou combinação dos três) deposita periodicamente uma parcela de seus proventos em uma conta de capitalização administrada por instituição financeira, com o objetivo de, no longo prazo, obter seus proventos previdenciários a partir dela quando se aposentar, constituindo poupança que pode ser investida pelas administradoras para geração de rendimentos.

5 Segundo Klein, o modelo chileno de previdência foi “*perhaps the first significant social-policy idea to ever emanate from the Southern Hemisphere*” (apud Arocena & Bowman, 2014, p.140).

de financiamento e “aconselhamento”, elas se tornaram atores centrais neste campo. Deacon et al. (1997) denominaram este processo como “socialização da política global” e “globalização da política social nacional”. No mesmo diapasão, mas referindo-se especificamente à política educacional, Jakobi (2009, p.3) afirma que:

através de seu trabalho contínuo no campo da educação, da introdução de novos instrumentos de governança na área e através da proposição de inovações de política educacional e da provisão de importantes informações, as OIs conseguiram mudar a política educacional do nível de *policy-making* nacional para o internacional.

De maneira geral, podemos afirmar que, no que concerne o impacto destas organizações sobre as políticas domésticas, há muito estão superadas algumas percepções simplistas e/ou restritivas acerca das OIs operando fundamentalmente como “professoras de normas”, por um lado, ou, por outro, como entes que atuam coagindo os Estados da periferia do sistema internacional, ainda, é claro, que tais papéis continuem a ser desempenhados por algumas OIs. Cabe recordarmos, também, que se há muita cooperação entre essas organizações, é também comum que elas disputem entre si pela prevalência de uma dada orientação ou diretriz no sistema internacional ou por sua área de influência, pela atenção e pelos favores dos atores mais poderosos e para a manutenção de certos monopólios temáticos, entre outros motivos.

No que diz respeito, especificamente, aos instrumentos empregados pelas OIs na sua busca por influenciar a produção das políticas no plano nacional, Jakobi (2009) desenvolveu a seguinte tipologia, supostamente capaz de ser empregada a todos os campos das políticas públicas e que se aplicaria a OIs que dispõem de maior ou menor capacidade de constrangimento sobre os Estados nacionais. A autora distingue cinco instrumentos, quais sejam: (a) disseminação discursiva; (b) determinação de padrões (*standard setting*); (c) instrumentos financeiros; (d) funções coordenativas; e (e) assistência técnica.

É importante destacarmos também, como salientado por Orestein (2008) em seu estudo sobre a campanha global liderada pelo Banco Mundial nas décadas de 1990 e 2000 pela privatização dos sistemas de aposentadorias e pensões, que as OIs não têm capacidade de veto nos processos domésticos de produção das políticas públicas. Elas atuam, antes, como “atores propositivos” (*proposal actors*), ou seja, como atores que desenvolvem propostas de reformas bem elaboradas e por vezes completas e que gozam de legitimidade em função, entre outros fatores, de sua expertise, fazendo a defesa dessas propostas ao longo do debate sobre as políticas no plano doméstico.

Analisando o papel desempenhado pelas OIs na difusão da reforma previdenciária chilena, ou de seus princípios, Queisser (2000) afirma, inicialmente, que a análise dos sistemas previdenciários e as recomendações para a sua reforma foram, ao longo da década de 1990, uma

das questões centrais na agenda das OIs, especificamente da OIT, BM, FMI, OCDE e ISSA⁶. A autora nos mostra como, partindo de um debate acalorado e conflitivo, fortemente marcado pela ideologia e pelo dogmatismo, essas organizações acabam convergindo na adoção de um posicionamento mais pragmático. Como enfatizado por Béland & Orestein (2013), é comum que o posicionamento de uma OI sobre um problema específico ou sobre uma dada política se modifique ao longo do tempo. Afinal, são “sistemas mais abertos do que a maior parte dos realistas e dos estruturalistas acredita” (p.125).

De acordo com Queisser (2000), o Banco Mundial e o FMI voltaram a sua atenção para a necessidade de reforma dos sistemas previdenciários em função de suas implicações macroeconômicas e sobre a política fiscal. “*Action is required because of the need to resolve the current deficits and restore immediate payment capacity, and also to ensure the long-term financial viability of old-age provision*” (QUEISSER, 2000, p.32). Havia também, como ainda hoje, o interesse de que a privatização do sistema previdenciário pudesse reduzir a capacidade de ingerência política sobre o sistema e seus benefícios (MESA-LAGO, 2006) e contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, propiciando assim, pelo menos em teoria, o desenvolvimento econômico nacional. Note-se que a OIT e a ISSA se opunham ao uso dos sistemas previdenciários como um instrumento do desenvolvimento do mercado de capitais (QUEISSER, 2000).

Melo (2004), por sua vez, pensa ser necessário o reconhecimento de três momentos distintos no processo de difusão internacional da reforma previdenciária. Na década de 1980, como primeiro estágio da propagação do paradigma, os “principais atores institucionais foram, e continuam a ser, o Banco Mundial e o FMI, além de outras instituições que desempenharam um papel de menor importância: a OCDE, a (...) OIT e a (...) CEPAL” (p.179). O segundo momento teria se iniciado em princípios dos anos 1990, quando o “modelo chileno deixou de ser definido como sistema ideal”, tendo sido substituído pelo modelo de três pilares. Neste segundo estágio, o relatório do Banco Mundial intitulado *Averting the Old Age Crisis* (1994) tornou-se referência central, sendo “presumivelmente a mais importante fonte individual de influência nos círculos de política pública” (idem). No terceiro momento, que se iniciou no final da década de 1990, teria se dissipado o consenso acerca dos sistemas de capitalização, ao passo que passam a ser revalorizadas algumas das características dos sistemas de repartição.

Melo sintetiza da seguinte maneira o papel do Banco Mundial (2004, p.179):

O Banco Mundial foi instrumental na promoção da agenda de reformas por via das suas operações de empréstimos e, mais importante ainda, por promover a formação de uma rede transnacional de especialistas em economia da previdência social. Ele cumpriu papel decisivo ao estabelecer vínculos entre a agenda de desenvolvimento e a administração fiscal da seguridade social.

6 FMI – Fundo Monetário Internacional, OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, ISSA – International Social Security Association.

Para que possamos compreender melhor o engajamento das Ols nesta segunda onda de difusão, principalmente o grande empenho das instituições financeiras internacionais, devemos recordar que a reforma previdenciária era parte central do pacote de políticas neoliberais que se apregoava então, neoliberalismo este que foi hegemônico no ideário das últimas décadas do século passado, particularmente na América Latina.

Contudo, se a literatura específica é praticamente unânime em reconhecer a influência das Ols no processo de difusão da reforma previdenciária, ela também reconhece, de maneira explícita e enfática, que *"that policy diffusion did not result from external imposition"*. *"(...) while contributing to innovations' spread, these forms of influence by no means determined the outputs of national decision making or eliminated the latitude for choice"* (Weyland, 2006, p.10). Na mesma linha, Brooks (2005, p. 273) enfatiza que *"pension reform decisions remain subject to domestic political and economic considerations, including demographic pressures, financial costs and incentives to reform, and constraint delimited by the political institutions in each nation"*.

Cabe destacar, por fim, que mesmo antes de as Ols terem passado a concentrar esforços na promoção da reforma previdenciária, o modelo chileno foi exortado e propagado internacionalmente por especialistas individuais, usualmente chamados "empreendedores" de políticas públicas. Deve ficar claro, assim, que:

This wave arose at a time when the IFIs [International Financial Institutions] focused primarily on economic stabilization, not structural and institutional reform. The WB [World Bank], in particular, soon supported the further spread of the privatization wave, however. Thus, the IFIs reinforced diffusion; but they did not set it in motion (WEYLAND, 2006, p.87).

Ante essas percepções, fica claro que as Organizações Internacionais envolvidas nos processos de financiamento e construção de políticas públicas na América Latina realizaram, além da transferência de recursos e expertise, a consolidação de um modelo específico de política a ser implementado, com pequenas idiosincrasias locais, e fortemente atrelado à bula neoliberalizante do Consenso de Washington.

2.1.1 O papel dos empreendedores de políticas na difusão internacional da segunda onda da reforma previdenciária

A vasta e crescente bibliografia dedicada à compreensão dos processos de transferência, difusão e circulação de políticas públicas reconhece amplamente que, a despeito do papel por vezes determinante das organizações internacionais, tais processos envolvem um *"mix of local, national and global players"* (BAKER; WALKER, 2019, p.10). Dentre eles, destacam-se os *"policy entrepreneurs"* ou "empreendedores de políticas públicas", que, no campo da Análise de Políticas Públicas, têm sido estudados já há quatro décadas (AVIRAM; COHEN & BEERI, 2019). Esses

empreendedores podem ser definidos como *"innovative individuals or groups from the private, public, or third sectors who are willing to invest resources – time, energy, expertise, or Money – to either advocate for major policy changes or resist them"* (idem, p. 3). Esses empreendedores, nas palavras de Anderson et al. (2019, p.2), *"help stoke public concern, devise innovative policy solutions, and shepherd laws through legislatures"*.

Para promover as ideias e as políticas que eles defendem, as atividades realizadas pelos empreendedores incluem a identificação de problemas, o *networking* em torno do subsistema de políticas públicas em questão, a tentativa de pautar os debates acerca da política pública e a construção de coalizões (MINTROM, 1997). Ainda de acordo com Mintrom (1997), esses agentes estão preparados para assumir riscos na promoção de suas abordagens inovadoras para a solução de problemas e buscam mobilizar outros atores em seu esforço de transformar suas ideias e projetos em políticas governamentais. Ainda que a sua atuação não seja condição indispensável para a adoção de inovações no âmbito da política pública, argumenta-se que *"innovative policies are more likely to be considered and approved when policy entrepreneurs (who may or may not be members of legislatures) have worked hard to promote them"* (idem, p. 740). Podendo ser cruciais na definição da agenda pública ou da agenda governamental, os empreendedores podem atuar ao longo de todo o ciclo das políticas. Note-se, ainda, que esses indivíduos (ou grupos) operam tanto na promoção da "exportação" de uma inovação no campo das políticas como no sentido da adoção doméstica de uma inovação originalmente desenvolvida e implementada alhures.

Em sua extensiva revisão da literatura que, nas últimas quatro décadas, tem se dedicado ao estudo do "empreendedorismo" no campo das políticas públicas, Aviram, Cohen & Beerl (2019) identificaram vinte estratégias utilizadas pelos ditos empreendedores, que não podemos discutir detalhadamente aqui, mas que o Quadro abaixo lista e define:

Quadro 1. Estratégias dos Empreendedores de Políticas Públicas

Estratégias	Definição
Enquadramento dos problemas	Enquadrar o problema de uma maneira que seja política e culturalmente aceitável ou desejável
Busca de soluções	Apresentar uma solução ou uma política ou programa específicos
Mudança da decisão sobre a política para outra arena (venue shopping)	Mudar a autoridade sobre o processo decisório para uma nova arena, por exemplo do âmbito local para o nacional ou dos tribunais para o governo
Planejamento de processos	Ter um plano sistemático, de longo prazo
Uso estratégico de símbolos	Usar histórias, imagens ou outros símbolos para mobilizar paixões, capturar a atenção do público e angariar apoio

Disposição para assumir riscos	Aceitar os custos potenciais do empreendedorismo da política pública
Focalização no núcleo da proposta e compromisso nas questões mais periféricas	Negociar e cooperar com aqueles que têm ideias diferentes, mas preservando os aspectos da política que são mais importantes
“Tática salame”	Dividir os processos de produção da política em etapas
Uso da cobertura da mídia	Usar a mídia (TV, rádio, mídia social) para promover a política pública
Disseminação de informações estratégicas	Fazer um uso estratégico da informação junto aos vários atores envolvidos no processo de produção da política
Liderança de grupos	Liderar ativamente a rede da política pública
Estímulo a beneficiários potenciais	Ressaltar os benefícios da política perante diferentes audiências
Articulação de parcerias interorganizacionais e intersetoriais	Criar redes envolvendo distintos setores e organizações
Networking no governo	Fazer networking com políticos e burocratas
Networking fora do governo	Fazer networking com interessados do setor privado, do setor público não estatal e da sociedade civil
Promoção do engajamento da sociedade civil	Organizar o público para que ele tenha uma postura ativa acerca da política em questão
Ativação política (political activation)	Tornar-se ativo no processo decisório acerca da política pública e nas demais articulações políticas envolvidas
Coleta de evidências para demonstrar a factibilidade da política pública defendida	Engajar-se com outros atores visando demonstrar com clareza a factibilidade da proposta de política pública
Trabalho de ancoragem	Proteger a política por meio de regras e regulamentações, bem como assegurando-se de sua efetiva implementação
Participação na avaliação das políticas	Participar ativamente da avaliação da política proposta e do seu eventual replanejamento

Fonte: traduzido e adaptado de Aviram, Cohen & Beerli (2019, Table 2).

Além das diversas estratégias usualmente empregadas por estes atores, também tem sido comum na literatura a identificação dos principais atributos dos empreendedores bem-sucedidos. Aviram, Cohen & Beerli (2019) listam os seguintes atributos: capacidade de gerar confiança (*trust building*), capacidade de persuasão e “acuidade social”, esta última definida como “compreensão

dos outros e engajamento em conversações acerca das políticas” (idem, p.15). Cabe destacarmos, ainda, que o empreendedorismo no campo das políticas públicas não é um fenômeno corriqueiro. “*Policy entrepreneurship ... is not an everyday phenomenon*” (AVIRAM, COHEN; BEERI, 2019, p.20).

Por fim, como demonstrado por Mintrom & Norman (2009), devemos ressaltar que este tipo de empreendedorismo pode (e muitas vezes deve) ser compreendido no escopo das teorizações mais amplas e consolidadas sobre a mudança nas políticas públicas, como, por exemplo: no incrementalismo, no institucionalismo, no modelo dos múltiplos fluxos (*policy streams*) e nas teorias do equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*) e das coalizões de defesa (*advocacy coalitions*).

Antes de tratarmos, mais especificamente, do papel dos chamados empreendedores na difusão internacional da inovação chilena que nos interessa aqui, a privatização das aposentadorias e pensões, cabe destacar que, mais recentemente, o papel destes agentes na difusão de diversas outras inovações em políticas públicas na América Latina passou a ser examinado com maior cuidado⁷. Vale lembrar, ainda, que o termo “empreendedor”, prevalente na literatura, nem sempre é reproduzido automaticamente. Oliveira, por exemplo, em seus diversos trabalhos recentes sobre a difusão internacional do Orçamento Participativo, criado em Porto Alegre, Brasil, prefere o termo “embaixadores”⁸.

Nesse contexto, importa destacar o papel desempenhado por José Piñera (1948), que foi Ministro do Trabalho e da Seguridade Social do Chile entre 1978 e 1980 e, posteriormente, Ministro das Minas. Piñera, que na verdade é Ph.D. em Economia pela Universidade de Harvard (1975), é unanimemente reconhecido como o “pai” da privatização do sistema previdenciário chileno, sendo também o responsável por outras reformas importantes daquele período, como por exemplo a do sistema de saúde. Por sugestão de Piñera, a nova previdência chilena, totalmente privatizada, começou a funcionar no Dia do Trabalho de 1981.

I explained that May 1 had always been celebrated all over the world as a day of class confrontation (...). But in a free-market economy, their interests [dos trabalhadores e patrões] are convergent. I told my colleagues, ‘Let’s begin this system on May 1, so that in the future, Labor Day can be celebrated as a day when workers freed themselves from the state and moved to a privately managed capitalization system (José Piñera, apud Skousen, 2008, p.50).

A reforma, verdadeiramente “revolucionária” segundo o seu principal arquiteto, aumentaria de maneira dramática a formação de capital, manejado pelos fundos de pensão privados, processo este que seria o motor principal do crescimento econômico sustentado. Ademais, teria o condão de alterar fundamentalmente a própria sociedade, uma vez que ela reforçaria os incentivos individuais para o trabalho e para a poupança. Ainda segundo Piñera, o sistema de repartição “destrói, no nível individual, o elo entre contribuições e benefícios, ou, em

⁷ Veja-se, por exemplo, Osorio Gonnet, 2018, e os estudos contidos em: Oliveira et al., 2020, e Oliveira, 2021.

⁸ Ver, entre outros, Oliveira, 2016.

outras palavras, entre esforço e recompensa. Quando isso acontece em uma escala massiva e por um longo período, o resultado é o desastre” (*apud* AROCENA; BOWMAN, 2014, p. 143). De todas as muitas e profundas reformas daquele período, a privatização da previdência teria sido a “mudança estrutural mais importante” (*idem*, p. 144).

De acordo com Weyland (2006), foi um grupo de especialistas chilenos, que haviam ajudado na formulação e na implementação da reforma em seu país, os primeiros e principais promotores da exportação do que viria a ser entendido como o “modelo chileno de previdência social”, atuando, muitas vezes, como consultores internacionais. Nos primeiros momentos da difusão internacional do modelo, que foi facilitada pela democratização do país, em 1990, estes especialistas foram mesmo mais importantes do que as organizações internacionais (WEYLAND, 2006). José Piñera destacou-se neste processo por seu protagonismo, tendo se transformado em um “missionário que apregoava o modelo chileno mundo afora, especialmente na América Latina” (*idem*, p. 86).

Tendo formulado, justificado e implantado a reforma previdenciária chilena de 1981, posteriormente Piñera se dedicaria, em tempo integral, à difusão internacional da experiência por ele capitaneada no Chile. Nesta sua “cruzada mundial”, como ele mesmo definiu o seu empreendedorismo⁹, Piñera foi nomeado co-presidente do *Project for Social Security Privatization* do *Cato Institute*, em 1995, tendo também fundado, no ano anterior, o *International Center for Pension Reform*, um *think tank* cujo principal objetivo é advogar globalmente pela privatização das aposentadorias e pensões. Segundo Skousen, José Piñera teria “se encontrado pessoalmente com a maioria dos líderes mundiais para convencê-los a mudar os seus sistemas públicos de aposentadorias e pensões” (2008, p. 49)¹⁰.

Ao analisar o “zelo missionário” de Piñera e de outros consultores chilenos na difusão internacional da reforma previdenciária chilena em países como Bolívia, El Salvador e Peru, Weyland (2006) ressalta o papel crucial desempenhado por estes empreendedores na disponibilização de informações sobre a experiência do Chile e no convencimento de técnicos governamentais e atores políticos do primeiro escalão acerca da necessidade, da virtude e dos impactos positivos e estruturais da privatização das pensões. Se a proximidade geográfica entre os países facilitou a propagação da inovação, o contato pessoal com os especialistas chilenos teria sido decisivo.

Direct, vivid experiences, such as Piñera’s rousing speech at the CEPB meeting, created a much stronger impression than a dry technical report. These personal contacts suddenly made the Chilean model look like a plausible response to domestic difficulties. They drew Bolivian, Peruvian, and Salvadoran experts’

⁹<https://www.laizquierdadiario.cl/Este-martes-Jose-Pinera-presentara-su-propuesta-para-perfeccionar-sistema-AFP>, capturado em 02-05-2019.

¹⁰ Vale notar que José Piñera é irmão do ex-presidente chileno Sebastián Piñera, em cujo segundo mandato o Chile enfrentou as maiores críticas e protestos contra o modelo neoliberal então vigente, em 2019/2020, culminando com a convocação de uma Assembleia Constituinte que estaria encarregada de rever a Constituição em vigor, herança dos anos Pinochet.

attention to this striking innovation, which captivated their minds. (WEYLAND, 2006, p.102).

Para Weyland (2006), como para os teóricos do empreendedorismo nas políticas públicas, importa destacar alguns atributos pessoais destes “missionários”, particularmente de Piñera, uma liderança carismática que seria amplamente reconhecida por sua grande capacidade de persuasão:

The persuasive power of Chilean experts, led by the charismatic Piñera, managed to lift social security reform to a qualitatively new level. It induced specialists in several countries to leave behind parametric adjustments and elaborate radical privatization projects (WEYLAND, 2006, p.86).

Além disso, e de maneira mais ampla:

This success is noteworthy because Chilean consultants did not command any real means of influence. Since their advice went beyond the tasks for which they had been hired (for instance, in the Salvadoran case), they could not invoke the authority of the IFIs [International Financial Institutions] that underwrote their technical assistance. And as foreigners, they lacked political clout. Thus, their impact did not arise from any form of pressure but had a purely ideational character. (...) In conclusion, powerless Chilean experts, not the powerful IFIs, were the prime movers in the diffusion of pension privatization in Latin (idem, ibidem).

3. A proposta de privatização da Previdência Social do governo Bolsonaro

Ainda que a reforma da previdência proposta por Paulo Guedes e encaminhada ao Congresso Nacional diretamente pelo presidente Jair Bolsonaro tenha sido apregoada pela mídia corporativa brasileira e por outros veículos diversos de comunicação como o sustentáculo da política econômica de Guedes, há que se mencionar a existência de reformas anteriores datando, após a fixação da Constituição de 1988, desde o governo Fernando Collor, com outras incursões nos governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer¹¹.

A reforma implementada por Fernando Collor, realizada em 1991, já uma época de baixa popularidade do presidente e de caos econômico em seu governo, alterava a maneira como as

11 Salienta-se que as reformas orquestradas por Collor (1991) e Dilma (2015) foram de natureza infraconstitucional, por meio de Medidas Provisórias e Projetos de Lei. As demais, inclusa a não realizada de Temer (2016), foram de natureza constitucional, por meio de PECs, que contaram com debate público e político mais amplo e processos legislativos diferenciados.

aposentadorias e pensões eram reajustadas, bem como especificou seu valor mínimo, tendo em vista a inflação galopante do período. Com as mudanças propostas pela Lei 8213, de 24 de julho de 1991, os benefícios seriam reajustados tendo em vista a correção monetária, que por sua vez era atrelada à inflação, e uma regra prevista na Constituição Federal de 1988 era, por fim, regulamentada, impedindo que qualquer benefício fosse menor que o valor do salário mínimo em vigor (BRASIL, 1991).

Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, já capitaneando o país em tempos de estabilização de preços e relativo crescimento econômico, buscou alterar o cálculo do tempo de serviço para a aposentadoria, bem como implementar uma idade mínima para tanto, variáveis levadas em conta na criação do chamado “fator previdenciário”, que regula a matriz de cálculo. Tendo apresentado o projeto em 1995 como a Emenda Constitucional nº 20, as tratativas e negociações estenderam-se até 1998, quando a PEC foi aprovada, obtendo sucesso na alteração da matriz de cálculo e na implementação da aposentadoria por tempo de contribuição, entretanto não conseguindo implementar a idade mínima para aposentadoria pela diferença de um único voto na Câmara dos Deputados (BRASIL, 1998).

É importante mencionar que, para além do texto aprovado, vários estudos foram realizados ainda em 1998, às vésperas da reeleição, para uma proposta segunda fase da reforma. Tais estudos variaram em teor e profundidade, destacando-se um encomendado por FHC ao então presidente do BNDES, economista André Lara Resende, e outro encomendado pelo então maior partido da base governista, o PFL¹², ao Instituto Atlântico. O estudo do primeiro apresentava os fundos privados de pensão como um pilar complementar à aposentadoria pública, nos moldes do que havia sido instituído na Argentina e no Uruguai, e fiel à bula do Banco Mundial, ao passo que o estudo do Instituto Atlântico apresentava a privatização total do sistema previdenciário, em caráter substitutivo, no molde chileno, como única solução para combater o crescente déficit da previdência¹³.

Luiz Inácio Lula da Silva, ao assumir a presidência em 2003, busca aproveitar sua alta popularidade logo após a investidura no cargo para tratar, também, de questões previdenciárias, especialmente aquelas ligadas aos servidores públicos. Suas mudanças, implementadas pela Emenda Constitucional nº 41, promulgada em dezembro de 2003, alteraram o acesso dos servidores públicos federais à aposentadoria, explicitando idade e contribuição mínimas, diferenciadas entre homens e mulheres, para que a aposentadoria pudesse ser em valor igual ao último salário, estabelecendo também um teto para o valor da aposentadoria e estendendo a cobrança de contribuição para servidores tanto inativos quanto pensionistas (BRASIL, 2003).

Concomitante à tramitação e aprovação do texto que gerou a EC 41/03, e especialmente para que esse expediente fosse aprovado no ritmo e nos moldes esperados pelo Executivo, vários artigos e dispositivos foram “fatiados” do texto original e renegociados, com significativas

12 Partido da Frente Liberal – Fundado em 1985, mudou de nome para “Democratas” após convenção partidária de 2007 e, por fim, fundiu-se ao Partido Social Liberal (PSL) em 2022, formando o “União Brasil”.

¹³ <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc15029815.htm>, capturado em 26-07-2022 e <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc12089802.htm>, capturado em 26-07-2022.

mudanças em seu escopo, resultantes de pressões tanto de associações de classe quanto de parlamentares. Esse movimento gerou o que ficou conhecida como 'PEC Paralela 1', posteriormente aprovada como a Emenda Constitucional nº 47, de 2005, e que atenuava uma parcela significativa das disposições originais, efetivamente sendo o espaço de debate e negociação com a oposição para garantir a tramitação e aprovação da PEC original sem que esta sofresse múltiplas reconduções nas duas casas em decorrência da constante mudança de texto (MOHN, 2006).

A reforma de Dilma Rousseff, executada em período bastante conturbado de 2015 e bastante tímida, concentrou-se na mudança do fator previdenciário para aquilo que ficou conhecido como "regra 85/95", alterando mais uma vez a maneira como se daria o cálculo do valor do benefício, permitindo a aposentadoria integral quando a soma da idade e do tempo de contribuição atingir 85 para mulheres ou 95 anos para homens, cômputo que antecipou a saída do mercado de trabalho de uma série de trabalhadores da ativa, para os quais a nova matriz de cálculo revelava-se mais vantajosa que a anterior, efetivamente reduzindo a contribuição previdenciária e gerando o que ficou conhecido, à época, como "antirreforma da previdência".

Michel Temer, em seu turno, procurou empreender uma ampla reforma das aposentadorias e pensões, apresentando ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional 287/2016, que versava sobre diversos temas da seguridade social, da idade mínima às regras diferenciadas da aposentadoria rural ou dos regimes próprios dos servidores públicos, buscando trazer para a mesma base de cálculo de benefício todas as categorias profissionais, à exceção dos militares, que permaneceriam com seu regime próprio. Antes que as discussões avançassem na Câmara, a proposta foi retirada pelo próprio Executivo, tendo em vista o baixo número de votos favoráveis esperados, bem como a execução da Intervenção Militar no Estado do Rio de Janeiro, que impedia que emendas à Constituição Federal fossem votadas em seu decurso (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Tendo em vista as mudanças propostas e efetuadas, é importante notar que à luz de dois relatórios emitidos pelo Banco Mundial em momentos distintos da história econômica recente do país, um em 1995, intitulado *Brazil: Social Insurance and Private Pensions*, e outro em 2001, intitulado *Brazil: Critical Issues in Social Security*, todas essas medidas de ajuste da Previdência Social estão, em alguma medida, em acordo com as prescrições do Banco, no intuito contínuo de viabilizar a estabilização macroeconômica brasileira a partir de seus componentes fiscais. Sendo assim, fica claro que a reforma empreendida pelo governo Bolsonaro sob a égide da equipe de Paulo Guedes, tanto em seu teor original quanto naquele modificado e aprovado pelo Congresso Nacional é, em grande medida, mais um degrau desse processo que já se encontrava em curso há mais de 20 anos.

3.1 A PEC desenhada por Paulo Guedes

A Proposta de Emenda Constitucional 06/2019, construída por Paulo Guedes e apresentada diretamente por Jair Bolsonaro ao Congresso Nacional, buscava, em grande parte,

atacar de maneira ampla e irrestrita os mesmos pontos que já haviam sido tratados em reformas anteriores e, também, abarcar questões que se mostravam, ainda, incipientes ou por demais controversas no processo de mudança da seguridade social, como as questões da privatização dos fundos de pensão e da implementação do modelo de capitalização.

Assim, as principais mudanças apresentadas pela PEC 06/2019, em contraste ao modelo vigente anteriormente, após diversas reformas menores, foram concentradas tanto em pontos deixados ambíguos pelas reformas anteriores quanto em questões consideradas, pela equipe econômica, como de extrema necessidade para as posteriores medidas econômicas que viriam a ser tomadas.

Dessa forma, o projeto continha, em suas 65 páginas, mudanças em todos os níveis e formatos dos regimes de previdência, justificando as medidas com base em dados e estudos técnicos que, mesmo em face de profundas discussões nas duas casas do Parlamento, não foram totalmente desvelados¹⁴. Os principais pontos da PEC, como veremos em mais detalhe adiante, concentraram-se em mudanças estruturais na maneira como o sistema de seguridade social arrecada as contribuições de seus pensionistas, bem como na forma como esses recursos são geridos e posteriormente devolvidos aos trabalhadores sob a forma de aposentadorias e pensões.

Acrescentam-se a essas reformas outras tanto de cunho jurídico quanto no espectro social, como medição constante da expectativa de sobrevivência da população para melhor identificar e regulamentar a idade e as diversas maneiras de se dar início ao processo de aposentadoria, bem como garantir os dispositivos legais para que mudanças sejam feitas ao longo dos anos, com o intuito de azeitar tais processos, em busca de eficácia em sua aplicação e desoneração dos cofres públicos, visando assim, conforme dados dos estudos anexos à proposta, economizar cerca de um trilhão de reais nos primeiros dez anos após a mudança.

Nesse contexto, as principais mudanças em relação ao regime vigente que constavam da proposta de Paulo Guedes e Bolsonaro podem ser divididas em cinco esferas: a esfera da idade mínima, a do tempo mínimo de contribuição, a do Período (ou Regra) de Transição, a do Regime de Capitalização, e a das novas alíquotas de contribuição, cada uma delas com suas nuances e com peculiaridades em relação a sua aplicabilidade às diversas categorias de regimes de previdência então existentes.

A esfera da idade mínima está intimamente ligada à do tempo mínimo de contribuição, uma vez que são duas variáveis de cálculo que, uma vez modificadas, alteram o funcionamento do 'fator previdenciário' do sistema vigente. Sendo assim, a proposta coloca como regra geral, tanto para funcionários da iniciativa privada quanto para servidores públicos, a idade mínima de aposentadoria de 62 anos para mulheres e 65 anos para homens, havendo diferenciação apenas no caso dos professores e dos trabalhadores rurais. Arelada a essa mudança encontra-se a esfera do tempo mínimo de contribuição, que visa definir o percentual a ser pago do benefício tendo em vista o tempo de arrecadação do trabalhador, começando em 60% do valor aos 20 anos de

14 <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/governo-decreta-sigilo-sobre-estudos-que-embasam-reforma-da-previdencia.shtml>, capturado em 05-04-2022 e <https://www.economia.unicamp.br/images/destaque/A-Falsificacao-nas-Contas-Oficiais-da-Reforma-da-Previdencia-Nota-CECON8.pdf>, capturado em 05-04-2022.

contribuição, crescendo 2% para cada ano subsequente, perfazendo 100% do benefício calculado ao atingir-se 40 anos de contribuição, com variância de tempo de contribuição para professores e servidores públicos, porém sempre sujeitos ao piso de um salário mínimo e ao teto que seria estabelecido posteriormente, por legislação ordinária.

A esfera do Período de Transição diz respeito às mudanças para aqueles trabalhadores que encontravam-se já contribuindo para a previdência, porém ainda sem os requisitos para a aposentadoria, podendo optar por um sistema de pontos, um pedágio ou uma transição da idade mínima, dependendo de fatores já calculados como tempo de contribuição e idade no momento da aprovação da reforma, mantendo-se assim parcialmente os direitos adquiridos do modelo vigente, porém já forçando relativa adequação aos mecanismos presentes no formato proposto.

A implementação de um Regime de Capitalização privado constituía uma das esferas principais das mudanças na proposta apresentada por Bolsonaro, eliminando o atual sistema de partilha vigente para todas as novas aposentadorias após o período de transição, porém descrito apenas em linhas muito gerais e, conforme o projeto, passível de mudanças por meio de legislação complementar após a sua aprovação, visando facilitar o processo de adequação do futuro regime previdenciário às mudanças populacionais, econômicas e fiscais enfrentadas pelos futuros governos. Sendo assim, o Estado seria paulatinamente desonerado do sistema de partilha conforme mais trabalhadores passassem a contribuir com o novo sistema e as aposentadorias antigas viessem a cessar, cujos dividendos seriam reinvestidos no mercado financeiro e no Tesouro Nacional para que, no futuro, revertissem em benefícios aos próximos aposentados. Ainda que o formato específico do regime não estivesse definido, apostava-se nessa mudança como o carro chefe da economia trilionária sempre propagandeada por Paulo Guedes, bem como para a geração de caixa para investimentos futuros do próprio governo.

Por fim, atrelado ao regime de capitalização e vinculado aos diferentes valores de benefícios pagos e salários vigentes, a PEC propunha uma mudança nas alíquotas de contribuição daqueles que já se encontram tanto no regime atual quanto daqueles que viriam a ingressar ou mesmo passar pelo sistema de transição, mudando a escala que hoje é de 8% a 11% para uma variação maior de 7,5% a 22%, dependendo tanto do valor do salário corrente quanto do regime empregatício do trabalhador, com maior incidência para os salários maiores, em especial dos servidores públicos federais (BRASIL, 2019).

Nesse aspecto, ainda que a propaganda oficial do governo, as declarações de Paulo Guedes e a narrativa divulgada pelas redes sociais dos integrantes do governo e por seus apoiadores convergissem no sentido de valorizar a proposta como uma maneira de fazer o Brasil seguir o rumo do Chile em direção ao 'desenvolvimento', realizando reformas 'semelhantes' àquelas introduzidas pelo país vizinho na década de 1980, a realidade é que mesmo a proposta original do governo Bolsonaro já divergia bastante do modelo substitutivo implementado pelo Chile em 1981.

3.1.1 A PEC 06/2019 como emulação da reforma chilena de 1981?

Arocena e Bowman (2014) afirmam que a proposta de privatização chilena original era, em si, bastante simples, uma vez que excluiria totalmente o sistema de repartição que onerava os cofres do Estado, que seria substituído por um modelo de contribuições individuais em que cada trabalhador, no curso de seu tempo ativo, pouparia valores suficientes para que, quando de sua aposentadoria, pudesse receber um benefício relativo àquele montante poupado e que havia rendido, tendo sido investido por meio das companhias privadas que gerenciariam tais fundos, as hoje célebres (e odiadas pelo povo chileno) Administradoras dos Fundos de Pensão.

Nesse regime, os trabalhadores seriam os verdadeiros donos de suas poupanças, tal como já funciona, no Brasil, o Regime de Previdência Complementar, podendo escolher investir entre 10% e 20% de seus rendimentos, valores esses dedutíveis do Imposto de Renda, e com ganhos que só viriam a ser taxados no momento da aposentadoria. Nesse momento, o trabalhador, tendo em vista os valores acumulados, poderia retirar o valor total e reinvesti-lo de outras maneiras, ou configurar um valor anual de proventos com uma das várias empresas gerenciadoras de fundos, que seriam sancionadas pelo governo. Vale recordar que o programa de aposentadorias chileno funcionava até recentemente, em sua totalidade, no pilar privado.

Assim, com alguma liberdade de escolha, os trabalhadores chilenos iriam:

[...] select from various funds run by several government-sanctioned companies for their retirement accounts. They could choose to invest in foreign stocks, as well as Chilean stocks, bonds and government debt. They could change between the highly regulated AFPs (pension fund administrators) (AROCENA; BOWMAN, 2014).

Essa transposição do ônus da seguridade social dos cofres do Estado para o ambiente altamente rentável, ainda que de risco, dos fundos de investimento geraria, então, o capital necessário para a redução da dívida chilena e para a promoção do crescimento econômico do país, que por sua vez daria início ao círculo virtuoso de maiores volumes financeiros sendo investidos e revertidos ao sistema de crédito, fazendo a economia girar.

Tomando como base a simplicidade estrutural do sistema chileno de pensões privatizadas e a proposta presente na PEC 06/2019 de Paulo Guedes para a reforma da previdência brasileira, percebe-se claramente que o principal ponto de contato das duas está no sistema de capitalização, já implementado no Chile e esboçado no documento enviado ao Congresso Nacional. Para além disso, a paridade entre trabalhadores das iniciativas pública e privada no que diz respeito à idade de aposentadoria e tempo mínimo de contribuição também encontra eco na maneira como o vizinho sul-americano implementou seu sistema de aposentadorias e pensões.

Por outro lado, a miríade de regimes diferenciados presentes no Brasil, bem como suas diversas alíquotas de contribuição, que na proposta permaneceriam diferenciadas, e uma

obrigatoriedade de se contribuir em contrapartida com os valores que se recebe como salário, diferente do Chile em que a contribuição acima de 10% é opcional, faz com que a reforma proposta e parcialmente implementada para a realidade brasileira aparente-se àquela configurada em terras chilenas nos anos de 1980, porém com as idiossincrasias típicas de um Brasil profundamente desigual tanto em formas de contratação, como em níveis de empregabilidade. Ainda que os propositores da reforma afirmassem que o objetivo final era equiparar todos os tipos de trabalhadores, as lacunas do texto final aprovado, que seriam preenchidas por legislações complementares, abrem espaço para situações que podem vir a se mostrar profundamente desviantes daquelas que foram postas em movimento na realidade chilena.

Sendo assim, a proposta apresentada era não de substituição imediata e total do sistema previdenciário, mas de transição gradual, com ressalvas e salvaguardas garantidas pelo Estado para a manutenção de uma pensão mínima e de cobertura para aqueles que não contribuíram por tempo suficiente para obter uma pensão. Essa proposta, constituída de múltiplos pilares e regimes de previdência, por mais que fosse inspirada no paradigma chileno, em verdade tinha por modelo reformas subsequentes que foram realizadas durante a década 1990 no restante da América Latina, já sob a égide da bula do Consenso de Washington e pragmaticamente orientada por estudos, modelos e técnicos do Banco Mundial e do FMI como a 'via correta' a se ordenar o novo sistema de aposentadorias e pensões.

Vale ressaltar, também, que a experiência chilena demonstrou, após décadas de implementação, que nem todos os trabalhadores estariam equitativamente cobertos pelos mecanismos de pensões criados àquele tempo, uma vez que em 2008 foi necessária a realização de uma "contrarreforma", que criou um fundo estatal de pensões para garantir o recebimento de um valor mínimo pela parcela mais pobre da população. De maneira análoga, novas propostas estão sendo discutidas e em vias de implementação, ainda mais aceleradas frente aos protestos de 2019/20 que culminaram, inclusive, na confecção de uma nova Carta Magna, que será submetida a referendo, visto que a não correção de valores pela inflação, dentre outros fatores presentes no modelo de capitalização chileno, faz com que a maioria da população aposentada receba menos de um salário mínimo daquele país, ainda que tenha contribuído com base em valores proporcionalmente maiores durante seu período de trabalho¹⁵.

4. O experimento chileno e o ultraliberalismo do governo Bolsonaro

No correr do ano de 2019, vários fatores ponderaram na utilização tanto discursiva quanto pragmática do "experimento chileno", em especial no que diz respeito à sua privatização do regime de pensões, como exemplo a ser seguido pelo Brasil. Por um lado, as discussões no plenário acerca da PEC 06/2019, que viria a ser aprovada em julho daquele ano como EC

15 <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-39931826>, capturado em 05-04-2022 e <https://piaui.folha.uol.com.br/a-imprevidencia-chilena/>, capturado em 05-04-2022.

103/2019, desidrataram os principais pontos de contato entre o projeto apresentado e seu ancestral chileno, em especial a retirada do sistema de capitalização da proposta, por outro os protestos que explodiram no Chile no segundo semestre do mesmo ano, em face ao crescente descontentamento com a realidade neoliberal daquele país e que só foram estancados, parcialmente, no início do ano seguinte, com a realização de um plebiscito acerca da necessidade de elaboração de uma nova Carta Magna que substituísse aquela herdada da ditadura de Pinochet.

Esses fatores, associados à pandemia de COVID-19, que no Brasil teve início nos primeiros meses de 2020 e que desvelou toda a lentidão da máquina pública para lidar com crises sistêmicas, fizeram com que a alusão a modelos e idealizações de políticas estatais desse uma guinada da busca do desenvolvimento para a sobrevivência, e da economia para a saúde pública, fragilizando narrativas prévias e reforçando o uso de associações mais pragmáticas e menos calcadas em um “futuro a ser construído”.

Dito isso, é inegável a necessidade de se discutir como o experimento chileno pós-1973 informou as políticas públicas brasileiras durante os primeiros seis meses do governo Bolsonaro, com especial compreensão para o fato de que as propostas econômicas governamentais, das quais a Reforma da Previdência é apenas uma delas, todas estavam firmemente calcadas no ideário neoliberal propagado e consolidado após a reforma chilena. Este ideário, codificado pela bula do Consenso do Washington, deu novo fôlego às velhas Organizações Internacionais de Bretton Woods e engendrou a formulação de estudos, planos e metas que transformaram o Banco Mundial e o FMI nos grandes ordenadores do desenvolvimento econômico da periferia global na segunda metade do século XX.

4.1 Paulo Guedes: empreendedor da reforma e fiador do neoliberalismo redivivo no Brasil

Because policymakers are reluctant to adopt policies they perceive to be risky, policy entrepreneurs often need to create the perception that a new and innovative law is both politically and administratively feasible. Such a strategy might include feeding empirical facts and information into the system.

(...) the importance of information is likely magnified in policy domains marked by a high degree of technical complexity (ANDERSON et al., 2019, p.3).

Paulo Roberto Nunes Guedes é um economista que ficou conhecido nacionalmente apenas após ser indicado para liderar a equipe econômica do então candidato Jair Bolsonaro, apesar de há décadas ser um crítico vocal da política econômica dos sucessivos governos da Nova República, tendo inclusive escrito de maneira regular para a grande mídia do país. Após a sua indicação, Guedes tornou-se uma das maiores apostas e alicerces do candidato e, posteriormente, do presidente Bolsonaro, ocupando o que muitos denominam como o “superministério da Economia” do país, uma vez que, na reforma ministerial do início do governo, esta pasta

incorporou as funções dos antigos ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Indústria e Comércio. Quando começou a ficar evidente para o país o profundo desconhecimento do candidato acerca de assuntos econômicos, Bolsonaro passou a procurar um especialista que não estivesse associado aos governos anteriores. Escolhido Guedes, em um “casamento de conveniência” que o economista denominaria como o encontro da “ordem com o progresso” (GASPAR, 2018), o candidato adquiriu o hábito de delegar ao economista, mesmo antes de elaborado o plano de governo, a responsabilidade de responder qualquer questão nesta seara. Por isso, Guedes passou a ser chamado, com ironia, de “posto Ipiranga”, em alusão à propaganda da rede, que dizia que suas lojas poderiam resolver problemas de toda ordem. Rapidamente o candidato passou, ele próprio, a se referir a Guedes como seu “posto Ipiranga”. Guedes passa a ser compreendido, assim, como o cérebro econômico do governo, como o “guru” do presidente para assuntos econômicos ou como seu “guru liberal”.

Se durante a campanha Guedes “percorreu os guichês do mercado financeiro expondo seus planos”, tentando acalmar e cooptar as elites financeiras do país, tendo também procurado criar pontes entre o candidato e a grande mídia (GASPAR, 2018), após o envio da PEC 06/2019 ao Congresso, o economista, tido como destemido por uns e como destemperado por outros, iniciou um périplo pelo Legislativo em que ficou claro seu temperamento explosivo. Tratando-se de um campo de grande complexidade técnica e de elevada incerteza, muito se comentou o fato de o governo não ter compartilhado os estudos técnicos que teriam subsidiado a elaboração da PEC, liberando posteriormente apenas alguns conjuntos de slides com visualizações de dados, mas sem qualquer acesso aos dados brutos que supostamente sustentavam a proposta de reforma. Talvez se possa dizer que o esforço de persuasão demonstrado pelo ministro, condicionado por fatores como esses, foi sempre temperado pela afirmação do caráter supostamente inevitável da reforma e pela ameaça de caos nas contas públicas em caso de sua não aprovação ou de sua substituição por uma reforma mais pontual.

A compreensão de Paulo Guedes como o principal empreendedor da tentativa de privatização da previdência do país (e também da radical privatização das estatais anunciada) torna-se ainda mais pertinente quando se percebe o seu esforço não apenas de implementar esta agenda, mas também no sentido de criar a janela de oportunidade para tanto. Em seu extenso perfil do então assessor econômico de Bolsonaro, que inclui um relato minucioso do encontro entre os dois e dos termos deste “casamento hétero”, segundo fez questão de frisar o candidato, Gaspar (2018) nos conta também da maneira como Guedes, alertado que as eleições presidenciais de 2018 seriam frustrantes para os candidatos mais claramente associados ao *establishment*, procura Luciano Huck oferecendo os seus préstimos e, depois, atrai para si a atenção dos assessores de Bolsonaro e se coloca à disposição. Cabe recordarmos que, nas eleições de 1989, Guedes foi o responsável pelo programa econômico do candidato do Partido Liberal, Afif Domingos. Contudo, se é plausível pensar Guedes como o “Forrest Gump da economia brasileira”, o acordo com o candidato vitorioso em 2018 envolveu um superministério de “porteiros fechadas” (GASPAR, 2018).

No país, Paulo Guedes é tido como uma referência do pensamento econômico liberal. Nascido no Rio de Janeiro, formou-se em Economia na Universidade Federal de Minas Gerais.

Posteriormente, fez o mestrado, também em economia, na Fundação Getúlio Vargas (FGV) e em 1974, com a ajuda de uma bolsa de estudos do CNPq, mudou-se para os EUA para fazer o seu doutoramento na Universidade de Chicago. Seu mestrado brasileiro não foi reconhecido pela universidade, de modo que ele teve de realizar um novo mestrado antes de iniciar efetivamente o doutorado, que foi concluído em 1978 com a defesa da tese "*Fiscal policy, public debt and external indebtedness in non monetary two sector open growth models*". O fato de Guedes ter estudado na Universidade de Chicago é central em nossa argumentação, uma vez que a instituição, que é uma das melhores do mundo, é uma referência do pensamento neoliberal e porque os críticos brasileiros frequentemente se referem ao ministro como um *Chicago boy*.

No que diz respeito à sua trajetória profissional, Paulo Guedes foi um dos sócios fundadores da BR Investimentos, do Banco Pactual, da Bozano Investimentos e do Instituto Millenium, *think tank* sediado no Rio de Janeiro voltado para a propagação do ideário liberal. Guedes também transitou pelo mundo acadêmico, tendo sido professor da Fundação Getúlio Vargas, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e do Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA). Também deu aula no IBMEC, onde foi diretor técnico e chefe-executivo (FRAZÃO, 2019).

Durante sua estadia em Chicago, Paulo Guedes se aproximou de diversos estudantes chilenos que posteriormente viriam a assumir cargos relevantes no regime militar daquele país. Entre eles se destaca Jorge Selume Zaror, que foi Diretor de Orçamento na ditadura de Pinochet (1973-1990). A convite de Selume, que no começo da década de 1980 comandava a Faculdade de Economia e Negócios da Universidade do Chile, Guedes deu aulas e foi pesquisador por um semestre naquela Universidade, na época da ditadura de Pinochet. Alguns acreditam, como o jornalista chileno Cristián Boffil, que o convite para lecionar no Chile foi uma oportunidade perfeita para Paulo Guedes, que se sentiu um tanto marginalizado no Brasil após seu retorno de Chicago, já que não conseguiu as posições e cargos acadêmicos e políticos que desejava ocupar no país. O período no Chile foi também uma chance de entrar em contato e ver de perto as reformas econômicas de cunho liberal que estavam sendo implantadas no país pelos *Chicago boys* (GASPAR, 2018; MOTTA, 2019).

Se a privatização da previdência social implantada *manu militari* no Chile é entendida como central no experimento neoliberal daquele país, Guedes entendia que a reforma previdenciária por ele formulada, proposta e em ampla medida negociada, que foi assumidamente inspirada no caso chileno, era seu maior objetivo e sua empreitada mais desafiadora como Ministro da Economia. Tal reforma, que deveria envolver um sistema de capitalização, que como vimos foi descartado do texto final aprovado, seria a primeira de uma série de outras medidas liberalizantes (como a privatização de todas as empresas estatais). Ela seria responsável por fazer o país voltar a crescer e atrair investimentos, tanto internos quanto externos. O cenário catastrófico vislumbrado por Guedes em caso de não aprovação da reforma, em seu texto original sem mudanças, tanto em suas entrevistas como em seu diálogo com o Legislativo, faz lembrar um apelido que Guedes ganhou de seus críticos no passado: Beato Salu, que era um personagem meio amalucado de uma novela muito popular em meados da década de 1980, que vagava anunciando o fim do mundo.

Em diversos discursos e entrevistas, Guedes referiu-se ao Chile como exemplo de sucesso na implementação de políticas da agenda liberal e ao supostamente bem sucedido sistema de capitalização da previdência chilena, ressaltando que aquele país saiu de uma situação extremamente complicada, de muita pobreza, e teve seu crescimento econômico fortemente estimulado, tendo atingido uma renda per capita bem maior que a do Brasil (INFO MONEY, 2019). Segundo Guedes, no Brasil os “últimos 30 anos foram um desastre. (...) Deveríamos ter feito o que os *Chicago boys* defendiam” (*apud* BILLER; LUCCHESI, 2018). Afirmações essas que foram profundamente contestadas ante as tensões que se acumulavam no vizinho sul-americano, bem como em razão de as reformas terem sido realizadas no Chile em uma conjuntura ditatorial e de alinhamento aos modelos financeiristas da época, ao que Guedes respondeu que o Brasil nunca seria como o Chile, porque o Brasil era democrático e a reforma seria feita democraticamente, com um “conteúdo de solidariedade” e com uma “capitalização com garantias”. (RECORD NEWS, 2019).

4.1.1 As Organizações Internacionais no debate brasileiro acerca da reforma previdenciária de 2019

Apesar de serem de suma importância em todo o debate acerca das reformas previdenciárias, no caso brasileiro as Organizações Internacionais apareceram apenas tangencialmente quando da reforma de 2019. As OIs que se destacaram no debate foram o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), o Banco Mundial e a OIT.

A começar pelo BID, em 7 de maio de 2019 a organização financeira internacional lançou um estudo chamado *Melhores Gastos para Melhores Vidas*, em que diz que o Brasil era o país da América Latina e Caribe que mais gastava com a Previdência, sendo os dispêndios com a população idosa sete vezes maiores do que com os jovens. O trabalho ressaltava que se o país continuasse com os atuais níveis de gasto, o sistema previdenciário poderia ser responsável por aumentar os 40% que eram gastos do orçamento anual para 138% em 2065, o que iria impedir que se alcançasse o tão almejado equilíbrio fiscal e das contas públicas. De acordo com a pesquisa, tal contexto acarretaria também na perda de recursos para outros setores e projetos prioritários, como por exemplo o investimento em capital humano e infraestrutura, que são fatores cruciais para o incentivo do crescimento econômico no longo prazo (ESTADÃO CONTEÚDO, 2019).

O documento também salientava que, no caso de nenhuma reforma ser feita, o gasto público do Brasil com aposentadorias subiria de 16% do PIB para 27,6% do PIB no período de 2015 a 2065. Também é feita uma análise acerca das consequências de se gastar mais com idosos do que com outras categorias e necessidades, como por exemplo segurança pública, educação e outros programas para crianças. O relatório destacava que, além de os gastos públicos no Brasil serem ineficientes, eles poderiam levar a um prejuízo de até 68 bilhões de dólares por ano, o que equivaleria a 3,9% do PIB do país. Sugeria-se, assim, que houvesse uma melhora na administração

e no gerenciamento dos investimentos públicos, de modo que a prioridade estivesse em projetos de maior impacto social, principalmente no que tange o crescimento do país.

Através do relatório, o BID forneceu algumas recomendações para melhorar e tornar os gastos públicos do Brasil mais eficientes, e entre elas estava justamente a necessidade de uma reforma do sistema previdenciário, que envolvesse, por exemplo, a unificação dos sistemas já existentes, com o aumento da idade dos beneficiários ao longo dos anos. No entanto, esse estudo desagradou bastante a oposição, que o criticou de maneira veemente. Um dos críticos foi o economista e professor da Unicamp Eduardo Fagnani, que chamou a análise de “descabida” e se referiu ao BID como “um divulgador de *fake news*” (ESTADÃO CONTEÚDO; REDAÇÃO RBA, 2019).

O BID é irresponsável. Esse diretor do BID que fez essa projeção deveria ser convocado pelo Congresso Nacional para explicar qual o modelo atuarial ele utilizou para fazer essa projeção tão catastrofista. O BID é um divulgador de *fake news*! É um irresponsável que faz terrorismo para passar a ‘reforma’ da Previdência (REDAÇÃO RBA, 2019).

Outro crítico do relatório do BID foi o economista Jose Carlos de Assis, que designou o estudo como fruto do oportunismo político, já que foi divulgado justamente quando o projeto de reforma previdenciária de Paulo Guedes estava em votação.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, acaba de divulgar um infame relatório em defesa da reforma da Previdência no Brasil, recorrendo a um conjunto de dados que chegam à ousadia de predizer quanto será o custo dos nossos aposentados em 2065. Isto é uma empulhação, uma fraude intelectual (ASSIS, 2019).

No que diz respeito ao Banco Mundial, em novembro de 2018 seu diretor no Brasil, Martin Raiser, chamou atenção durante um seminário no Rio, no Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), para a necessidade e urgência de uma reforma da Previdência no Brasil. Raiser disse que a reforma deveria ser “rápida e substancial”, e que a ausência dessa seria um empecilho para o crescimento econômico do país. Ele disse também que a reforma deveria ser aprovada em 2019, o que considerou crucial para que a economia brasileira conseguisse ganhos reais no PIB em até 10 anos. O economista também fez menção ao estudo “Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, realizado pelo Banco Mundial em 2017, que analisou os gastos públicos do Brasil e concluiu que os gastos com a Previdência eram o grande fator do desequilíbrio no país. O estudo também apontou o sistema previdenciário do Brasil como injusto, uma vez que 35% dos recursos da Previdência acabavam favorecendo os 20% mais ricos (BÔAS, 2018).

Carlos Vegh, economista responsável pelo Banco Mundial na América Latina e Caribe, se mostrou favorável à proposta de reforma previdenciária brasileira e otimista quanto às políticas econômicas do governo Bolsonaro. Vegh defendia a reforma da Previdência enviada ao Congresso e a considerava como fundamental para que o país se recuperasse e se reestabelecesse economicamente. Apontando dois fatores que retardaram o crescimento econômico brasileiro, e dentre ele estava o excessivo gasto com as aposentadorias, uma vez que o Brasil gastava aproximadamente 12% de seu PIB com a Previdência, enquanto outros países gastavam por volta de 8% (LABORDE, 2019).

No que tange a OIT, o que mais ganhou destaque foi o relatório da organização denominado “Revertendo as Privatizações da Previdência: Reconstruindo os sistemas públicos na Europa Oriental e América Latina”, que foi liberado ao público em março de 2019. O estudo concluiu que a privatização da Previdência falhou em grande parte dos países que adotaram o sistema de capitalização previdenciária. Tal modelo teria acarretado diversos impactos sociais extremamente negativos. Outra conclusão a que chegou o relatório foi que os bancos foram os únicos que ganharam e foram realmente beneficiados com a privatização. O estudo aponta que a privatização desses sistemas acaba aumentando e intensificando ainda mais as desigualdades de gênero e de renda. Ela acarreta aposentadorias de valor muito baixo, além de possuir um custo de transição altíssimo (MUNIZ, 2019).

Segundo o estudo, do período de 1981 a 2014, trinta países privatizaram seus sistemas previdenciários, parcial ou totalmente. Dentre esses países, quatorze eram da América Latina, sendo o Chile o grande pioneiro em 1981, e que, quando da apresentação do relatório, vivia uma situação crítica em que diversos idosos estavam morrendo na miséria. Outros países da América Latina foram: Peru (1993), Argentina e Colômbia (1994), Uruguai (1996), Bolívia, México e Venezuela (1997), El Salvador (1998), Nicarágua (2000), Costa Rica e Equador (2001), República Dominicana (2003) e Panamá (2008). No entanto, a grande maioria dos países abandonou a privatização depois da crise financeira global de 2008, que evidenciou diversas falhas do sistema de previdência privada. Até 2018, dezoito países haviam realizado alterações em seus modelos previdenciários, revertendo totalmente ou em parte o sistema de privatização que havia sido instalado (MUNIZ, 2019).

Ainda de acordo com a OIT, o que melhora a situação financeira dos sistemas de Previdência é fortalecer o seguro social público, e não acabar com ele. Seria preciso consolidar os sistemas públicos de previdência, e não pôr fim à Previdência Social pública e solidária (MUNIZ, 2019).

5. Considerações finais

Neste trabalho, discutimos como, porque e em que medida a proposta de reforma previdenciária feita por Bolsonaro no início do seu governo foi baseada na pioneira e radical reforma chilena de 1981, que privatizou o sistema de aposentadorias e pensões daquele país. Se a proposta elaborada pelo “superministro” da Economia Paulo Guedes procurava emular um

modelo que, depois de amplamente copiado e adaptado, já havia perdido grande parte de sua atratividade, novas variáveis, como a explosão do descontentamento social no Chile e a eclosão da Pandemia de Covid 19, tornariam a proposta do governo Bolsonaro ainda mais anacrônica.

Não temos evidências para sugerir que a inclusão na proposta do sistema de capitalização aos moldes chilenos tenha sido apenas uma estratégia para que, refutada a proposta mais radical, outras mudanças difíceis pudessem ser vistas como mais palatáveis. Muito pelo contrário, tanto o ideário quanto o percurso do principal empreendedor desta mudança proposta, o “Posto Ipiranga” do governo, bem como os seus discursos e posicionamentos, reforçam a interpretação que o governo apostava sim as suas fichas em uma privatização parcial do sistema brasileiro de aposentadorias e pensões. Como visto, se as estratégias e os atributos de Paulo Guedes como principal defensor da proposta muito deixaram a desejar, tanto por razões políticas como pessoais, cabe recordar também que, neste novo capítulo das reformas incrementais do sistema brasileiro, também brevemente inventariadas no artigo, as organizações internacionais parecem ter cumprido um papel mais periférico. Ademais, se o BID e o Banco Mundial buscaram respaldar indiretamente a iniciativa do governo Bolsonaro, por meio da elaboração e divulgação de relatórios específicos, o estudo produzido pela OIT, contundente em suas conclusões contrárias ao sistema de capitalização, talvez tenha funcionado como um contrapeso ao posicionamento dos bancos internacionais.

Como mostrou o estudo da Organização Internacional do Trabalho, dos trinta países analisados, a grande maioria avaliava que as mudanças implementadas na esteira do modelo chileno, com maior ou menor grau de adequação, acabaram por se revelar catastróficas ante as mudanças globais, especialmente aquelas advindas da crise financeira global de 2007 e 2008, revelando deficiências no modelo de capitalização privada, e em grande medida impulsionando a realização de novas reformas para minimizar os danos das reformas iniciais, fatos pouco ou nada mencionados pelos impulsionadores das reformas privatizantes (ORTIZ et. al, 2019).

Ainda nesse sentido, Kay (2014) indica que a partir de 2008, com a recessão mundial e a perda da confiabilidade em diversos formatos de investimentos, países reformistas de suas previdências viram-se em um momento de realização de reformas das reformas, ou, como diz o autor, vivenciaram a “terceira onda” de reformas previdenciárias, com o objetivo não só de recuperar capacidade de investimento e consumo, como também de abrandar os principais efeitos da crise global que ainda hoje tem influência adversa em economias menos sólidas.

Sendo assim, ao propor um sistema de capitalização com transição curta e profunda desoneração da União a curto prazo, sob alegação de economia de um trilhão de reais em dez anos, a equipe capitaneada por Paulo Guedes optou por colocar a economia brasileira na contramão das reformas que estavam sendo realizadas no mundo contemporâneo, que visavam diversificar os riscos e recompor as receitas de maneira menos atabalhoada, uma vez que, como explicita Kay, *“the inherent political risk in DC systems has practical policy implications. Since all pension systems require consistent economic growth, stable employment, and high density of*

contributions, a combination of both DB and DC may prove to be more robust because it diversifies risks."¹⁶ (KAY, 2014, p. 38).

De maneira similar, a intransigência como negociador e a inflexibilidade quanto aos pontos ditos cruciais da reforma fizeram com que esta fosse fortemente desidratada e retalhada nas casas do Congresso brasileiro, extirpando o ponto principal defendido por Guedes, a capitalização, e fazendo com que as mudanças aprovadas, ainda que superlativas, remontassem à aprovação de reformas anteriores de governos passados, quase sempre em seus períodos iniciais de maior aprovação pública, representando quiçá mais um degrau em uma ampla gama de adaptações, porém não rompimento com o modelo vigente.

Referências

ANDERSON, Sarah; DeLEO, Rob; TAYLOR, Kristin. Policy entrepreneurs, legislators, and agenda setting: information and influence. ***Policy Studies Journal***, 2019.

AROCENA, Felipe; BOWMAN, Kirk. **Lessons from Latin America. Innovations in politics, culture, and development**. Toronto, University of Toronto Press, 2014.

ASSIS, José Carlos de. A picaretagem do BID para forçar a reforma da Previdência. **Brasil 247**. 9 de maio de 2019. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/blog/a-picaretagem-do-bid-para-forcar-a-reforma-da-previdencia>>. Acesso em: 28 de jun. de 2019.

AVIRAM, Neomi. Frisch; COHEN, Nissim; BEERI, Itai. Wind(ow) of change: a systematic review of policy entrepreneurship characteristics and strategies. ***Policy Studies Journal***, 2019.

BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil: Volume I: síntese. **Washington, DC: World Bank Group**. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>.

BAKER, Tom; WALKER, Christopher. **Introduction**: the centrality of arenas, agents and actions. In: BAKER, T.; WALKER, C. (Eds.). *Public policy circulation: arenas, agents and actions*. XX, Edward Elgar Publishing, pp.2-24, 2019.

BÉLAND, Daniel; ORESTEIN, Mitchell. International organizations as policy actors: an ideational approach. ***Global Social Policy***, vol.13, No.2, pp.125-143, 2013.

BILLER, David; LUCCHESI, Cristiane. **Chicago boy ajuda a acalmar banqueiros receosos de Bolsonaro**. Bloomberg, 02 abril de 2018. Disponível em:

¹⁶ DC – *Defined Contribution Systems*, ou sistemas previdenciários baseados na contribuição do trabalhador e no investimento daqueles valores ao longo do tempo. DB – *Defined Benefit Systems*, ou sistemas previdenciários baseados em valores pré-definidos de benefício, usualmente calculados sobre o salário final ou por médias salariais.

<<https://economia.uol.com.br/noticias/bloomberg/2018/04/02/chicago-boy-ajuda-a-acalmar-banqueiros-receosos-de-bolsonaro.htm>>.

BÔAS, Bruno. **Banco Mundial: Reforma da Previdência precisa ser rápida e substancial**. *Valor*. 21 de nov. de 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/5993083/banco-mundial-reforma-da-previdencia-precisa-ser-rapida-e-substancial>>. Acesso em: 1 de jul. de 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasil: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 03 jul. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasil: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 03 jul. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasil: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em: 03 jul. 2019.

_____. Proposta de Emenda Constitucional nº 6, de 20 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712467&filename=Tramitacao-PEC+6/2019>. Acesso em: 05 abr. 2022.

BROOKS, Sarah. Interdependent and domestic foundations of policy change: the diffusion of pension privatization around the world. *International Studies Quarterly*, vol.49, No.2, pp.273-294, 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda à Constituição 287/2016**. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasil: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016>. Acesso em 03 jul. 2019.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição 06/2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasil: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019>. Acesso em: 04 jul. 2019.

CASTIGLIONI, Rosana. Pensões e soldados: o papel do poder, dos atores políticos com poder de veto e das ideologias sob o regime militar no Chile e no Uruguai. In: COELHO, Vera. Schattan. (Org.) **A reforma da previdência social na América Latina**. RJ, Ed. FGV. pp.65-100, 2003.

COELHO, Vera. Schattan. (Org). **A reforma da previdência social na América Latina**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2003.

DEACON, Bob et al. **Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare**. London, Sage, 1997.

DEACON, Bob; TUBBS, Paul. Global social policy studies: conceptual and analytical reflections. **Global Social Policy**, vol.13, no.1, pp.5-22, 2013.

ESTADÃO CONTEÚDO. Guedes defende capitalização e diz que nova Previdência é primeira reforma. **Exame**, 17 de maio de 2019. Economia. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/guedes-chama-proposta-da-previdencia-de-primeira-reforma/>>. Acesso em: 22 de jun. de 2019.

_____. BID: com nível atual de gasto, Previdência chegaria a 138% do Orçamento em 2065. **Jornal Estado de Minas**. Economia, 7 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/05/07/internas_economia,1051810/bid-com-nivel-atual-de-gasto-previdencia-chegaria-a-138-do-orcament.shtml>. Acesso em: 28 de jun. de 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Políticas públicas e Relações Internacionais. Brasília, **ENAP**, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3335>>.

FOLHAPRESS. "Paulo Guedes: modelo de Previdência do Brasil causa mais suicídios que o do Chile". **GAZETA DO POVO**, 22 de maio de 2019. República. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/paulo-guedes-previdencia-suicidios-chile/>>. Acesso em: 22 de jun. de 2019.

FRAZÃO, Dilva. Paulo Guedes. **Economista Brasileiro. E Biografia**, 9 de jan. de 2019. Disponível em: <https://www.ebiografia.com/paulo_guedes/>. Acesso em: 22 de jun. de 2019.

GASPAR, Malu. O fiador. A trajetória e as polêmicas do economista Paulo Guedes, o ultraliberal que se casou por conveniência com Jair Bolsonaro. **Revista Piauí**, Edição 144, pp.16-22, setembro 2018.

INFOMONEY. **Brasil evitou virar uma Venezuela, mas não uma Argentina**, diz Paulo Guedes. *InfoMoney*. 23 de maio de 2019. Mercados. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/mercados/noticia/8336775/guedes-brasil-evitou-virar-uma-venezuela-mas-nao-uma-argentina>>. Acesso em: 22 de jun. de 2019.

JAKOBI, Anja P. **International organizations and lifelong learning. From global agendas to policy diffusion**. London, Palgrave Macmillan, 2009.

KAY, Stephen. J. **Political Risk and Pension Reform in Latin America and Central and Eastern Europe**. Documento elaborado para la reunión de la ISA/FLACSO, Buenos Aires, 2014.

LABORDE, Antonio. Banco Mundial pede pressa ao Brasil para aprovar a reforma da Previdência de Bolsonaro. **El País**. Política, 16 de abr. de 2019. Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/16/politica/1555435394_456546.html>. Acesso em: 1 de jul. de 2019.

MARCHESAN, Ricardo. Capitalização falhou em 60% dos países que mudaram Previdência, diz estudo. **UOL**. Economia, 28 de maio de 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/05/28/reforma-previdencia-capitalizacao-estudo-oit.htm>. Acesso em: 1 de jul. de 2019.

MELO, Marcus André. Escolha institucional e a difusão dos paradigmas de políticas: o Brasil e a segunda onda de reformas previdenciárias. **Dados**, Vol.47, No.1, pp.169-206, 2004.

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

MINTROM, Michael. Policy entrepreneurs and the diffusion of innovations. **American Journal of Political Science**, vol.41, No.3, pp.738-770, 1997.

MINTROM, Michael; NORMAN, Phillipa. Policy entrepreneurship and policy change. **The Policy Studies Journal**, vol.37, n.4, pp.649, 2009.

MOHN, Paulo Fernando. A Reforma Previdenciária no Governo Lula. **PRISMAS: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**, vol.3, No.2, pp.455-483, 2006.

MONTES, Rocío. O laço de Paulo Guedes com os Chicago Boys do Chile de Pinochet. **El País**, 31 de outubro de 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/30/politica/1540925012_110097.html>.

MUNIZ, Marize. Estudo da OIT mostra que privatização da Previdência fracassa no mundo. **Rede Brasil Atual**. Trabalho, 11 de mar. de 2019. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2019/03/estudo-da-oit-mostra-que-privatizacao-da-previdencia-fracassa-no-mundo/>>. Acesso em: 1 de jul. de 2019.

OLIVEIRA, Osmany Porto. **Embaixadores da Participação: A Difusão Internacional do Orçamento Participativo a Partir do Brasil**. São Paulo, Annablume & Fapesp, 2016.

_____ (Ed.). **Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation**. Cheltenham, Edward Elgar, 2021.

OLIVEIRA, Osmany Porto. et al. **Latin America and Policy Diffusion. From Import to Export**. New York, Routledge, 2020.

OSORIO GONNET, Cecilia. **¿Aprendiendo o Emulando? Cómo se Difunden las Políticas Sociales en América Latina**. Santiago, LOM, 2018.

ORENSTEIN, Mitchell. Mapping the Diffusion of Pension Innovation. In.: HOLZMANN, ROBERT; ORENSTEIN, Mitchell; RUTKOWSKI, Michal. **Pension Reform in Europe: Process and Progress**. Washington, 2003.

_____. The New Pension Reform as Global Policy. **Global Social Policy**, Vol. 5, No.2, 2005.

_____. **Privatizing pensions:** the Transnational Campaign for Social Security Reform. Princeton, NY, Princeton University Press, 2008.

ORTIZ, Isabel. et al. **Revertendo as Privatizações de Previdência** - Reconstruindo os sistemas públicos na Europa Oriental e América Latina. Genebra, Suíça: Organização Internacional do Trabalho. 2019.

PAULO ROBERTO NUNES GUEDES. WIKIWAND. Disponível em: <https://www.wikiwand.com/pt/Paulo_Roberto_Nunes_Guedes>. Acesso em: 22 de jun. de 2019.

QUEISSER, Monika. Pension Reform and International Organizations: From conflict to Convergence. **International Social Security Review**, vol.53, 2000.

RECORD NEWS. PAULO GUEDES FALA SOBRE REFORMA DA PREVIDÊNCIA NA CCJ DA CÂMARA. **Record News**, 3 de abr. de 2019. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=6GK0S26iaZk>>. Acesso em: 22 de jun. de 2019.

REDAÇÃO RBA. 'O BID é um divulgador de fake news', diz o economista Eduardo Fagnani. **Rede Brasil Atual**. Economia, 10 de maio de 2019. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2019/05/o-bid-e-um-divulgador-de-fake-news-diz-o-economista-eduardo-fagnani/>>. Acesso em: 28 de jun. de 2019.

REUTERS. Brasil é país que mais gasta com Previdência na América Latina, diz BID. **Exame**. Economia, 7 de maio de 2019. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/economia/brasil-e-pais-que-mais-gasta-com-previdencia-na-america-latina-diz-bid/>>. Acesso em: 28 de jun. de 2019.

RIZÉRIO, Lara. **Quem é Paulo Guedes, o ministro da Fazenda se Bolsonaro for presidente**. **InfoMoney**, 27 de nov. de 2017. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/mercados/politica/noticia/7109305/quem-e-paulo-guedes-o-ministro-da-fazenda-se-bolsonaro-for-presidente>>. Acesso em: 22 de jun. de 2019.

SKOUSEN, Mark. **Econopower:** How a new generation of Economists is transforming the world. Hoboken, New Jersey, Wiley, 2008.

VENTURA, Manoel. Guedes defende capitalização para previdência e diz que Chile "virou a Suíça da América Latina". **O Globo**, 15-02-2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/guedes-defende-capitalizacao-para-previdencia-diz-que-chile-virou-suica-da-america-latina-23457209>>.

WEYLAND, Kurt. **Bounded rationality and policy diffusion**. Social sector reform in Latin America. Princeton, Princeton University Press, 2006.

_____. **Theories of Public Diffusion:** Lessons from Latin American Pension Reform. *World Politics*, Vol.57, pp. 262-295, 2005.

WORLD BANK. **Brazil:** Social Security and Private Pensions. Report, no 12.336, Washington, D.C., World Bank, 1995.

_____. **Brazil: Critical Issues in Social Security.** World Bank Country Study, Washington, D.C., World Bank, 2001.