BELÍNDIA PREVIDENCIÁRIA: ECONOMIA POLÍTICA DO ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E DA DESIGUALDADE INSTITUCIONAL ENTRE O INSS E A ELITE DO FUNCIONALISMO PÚBLICO NO BRASIL

Social Security Belíndia: Political Economy of Population Aging and Institutional Inequality between the INSS and the Public Sector Elite in Brazil

Prof. Dr. Cássio de Jesus Mota – Economista, Mestre e **Doutor** em **Administração** pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – **PUC MG** – MBA em Marketing pela FGV-RJ – Jornalista MTB 23.071/MG

Resumo

O envelhecimento da população brasileira torna mais visíveis as tensões financeiras e distributivas de um sistema de proteção social construído por trajetórias ocupacionais desiguais. Este artigo examina em que medida a coexistência do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dos regimes próprios dos servidores civis e do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas reproduz a dualidade que Edmar Bacha descreveu pela metáfora da Belíndia. Realiza-se uma análise documental e institucional, sustentada por literatura de economia política, legislação previdenciária e dados do IBGE, da Previdência Social, do Tribunal de Contas da União, do Conselho Nacional de Justiça, do Banco Mundial e de organizações de transparência. Os resultados apontam assimetrias relevantes nas regras de acesso, nos valores dos benefícios, no financiamento dos regimes e nas estruturas remuneratórias de parcelas da alta burocracia. Em 2024, o déficit anual por beneficiário, indicador distinto da despesa individual com benefícios, foi estimado pelo TCU em R$ 8,8 mil no RGPS e R$ 130,2 mil no sistema militar federal. O trabalho ressalta que essas diferenças não autorizam comparações descontextualizadas nem demonstram, isoladamente, captura institucional. A contribuição central é propor a Belíndia previdenciária como interpretação das desigualdades produzidas pela combinação de legados normativos, capacidade política de grupos organizados e insuficiência de critérios distributivos comuns. O fortalecimento da proteção na velhice exige equilíbrio atuarial, transparência remuneratória e avaliação dos efeitos de cada regra sobre a equidade social.

Palavras-chave: envelhecimento populacional; economia política da previdência; desigualdade institucional; Estado e burocracia pública; Belíndia; sistema previdenciário brasileiro.

Abstract

Population aging in Brazil has brought renewed attention to the fiscal and distributive tensions of a social protection system shaped by unequal occupational trajectories. This article examines whether the coexistence of the General Social Security Regime (RGPS), public servants' pension schemes, and the Armed Forces social protection system reproduces the duality portrayed in Edmar Bacha's metaphor of Belíndia. The study adopts a documentary and institutional approach grounded in political economy, pension legislation, and evidence from the Brazilian Institute of Geography and Statistics, social security statistics, the Federal Court of Accounts, the National Council of Justice, the World Bank, and civil society transparency reports. The findings identify substantial differences in eligibility rules, benefit levels, financing arrangements, and compensation practices affecting selected segments of the senior state bureaucracy. In 2024, the Federal Court of Accounts estimated annual financing gaps per beneficiary of BRL 8,800 in the RGPS and BRL 130,200 in the federal military system; these figures represent deficits per beneficiary rather than individual benefit expenditure. The article cautions that unadjusted comparisons cannot, by themselves, establish institutional capture. It advances the concept of social security Belíndia to describe the joint effects of regulatory legacies, unequal bargaining power, and divergent distributive standards. Pension reform, it argues, should combine financial sustainability with remuneration transparency and explicit assessments of social equity.

Keywords: population aging; political economy of pensions; institutional inequality; state and public bureaucracy; Belíndia; Brazilian social security system.

1. Introdução

Envelhecer deixou de ser uma experiência de grupos relativamente restritos da população brasileira e passou a integrar o horizonte cotidiano de milhões de famílias. A mudança altera a demanda por cuidados de saúde, assistência, renda e serviços públicos, mas incide também sobre a relação entre aqueles que contribuem para a previdência e os que recebem seus benefícios. O Censo Demográfico de 2022 identificou 32,1 milhões de pessoas com 60 anos ou mais, equivalentes a 15,8% dos residentes no país, quantidade 56% superior à observada em 2010. O índice de envelhecimento alcançou 80 pessoas idosas para cada 100 crianças de até 14 anos (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2023). As projeções de longo prazo tornam relevante a discussão atuarial, embora a demografia, por si só, não determine os resultados financeiros de cada regime.

Na previdência de repartição, as contribuições correntes e outras receitas legalmente vinculadas ajudam a financiar os benefícios pagos no presente. A composição etária importa, mas a sustentabilidade também depende da formalização do emprego, da evolução dos salários, da produtividade, das alíquotas de contribuição, da cobertura social e do desenho dos benefícios. Barr

e Diamond (2008) demonstram que a avaliação de sistemas previdenciários não pode limitar-se à comparação de receitas e despesas em determinado exercício: é indispensável considerar a distribuição dos riscos entre gerações e grupos sociais. No Brasil, a fragmentação normativa acrescenta uma dificuldade particular. Trabalhadores da iniciativa privada e servidores titulares de cargos efetivos pertencem a regimes diferentes; os militares das Forças Armadas, por sua vez, estão sujeitos a um sistema de proteção com natureza jurídica própria, cujo financiamento e regras não se confundem integralmente com o RGPS ou os regimes próprios civis.

A coexistência desses arranjos não é, em si, evidência de injustiça. Atividades profissionais, riscos, tempos de contribuição e vínculos funcionais podem justificar tratamentos distintos. A questão surge quando diferenças históricas de remuneração, regras de transição e capacidade de influência política produzem vantagens persistentes que não encontram correspondência clara em contribuição, risco ou interesse público. Há, além disso, grande heterogeneidade entre servidores: a realidade de professores, profissionais de enfermagem, agentes administrativos e trabalhadores dos serviços essenciais não se confunde com a de carreiras situadas no topo da estrutura remuneratória. Uma análise séria deve distinguir as carreiras, as gerações de ingresso e a natureza de cada despesa, sob pena de converter uma discussão distributiva necessária em generalização imprecisa.

Foi essa distância entre experiências sociais que Edmar Bacha procurou representar, em 1974, com a imagem da Belíndia: a convivência de padrões de riqueza e privação no interior de uma mesma sociedade (Bacha, 1974). A metáfora conserva força explicativa quando se observa a diferença entre a proteção disponível à maioria dos trabalhadores e os direitos historicamente assegurados a segmentos mais favorecidos do aparelho estatal. Sua utilização, contudo, exige um cuidado: regimes previdenciários não são blocos homogêneos e a desigualdade entre eles não pode ser demonstrada apenas pela contraposição de valores extremos. É preciso examinar regras, estoques de direitos adquiridos, fontes de custeio e a escala dos grupos envolvidos.

Este artigo investiga, portanto, em que medida a arquitetura previdenciária e remuneratória do Estado brasileiro contribui para reproduzir a dualidade socioeconômica descrita por Bacha. O argumento desenvolvido é que o envelhecimento populacional intensifica um problema distributivo anterior a ele: a dificuldade de conciliar proteção social abrangente, sustentabilidade financeira e tratamento equitativo entre grupos com diferentes capacidades de organização e influência. A pesquisa articula três planos de análise — demografia e financiamento, segmentação jurídico-institucional e concentração remuneratória no alto funcionalismo —, utilizando dados públicos com seus respectivos anos de referência e limites de comparabilidade. O propósito não é atribuir a uma categoria profissional a totalidade das dificuldades fiscais do país, mas compreender por que certas assimetrias resistem às reformas e quais escolhas institucionais poderiam reduzi-las.

2. Referencial teórico

2.1. Instituições, poder e persistência das regras

O desenho de um sistema de aposentadorias expressa decisões acumuladas ao longo de décadas. Regras inicialmente vinculadas à expansão do emprego formal, à profissionalização do serviço público ou à proteção de determinadas carreiras podem permanecer em vigor mesmo quando suas justificativas originais se modificam. North (1990) oferece uma explicação para essa continuidade ao tratar das instituições como estruturas que organizam incentivos e restringem as possibilidades de mudança. A dependência de trajetória não significa imobilidade: indica que reformas são negociadas sobre direitos existentes, expectativas consolidadas e custos políticos distribuídos de forma desigual. Isso ajuda a compreender por que benefícios de grupos já aposentados ou abrangidos por regras de transição coexistem, por muitos anos, com normas mais restritivas aplicáveis aos novos ingressantes.

A distinção proposta por Acemoglu e Robinson (2012) entre instituições inclusivas e extrativas acrescenta ao debate a distribuição do poder. Grupos com recursos organizacionais e acesso aos centros de decisão podem influenciar o modo como custos e benefícios são repartidos. O conceito de extração institucional, entretanto, deve funcionar como hipótese interpretativa, não como rótulo automático atribuído a qualquer gasto estatal elevado. A manutenção de carreiras qualificadas, a independência judicial e a capacidade administrativa requerem recursos. O problema distributivo aparece quando a remuneração, a excepcionalidade das regras ou a ausência de controles permitem vantagens dissociadas do serviço prestado, da responsabilidade funcional e da prestação de contas à sociedade.

2.2. Desigualdade de renda e papel distributivo do Estado

Na análise de Piketty (2014), a desigualdade deve ser examinada a partir das escolhas políticas e das instituições que regulam a propriedade, o trabalho e a tributação. A história econômica não recomenda tratar a distribuição de renda como resultado neutro de forças de mercado. No caso brasileiro, esse ponto é relevante porque rendimentos públicos, aposentadorias, pensões e transferências monetárias integram a renda disponível das famílias e contribuem para sua posição relativa na estrutura social. Stiglitz (2012), por sua vez, discute como desigualdades persistentes podem ampliar a influência de grupos favorecidos sobre as decisões públicas. Essas abordagens permitem indagar se a organização de despesas obrigatórias e das carreiras estatais reforça distâncias que as políticas sociais deveriam atenuar.

A evidência brasileira sobre concentração de renda exige a mesma precisão aplicada aos dados previdenciários. Medeiros, Souza e Castro (2015), utilizando informações tributárias relativas a 2006–2012, encontraram concentração no topo maior do que aquela identificada nas pesquisas domiciliares tradicionais. Seu estudo, porém, não demonstra que a maior parte do 1% de renda mais alta seja composta por servidores públicos, nem autoriza atribuir a concentração da renda nacional predominantemente à folha estatal. A contribuição dessa pesquisa para o presente trabalho é metodológica e substantiva: quando se discutem grupos de renda elevada, a escolha da base estatística altera o

diagnóstico. Para estimar o peso efetivo das carreiras públicas no topo da distribuição, seriam necessários dados ocupacionais integrados e identificação consistente das diferentes fontes de rendimento.

2.3. Regimes de bem-estar e estratificação ocupacional

Esping-Andersen (1990) demonstra que regimes de bem-estar também produzem estratificação social. A proteção vinculada à ocupação pode preservar, na inatividade, hierarquias construídas durante a vida laboral; por outro lado, políticas universalistas e transferências dirigidas aos mais vulneráveis podem reduzir riscos de pobreza. O conceito de desmercantilização descreve o grau em que direitos sociais permitem manter condições de vida sem depender integralmente da participação imediata no mercado de trabalho. Para a previdência brasileira, o ponto decisivo é que proteção social e desigualdade não são fenômenos independentes. Benefícios de baixo valor podem ser essenciais ao orçamento familiar e, ao mesmo tempo, coexistir com proventos muito superiores pagos a grupos menores.

Esse quadro não transforma o RGPS em sistema meramente residual. A previdência rural e o piso de benefícios cumprem papel relevante na proteção de famílias e territórios de baixa renda, e parte de sua necessidade de financiamento decorre de escolhas constitucionais de inclusão social. Uma avaliação distributiva consistente precisa diferenciar as transferências destinadas à cobertura do risco de pobreza daquelas associadas à preservação de padrões remuneratórios elevados. Essa distinção permite examinar a justiça das regras sem ignorar que as funções econômicas e sociais de cada regime são parcialmente diferentes (Barr & Diamond, 2008; Esping-Andersen, 1990).

2.4. A Belíndia como interpretação da dualidade previdenciária

A fábula de Bacha, publicada originalmente no semanário Opinião sob o título “O rei da Belíndia, o economista visitante e o produto interno bruto”, criticava a facilidade com que indicadores médios escondem desigualdades profundas (Bacha, 1974). No campo previdenciário, a lição é particularmente pertinente. A despesa total do sistema ou o valor médio dos benefícios dizem pouco, isoladamente, sobre quem recebe, quanto contribuiu e quais contingências estão cobertas. Uma mesma média pode reunir milhões de transferências de baixo valor e benefícios muito superiores concedidos sob regras distintas. O conceito de “Belíndia previdenciária”, adotado neste estudo, denomina essa coexistência institucional e desloca a atenção para os critérios de distribuição que a sustentam. Não se trata de afirmar a existência de dois países apartados, mas de reconhecer que a cidadania previdenciária brasileira tem sido historicamente experimentada em condições muito desiguais.

3. Metodologia

3.1. Delineamento, documentos e recorte temporal

A investigação é qualitativa, de natureza documental e interpretativa, com uso descritivo de indicadores fiscais e demográficos. O objeto não é o

comportamento individual de aposentados ou servidores, mas a arquitetura institucional que regula o acesso aos benefícios e sua distribuição. Foram examinadas obras de economia política e proteção social, a Constituição Federal, as principais alterações normativas dos regimes civis e militar e documentos estatísticos de acesso público. O recorte empírico privilegia os dados do Censo de 2022, os resultados previdenciários e remuneratórios de 2024 e 2025 e as informações sobre o atendimento do INSS divulgadas em 2026. As fontes foram selecionadas por relevância temática, rastreabilidade e capacidade de informar comparações entre sistemas.

A base documental compreende o Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2023), os resultados do Anuário Estatístico da Previdência Social relativos a 2024 (Ministério da Previdência Social, 2025), os balanços das contas presidenciais analisados pelo Tribunal de Contas da União para 2024 e 2025 (Tribunal de Contas da União [TCU], 2025, 2026), os relatórios Justiça em Números (Conselho Nacional de Justiça [CNJ], 2025, 2026), o estudo do Banco Mundial sobre folha de pagamentos no setor público (World Bank, 2019) e levantamento sobre parcelas remuneratórias da magistratura elaborado pela Transparência Brasil e pelo Instituto República.org (2025). Para a interpretação das pressões de financiamento, utilizou-se também a análise de Costanzi e Magalhães (2024), publicada pelo Ipea.

3.2. Critérios de comparação e cautelas estatísticas

Três critérios orientaram a leitura dos dados. Primeiro, o trabalho identifica o exercício financeiro de cada cifra, evitando a justaposição de montantes de anos diferentes como se fossem contemporâneos. Segundo, distingue despesa bruta, déficit, valor médio de benefício, remuneração e gasto total com pessoal; nenhuma dessas medidas é intercambiável. Terceiro, considera que a composição dos grupos cobertos pelo RGPS, pelos regimes próprios e pelo sistema militar difere quanto a idade, histórico contributivo, perfil ocupacional e proporção de inativos. Assim, diferenças por beneficiário são descritas como sinais de assimetria fiscal, e não como estimativas imediatas do custo individual de cada aposentadoria.

Há uma cautela jurídica adicional. A Emenda Constitucional nº 103/2019 alterou regras de aposentadoria e transição aplicáveis a diversos segurados e servidores; a Lei nº 13.954/2019 reformulou aspectos próprios da proteção social militar (Brasil, 2019a, 2019b). Por isso, a existência de benefícios elevados concedidos sob regras antigas não permite concluir que todos os servidores atualmente em atividade poderão aposentar-se com as mesmas condições. Na análise remuneratória, a natureza de cada parcela também importa: a lei diferencia subsídio, remuneração, indenizações e verbas eventualmente submetidas a regimes especiais de incidência do teto. As categorias utilizadas por pesquisadores de transparência são apresentadas conforme o escopo dos respectivos estudos, sem antecipar conclusão jurídica uniforme sobre todos os pagamentos.

3.3. Alcance e limites da pesquisa

A estratégia documental permite reconhecer padrões institucionais, apontar inconsistências e construir interpretações fundamentadas, mas não identifica automaticamente relações de causa e efeito. Não foram analisadas bases individuais de contribuintes ao longo de toda a vida, nem calculado o saldo atuarial por coorte de ingresso ou faixa de renda. Também não se dispõe, neste trabalho, de dados completos sobre todas as carreiras, unidades da Federação e componentes remuneratórios. O uso da expressão “captura institucional” aparece, portanto, como possibilidade explicativa a ser testada por investigações específicas sobre processos decisórios, coalizões e resultados distributivos, não como irregularidade individual demonstrada.

4. Análise e discussão dos resultados

4.1. O envelhecimento e a desigualdade na proteção da velhice

A mudança demográfica coloca o Brasil diante de um desafio que não pode ser resolvido somente pela elevação de contribuições ou por novas restrições de acesso. A capacidade de financiamento depende de quantas pessoas participam regularmente do mercado formal, de seus salários e do tempo em que permanecem protegidas. Costanzi e Magalhães (2024) chamam atenção para o impacto do envelhecimento, do crescimento econômico insuficiente e das transformações do trabalho, inclusive o aumento do microempreendedorismo e das ocupações mediadas por plataformas. A análise do ciclo de vida previdenciário precisa incorporar esses fatores, pois o resultado agregado do RGPS reflete a estrutura produtiva nacional, e não uma escolha individual homogênea de aposentados.

A diferença de poder aquisitivo entre benefícios torna o debate distributivo concreto. Nas estatísticas administrativas de dezembro de 2024, o valor médio dos benefícios ativos cadastrados na Previdência Social era de R$ 1.924,44; o conjunto inclui espécies previdenciárias, assistenciais e acidentárias, razão pela qual esse número não pode ser tratado como média exclusiva de aposentadorias do RGPS. O mesmo anuário mostra que 99,21% dos créditos de benefícios rurais emitidos em dezembro de 2024 estavam na faixa de até um piso previdenciário, proporção de 59,65% entre os créditos urbanos (Ministério da Previdência Social, 2025). Esses indicadores revelam a centralidade do piso na manutenção da renda, especialmente em regiões com histórico de vínculos laborais frágeis. Mostram, ainda, por que comparações com proventos elevados devem levar em conta o efeito social de cada real transferido.

A proteção básica tem alcance que vai além do beneficiário: a aposentadoria pode sustentar dependentes, contribuir para o consumo local e reduzir a pobreza de famílias com poucos rendimentos. Seu custo fiscal precisa ser discutido à luz dessas funções. Em contrapartida, transferências dirigidas a estratos de renda já elevados exigem justificativas distributivas mais rigorosas, sobretudo quando decorrem de normas que preservam vantagens muito acima dos padrões atuais de contribuição ou teto. A equidade previdenciária não pressupõe valores iguais para todos, mas requer que a diferença entre os resultados seja explicável por critérios transparentes, consistentes e socialmente defensáveis.

4.2. Financiamento dos regimes e interpretação correta do déficit

O TCU apurou que, em 2024, o resultado financeiro conjunto do RGPS, do regime próprio federal, do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas e de obrigações previdenciárias associadas ao Distrito Federal e ex-territórios registrou déficit de R$ 418,9 bilhões. Desse total, R$ 303,77 bilhões correspondiam ao RGPS, R$ 55,82 bilhões ao regime próprio federal, R$ 50,88 bilhões ao sistema militar e R$ 8,46 bilhões às demais rubricas consideradas (TCU, 2025). O fato de o RGPS apresentar o maior déficit absoluto está relacionado, entre outros fatores, à sua escala e às escolhas de cobertura social. A magnitude isolada não revela o peso financeiro por pessoa atendida.

Para examinar esse segundo aspecto, o tribunal apresentou o déficit anual por beneficiário, calculado a partir da necessidade de financiamento e do quantitativo de inativos e pensionistas de cada regime. Em 2024, o indicador era de R$ 8,8 mil para o RGPS, R$ 69,7 mil para o regime próprio federal e R$ 130,2 mil para o sistema militar das Forças Armadas (TCU, 2025). A comparação é expressiva, mas seu significado deve ser preservado: R$ 8,8 mil não era o gasto anual médio com cada aposentado do INSS, tampouco R$ 130,2 mil representa necessariamente o benefício médio individual dos militares. Esses valores indicam, com as limitações do método do tribunal, quanto faltou financiar por beneficiário em cada estrutura naquele exercício. A diferença de aproximadamente quinze vezes entre RGPS e sistema militar é uma medida de esforço fiscal relativo, não uma relação direta entre proventos individuais.

Os dados de 2025 reforçam a relevância da análise. No conjunto federal acompanhado pelo TCU, as receitas previdenciárias atingiram R$ 762,6 bilhões e as despesas com benefícios, R$ 1,203 trilhão, produzindo déficit consolidado de R$ 440,6 bilhões. O sistema militar apresentou saldo negativo de R$ 53,0 bilhões, e o regime próprio federal, de R$ 62,6 bilhões (TCU, 2026). Esses números refletem a insuficiência de receitas contributivas diante das despesas sob as regras vigentes; não medem, isoladamente, a qualidade dos serviços prestados ou a legitimidade de cada benefício. Para discutir reformas, devem ser combinados com dados atuariais, repartição entre civis e militares, perfil de contribuição e custos de transição.

A especificidade militar merece exame próprio. A proteção das Forças Armadas responde a exigências de carreira e disponibilidade distintas das ocupações civis; sua natureza jurídica foi, inclusive, diferenciada pelo TCU das estruturas previdenciárias em sentido estrito, ainda que existam compromissos financeiros e atuariais associados a inativos e pensionistas (Ministério da Defesa, s.d.). Esse reconhecimento não elimina a necessidade de avaliação fiscal. Pelo contrário, recomenda explicitar as parcelas vinculadas à remuneração de pessoal ativo, à situação de inatividade, às pensões e às despesas operacionais da defesa. Sem essa separação, corre-se o risco de apresentar gasto total com pessoal militar como se fosse despesa exclusiva com aposentadorias ou pensões.

4.3. Alta burocracia, teto remuneratório e custo do sistema de justiça

A desigualdade previdenciária também dialoga com a organização das remunerações na atividade. O artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal estabelece, com as especificidades previstas no texto constitucional, o subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal como referência para o teto remuneratório da administração pública. A Lei nº 14.520/2023 estabeleceu a implementação escalonada desse subsídio, alcançando R$ 46.366,19 a partir de 1º de fevereiro de 2025 (Brasil, 1988, 2023). A existência do teto expressa um princípio de contenção e proporcionalidade, mas sua eficácia depende de como são classificadas e registradas as parcelas remuneratórias, indenizatórias e retroativas. Uma avaliação responsável deve distinguir pagamentos juridicamente autorizados, controvérsias interpretativas e eventuais irregularidades identificadas em processos específicos.

A análise de contracheques de magistrados elaborada pela Transparência Brasil e pelo Instituto República.org identificou, entre os benefícios examinados em 2024, 19 espécies abrangidas por projeto legislativo que pretendia classificá-las como indenizatórias. Esses pagamentos somaram R$ 10,5 bilhões naquele ano; segundo as entidades, R$ 7,1 bilhões correspondiam a parcelas de natureza remuneratória que o projeto poderia tratar como indenizações (Transparência Brasil & Instituto República.org, 2025). O valor de R$ 10,5 bilhões não deve ser confundido, sem recálculo específico, com o total de pagamentos ilegais ou com todo o excedente efetivamente recebido acima do teto. O levantamento é relevante justamente por revelar a extensão das rubricas existentes e a dificuldade de aplicar regras uniformes a diferentes tribunais.

Os relatórios do Conselho Nacional de Justiça oferecem a dimensão administrativa desse sistema. Em 2024, as despesas totais do Poder Judiciário foram de R$ 146,5 bilhões, equivalentes a 1,2% do PIB, dos quais cerca de 89% se enquadravam na rubrica ampla de pessoal. O percentual abrange remunerações de magistrados e servidores, inativos, terceirizados, estagiários e diversos benefícios e encargos; não representa exclusivamente salários de juízes (CNJ, 2025). Em 2025, as despesas totais atingiram R$ 164,6 bilhões, ou aproximadamente 1,3% do PIB, conforme a edição seguinte de Justiça em Números (CNJ, 2026). São montantes que justificam escrutínio público permanente, mas sua interpretação exige considerar o volume de processos, a capilaridade territorial, a complexidade das funções e os resultados efetivamente entregues à população.

A comparação com o mercado privado acrescenta outra dimensão. Em estudo divulgado em 2019, o Banco Mundial estimou prêmio salarial de aproximadamente 96% para o funcionalismo federal em relação a trabalhadores do setor privado com características comparáveis; o prêmio para o conjunto do setor público brasileiro foi estimado em cerca de 19%, com variações importantes entre os níveis de governo (World Bank, 2019). A diferença demonstra por que a afirmação genérica de que “o servidor público ganha o dobro” seria estatisticamente inadequada. As carreiras federais constituem um segmento distinto de administrações estaduais e municipais, nas quais se encontram numerosos profissionais de remuneração relativamente baixa. A discussão de produtividade e eficiência deve considerar tanto as distorções de

remuneração quanto a necessidade de preservar capacidade técnica, autonomia administrativa e qualidade dos serviços.

4.4. A experiência do segurado: acesso, tempo e previsibilidade

A desigualdade de proteção também se manifesta na jornada de acesso ao benefício. Para quem dispõe de poupança e renda diversificada, atrasos administrativos podem representar transtornos. Para trabalhadores que chegam à aposentadoria com poucos recursos, a incerteza sobre a concessão pode comprometer alimentação, moradia e tratamento de saúde. Essa dimensão não aparece no valor médio de proventos, mas integra a qualidade real do direito previdenciário. O INSS registrou estoque de aproximadamente 3,1 milhões de requerimentos em análise em fevereiro de 2026; em setembro do mesmo ano, a administração federal informou redução para cerca de 1,25 milhão de processos, acompanhada de queda no tempo médio de espera (Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2026).

A trajetória recente recomenda evitar diagnósticos estáticos. Não seria correto afirmar que a fila permaneceu próxima de três milhões ao longo de todo o ano de 2026, tampouco confundir a queda do estoque com a eliminação completa de dificuldades de acesso. A quantidade de novos pedidos, a necessidade de perícia, a qualidade das decisões, o índice de judicialização e os prazos efetivamente suportados por diferentes grupos são dimensões que exigem acompanhamento contínuo. Sob o ponto de vista distributivo, a capacidade administrativa do INSS deveria figurar na mesma agenda de governança que discute o controle de remunerações excepcionais e os custos de regimes especiais: um sistema previdenciário justo precisa pagar segundo regras legítimas e assegurar que o cidadão consiga exercer o direito em tempo razoável.

4.5. Belíndia previdenciária e a inversão do serviço público

O conjunto das evidências permite retomar a metáfora de Belíndia em termos mais precisos do que a simples oposição entre aposentadorias baixas e altas. A segmentação se expressa nas regras herdadas, no modo de financiar compromissos antigos, no tratamento conferido a novas gerações e nas oportunidades desiguais de influenciar a legislação e o orçamento. O envelhecimento da população torna esse contraste mais visível porque exige escolhas de longo prazo: preservar proteção de base ampla, reduzir distorções legadas, respeitar direitos constitucionalmente assegurados e criar regras sustentáveis para as próximas décadas. A persistência de situações excepcionais no topo da remuneração pública, quando não acompanhada de justificativa transparente, tende a enfraquecer a legitimidade das restrições impostas ao restante da sociedade.

A expressão “servos dos servidores” sintetiza uma provocação institucional: a quem deve servir, em primeiro lugar, a organização financeira do Estado? Seu valor analítico não reside em desqualificar o funcionalismo, responsável por serviços indispensáveis em saúde, educação, segurança, justiça e assistência. O alerta dirige-se à possibilidade de que parcelas organizadas do aparato estatal

convertam poder de negociação, prerrogativas e exceções em vantagens pouco compatíveis com a distribuição geral de oportunidades. Essa hipótese é plausível à luz da economia política, mas requer comprovação específica para cada carreira, regra e processo decisório. A crítica à desigualdade institucional ganha força quando se afasta de acusações indiscriminadas e apresenta critérios verificáveis de contribuição, remuneração, risco, desempenho e transparência.

A noção de Belíndia previdenciária, desse modo, não equivale à tese de que todo déficit público decorra de privilégios da burocracia. Parte expressiva da despesa previdenciária traduz políticas de solidariedade, envelhecimento populacional e compromissos legais acumulados. Outra parcela pode refletir trajetórias corporativas que merecem reavaliação. Distinguir essas origens é condição para reformas socialmente defensáveis. O objetivo de uma previdência mais equitativa não é nivelar a proteção por baixo, mas aproximar a distância entre a segurança prometida a cada grupo e a capacidade coletiva de financiá-la sem comprometer os direitos das gerações futuras.

5. Considerações finais e agenda de pesquisa

A análise realizada sustenta que a desigualdade previdenciária brasileira é um fenômeno institucional anterior ao atual ciclo de envelhecimento, embora esteja sendo agravada por ele. A dualidade entre o regime geral de ampla cobertura, os regimes próprios civis e a proteção militar resulta de histórias normativas, padrões salariais e estruturas de financiamento diferentes. Os indicadores examinados mostram que essas diferenças têm consequências distributivas e fiscais relevantes. Ao mesmo tempo, a verificação das fontes demonstrou como comparações mal especificadas podem distorcer o diagnóstico: déficit anual por beneficiário não é despesa anual com benefício, pagamento de parcelas identificadas em estudos de transparência não é sinônimo automático de ilegalidade e gasto total com pessoal do Judiciário não corresponde apenas à remuneração da magistratura.

A contribuição do artigo consiste em empregar a Belíndia previdenciária como conceito interpretativo para compreender a coexistência de proteção básica abrangente e de vantagens historicamente concentradas em segmentos específicos. O diagnóstico recomenda uma agenda de reformas que articule três compromissos: preservar a função protetiva do RGPS, assegurar sustentabilidade financeira com critérios explícitos de equidade e submeter a estrutura remuneratória do Estado a regras transparentes e verificáveis. Reformas civis e militares precisam ser avaliadas a partir de seus efeitos reais por geração de ingresso, faixa de renda e origem das receitas, evitando tanto a preservação automática de exceções quanto soluções que apenas transfiram custos aos trabalhadores com menor capacidade de organização.

Pesquisas futuras poderão avançar em três direções. A primeira é reconstruir trajetórias contributivas e de benefícios por coortes ocupacionais, distinguindo valores pagos, montantes arrecadados e necessidade de financiamento em cada regime. A segunda é mensurar a participação efetiva de carreiras públicas no topo da renda nacional mediante integração de dados tributários e ocupacionais, sem atribuir aos estudos existentes resultados que não produziram. A terceira

consiste em investigar os processos de negociação e veto associados às reformas e às parcelas remuneratórias extraordinárias, identificando o que decorre de requisitos legítimos da função pública e o que constitui vantagem sem justificativa distributiva convincente. A proteção da velhice será mais confiável quando a sociedade puder compreender não só quanto o Estado gasta, mas por que gasta, quem se beneficia e com que consequências para as gerações seguintes.

Referências

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.

Bacha, E. L. (1974, 19 de agosto). O rei da Belíndia, o economista visitante e o produto interno bruto. *Opinião*, pp. 14–15.

Barr, N., & Diamond, P. (2008). *Reforming pensions: Principles and policy choices*. Oxford University Press.

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Brasil. (2019a). Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm

Brasil. (2019b). Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13954.htm

Brasil. (2023). Lei nº 14.520, de 9 de janeiro de 2023. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14520.htm

Conselho Nacional de Justiça. (2025). *Justiça em números 2025*. https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/09/justica-em-numeros-2025.pdf

Conselho Nacional de Justiça. (2026). *Justiça em números 2026*. https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros/

Costanzi, R. N., & Magalhães, M. (2024). *Considerações sobre o financiamento da previdência social* (Texto para Discussão nº 2981). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. https://doi.org/10.38116/td2981-port

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023). *Censo demográfico 2022: População por idade e sexo: Resultados do universo*. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102038.pdf

Medeiros, M., Souza, P. H. G. F. de, & Castro, F. A. de. (2015). O topo da distribuição de renda no Brasil: Primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006–2012). *Dados, 58*(1), 7–36. https://doi.org/10.1590/00115258201537

Ministério da Defesa. (s.d.). *Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA)*. https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/spsmfa/spsmfa/

Ministério da Previdência Social. (2025). *Anuário estatístico da previdência social 2024*. https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2024

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Harvard University Press.

Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. (2026, 30 de setembro). INSS atinge meta de atendimento sem fila e tempo médio de espera cai para 34 dias. https://www.gov.br/secom/pt-br/acompanhe-a-secom/noticias/2026/09/inss-atinge-meta-de-atendimento-sem-fila-e-tempo-medio-de-espera-cai-para-34-dias

Stiglitz, J. E. (2012). *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*. W. W. Norton & Company.

Transparência Brasil, & Instituto República.org. (2025, 2 de junho). PL 2.721/21 agrava supersalários no Judiciário ao estabelecer indevidamente como indenizatórios benefícios que custaram R$ 7 bi em 2024. https://www.transparencia.org.br/publicacoes/pl-2-721-21-agrava-supersalarios-no-judiciario-ao-estabelecer-indevidamente-como-indenizatorios-beneficios-que-custaram-r-7-bi-em-2024/

Tribunal de Contas da União. (2025). *Contas do Presidente da República: Exercício de 2024*. https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente-2024/ficha-01.html

Tribunal de Contas da União. (2026). *Contas do Presidente da República: Exercício de 2025*. https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/ficha-04.html

World Bank. (2019). *Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro: O que os dados dizem?* https://documents1.worldbank.org/curated/en/449951570645821631/pdf/Gest%C3%A3o-de-Pessoas-e-Folha-de-Pagamentos-no-Setor-P%C3%BAblico-Brasileiro-o-Que-Os-Dados-Dizem.pdf