A previdência social dos servidores públicos

DIREITO, POLÍTICA E ORÇAMENTO

ORGANIZAÇÃO **Flávio Roberto Batista** e **Júlia Lenzi Silva**
COORDENAÇÃO **Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos - CNASP**

ORGANIZAÇÃO
Flávio Roberto Batista
e Júlia Lenzi Silva

COORDENAÇÃO
Coletivo Nacional de Advogados
de Servidores Públicos - CNASP

A previdência social dos servidores públicos

DIREITO, POLÍTICA E ORÇAMENTO

1ª Edição

Curitiba- PR
Kaygangue
2018

Ficha catalográfica

Ficha Catalográfica elaborada por Jacy de Amorim dos Santos – CRB 14/1484

P944

A previdência social dos servidores públicos : direito, política e orçamento / Flávio Roberto Batista, Júlia Lenzi Silva, organizadores. – Curitiba, PR : Kaygangue Ltda, 2018.

170 p. ; 23 cm.

Vários autores

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5562-050-8

1. Previdência Social - Brasil. 2. Previdência Social – Servidores Públicos. 3. Reforma Previdenciária. I. Batista, Flávio Roberto. II. Silva, Júlia Lenzi. III. Título.

CDD – 341.67

Depósito legal na Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

Impresso no Brasil/*Printed in Brazil*

SUMÁRIO

ASPECTOS HISTÓRICOS

ORIGEM DA DUALIDADE DE MODELOS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA
João Luiz Arzeno da Silva, Claudio Santos da Silva 13

AINDA SOBRE O PÚBLICO E O PRIVADO: COMPASSOS E DESCOMPASSOS ENTRE A DUALIDADE DOS MODELOS PREVIDENCIÁRIO E TRABALHISTA
Gustavo Seferian Scheffer Machado 25

REFORMAS "PARA EQUIPARAÇÃO": A CONSTRUÇÃO DA NARRATIVA DO SERVIDOR PÚBLICO COMO "PRIVILEGIADO"
Marco Aurélio Serau Junior 43

ORÇAMENTO PÚBLICO E PREVIDÊNCIA SOCIAL

OS MODELOS DE ESTADO NA TENSÃO ENTRE POLÍTICAS ECONÔMICAS E POLÍTICAS SOCIAIS: ORÇAMENTO PÚBLICO, DÍVIDA PÚBLICA, CUSTO DA POLÍTICA MONETÁRIA E A NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DA AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA
Maria Lucia Fattorelli 57

DELIMITAÇÃO E DESDOBRAMENTOS DA OPÇÃO CONSTITUCIONAL PARA A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL
Deise Lilian Lima Martins 79

REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

REGIMES CONTRIBUTIVOS E NÃO-CONTRIBUTIVOS: ENTRE A GESTÃO, A MORAL E A POLÍTICA
Flávio Roberto Batista 101

O MODELO PREVIDENCIÁRIO MULTIPILARES E SEU ESPAÇO DE VARIABILIDADE: UMA BREVE COMPARAÇÃO ENTRE MODELOS
Flávio Roberto Batista 117

PELO AVESSO: AS TENTATIVAS DE APROXIMAÇÃO ENTRE AS NORMATIVAS DO RGPS E DO RPPS
Júlia Lenzi Silva 131

REFORMA PREVIDENCIÁRIA E OS SERVIDORES PÚBLICOS

UM PRESSUPOSTO TEÓRICO: DIFERENÇAS ENTRE REGIME PREVIDENCIÁRIO E REGIME ADMINISTRATIVO

Luís Fernando Silva.....151

APONTAMENTOS PARA UMA REFORMA EFETIVA DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Flávio Roberto Batista, Júlia Lenzi Silva.....165

PREFÁCIO

Maria Lucia Fattorelli[1]

O desafio de falar sobre a Previdência Social dos Servidores Públicos em tempos de desmonte do setor público e do próprio Estado não é tarefa fácil, porém, pode servir de alerta e levantar o debate sobre a necessidade de corrigirmos os rumos antes que seja tarde demais.

A velocidade da privatização de patrimônio público estratégico em condições aviltantes – Embraer, setores da Eletrobras, Petrobras, Caixa Econômica Federal, Embrapa, portos, aeroportos, estradas, entre muitos outros ativos públicos – evidencia a brutal redução do poder de atuação do Estado. A privatização da Casa da Moeda foi temporariamente suspensa, porém, o Congresso aprovou a Lei 13.416/2017, que autoriza a emissão de nossa moeda no exterior, de forma flagrantemente inconstitucional (Art. 164), sinalizando a que ponto chega o descaso com a nossa soberania: desde a Idade Média uma nação é reconhecida por sua capacidade de cunhar a própria moeda.

O retrocesso dos direitos trabalhistas a ponto de o Brasil ser denunciado e classificado em "lista suja" da OIT, por violar convenções trabalhistas, evidencia o descaso para com os direitos sociais no Brasil. Em vez de avançarmos para retirar do desespero os mais de 15 milhões de desempregados e mais de 70 milhões de trabalhadores informais, infelizmente caminhamos para a barbárie, diante das regras que passaram a valer a partir da aprovação da reforma trabalhista e da vergonhosa encenação de que alguns de seus absurdos seriam mitigados por uma Medida Provisória que logo deixaram caducar.

A aprovação da possibilidade de terceirização inclusive de atividades fins no âmbito estatal significa a privatização das próprias funções de Estado, antes tratadas com o devido zelo que exigia que só poderiam ser desempenhadas por servidores criteriosamente selecionados por meio de rigorosos concursos públicos, vinculados de forma permanente ao Estado por meio de um estatuto definidor de limites de atribuições exclusivas que definem claramente o poder/dever do Estado para com aqueles que passam a ser os servidores do público.

---

[1] Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida <www.auditoriacidada.org.br> e <https://www.facebook.com/auditoriacidada.pagina>. Membro da Comissão de Auditoria Oficial da dívida Equatoriana, nomeada pelo Presidente Rafael Correa (2007/2008). Assessora da CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados Federais no Brasil (2009/2010). Convidada pela Presidente do parlamento Helênico, deputada Zoe Konstantopoulou para integrar a Comissão de Auditoria da Dívida da Grécia (2015).

Diante da desconstrução dos pilares que sustentam o bom funcionamento do Estado em todas as suas funções e do aviltamento dos direitos trabalhistas, ganha força ainda maior o ataque às regras de proteção previdenciária de ambos regimes: geral e próprio.

No caso do Regime Geral (RGPS), a Previdência Social representa o mais importante instrumento social do país, integrada à Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Assistência Social, possuindo financiamento próprio garantido constitucionalmente por meio de contribuições sociais vinculadas ao seu custeio.

Esse importante sistema de proteção social tem sido alvo de ataques de todos os lados. O seu financiamento está ameaçado pela atual proposta de reforma tributária (PEC 293/04) que tramita no Congresso Nacional, a qual transforma importantes contribuições sociais (COFINS e PIS) em imposto, portanto, modifica a natureza desses tributos. Enquanto a arrecadação das contribuições sociais possui destinação vinculada à sua finalidade ligada à Seguridade Social, os impostos se destinam a um caixa único, e não podem ter destinação específica. Caso aprovada, essa PEC provocará um verdadeiro rombo ao orçamento da Seguridade Social, que não mais contará com as receitas das contribuições extintas e transformadas em imposto.

Outro ataque inesquecível foi a extinção, por Michel Temer, em seu primeiro dia como presidente, do Ministério da Previdência Social, o de maior relevância em termos sociais e de maior orçamento também! Foi esquartejado e suas partes espalhadas por outros ministérios.

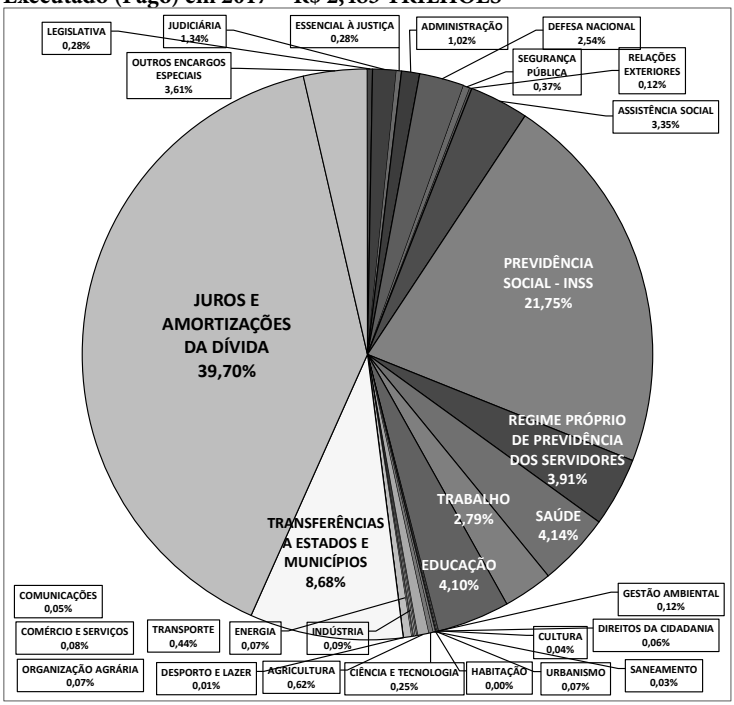
A mudança de regras que adiam ou até impedem a possibilidade de aposentação de grande parte da classe trabalhadora brasileira – especialmente os mais vulneráveis informais, intermitentes e rurais – aniquilam com os princípios básicos que regem a necessidade de respeito para com aqueles que cumpriram o seu período laboral e, apesar de submetidos a continuada situação de desrespeito, garantiram a produção de riqueza e alimento.

O mais infame é que a justificativa para esses ataques tem sido a falácia de déficit (fabricado por erro no cálculo que desconsidera todas as fontes de financiamento) e o envelhecimento da população, entre outros absurdos, quando na realidade os problemas ligados ao financiamento da Seguridade Social decorrem da redução da arrecadação de contribuições devido a injustificadas renúncias e benesses tributárias que isentam privilegiados setores de sua obrigação de pagar as contribuições sociais e anistiam devedores por meio de sucessivos programas de REFIS. Fator igualmente relevante tem sido a redução da arrecadação de contribuições em virtude do elevadíssimo desemprego e da informalidade.

No caso do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), objeto da presente obra, a Constituição classificou tal regime em outro capítulo, fora da Seguridade Social, tendo em vista as peculiaridades dos trabalhadores e trabalhadoras do setor público, em especial a relação de trabalho profissional permanente e dependente, de natureza estatutária, imposta unilateralmente pelo Estado que fica responsável pelo pagamento de seus servidores ativos e aposentados, mediante a destinação de recursos a rubricas específicas vinculadas a cada ministério ou órgão público.

Conforme gráfico seguinte, do total pago em 2017, segundo dados do SIAFI (R$2,483 trilhões), 21,75% dos recursos foram destinados à Previdência Social do Regime Geral e 3,91% aos Regimes Próprios de Servidores Públicos Civis e pensões Militares (os gastos com militares da reserva estão dentro da rubrica "Defesa Nacional"):

Orçamento Federal (Fiscal e Seguridade Social)
Executado (Pago) em 2017 = R$ 2,483 TRILHÕES



Fonte: Senado Federal – Siga Brasil - https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil - Clicar no ícone "Acesso Livre", depois escolher a opção "4 - Orçamento Fiscal e Seguridade – Execução", depois dar um duplo clique na opção "4.1 – 2017", depois na opção "4.1.1 – Execução das Despesas", depois na opção "(a) LOA 2017 – Despesa Execução – Funções", considerando a coluna "pago". Dados atualizados até 31/12/2017.

Desde a EC 20/98, seguida da EC 41/2003, as contrarreformas da Previdência Social buscam igualar as condições dos respectivos regimes, nivelando por baixo e empurrando a privatização da Previdência para fundos privados (ou públicos de natureza privada, que dão no mesmo), na modalidade de contribuição definida, ponto final, ou seja, não trata do benefício! Tal modalidade "de contribuição definida" passou a constar do texto constitucional com a EC 41/2003 e, em outras palavras, quer dizer: sua contribuição será definida, porém, não há qualquer garantia de que você receberá algum benefício no futuro; isso vai depender do mercado e pode ser zero ou até negativo, ou seja, você poderá ser chamado a complementar recursos perdidos em operações financeiras desastrosas, como já vimos em diversas ocasiões, a exemplo dos recentes rombos nos fundos Postalis e Funcef[2]. Assim também é o Funpresp e demais fundos de previdência complementar semelhantes nos estados.

Aquele modelo de proteção social criado pela Constituição de 88, alicerçado na universalidade e solidariedade, a cada reforma passa a dar lugar a um modelo privatista, individualista, e vulnerável à especulação financeira. Além de incoerente, chega a ser infame colocar a segurança futura da classe trabalhadora em aplicações de risco! Não teria a menor lógica, a não ser a clara intenção de transformar a Previdência Social de ambos regimes em um grande negócio para o mercado financeiro, que receberá, durante décadas, as contribuições de trabalhadores e empregadores, e não terá a menor obrigação de garantir o pagamento de benefícios, devido à modalidade de "contribuição definida".

Também não se sustenta a falácia de que o tamanho do Estado no Brasil é exagerado, na maioria das vezes criticando-se a destinação de recursos para as áreas sociais, em especial a Previdência Social, como se aí estivesse a fonte do propagado déficit nominal. O déficit nominal histórico encontra-se nos gastos financeiros com a chamada dívida pública, que nunca foi auditada, e sobre a qual recaem inúmeros indícios de ilegalidades e ilegitimidades, tendo em vista a identificação de diversos mecanismos que geram dívida pública, enquanto os recursos vazam para o sistema financeiro, o que denominamos Sistema da Dívida.

Mas o corte desses gastos financeiros delinquentes, questionáveis e injustificáveis com a dívida pública não está na pauta. Ao contrário, prega-se a necessidade de cortar ainda mais os gastos sociais e investimentos públicos, cujo teto passou a ser norma constitucional com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que deixou fora do teto justamente os gastos financeiros com a chamada dívida pública, e o custo brutal da política monetária suicida praticada pelo Banco Central, assim como as despesas financeiras com "estatais não dependentes",

[2] "Trabalhador cobre rombo de fundo de pensão". Reportagem. **Época Negócios**. 10 de outubro de 2017. Disponível em <https://goo.gl/6s1fD5>. Acesso em 25 jul. 2018.

dentre as quais cabe destacar as novas estatais criadas para operar o esquema fraudulento da "Securitização de Créditos", que gera dívida pública ilegal e desvia arrecadação tributária durante o seu percurso pela rede bancária, de tal forma que estes sequer alcançarão o orçamento público.

O privilégio do Sistema da Dívida e o impacto dessa verdadeira esquizofrenia na distribuição dos recursos públicos no Brasil, priorizando-se o gasto financeiro estéril em detrimento dos investimentos sociais, tem impedido o desenvolvimento socioeconômico e prejudicado não somente o atendimento aos direitos sociais básicos, mas também tem provocado desindustrialização, queda no comércio, aumento do desemprego e desocupação, jogando milhões de pessoas na pobreza e na miséria e posicionando o gigante Brasil na lanterna mundial em termos de crescimento do PIB. Esse cenário de escassez é inaceitável para um país tão rico como o Brasil, marcado pela abundância em todos os sentidos.

Além de absorver quase a metade dos recursos do orçamento federal anualmente (afetando também orçamentos estaduais e municipais), o Sistema da Dívida tem sido a justificativa para contínuas privatizações de patrimônio público e contrarreformas, em especial a da Previdência.

O estudo do orçamento público e do Sistema da Dívida evidencia claramente que **o rombo das contas públicas não está na Previdência Social e muito menos na aposentadoria dos servidores públicos**, mas sim no gasto exagerado com o pagamento de juros e amortizações da chamada "dívida pública" gerada por mecanismos que fazem aumentar o seu estoque, enquanto os recursos se destinam para remunerar a sobra de caixa de bancos (quase meio trilhão de reais de 2014 a 2017), prejuízos com swap cambial (cerca de R$200 bilhões entre 2014 e 2015 por exemplo), prejuízos operacionais do Banco Central (por exemplo, de R$142 bilhões em 2009, R$ 33 bilhões em 2010, R$250 bilhões em 2016, R$ 20 bilhões em 2017, R$ 53 bilhões parcial em 2018), juros indecentes e juros sobre juros pagos com novos títulos da dívida emitidos ao arrepio da Constituição Federal (Art. 167, III), entre outros escândalos empurrados para a conta da chamada dívida pública que goza de prioridade absoluta sobre todos os demais investimentos essenciais à vida das pessoas e à economia do país, em especial após a aprovação da EC 95/2016. E mais: caso aprovado o PLP 459/2017, recursos arrecadados dos contribuintes sequer alcançarão o orçamento público, pois antes mesmo serão sequestrados e desviados para investidores privilegiados.

Creio que é chegada a hora de reivindicarmos a nossa soberania – em todas as suas dimensões – e enfrentarmos esse Sistema da Dívida, que não possui o menor escrúpulo por detonar as contas públicas e inviabilizar o funcionamento do Estado brasileiro, que depende de seus servidores. Ao estudar o direito à

aposentadoria dos servidores públicos e a natureza de sua atividade essencial à própria existência do Estado, entendo que este livro presta um bom serviço e permite o avanço da indispensável reflexão sobre a necessidade de retomarmos as rédeas do nosso destino, retirando-a urgentemente das garras do setor financeiro. Boa leitura!

ASPECTOS HISTÓRICOS

ORIGEM DA DUALIDADE DE MODELOS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

João Luiz Arzeno da Silva[1]
Claudio Santos da Silva[2]

INTRODUÇÃO

O encerramento da vida produtiva da população economicamente ativa é um tema que vem atraindo estudiosos ao longo dos últimos dois séculos. Deixar de trabalhar após algumas décadas e passar à inatividade requer a tomada de posição do tipo de sociedade que se pretende para uma nação. Em que medida estar-se-á cumprindo com a promessa de uma sociedade justa e igualitária para todos, inclusive para aqueles que, pela inexorabilidade do tempo, não podem mais contribuir com sua força de trabalho para a produção de riquezas ou a prestação de serviços para o país.

A questão apresenta-se mais desafiadora quando se trata da aposentadoria daqueles trabalhadores que mantiveram relação de labor com o Estado empregador, ou seja, aqueles que durantes anos cuidaram de servir ao Estado e à sociedade. Ainda que o tema possa se desdobrar em algumas modalidades de abordagem, o objeto do presente artigo é discutir o pagamento dos estipêndios da aposentadoria daqueles que durante décadas prestaram serviços ao Estado e, por conseguinte, à população, mais especificamente uma abordagem histórica da modalidade de financiamento desses pagamentos.

A discussão perpassa pelo modelo de Estado que se pretende implementar com os seus consectários. Desde o Estado liberal, com fundamento teórico em Kant e Hegel, que advém ao cenário mundial como reação ao Estado absolutista, passando pelas bases ideológicas do Estado social, com fundamento em Rousseau e Marx, que busca amenizar as idiossincrasias da lógica liberal e a sua reinterpretação (BONAVIDES, 1996), que diversos estudiosos buscam argumen-

1 Advogado, membro fundador do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos (CNASP), advogado de entidades de servidores públicos e sócio fundador do escritório Trindade e Arzeno advogados associados.

2 Advogado de entidades de servidores públicos perante os Tribunais Superiores em Brasília (DF). Integrante do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos (CNASP). Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Professor de Direito do Trabalho do UniCEUB.

tos para fundamentar um Estado que atenda às necessidades da população. Essa transição do Estado liberal para o estado social operou-se por intermédio do denominado constitucionalismo social.

Ao retomarmos a discussão sobre o papel dos trabalhadores do Estado ao longo desse processo, tem-se que a individualização dos agentes da administração fez-se com o advento do Estado liberal e com a introdução do conceito da separação dos poderes nos regimes constitucionais. Desde que o Estado liberal foi se afirmando ao longo da história, os órgãos administrativos ficaram muito ligados à Política, e os seus agentes eram recrutados entre os indivíduos com serviços prestados ao partido que ocupava o governo e que usava as funções públicas como moeda de aquisição de apaniguados ou de pagamento de favores, os denominados *spoil system* (CAETANO, 1996, p. 286).

Nas Monarquias absolutas, contra as quais a revolução liberal se rebelou, havia uma tradição de devoção à função pública e de estabilidade dos servidores no cargo. Daí a aspiração de estabilidade daqueles que exerciam a função pública e tendência para a profissionalização dos funcionários. Inserida nessa novel lógica, a permanência dos funcionários, profissionalizado o mais possível e ao qual se deveria exigir neutralidade política: ele não serviria a partidos, mas a entidade abstrata do Estado (CAETANO, 1996, p. 286-287).

O doutrinador lusitano Marcelo Caetano aponta como características essenciais que aparecem com essa nova roupagem do trabalhador público: a permanência no cargo, a profissionalização (incorporação na instituição administrativa), e o caráter público da relação de serviço. Ressalte-se que sobressaiu nesse cenário a doutrina da Escola francesa: o agente administrativo é visto como agente do serviço público e estaria sujeito a um estatuto em que as exigências da regularidade e continuidade encontrassem repercussão e garantias de eficácia (CAETANO, 1996, p. 292).

Apenas para a contextualização e padronização da nomenclatura – a despeito de todos serem trabalhadores, importando apenas para quem alienam a sua força de trabalho (iniciativa privada ou setor público) mediante uma contraprestação pecuniária – trabalhar-se-á ao longo deste texto com a concepção trazida por Celso Antônio Bandeira de Mello (1995, p. 12-15): Agentes públicos são todos aqueles que servem ao Poder Público, na qualidade de sujeitos expressivos de sua ação, que são classificados em agentes políticos, servidores públicos e particulares em colaboração com o Poder Público. Para a presente análise, considerar-se-á a categoria dos Servidores Públicos que, de seu turno, são todos aqueles que mantêm com o Poder Público relação de trabalho, de natureza profissional (profissionalidade) e caráter não eventual, sob vínculo de dependência (relação de dependência).

É desses trabalhadores públicos que se cuidará no presente texto, quais sejam, os que mantêm com o Estado-patrão essa relação de trabalho profissional, permanente e dependente. A relação com o seu Estado-patrão é de natureza estatutária. Celso Antônio Bandeira de Mello (1995, p. 20) explica que a natureza desse vínculo não é produzida mediante acordo de vontades, mas imposta unilateralmente pelo Estado, e não via consensual.

A consideração que se apresenta para reflexão é a fonte de custeio para o pagamento das aposentadorias desses trabalhadores para o Estado. Considerando a natureza dessa prestação de serviços, ao longo da história constitucional brasileira, trabalhou-se com a ideia de que toda a remuneração dos servidores públicos deve ser efetuada pelo seu patrão, o Estado, seja na sua atividade seja na sua inatividade. Em outros termos, o orçamento público é que deve contemplar a remuneração dos servidores do Estado, sejam eles ativos ou aposentados.

Daí porque a necessidade de estudar-se amiúde as contas públicas, o orçamento federal e o seu comprometimento com os servidores públicos – ativos e aposentados – com vistas a consolidação de uma proteção efetiva daqueles trabalhadores do Estado, sobretudo no memento de seu júbilo, após vários anos de prestação de um serviço essencial para a sociedade a que servem.

Aliás, a ideia inicial, com o advento da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, era a manutenção da aposentadoria do servidor público como parte integrante do orçamento. A propósito, ao comentar a redação original do art. 185, § 1º, do Estatuto do Servidor Público, Ivan Barbosa Rigolim (1992, p. 296) asseverou que "[...] de cada orçamento individual das entidades componentes da Administração federal, ou de cada parte da lei orçamentária nacional referente a cada poder da União, constará, evidentemente, recurso para a manutenção dos benefícios a que se refere o parágrafo".

O Regime Próprio da Previdência Social dos Servidores Públicos deve ser financiado pelo Estado, dentro de sua rubrica orçamentária. E as normas jurídicas brasileiras, ao longo da consolidação do Estado brasileiro, sempre contemplaram essa modalidade de financiamento, como será tratado nos tópicos seguintes.

DA RELAÇÃO HISTÓRICA DO ENTRELAÇAMENTO INDISSOCIÁVEL ENTRE SERVIDOR PÚBLICO E ESTADO: CONTINGENCIAMENTOS INSTITUCIONAL/PREVIDENCIÁRIO

Em obra coletiva, em que se desafiou um olhar ao servidor público enquanto trabalhador vinculado em essência ao estado empregador, prefaciando a obra, destacou Roger Raupp Rios: "política, direito, mundo do trabalho e administração pública não têm outro modo de existir senão intrinsicamente implicados no mundo concreto." (GEDIEL, 2017).

Em meio a estes alertas, escrevíamos noutro dia a respeito do resgate urgente de uma ideia básica, tão necessária quanto óbvia, mas que tem sido relegada: o serviço público é uma das razões essenciais da existência do "estado". Entidade que se revela num emaranhado de leis e regulamentos, com embasamento na Constituição Federal, submetido a um plexo de poder (mandos, desmandos), mimetizado em formas várias, que as direcionam em políticas públicas, cuja realização em meio à sociedade se dá por quem inexoravelmente pertence a este plexo, contingencialmente vinculado, ou seja, o servidor público (MELLO, 1995, p. 12-15).

Nessa seara, a presença do servidor público, enquanto agente realizador das políticas públicas, irradiem elas para todos os lados sócio-ambientais os sinais do estado, se de maneira eficaz ou não, em perspectiva nada muda, o fato é que, de qualquer forma, o servidor público se revelará, quer de maneira impactante em face à sociedade que o demanda (servidor-estado), quer de forma pálida, tendo em vista recorrentes formas de apresentação mitigadas por equívocos governamentais, em desastradas decisões políticas.

Daí o amálgama: serviço público, servidor, estado. Desta estrutura, nada poderá ser retirado sem levar consigo o vestígio do outro. A existência de um reflete inexoravelmente a do outro. Por isto, a relação deste trabalhador não se dá de forma convencional ao seu empregador estado. Um e o outro. Se dá: um com o outro. Neste espectro se confundem a ponto de apenas se reconhecerem um no outro (estado/servidor, vice-versa).

Então, numa perspectiva previdenciária, é o que acontece, na mesma visão ontológica, onde, mesmo que o servidor se aposente, persistirá, enquanto rubrica (orçamentária), imbricado à folha de pagamento do Estado.

Nesta conexão nos é revelada sua historicidade, agora do ponto de vista previdenciário. Veja na análise de Marcelo Barroso Lima Brito de Campos (2009, p. 45), remetendo-nos à doutrina de Vinícius Carvalho Pinheiro:

> A característica básica deste modelo, baseada na relação de trabalho 'pro labore facto' é de que **os servidores públicos têm direito à aposentadoria devido ao fato de terem trabalhado para o Estado e não porque contribuíram para isso** (grifou-se). {...} A contribuição do empregado, quando existe, financia benefícios para os dependentes, como as pensões, ou serviço de assistência à saúde, além de outras modalidades de benefícios assistenciais. **Já os proventos de aposentadoria, em geral, são obrigações do Tesouro, da mesma forma que a remuneração dos servidores ativos** (grifou-se).

Para arremate desta ideia, leciona:

> Explica-se essa característica por motivos históricos. **Os termos 'servidor' vem da relação entre servo e o soberano feudal, caracterizada pela dependência em troca de proteção. No serviço público, a relação entre o servidor e o Estado é uma espécie de sucedâneo dessa relação de modo que o servidor empenhado na função pública recebe, em troca, a proteção do Estado na inatividade**. (Grifou-se).

Diante deste fluir histórico, nada importando qualquer registro cronológico, na medida em que nas duas pontas remotas e atuais do tempo encontramos as mesmas pegadas de um regime administrativo em que servidor e estado não se desprendem nem pelo vínculo de um benefício previdenciário.

Note-se esta imbricação histórica no tempo atual: art. 102, VIII, da Lei 8.112/90, cujo afastamento para tratamento da saúde será considerado como de efetivo exercício, sem prejuízo da remuneração, até 24 (vinte e quatro) meses. O que seria um benefício previdenciário no RGPS não passa de uma contingência a ser gerida pela folha de pagamento no RPPS.

Então: a ideia indissociável à compreensão do estado, desde suas formas mais rudimentares (hordas, clãs, etc.) à complexidade atual é a de que os servidores públicos estão nele inseridos. Logo, o Regime Próprio da Previdência Social dos Servidores Públicos não poderá ser considerado um sistema endógeno ao contexto orçamentário do estado. Nunca foi. Desde o período colonial até hoje.

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS: A INDELÉVEL PROJEÇÃO HISTÓRICA DO ESTADO BRASILEIRO E A PROTEÇÃO SOCIAL DOS SERVIDORES - UMA RUBRICA NAS CONTAS PÚBLICAS

Ao se transitar pela origem das formulações da estrutura do estado clássico e, escopo a ser desenvolvido, ao se perguntar por um balizamento histórico do Regime Próprio de Previdência do Servidor Público (RPPS) brasileiro, em dois extremos, remoto e atual, encontrar-se-á uma visão que não foi destruída pelo passar do tempo, de que a previdência do servidor público, antes de ser um regime submetido aos moldes do setor privado (com uma visão nuclear ao suporte em equilíbrio financeiro e atuarial, trazida pela Emenda Constitucional n. 20/98, o que se tem que compreender com bastante reserva, sem perder a especificidade do regime ora tratado), se revela essencialmente uma rubrica nas contas públicas, intimamente imbricada ao equilíbrio orçamentário e a consolidação do estado como prestador de serviços indispensáveis à manutenção de

sua própria existência e à garantia à dignidade das pessoas (saúde, educação, segurança etc).

Veja-se, nesta esteira, duas passagens históricas reveladoras, de uma ponta à outra, de nossa evolução constitucional à proteção social aos servidores públicos e seus provisionamentos orçamentários. Disto nos dá conta a referência inserta por Augusto de Carvalho e Mello (1948, p. 7), que foi assessor Jurídico do antigo D.A.S.P., entrega-nos registros de eras coloniais:

> **A aposentadoria tem sua história que nos domínios se perde dos tempos coloniais.**
> Sabe-se, através de nótulas de velhos juristas do Império, que, "O antigo governo (sic) **reconhecia o direito à recompensa dos serviços civis e militares feitos ao Estado**" – Av. de 3 de dezembro de 1750 cap. 9º § 15. Dec. De 6 de setembro de 1802'.(Anal e Com. Da Const. Pol. Do Gov. Const. Bras.- Des. Joaquim Rodrigues de Souza – ed. 1870 – vol. II, pág. 478).
> Da época da Regência também nos dá notícia o decreto 26 de maio de 1821, que extinguiu "os privilégios da aposentadoria assim ativa, como passiva, fora dos casos que são declarados".
> **No período monárquico** foi, entretanto, melhor ensaiada. É possível mesmo, dizer-se que tomou forma e corpo. É possível, repetimos, porque, ao que, em seguida, se verá, tateavam os doutores em fixá-lo no texto da Carta Política de 1824, havendo quem levasse aposentadoria à conta de socorro emprestado ao empregado.
> Assim é que, comentando o parágrafo 31 do art. 179 da mencionada Carta Política, o professava o Des. J. Rodrigues de Souza: "A Constituição mais competentemente o reconhece e garante no presente § - Decrs. De 1 de dezembro de 1822, de 16 de agosto de 1838; e bom fora que para isto tivesse o govêrno um código remuneratório, como tem o poder judiciário o cód. penal para punir. As leis de aposentações, jubilações, não tem por fim remunerar, pois exigem a bem do serviço público que o empregado envelhecido no mesmo, ou enfraquecido e inabilitado por moléstias, seja substituído por outro vigoroso. Em tal caso nem a humanidade, nem o sentimento nacional permitem que fiquem sem emprego, e sem meios de subsistência: o ordenado que em virtude da lei continua a receber é antes um socorro na conformidade do § 31 dêste Art. que remuneração de serviços".

E arremata (MELLO, 1948, p. 8) com o que doutrinara, nos 1800, Pimenta Bueno:

> Os funcionários públicos que consagram longos anos de serviço à sociedade, que cumprem bem seus deveres, que não podem continuar a servir, não deverão ter da sociedade meio de existência?

> Devem obtê-los e o espírito generoso dos povos civilizados em parte alguma os denega' (Dir. Pub. Bras. E Anal. Da Const. Do Imp., ed. 1857, págs. 432-433).

Importância disto: desde os primórdios do estado brasileiro, com conexão ao mundo contemporâneo, já tinha a preocupação à garantia à previdência social do servidor público, tanto como um fator à proteção de seu servidor, como, e principalmente, rubrica própria voltada às contas públicas.

Daí em lampejos históricos, mesmo se percebendo um forte reflexo entre previdência do setor público e privado, desde os "socorros públicos", art. 179 da Carta do Império de 1824, passando pelo art. 75 da Carta de 1891, que inaugura o período Republicano, tangenciado pelas eras de tendências da Constituição de Weimar (1919), a esta altura margeada pela Lei Eloy Chaves (Decreto 4.682/23 e seus contemporâneos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP), à Constituição Federal de 1934 (art. 121, § 1º , h), à afirmação da era Vargas, 1937, art. 137, a Carta de 1946, art. 157, em que decorreu a Lei Orgânica da Previdência Social (Lei 3.807), a Carta de 1967, com a Emenda Constitucional 1/69, art. 165, chegando na CF 1988, que irá transformar completamente a formatação do regime de previdência dos servidores públicos, **mantendo incólume**, entretanto, um aspecto percebido por Marcelo Barroso Lima Brito de Campos (2009, p. 45).

> Uma característica marcante dos regimes de previdência dos servidores públicos consiste no fato de que a proteção social, desde o início, **sempre foi tratada como extensão da política de pessoal** [grifou-se]**.** Como afirma Vinícius C. Pinheiro '*o modelo de seguridade social inerente ao antigo regime previdenciário do setor público era essencialmente uma extensão da política de pessoal do Estado*'.

Noutra ponta do fluir do tempo, a atual redação do art. 169 da Constituição Federal, do alto da topografia constitucional Tit. VI – Da Tributação e do Orçamento, Cáp. II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos, comanda: "Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar".

Sem olvidar a irradiação do disposto mencionado nos arts. 40, 37, 39, parágrafo 3º , remissão ao art. 7º , todos da Constituição Federal atual, o certo é que **sua matriz financeira encontra-se no orçamento público com todas suas nuances** (principalmente jungida à diretriz das políticas públicas de longo prazo), e disto, desde a mais remota reminiscência da formação pátria, não deveremos nos afastar, sob pena de se estar engendrando coisa incompatível ao aprimoramento de um plano próprio de previdência dos servidores públicos, na

proporção que não o deveremos desconectar do orçamento público, colocando como um sistema à parte (endógeno), forçando-se um conceito de equilíbrio financeiro-atuarial com ele mesmo, o que o aniquila enquanto objeto de análise da conjuntura financeira do estado, em toda sua amplitude.

Neste viés, na proporção em que se reconecta a rubrica orçamentária referente ao Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos (administrativo), quem sabe tenhamos algumas revelações surpreendentes, quando, visualizada em meio a outras rubricas orçamentárias, dívida pública, refinanciamento de dívidas etc, não situemos noutro enfoque a (urgente!) reflexão ao denominado "déficit nas contas públicas".

CONCLUSÃO

Não se afigura estranho aos regimes constitucional e infraconstitucional pátrios a defesa de que o custeio do Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado brasileiro deva ser ônus do Estado-patrão.

A natureza estatutária e o caráter permanente da prestação do serviço público autorizam a que a remuneração dos servidores públicos ativos e aposentados seja custeada pela mesma fonte. Não há que se falar em caráter contributivo da previdência social do servidor público.

A análise histórica e evolutiva da disciplina da previdência social dos servidores públicos demonstra que desde a sua gênese, começando pela Constituição do Império, passando pelas Cartas de períodos democráticos e até o advento da Constituição cidadã, coincidindo com a consolidação do Estado brasileiro, a aposentadoria dos servidores públicos foi tema e obrigação do Estado, subsumida, óbvio, a outras rubricas.

Cabe ao Estado financiar seus servidores públicos, inclusive o seu Regime de Previdência. A discussão que emerge na contemporaneidade sobre o déficit da previdência social, sobretudo na parcela que cabe aos servidores públicos, está desfocada e carece de uma abordagem teórica descompromissada com os cânones do pretenso Estado neoliberal.

Pelo contrário, há que se ter coragem para resgatar (e compreender) a gênese e os fundamentos que cercam a relação dos servidores públicos com o seu regime previdenciário (orçamento público). O texto promulgado pelo constituinte originário – fiel ao modelo que historicamente foi a matriz aplicada no Brasil – referente ao Regime Previdenciário (com viés administrativo) do servidor público não trazia qualquer pormenor acerca do financiamento e pagamento de sua aposentadoria: o tesouro nacional arcaria com essa remuneração na ina-

tividade[3], com parâmetros voltados às contas públicas e o vetor destas ao comprimento de demandas sociais urgentes, a exemplo da prestação de serviços na área da saúde, educação, segurança, onde, indissociavelmente à atividade, estará imbrica a sua realização um trabalhador servidor público.

As sucessivas reformas constitucionais é que desvirtuaram esse modelo, com as Emendas de números 20[4], 41[5] e 47[6], buscando conferir uma sistemática de custeio do Regime de Previdência dos servidores não condizentes com o papel que esses agentes possuem na máquina estatal, muito menos com sua matriz financiadora; o orçamento público e toda sua complexidade.

---

[3] Tanto que a redação original do seu art. 40 era direta ao prever a aposentadoria dos servidores públicos:
"Art. 40. O servidor será aposentado:
I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;
II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;
III - voluntariamente:
a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;
b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;
c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;
d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.
§ 1º - Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, "a" e "c", no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.
§ 2º - A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.
§ 3º - O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.
§ 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.
§ 5º - O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior."

[4] EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1998, Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm.

[5] 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, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm.

[6] EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47, DE 5 DE JULHO DE 2005, Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm.

Contudo, como demonstrado no decorrer desse breve ensaio, a história do regramento dos direitos dos servidores públicos e de seu regime previdenciário apontam para a viabilidade do custeio do Regime de Previdência Social do Servidor Público pelo Tesouro Nacional numa postura francamente voltada ao equilíbrio fiscal do estado e não meramente balizador do regime previdenciário dos servidores, como se fossem fenômenos dissociados.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BOLLMANN, Vilian. **Previdência e Justiça:** o direito previdenciário no Brasil sob o enfoque da teoria da justiça de Aristóteles. Curitiba: Juruá, 2009.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 jul. 2018.

BRASIL. Departamento Administrativo do Serviço Público. Presidência da República. **O Servidor Público e seu Regime de Aposentadoria**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948.

CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Coimbra: Livraria Almedina, 1996.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. 2. ed. ampl., rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética**: Direito, Moral e Religião no Mundo Moderno. 2. ed. rev. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**. 2.ed. Curitiba: Juruá. 2009.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. **Previdência Social do Servidor Público**: Tudo o que você precisa saber aspectos teóricos e práticos juntos. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FIGUEIREDO, Maurício Carlos; FERREIRA, Cláudia; RAPOSO, Fernando; BRAGA, Henrique; NÓBREGA, Marcos. **Comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Prefácio: Ives Gandra da Silva Martins. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

GEDIEL, José Antônio Peres (Coord.); MELLO, Lawrence Estivalet de; ZANIN, Fernanda. SILVA, João Luiz Arzeno da (Org.). **Estratégias Autoritárias do Estado Empregador**: assédio e resistência. Curitiba: Kaygangue Ltda., 2017.

GUANDALINI JUNIOR, Walter. **História do Direito Administrativo brasileiro**: formação (1821-1895). Curitiba: Juruá, 2016.

GUERRA. Sônia. **Previdência do servidor público e a gestão dos regimes próprios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MARTINS. Bruno Sá Freire. **Direito Constitucional Previdenciário do servidor público**. São Paulo: LTr, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime dos servidores da administração direta e indireta** (direitos e deveres). 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

MELLO, J. Augusto de Carvalho e. **O servidor público e seu regime de previdência.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948.

MILLÔR, Fernandes. **Millôr definitivo**: a Bíblia do Caos. 16. ed. Porto Alegre: L&PM, 2014.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. **História da Filosofia**: do humanismo a Descartes. Tradução: Ivo Storniolo. 2. ed. São Paulo: Paulus, 2004. v. 3.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao regime jurídico único dos servidores públicos civis**: Lei n. 8.112, de 11-12-1990. São Paulo: Saraiva, 1992.

SILVA, Eduardo Faria; ZANIN, Fernanda; GEDIEL, José Antônio Peres; MELLO, Lawrence Estivalet de (Org.). **Estado, Poder e Assédio**: Relação de trabalho na Administração Pública. Curitiba: Kairós Edições, 2015.

AINDA SOBRE O PÚBLICO E O PRIVADO: COMPASSOS E DESCOMPASSOS ENTRE A DUALIDADE DOS MODELOS PREVIDENCIÁRIO E TRABALHISTA

Gustavo SEFERIAN Scheffer Machado[1]

De repente do riso fêz-se o pranto
silencioso e branco como a bruma
E das bocas unidas fêz-se espuma
E das mãos espalmadas fêz-se o espanto.
(Soneto de separação, Vinícius de Moraes)

INTRODUÇÃO

O desafio que nos lançamos é imenso. Pautando-nos no convite de Júlia Lenzi Silva e Flávio Roberto Batista, pessoas pelas quais nutrimos não só grande carinho e companheirismo, mas também relação de admiração intelectual imensa, alçou-se por tais motivos a patamares altíssimos de autocobrança. Se de um lado declinar à proposta de participar dessa obra nos pareceria impossível – a ponto de, mesmo com as turbulências da vida, não nos passar em mente deixar de animar esse esforço coletivo –, de outro, também pelas razões já expostas, encará-la com máximo empenho se colocou como necessário.

Tomamos, deste modo, o desafio como *tarefa*.

A formulação a que nos foi reservada passa pela necessidade tecer relações entre a dualidade dos modelos previdenciário e trabalhista. Daí nos soar fundamental *enunciar quais dualidades estamos aqui tratando*, sinalizando em que marcos referenciais as matérias previdenciária e trabalhista se comunicam – ou ao menos se comunicam de forma mais evidente – em nossos tempos. Isso por conta de, assim como as contradições que dimanam de ambos modelos, as dualidades que deles afloram serem também diversas.

[1] Professor de Direito e Processo do Trabalho na Universidade Federal de Lavras - UFLA. Bacharel em Direito, Mestre e Doutor em Direito do Trabalho pela FDUSP. Pesquisador-Líder do Grupo de Pesquisa Trabalho e Capital-USP e coordenador do Núcleo de Estudos Trabalho, História e Direitos Sociais – UFLA, membros da Rede Nacional de Grupos de Pesquisa em Direito do Trabalho e da Seguridade Social – RENAPEDTS.

É certo que todo um conjunto de teóricos já pôde sinalizar as disjuntivas existentes no modelo previdenciário, decorrentes da dual manifestação em suas naturezas comutativa ou distributiva (BATISTA, 2012, p. 180, que também cita CORREIA e CORREIA, 2010, p. 30), de seu regime geral ou próprio, na distinção entre segurados – ao estabelecer condições de inserção em condição especial –, ou por outras tantas facetas que podemos tomá-lo. O mesmo se pode dizer quanto ao regime de compra e venda da força de trabalho, que se delineia a partir dos binômios individual e coletivo, de ajustes protegidos e precários, de atividades intelectuais e manuais – que não obstante o trato do direito pátrio seja no sentido de interditá-la, a ver o art. 3º, parágrafo único, da CLT, vejamos esta aflorar, por exemplos, nos estatutos franceses com a clássica distinção entre *employé* e *ouvrier* –, de empregados efetivos e terceirizados, horistas e mensalistas, entre outras.

Poderíamos, tratando não mais das relações de trabalho, mas sim do trabalho enquanto tal, chegar até mesmo a tratar das bandeiras, entoadas tanto em experiências capitalistas quanto pós-capitalistas, do labor como direito e dever, ou do duplo caráter que assume no âmbito da crítica da economia política, em sua expressão concreta e abstrata, esta que "*decorre de uma dualidade geral das categorias econômicas próprias à economia capitalista*" (BORGES NETO, 2002, p. 64).

Esse complexo de arranjos duais, porém, se afigura internamente aos modelos previdenciário e trabalhista, ou então remonta discussões de ordem eminentemente teórica, fato que torna, mesmo sendo possível estabelecer entre eles algum paralelo, tais conexões menos evidentes. Afigura-se, todavia, quando da abordagem conjunta dos modelos previdenciário e trabalhista pátrios – e aqui desde já parece conveniente firmar que pautaremos nossa investida a partir da modulação nacional, sem desprestigiar a necessidade de tomá-la desde um referencial típico, adequando-o às particularidades de nossa condição periférica e dependente no sistema capitalista global – um também dual desenho manifesto a partir de suas expressões quanto à *natureza pública ou privada*.

Cá está, pois, o conectivo que pretendemos estabelecer entre os modelos. Ainda falaremos da tão batida e apenas aparente clivagem entre o público e o privado, fundamento das mais remotas estruturações do direito burguês!

Daí a nós surgir como questão de máxima importância ter em conta que não estamos a tratar aparentemente de um modelo único de arranjo tanto da previdência, quanto de regulação jurídica das relações de trabalhos. Estamos sim diante de *modelos*, no plural. Nesta medida, tomamos como principal anseio do escrito o estabelecimento de conexões estruturais e políticas entre os modelos – público e privado – da previdência no Brasil e o também dual arranjo, marcado pelo mesmo registro distintivo, da tomada da força de trabalho existente no país.

Pautando-nos em aspectos históricos e teóricos acerca da conformação institucional capitalista, nuançada desde as particularidades dependentes e periféricas do desenvolvimento do referido arranjo produtivo no Brasil – pelo que convém ressaltar que não se encontra no nosso rol de preocupações o esmiuçar de aspectos dogmático-jurídicos, senão a sua utilização naquilo que for de auxílio à estruturação de nossas linhas de raciocínio –, buscaremos (*i*) evidenciar a prevalência dos aspectos aparentes na distinção dos modelos público e privado de previdência e regulamentação das relações de trabalho; (*ii*) promover uma discussão acerca das funcionalidades à ordem social e econômica burguesa com estas bipartições; (*iii*) a crescente afirmação dos modelos privados em detrimento dos públicos; (*iv*) o papel político-estratégico à burguesia de dividir, também a partir das balizas do público e do privado, o conjunto da classe trabalhadora, tudo com intuito de alcançar nosso *telos* maior, já exposto, de demonstrar as conexões econômico-estruturais e políticas existentes entre os desenhos em questão, justificando a ainda relevante disputa na defesa tática do modelo público.

POUCO ALÉM DA APARÊNCIA

O primeiro passo se coloca na exposição do fato de que as distinções entre os modelos previdenciário e de regulamentação das relações laborais a partir das referências do público e privado são clivagens eminentemente aparentes. Parece-nos fundamental, por se tratar de uma discussão que envolve o conjunto normativo que rege o trato das matérias previdenciárias e trabalhistas – e não propriamente a partir de elementos sociológicos ou de outra natureza – reclamar nossa atenção à manifestação em que esta divisão se assenta no trato da matéria jurídica, de modo geral.

Tomamos aqui as elaborações de Sebastião Alves dos Reis (1998) enquanto expressão de uma leitura clássica desta divisão. Remontando suas origens nas lições de Ulpiano, confere ao romano paternidade da "*teoria das* duae positiones*, (...) segundo o qual o Direito Público diz respeito ao Estado Romano (*quod ad statum rei romanae spectat*) e o Privado, aos interesses dos indivíduos singulares (*quod ad singulorum utilitatem*)*" (REIS, 1998, p. 64). Nos parece figurar na leitura do referido autor, ecoando uma compreensão atrelada ao senso comum jurídico, que as matérias afetas ao ramo do direito privado se vinculariam aos diretos interesses patrimoniais dos indivíduos e ao exercício das vontades destes, e o objeto do direito público estaria conectado ao trato de aspectos políticos que limitariam o exercício destes diretos anseios:

> Nessa ordem de idéias, a exegese, na área privatística, tende, precipuamente, ao significado patrimonial da norma, ao seu conteúdo de vontade autônoma, em contraste com os propósitos publicísticos, em que a vontade do indivíduo cede aos imperativos do Estado e da sociedade. Na seqüência desse pensamento, fixando-se no princípio da legalidade, vê-se que sua compreensão no Direito Privado se centra na autonomia da vontade, em ordem a entender-se que será permitido o que não for proibido. Já no Direito Público, realça-se a vontade heterônoma, a sua unilateralidade, no sentido da tese segundo a qual o que não é permitido é proibido, prevalecendo a submissão à lei, podendo a interpretação ser rígida ou ampla, construtiva, em função dos interesses subjacentes, explícitos ou implícitos. (REIS, 1998, p.65)

A ancestral distinção mostra-se fundamental para o arranjo e reprodução das dinâmicas mercantis, isso mesmo sem ter em conta, na sua origem remota, outros importantes papéis que passou a cumprir em momentos futuros – a exemplo da sua contemporânea instrumentalização para a fragmentação simbólica e prática das classes trabalhadoras, como veremos adiante.

Ainda no assunto, é importante registrar que a dimensão privatística do direito, em que a forma jurídica se expressa em sua pureza e abstrata constituição, aparece como campo do exercício pleno das liberdades e igualdades formalmente estruturantes do arranjo burguês do direito. De outro lado, a dimensão pública se afiguraria – desde a leitura de Ulpiano – enquanto espaço da torção política das expectativas ideais a que o direito se destina. No bojo da sociedade do capital, *é a própria burguesia, enquanto classe dominante, que afirma essa torção, sempre a ponto de não ensejar seu ponto limite, máximo, de resistência, evitando a sua ruptura ou insustentabilidade pelas suas próprias contradições*.

A torção da forma jurídica só pode chegar a um ponto de ruptura se capitaneado pela afirmação de outra classe, o proletariado, a constituir os elementos de negação da própria juridicidade e viabilizar, *pari passu* ao fenecimento do Estado após sua tomada política, o fenecimento do próprio direito com destinos ao fim da sociedade de classes.

Não obstante suas considerações, Sebastião Alves dos Reis não deixa esconder o fato de que a referida divisão não autorizaria deixar de ter em conta "*a visão do Direito como um complexo orgânico, inteiro e coerente, sendo de anotar-se que sua aceitação não implica em seccionar o estudo do direito em duas disciplinas autônomas, em duas áreas estanques, incomunicáveis*" (REIS, 1998, p. 64). E onde residiria essa coerência, esse sustentáculo comum ao direito público e ao direito privado? Justamente em sua matriz comum ligada ao conectivo dos sujeitos com suas propriedades, e o câmbio das mesmas. Uma matriz privada. As distinções

que o público manteria com o privado seriam aparentes, guardando em essência esse traço comum.

É de se ter em conta que tanto um ramo quanto outro do direito – público ou privado – acabam por tangenciar as matérias que servem à nossa reflexão – a previdência e regulamentação das relações de trabalho. E sejam os modelos previdenciário ou trabalhista, acabam no seu afirmar histórico assumindo qualidades que podem se enfeixar em um ou outro desses ramos.

Tomada nossa realidade, que compartilha traços comuns com as tendências históricas afirmadas em outras nações, notamos que a Previdência Social teve sua mais profunda raiz na constituição de caixas de auxílio mútuo formada por profissionais de certos ramos de atividade econômica, com gestão privada – em que pese não financeira –, para só futuramente serem incorporados ao aparato estatal. De outro lado, a regulamentação das relações de trabalho na esfera privada desponta tardiamente no país, em momento em que um complexo de normas que regiam as relações de trabalho com a administração já estavam consolidadas. Este relativo "atraso" deveu-se mormente pelo impacto da escravização, normalizada até 13 de maio 1888, a reclamar apenas no curso do séc. XIX um conjunto de normas para "locação" de trabalho – que nada mais, nada menos, expressava um contrato de compra e venda de força de trabalho – fosse legalmente prevista. Estas, futuramente, se aperfeiçoaram – com torções políticas à normalidade privatística deste contrato – pelo processo de enfrentamento de classes, a ensejar o Direito do Trabalho tal qual classicamente conhecemos.

Ocorre, porém, que indiferentemente destas manifestações fenomênicas se enfeixarem enquanto associadas como de natureza pública ou privada, certo é que compartilham a qualidade comum de serem expressões da juridicidade, ou seja, a manifestação pela qual o direito, de forma mais bem acabada e madura, se manifesta no bojo da sociedade capitalista. Esta, que reclama e consolida em seus processos de reprodução social a *forma jurídica*, diz Evgeni Pachukanis (2017), a faz em indissociável conexão com a *forma mercadoria*, que, a nosso ver, transpassa o que seriam as associações meramente metodológico-formais e se assenta na própria existência concreta do direito jurídico (SEFERIAN, 2017, p. 109-116), marcado pela troca mercantil e pelo imperativo da equivalência.

Esse diagnóstico, colocado especificamente para o trato da previdência, foi percebido por Flávio Roberto Batista (2012, p. 182), ao constatar a "a previdência social" é "marcada em seu âmago pela equivalência mercantil", bem como por Júlia Lenzi Silva (2017), que na mesma medida esmiúça não só essa qualidade da previdência privada, como registra a idêntica e mercantil matriz da Previdência Social pública. No campo trabalhista, abundantes serão os trabalhos que denotam essa característica comum – em que pese a relação social existente entre

um servidor público e o Estado não seja propriamente a relação de assalariamento, por mais que determinada fortemente pela mercantilização da sua força de trabalho, por não se verificar propriamente situação de exploração econômica –, a ponto de no campo da teoria econômica se traçarem comparativos entre os marcos de "salário" das relações de trabalho com o Estado ou empresas privadas (MARCONI, 2001, SOUZA; MEDEIROS, 2013).

Acresce-se a esse diagnóstico lastreado na percepção aguda e certeira de Pachukanis, a que compartilham ao menos o autor e autora inicialmente mencionados, nossa leitura quanto à indistinção entre o público e privado – ou melhor, na *distinção puramente aparente entre o público e privado* – fincada sobremaneira na compreensão de Rosa Luxemburgo acerca do processo de acumulação de capital e o papel do Estado nessa dinâmica. Tendo em vista a conexão entre as relações estabelecidas pelo Estado burguês como estando intrinsecamente ligadas à própria lógica sistêmica produtiva e reprodutiva da relação social do capital (LUXEMBURGO, 1985), não estando "fora" da ordem como poderia se fazer crer, temos que conta que o binômio público-privado é próprio desta ordem sócio-metabólica e a afirmação prevalente de um desenho ou outro pode trazer, em concreto, apenas alterações cosméticas na realidade de vida das pessoas que trabalham.

Aliás, Júlia Lenzi Silva (2017, p. 260-261), em reflexão que, mesmo tratando de aspectos previdenciários, textualmente sinaliza sua mais ampla abrangência, que transcende a todos os Direitos Sociais, lança críticas aos setores intelectuais que se desapercebem dessa raiz comum ao trato da matéria – a raiz mercantil e assentada na troca de equivalentes –, perdura necessariamente dentro do campo da ideologia jurídica:

> A conjuntura de ameaça constante de retração no padrão de proteção social – agravada em contextos de crise do sistema capitalista - determina a persistência dessas bases que orientam o debate em torno, não só da previdência, mas, de forma geral, de todos os direitos sociais. Nesse sentido, salienta-se que o aprisionamento da análise da questão previdenciária dentro dos parâmetros dos modelos de Estado em disputa aparente assegura a permanência desse embate no campo da ideologia jurídica, obstaculizando a crítica imanente que revele a essência da previdência social como instância reprodutora das condições materiais e das relações sociais de produção.

Como estamos diante de uma divisão apenas formal, sendo a forma jurídica expressão funcional do império da mercadoria, poderia certo impressionismo nos levar ao abandono do enfrentamento de classes nesse certame. Não pensamos dessa forma, porém.

VALE ENTRAR NESSA DIVIDIDA?

Nossa abordagem da ideologia jurídica caminha por sendas distintas das expostas acima pela companheira Julia Lenzi Silva – em que pese saibamos que, politicamente, sua compreensão caminhe no sentido da defesa dos Direitos Sociais, jamais assumindo postura absenteista. Se de fato não nos furtamos a compreender o papel de reprodução sistêmica que a previdência ou a regulamentação das relações de trabalho – ainda que em marcos protetivos – cumpre no bojo da sociedade do capital, não podemos fazer crer que a esfera da ideologia jurídica impõe capturas e neutralizações às contradições que dela mesmo despontam, não estando inclusive permeada pelas dinâmicas de classe que servem de força motriz da história.

Uma vez reconhecida a função sistêmica do Direito Previdenciário e da regulamentação da contratação da força de trabalho – pelo Direito Administrativo e do Trabalho –, sabida a impossibilidade de se galgar a ruptura final com a lógica capitalista por suas próprias recomposições, faz-se mister tomá-las conscientemente como instrumento tático. E essa nossa posição – um tanto heterodoxa aos olhos de parte expressiva das e dos marxistas que se voltam ao direito a partir de referenciais críticos, sobretudo àqueles que se colocam no campo althusseriano brasileiro – passa pela compreensão de que as torções, tensionamentos e fissuras que posam ser projetadas à juridicidade são, por si só, aberturas potenciais à ruptura da própria forma jurídica, que só fenecerá a partir do acentuar e tensionar de suas próprias contradições, por certo não ruindo de uma vez só, como em um virar de chaves, ou sem passar por rupturas violentas. Tais contradições, que podem ou não apontar para a estruturação de alternativas anti-sistêmicas – que jamais se darão pelos mesmos qualitativos da juridicidade – advirão processualmente, em um arranjo transitório, superado o modelo de organização social, econômico e político capitalista.

E por qual razão não nos parece ocioso o resgate do binômio, colocando-o em disputa? Por ainda vislumbrarmos, mesmo que no campo da aparência, a potencialidade de que guarde essa bipartição a expressão de projetos políticos distintos e antagônicos, cumprindo o papel de mediação para o alicerçar de algo novo. Como ressaltamos introdutoriamente, ainda que esta divisão se dê de forma aparente e não em essência, as disputas de nosso tempo – tempo do capital, bem dizer, que tarda a parir social e politicamente uma alternativa ao seu reafirmar da barbárie – seguem marcadas por esse desenho (DARDOT, LAVAL, 2017).

Mesmo o ideológico – e no caso, a ideologia jurídica, e sua expressão bipartida entre o público e o privado – guarda lastro na materialidade. Assim, ainda que de reduzido calibre ou potencial de ruptura, é apenas de suas entra-

nhas – inclusive das contradições que dimanam dos fenômenos aparentes, que não quedam impassíveis de anunciar tais choques – que faremos surgir novas referências à operacionalização dos enfrentamentos intrassistêmicos, indispensáveis à própria superação sistêmica.

Embates nesse registro, como por exemplo o travado por Juliana Teixeira Esteves (2015) na defesa da Previdência Social pública em detrimento do modelo privado de complementação previdenciária, seguem guardando relevância, ainda que, em seu caso, os perigos de se retroalimentar a ideologia jurídica não pareça reduzido. O fundamental é, pelo amparo dos elementos de sustentação de sua teoria, reconhecer – ao contrário da autora e amiga – ser o embate pouco incisivo ou radical, devendo necessariamente ser articulado com intentos que anseiem pôr fim à dominância de normatização social pautada na forma jurídica, o que só se dará com a superação revolucionária do modo de produção capitalista.

Cônscios dos limites do enfrentamento e com foco em nossos horizontes estratégicos, seguimos atentos com armadilhas.

OFENSIVA PRIVATIZANTE E AS FUNÇÕES DIVISIONISTAS

A defesa dessa disputa consciente merece justificativa, porém.

Como anunciamos alhures, a bipartição do direito entre público e privado teve uma genética funcionalidade à lógica sistêmica do capital – a divisão entre os campos de regulação social em que a determinação mercantil imporia suas dinâmicas sem maiores óbices, e aquele em que, politicamente, sua afirmação seria torcida politicamente. A distinção assume, porém, novos contornos e papéis tão logo a generalização da contratação da força de trabalho se coloca como sustentáculo sistêmico, e se sinalizam os elementos para constituição estrutural do proletariado e suas tendências de congregação classista.

É na divisão das classes trabalhadoras, como veremos a seguir, que essa bipartição sinaliza sua mais importante função contemporânea.

Inconteste que tanto o conjunto de institutos previdenciários e trabalhistas se forma, nos mais diversos arranjos sócio-históricos, a partir da conformação pela ordem institucional e jurídica burguesa das pressões políticas empenhadas pelas classes trabalhadoras em luta. Ainda que não necessariamente enquanto respostas a demandas objetivas – haja vista que muitos destes processos de enfrentamento de classe terem se colocado em marcha sem que suas pautas fossem factíveis, ou seja, *sem qualquer caráter reivindicatório reformista, mas sim eminentemente revolucionário* –, por todo o globo, de forma desigual e combinada, visavam condicionar e abrandar politicamente o volume de tensão classista no seio das sociedades nacionais.

Trata-se, pois, de um conjunto de Direitos forjados pela afirmação violenta (BENJAMIN, 2013) de uma classe sobre outra. No caso, da afirmação das classes trabalhadoras, sobremaneira capitaneadas pelo proletariado, frente ao jugo burguês. Assim, afigura-se como um *resultado de tensão política, e que por política, se sustenta também politicamente, ensejando que o trato típico, ideal e clássico da juridicidade burguesa seja à força torcido*. No caso, por força de uma classe – que trabalha – e com a condescendência circunstancial de outra – que explora –, golpeia-se violentamente aquele que o é o "*primeiro direito humano do capital*", o da "*igual exploração da força de trabalho é o primeiro direito humano do capital*" (MARX, 2013, p. 364), frustrando-o parcialmente com a proteção de quem trabalha.

Não é por outra razão que costumeiramente se associaram as matérias previdenciária e trabalhista, por distarem em alguns traços mais evidentes da aparência constitutiva da juridicidade burguesa, como sendo de natureza pública, ou então como guardando conjuntamente uma natureza *sui generis*, assim tomada como de Direito Social. É certo, porém, que os elementos políticos – Brasil e mundo afora – que levaram ao forjar desse particular conjunto de Direitos como fruto da luta de classes não mais estão colocados na ordem do dia. O quadrante histórico que hoje vivemos não é mais o da *época de guerras e revoluções*, como quis definir Lenin ser o momento em que os modernos modelos de previdência e regulamentação das relações de trabalho se forjam na Europa, buscando, tal qual as ganas renovadas do capital, sua ulterior universalização. Muito menos vivemos em um contexto em que se pode anunciar uma ofensiva por parte do conjunto das trabalhadoras e trabalhadores em rincões particulares do globo. Se até pouco tempo atrás víamos, como afirma Ricardo Antunes (2018), toda uma efervescência nos processos de lutas sociais tomados em escala global – da Primavera Árabe aos *Occupy*, dos levantes populares na Espanha, Portugal e Grécia às Jornadas de Junho de 2013 –, por certo o que hoje experimentamos é uma *contrarrevolução burguesa preventiva*, que em muitos cenários assume, como em nossa realidade nacional, traços de reacionarismo autoritário associados ao ódio às classes trabalhadoras e seus tradicionais métodos de luta.

Este diagnóstico conjuntural por certo é o fechamento de uma escalada tendencial colocada há mais de três décadas, que remonta as políticas neoliberais implementadas por Margaret Thatcher e Ronald Reagan, após o balão-de-ensaio chileno, que se intensifica ideológica e politicamente após o desfecho desastroso do bloco soviético – anunciado desde os fins dos anos 1920, como bem denunciou León Trotsky e todo o conjunto de revolucionários que constituíram a Oposição de Esquerda ao Partido Comunista da União Soviética –, desembocando no triunfo da narrativa do fim da história (FUKUYAMA, 1992).

Dali em diante, o conjunto de conquistas que se cristalizaram enquanto salvaguardas políticas às classes trabalhadoras frente ao trato purista da juridicidade – e que devem ser lidas como conquistas apenas no que se refere aos saldos políticos que na mesma medida poderiam vir a ensejar ao conjunto das pessoas que vivem da venda da sua força de trabalho –, passam a ser corroídas em suas bases, minando sua força de sustentação, e pelo agir não menos violento do que aquele que outrora constituiu os Direitos Sociais, implementa uma *destilação mercantil* desse conjunto de bens de vida que passaram a ser garantidos pelo Estado.

O que, a outro tempo, foi torcido pelo esforço militante das classes trabalhadoras em luta, passa a se destorcer pela pressão classista burguesa. Previdência e relações de trabalho, para ficarmos nos dois temas que privilegiamos discutir, voltam paulatinamente a ter seus marcos de regulamentação muito mais aproximados às balizas puras da troca mercantil e da equivalência, como tão marcadamente se ajambravam nos momentos iniciais da afirmação da hegemonia do capital, descartando-se as esferas de afirmação da Previdência Social pública e o salvaguardar social inerente aos cargos públicos.

Conveniente se mencionar aqui, desarmando as armadilhas e em diálogo uma vez mais com Júlia Lenzi Silva: não se trata, pois, no caso, de se lançar à disputa em um certame que não é a nós adequado ou desejado – o da ideologia jurídica –, mas sim de resistir politicamente no referido certame, no qual os dados estão sendo jogados pelas classes proprietárias, para que subsistam os marcos referenciais de salvaguarda material que nos viabilizam dar novos saltos políticos.

Claro, uma vez mais, que tomemos essa disputa em agir consciente – quanto ao nosso lugar de classe, nossas tarefas revolucionárias e as limitadíssimas potencialidades da torção da forma jurídica.

Podemos assim dizer que o modelo privado de previdência e regulamentação das relações de trabalho passam a gradativamente se afirmar e prevalecer frente ao modelo público, seja pela atrofia da abrangência da proteção estatal conferida às trabalhadoras e trabalhadores, encurtando o perímetro de aplicabilidade dos registros tutelares dos modelos públicos, seja pela fragilização e minoração da intensidade de sua ingerência ante o caos que dá sustentação à economia capitalista.

Tomemos as manifestações previdenciária e trabalhista dessa ofensiva do privado frente ao público, expressões ideológicas da ofensiva contrarrevolucionária preventiva do capital sobre o trabalho, da burguesia sobre o proletariado.

Como dito, a Previdência Social, que modela a expressão pública da previdência, se forja pela paulatina incorporação estatal das responsabilidades constituídas pelas caixas de auxílio mútuo – originalmente com natureza privada –,

conferindo espectro de proteção originário voltado a interesses de setores específicos das classes trabalhadoras – como, de início, aqui se deu com os ferroviários, portuários etc –, passou por força de reivindicações sociais a assumir um caráter de abrangência geral e universal ao conjunto das classes trabalhadoras, colocando à margem e ao seu reboque o modelo privado, invariavelmente conformado enquanto seguro e mantendo função complementar.

Os processos de sucessivas contrarreformas que a Previdência Social no Brasil acabou por experimentar, sobretudo depois de seu derradeiro salto afirmativo dado com o ascenso classista que desfecha na Constituição de 1988, levaram (*i*) à diferenciação dos regimes previdenciários entre servidoras e servidores públicos – ou seja, pessoas que se inserem nas normativas públicas de regulamentação das suas relações de trabalho – e trabalhadoras e trabalhadores na iniciativa privada, reservando a estes últimos regras para aposentação distintas e menos protetivas que aos primeiros; (*ii*) à minoração dos valores de benefícios previdenciários, tanto às pessoas que se inserem no serviço público quanto nas atividades da iniciativa privada; (*iii*) ampliação dos requisitos para concessão dos benefícios, levando o conjunto da classe conferir maior fração do produto social a si diretamente destinado na forma de remuneração ao custeio da Previdência Social – seja pelo aumento de tempo de contribuição, ampliação da idade mínima ou reajuste de alíquotas para recolhimento previdenciário –, (iv) tudo isso a resultar no crescente recorrer das massas trabalhadoras a, quando possível, outros suportes materiais junto ao mercado (sobretudo estamos aqui a tratar de produtos financeiro-bancários) ou mesmo fundos de gestão de capitais para fins de complementação de aposentadorias futuras.

Ademais, em que pese a criação de normas que sirvam à regulamentação da contratação da força de trabalho livremente disposta no país tenha sido reconhecida como alicerçante do mercado de trabalho brasileiro, o que veio a ocorrer sobremaneira na virada para a década de 1930 (BARBOSA, 2008), é de se ter em conta que previamente a esse momento já se constituía – não propriamente marcado pelos traços da juridicidade burguesa – um conjunto de normas que regiam o serviço público e os liames mantidos entre Estado e seus servidores. Se de um lado o Direito do Trabalho no Brasil – assim como no restante do planeta – deriva do direito civil – sobremaneira de institutos pré-juslaborais, como o contrato de locação de serviços –, é fundamental se ter em conta que o conjunto de normas que regem o modelo público – de natureza administrativa – e o modelo privado – de natureza justrabalhista – são, desde seu momento seminal, distintas e inconfundíveis. É claro que no desdobrar dos processos históricos as proximidades e distâncias entre os registros protetivos existentes nesses dois modelos acabam por se acentuar, mas a fratura a que mencionamos é originária.

No transcorrer do processo histórico simbiótico entre o trabalho aparentemente apropriado por mãos privadas e públicas, fulgura como elemento maior de distinção entre os modelos de organização e regulamentação do trabalho o trato da estabilidade no posto laboral. Em um cenário de aparente equidade no trato do marco protetivo – isso em razão de, em idos do regime Vargas, ser comum o requisito de préstimos decenais para se alcançar a proteção frente a dispensa, exceção feita ao "funcionário público" concursado, que após 2 anos passava a gozar da estabilidade, na forma do art. 169, da Constituição de 1934, e 156, da Constituição de 1937 –, enquanto se verifica um paulatino minar à estabilidade nos contratos existentes na iniciativa privada – sobretudo com a fissura que se abre no trato da estabilidade decenal prevista no art. 492, da CLT, pela ampliação dos efeitos da autonomia individual da vontade no momento da admissão, isso pela criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, o FGTS, pela Lei n. 5.107/1966, coroado com a consolidação do inconcebível entendimento acerca da incompatibilidade entre estabilidade e a poupança compulsória, isso após a universalização da abrangência da última com a Constituição de 1988[2] –, passa-se a perceber a perenização desse marco de proteção obreira no gerir do trabalho voltado aos serviços públicos, em que pese os esforços recentes, sobretudo após o golpe de 2016, em minar as garantias do servidor, sobremaneira vocalizadas pelo Projeto de Lei do Senado n. 116/2017, de autoria da Senadora Maria do Carmo Alves (DEM-SE), tramitando, no momento, com substitutivo de autoria do Senador Lasier Martins (PSD-RS).

A questão da estabilidade no posto de trabalho, como é sabido, mais do que uma salvaguarda material à trabalhadora e ao trabalhador quanto à perenização dos meios de sustento mesmo em momentos de crise do modo de produção capitalista – tão certos e constantes –, é também o garante do exercício de diversos direitos políticos a que estes – individual e coletivamente – se veem interditados e interditadas por receio de represálias patronais, como o exercício do Direito de Greve e outras dimensões do Direito de Resistência (VIANA, 1996).

Reivindicar novos direitos, ou mesmo resistir frente aos desmonte dos outrora consagrados no desfecho institucional dos processos de acentuação da luta de classes, passa pela garantia de perenização dos laços de trabalho e sustento de quem trabalha. Daí parecer fundamental ao arranjo do capital, se em alguma medida o serviço público segue mais protegido – sobretudo frente a essa

[2] Sobre a matéria, merece destaque o trabalho de Jorge Luiz Souto Maior (2017, p. 360-379) no sentido de denunciar, por meio de cuidadoso investigar das edições da Revista LTr desde 1987 até 1989, acerca da matéria, mostrando o enunciar dos argumentos que dão desde então sustentação à suposta incompatibilidade de institutos, tomada por natural por ampla parcela da doutrina juslaboral.

salvaguarda de ímpar relevância política –, ampliar os campos de abrangência do trabalho privado. E esta ampliação caminha por diversas sendas.

A primeira delas passa pela ampliação das margens de privatização das relações de trabalho ao reduzir a abrangência de atuação do Estado na condução de políticas públicas e consagração de Direitos Sociais, ampliando o contingente de trabalhadoras e trabalhadores terceirizados no empenho de atividades geridas pelo Estado.

Diz em seu mais recente livro Ricardo Antunes (2018, p. 32):

> a explosão de empresas terceirizadas tem sido um importante propulsor de mais-valor. As empresas públicas que no passado recente eram prestadoras de serviços sem fins lucrativos, após a sua privatização e mercadorização tornaram-se partícipes (direta ou indiretamente) do processo de valorização do capital, incrementando e ampliando as modalidades de lucro e de criação ou realização do mais-valor.

Em situação profundamente contraditória, aquilo que aparenta ser público – o serviço prestado – se operacionaliza por trabalhadoras e trabalhadores vinculados por laços privados com o órgão da administração.

Esta movimentação, colocada em marcha de forma acelerada nos entes públicos no bojo dos governos social-liberais do Partido dos Trabalhadores, sobretudo por meio de organizações sociais – outrora setorizadas na saúde e educação infantil, mas com recente acolhida jurisprudencial para que se alastre a outros setores, como se denota do julgamento da ADI 1.923 –, encontra agora permissivo decisivo que, consagrando legalmente os rebaixados marcos regulatórios da prática outrora assentados na jurisprudência – a exemplo maior da revisionista Súmula 331, do Tribunal Superior do Trabalho – por meio das Leis n. 13.429/2017 e 13.467/2017, autoriza a terceirização ampla e irrestrita até mesmo das atividades-fim do Estado.

Um segundo caminho pode ser sinalizado no conjunto de alterações dadas no bojo da própria legislação do trabalho, a conferir ampliação da autonomia individual da vontade, flexibilização dos marcos contratuais em favor do empregador, fazendo letra morta dos marcos protetivos historicamente estabelecidos na legislação do trabalho. É o que se verifica do conjunto de alterações promovidas na CLT pela mesma Lei n. 13.467/2017, que não só trouxe novos tipos precários de contratação da força de trabalho, mas também inflexões decisivas na sistemática trabalhista, como a prevalência do negociado coletivamente frente ao legislado.

Esse conjunto de movimentações denota o espaço de recomposição afirmativa das ganas do capital, em que o proveito mercantil se expressa de forma mais livre e plena do que na afirmação dos modelos públicos – ou ao menos em que as torções políticas se colocam manifestas –, contraponto aparente à privatização e mercantilização de nossas vidas.

Tais caminhos, tanto no campo da previdência quanto no trato das relações de trabalho, sinalizam mais do que o avanço precarizante que enseja a minoração da participação das trabalhadoras e trabalhadores na partilha da riqueza social. O que se verifica, cumprindo papel estratégico de imensa importância à dominância burguesa, é a criação de divisões da mesma maneira aparentes no bojo das classes trabalhadoras, a constituir categorizações distintas entre o conjunto da classe. Se na sociedade da mercadoria os marcos salariais já dividem por renda as pessoas que trabalham – distinguindo pelo potencial de consumo os diversos estratos da classe, turbando inclusive as fronteiras de suas frações –, cria a partir de novos binômios cisões no bojo de classe que devem se constituir enquanto una. De um lado, estão os que se aposentarão, de outros os que não se aposentarão. Ainda entre os que poderão se aposentar, terão aqueles que receberão proventos integrais, outros apenas uma parte, limitada ao teto do Regime Geral da Previdência Social. Existem os estáveis, e os que podem ser dispensados a qualquer tempo. Existem os admitidos diretamente, tutelados por normas coletivamente compostas por sindicatos tradicionais e fortes, e os terceirizados, que não gozam das mesmas salvaguardas jurídicas.

Esse conjunto de elementos, que pode parecer de menor importância, rompe com as sensações de pertença, com as possibilidades formais e materiais de afirmação da solidariedade de classe, bem como de articulação política, haja vista que coloca o horizonte de disputas materiais e as necessidades dos bens de vida em patamares aparentemente distintos, já que assentados dentro dos tacanhos limites admitidos pela ordem burguesa. As mais relevantes e estratégicas tarefas das trabalhadoras e trabalhadores, que passam pela superação revolucionária do modo de produção capitalista, acabam por se perder de vista.

As discursividades desagregadoras, em larga medida chanceladas pela ideologia jurídica e pela própria abrangência de aplicação das normas jurídicas, acabam, pois, por servir à cizânia entre as pessoas que trabalham, cumprindo papel contratendencial à perceptível agregação que a modernidade industrial capitalista acaba por ensejar na classe que se constitui enquanto antípoda da burguesia. Guerrear tais cisões, passando pela afirmação de marcos jurídicos protetivos e universais, aparece como necessidade mediada e tática na construção de uma alternativa sistêmica desde nossos tempos.

CONCLUSÃO

Os diagnósticos aqui firmados, desdobrados em poucas sínteses políticas – dentre as quais a permanente crença na possibilidade de disputa consciente da juridicidade, no processo de suas torções – revela a atualidade do debate a primeira vista anacrônico entre o trato do público e o privado para abordagem do direito.

Mesmo que consideremos que referida polarização em nada nos servirá para suplantar a ordem capitalista, sua manifestação aparente revela expressão de inflexões que se assentam na própria essência do direito e, logo, no bojo das relações sociais contemporâneas.

No privado, por excelência, se encontra o domínio da pura afirmação mercantil, do valor de uso, da busca do lucro. É onde a mercantilização da vida encontra a sua quintessência. No campo público, por sua vez, as tensões políticas e o arranjar da correlação de forças posta na luta entre as classes puras de nossa sociedade – como propôs chamar Lukács a burguesia e o proletariado em seu *História e Consciência de Classe* – se expressam na própria interdição da afirmação plena da reclamada mercantilização das relações, pauta maior do capital.

E não vacilamos aqui, a ponto de defender registros republicanos e democráticos para gestão do capital. Nunca é ocioso lembrar a máxima leninista no sentido de que, mesmo sabendo se tratar todo arranjo estatal como sendo manifestação de uma ditadura de classe, há alguns arranjos que a nós são menos daninhos. A democracia formal burguesa é sua expressão política, e a salvaguarda de Direitos Sociais parece ser seu sustentáculo jurídico-material de uma realidade menos gravosa àquelas e àqueles que trabalham.

Vale dizer, porém, que da afirmação do privado a derivação ao comum jamais surgirá. Aliás, historicamente, fez-se a privatização dos interesses, das vidas, dos sonhos, e sobretudo sua maior expressão, a propriedade privada, o revés da vida comunista.

Pudesse existir, de um lado, uma justificativa formal e econômica a sustentar as divisões em menção – dado o fato de que servidoras e servidores públicos não submetem a venda da sua força de trabalho sob uma mesma forma social que as trabalhadoras e trabalhadores sujeitas ao assalariamento e à lógica de exploração privada, ou à justificativa quanto a exceções à aplicação das normas previdenciárias mais protetivas a todas as trabalhadoras e trabalhadores –, de outra é de se convir que tal assimilação fragmentária abre horizontes para todo um conjunto de elementos que atentam contra as perspectivas de compreensão unitária desses conjunto de atores sociais, componentes das classes trabalhadoras, se verem em ação conjunta no campo político. Parte dessas reflexões, como

a da construção ideológica das servidoras e servidores gozarem de privilégios, serão explorados em outros artigos dessa obra coletiva. O fundamental a ter-se em conta é que a construção de unidade de classe passa não necessariamente pela natureza da relação de trabalho estabelecida, mas sobretudo pelos registros de proteção, identidade, reconhecimento e ação política conjuntos, daí todo divisionismo – sobretudo aquele que se volta a frustrar a unidade política e desprestigiar socialmente um segmento das classes trabalhadoras – merecer ser guerreado. Só assim o espanto da cisão do indivisível poderá trazer a surpresa de um novo tempo de riso.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. **A formação do mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2008.

BATISTA, Flávio Roberto. **Crítica à tecnologia dos Direitos Sociais**: uma contribuição materialista histórico-dialética. Tese (doutorado) defendida junto ao Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco – USP, São Paulo, 2012.

BENJAMIN, Walter. "Para a crítica da violência". In: BENJAMIN, Walter. **Escritos sobre mito e linguagem**.Trad. Susana Kampff Lages e Ernani Chaves. São Paulo: Duas Cidades/34, 2013.

BORGES NETO, João Machado. **Duplo caráter do trabalho, valor e economia capitalista**. Tese (doutorado) defendida junto à Escola de Administração e Economia - USP, São Paulo, 2002.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves, CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Trad. Aulyde Soares Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

DARDOT, Pierre. LAVAL, Christian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no séc. XXI. Trad. Mariana Echalar, São Paulo: Boitempo, 2017.

ESTEVES, Juliana Teixeira. **O Direito da Seguridade Social e da Previdencia Social**: a renda universal garantida, a taxação dos fluxos financeiros e a nova proteção social, Recife: UFPE, 2015.

LUXEMBURGO, Rosa. **A acumulação de capital**. Trad. Marijane Vieira Lisboa e Otto Erich Walter Maas. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MARCONI, Nelson. **A formação dos salários nos setores público e privado**. Tese (doutorado) defendida junto à EAESP/FGV, São Paulo, 2001.

REIS, Sebastião Alves. "Uma visão do Direito: Direito Público e Direito Privado". In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 137, jan./mar., 1998.

SEFERIAN Scheffer Machado, Gustavo. **Direito do Trabalho como barricada**: sobre o papel tático da proteção jurídica do trabalhador. Tese (doutorado) defendida junto ao Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco – USP, São Paulo, 2017.

SILVA, Júlia Lenzi. "A previdência social como aparelho híbrido de Estado e as consequências dessa análise para as propostas universalizantes". In: BATISTA, Flávio Roberto. SEFERIAN Scheffer Machado, Gustavo (Org.). **Revolução Russa, Estado e Direito**. São Paulo: Dobradura, 2017.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **História do Direito do Trabalho no Brasil**: curso de Direito do Trabalho, Vol. I, parte II. São Paulo: LTr, 2017.

SOUZA, Pedro H. G.F. MEDEIROS, Marcelo. "Diferencial salarial público-privado e desigualdade de Renda per capita no Brasil". In: **Estudos econômicos**. São Paulo, vol. 43, n.1, p.5-28, jan.-mar. 2013.

VIANA, Márcio Túlio. **Direito de Resistência**. São Paulo: LTr, 1996.

REFORMAS "PARA EQUIPARAÇÃO": A CONSTRUÇÃO DA NARRATIVA DO SERVIDOR PÚBLICO COMO "PRIVILEGIADO"

Marco Aurélio Serau Junior[1]

INTRODUÇÃO

O Direito Previdenciário, seja no segmento destinado aos trabalhadoras e trabalhadores da iniciativa privada (RGPS – Regime Geral de Previdência Social, previsto no art. 201, da Constituição Federal), seja no campo voltado à proteção social dos servidores e servidoras públicas (RPPS – Regimes Próprios de Previdência dos Servidores, conforme art. 40, da Constituição Federal), passa por recorrentes processos de "reformas" normativas, as quais em geral são tendentes à restrição do nível de direitos até então firmados.

O presente trabalho busca mapear as reformas previdenciárias (sobretudo de cunho constitucional) destinadas ao segmento do RPPS, as quais possuem como norte a "uniformização" entre os dois modelos de regime previdenciário, e costumam ter por discurso de legitimação a ideia de que os servidores públicos são "privilegiados" e desmerecedores.

O artigo mapeia as várias fases da desconstrução do RPPS já levadas a cabo no Brasil, em especial a partir das Emendas Constitucionais 20/98 e 41/03, bem como pelas Leis Federais 10.887/2004 e 12.618/2012. O tema, entretanto, não se resume à perspectiva histórica, vez que a proposta de redução desse aspecto dos direitos sociais persiste através da PEC 287-A/16 (Reforma Previdenciária).

O estudo gravita em torno de três eixos temáticos: a) endurecimento dos requisitos necessários à obtenção da aposentadoria; b) diminuição do valor dos benefícios e, c) a hipótese da aposentadoria especial.

Após a apresentação panorâmica das reformas normativas já efetuadas e da abordagem da proposta contida na PEC 287-A/2016, empreende-se uma análise crítica desse cenário em que se busca construir uma (falsa) imagem do servidor público *privilegiado* e *desmerecedor* de direitos sociais.

[1] Professor da UFPR – Universidade Federal do Paraná. Doutor e Mestre em D. Humanos (USP). Diretor Científico do IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário.

ALTERAÇÃO DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DA APOSENTADORIA NO RPPS

O cenário de "reformas para equiparação" nas aposentadorias do RPPS deve levar em conta, em primeiro lugar, as sucessivas alterações que estabeleceram um verdadeiro endurecimento nos requisitos e critérios necessários para a obtenção das aposentadorias voluntárias[2].

As Emendas Constitucionais 20/98 e 41/2003 passaram a exigir, para as aposentadorias voluntárias, concomitantemente, 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria. Além disso, também de forma cumulativa, impôs-se a exigência de 35 anos de contribuição para homens e 30 anos para mulheres, ao lado das idades mínimas, respectivas, de 60 e 55 anos.

No caso das denominadas "aposentadorias por idade", exige, além do tempo mínimo no cargo público e de serviço público, a idade mínima de 65 anos para o homem e 60 para a mulher, sendo que aqui os proventos de aposentadoria serão apenas proporcionais.

É importante frisar que esses requisitos são muito mais graves do que os anteriormente existentes, e vieram sob um argumento genérico de insustentabilidade econômica do RPPS.

Aos servidores públicos que ingressaram no serviço público anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional 41/03 foi assegurada por esta e pela Emenda Constitucional 47/05 uma série de modalidades de regras de transição, as quais asseguram aos servidores mais antigos a possibilidade de se aposentarem com integralidade e paridade.

Apesar do reconhecimento do direito à aposentadoria integral e com paridade de vencimentos, não se pode desprezar que as reformas constitucionais proporcionaram agravamento da situação previdenciária dos servidores.

A Emenda Constitucional 41/03 ainda houve por extinguir a aposentadoria proporcional, em definitivo (abandonando inclusive as regras de transição para os servidores que já compunham o setor público antes de sua promulgação).

A perspectiva de endurecimento dos requisitos para concessão da aposentadoria no RPPS é o caminho adotado pela Reforma Previdenciária, a qual tende, de modo incisivo, à uniformização dos regimes previdenciários – RPPS e RGPS.

No caso da Reforma Previdenciária em curso atualmente no Congresso Nacional (PEC 287-A/2016) um de seus pontos centrais reside em fixar uma idade mínima para as aposentadorias, estabelecida aos 65 (sessenta e cinco) anos para os homens e 62 (sessenta e dois) anos às mulheres.

[2] A discussão central deste trabalho levará em conta as aposentadorias voluntárias no RPPS.

Inicialmente, a pretensão do Governo Federal era de implementar uma idade mínima de 65 anos também para as mulheres, mas ocorreu forte pressão social no sentido de respeitar as particularidades de gênero do país, onde a mulher ainda se incumbe da chamada "dupla jornada" e, portanto, seria justificável um tratamento constitucional diferenciado.

Além da idade mínima para a concessão das aposentadorias, o Governo Federal também estabelece na PEC 287/16 a exigência de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição para ambos os sexos.

Esse montante contributivo é muito elevado, e poucos brasileiros e brasileiras conseguirão atingi-lo, mesmo somando tempo de contribuição vertido na iniciativa privada com aquele recolhido no RPPS.

Ademais, registre-se que esse número excessivo de contribuições previdenciárias não irá assegurar, na proposta governamental, uma aposentadoria integral (que corresponda à totalidade da média do tempo de contribuição), mas apenas a uma parte dessa média, e mais anos de contribuição previdenciária serão exigidos a fim de que seja maximizado o cálculo do valor das aposentadorias.

Voltando à questão da idade mínima, esta deve ser considerada como muito elevada em relação a ambos os sexos. Cogita-se mesmo na impossibilidade da maior parte dos brasileiros conseguirem se aposentar, pois a inserção no mercado de trabalho, em geral, começa muito cedo e é muito rara a partir de determinada idade, fatores que só se agravaram nos últimos anos, no cenário de crise econômica atual.

Em relação aos servidores e servidoras públicos, supostamente imunes a essa dificuldade, deve-se registrar o retorno de diversos Projetos de Emenda Constitucional ou mesmo de Projetos de Lei (regulamentando o art. 41, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, que propicia a demissão de servidor por baixa produtividade) visando retirar a garantia de estabilidade concebida aos ocupantes de cargos efetivos.

REDUÇÃO DO VALOR DOS BENEFÍCIOS PAGOS NO RPPS

Além da maior dificuldade para obtenção na concessão das aposentadorias no RPPS, é notório que o movimento de "equiparação" entre esse regime e o RGPS também passa pela redução dos valores de benefícios pagos.

O primeiro passo para a extinção das aposentadorias integrais se deu com a Emenda Constitucional 20/98, caminhada que foi consolidada com a Emenda Constitucional 41/2003, que houve por bem alterar o regime de transição anteriormente fixado e, definitivamente, sepultar as aposentadorias integrais

aos novos servidores públicos – que ingressassem na esfera pública, por concurso público, após sua promulgação.

As modalidades de aposentadoria integral, portanto, persistem na legislação previdenciária do RPPS tão somente para aqueles que cumprirem as regras de transição dos artigos 3º e 6º da Emenda Constitucional 41/2003, as quais consistem, grosso modo, no cumprimento de rigoroso pedágio contributivo – a respeito do qual não há possibilidade de se discorrer mais neste limitado espaço.

A respeito do benefício de pensão por morte, cumpre consignar que a Emenda Constitucional 41/2003 alterou as regras para o cálculo do valor desse benefício, o qual passou a ser inferior aos proventos percebidos pelo servidor público inativo ou ainda em atividade, ao passo em que no RGPS a pensão por morte tem como coeficiente o percentual de 100% daquilo que é recebido ou devido ao segurado falecido.

Observe-se, quanto a isso, as regras do art. 40, § 7º, da Constituição Federal:

> § 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:
> I – ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou
> II – ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

Em relação ao valor dos benefícios de aposentadoria voluntárias no RPPS não se pode deixar de mencionar a Lei 12.618, de 30.04.2012, que regulamentou os §§ 14 a 16, do artigo 40 da Constituição Federal, criando o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais civis – tendo servido de modelo para diversos Estados da Federação, a exemplo de São Paulo, que criou a SP-PREVCOM, através da Lei 14.653/2011, e RJPREV, com a Lei 6.243/2012.

Os servidores públicos federais que ingressarem por concurso público na Administração Pública Federal após a data de vigência da Lei 12.618/2012, que estabeleceu a FUNPRESP, terão seu benefício de aposentadoria a cargo do RPPS limitado ao teto do benefício máximo pago pelo RGPS.

A partir daí, aqueles que almejaram receber benefícios de maior valor deverão filiar-se à FUNPRESP, mediante o recolhimento de alíquotas adicionais sobre seus vencimentos.

A Reforma Previdenciária tratada na PEC 287-A/2016 segue na mesma linha e reforça as aposentadorias no RPPS tão somente a partir da média das contribuições previdenciárias recolhidas ao longo da vida laborativa das pessoas.

Além disso, altera a *regra do jogo* também para os servidores que atualmente se encontram cumprindo as normas de transição impostas pela Emenda Constitucional 41/03.

Em relação às *regras de transição*, portanto, verifica-se que a PEC 287/16 exige, em apertada síntese, um pedágio de 30% (trinta por cento) sobre o tempo que faltará para a pessoa obter, com as regras atuais, seu benefício por tempo de contribuição.

Essa *equiparação forçada* desconsidera uma série de fatores importantes.

Elementos como o fato de que os servidores públicos recolhem valores significativamente mais altos de contribuições previdenciárias (alíquotas de 11% sobre o bruto da remuneração recebida), e das demais particularidades da carreira pública, como a ausência de alguns direitos trabalhistas, como o FGTS ou a impossibilidade de exercer outras atividades laborativas (artigo 39, § 3º, da Constituição Federal), além da sujeição ao teto remuneratório previsto no art. 37, da Constituição Federal.

Ainda quanto aos RPPS – Regimes Próprios de Previdência Social, destinados aos servidores públicos, a PEC 287/16 promove a possibilidade de quebra da uniformidade de regras entre os diversos sistemas estaduais e municipais, preconizada hoje pela redação atual do art. 40, da Constituição, bem como pela Lei 9.717/98. Sob o argumento retórico de respeito ao pacto federativo (art. 2º, da Constituição Federal), franqueia-se às entidades políticas (Estados e Municípios) que legislem de certa forma livre a respeito de seus sistemas previdenciários próprios.

Esse tipo de medida, além da duvidosa constitucionalidade, promoveria profunda quebra no conceito de identidade de classe/categoria em relação aos servidores públicos.

Outro ponto crítico da Reforma Previdenciária é a proibição da acumulação de pensão por morte com qualquer forma de aposentadoria, acima de 2 (dois) salários mínimos, com o que muitos especialistas não concordam, pois se afeta a renda familiar, e ocorre violação ao artigo 40, da Constituição Federal, pois o sistema previdenciário é contributivo, e o recolhimento de contribuições previdenciárias custeia tanto a própria aposentadoria quanto a pensão por morte dela decorrente.

A HIPÓTESE DA APOSENTADORIA ESPECIAL

A aposentadoria especial no RPPS deve ser tratada à parte, tendo em vista que não foi, propriamente, objeto de reforma legislativa, mas alvo de movimento de *desconstrução* ou de ineficácia através da interpretação que sistematicamente lhe vêm sendo dada.

A aposentadoria especial, no RPPS, encontra-se mal (não) regulamentada, inexistindo, até hoje, norma regulamentadora específica ao art. 40, § 4º, da Constituição Federal. Veja-se o que dispõe o Texto Constitucional:

> Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.
> § 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:
> (...)
> II - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)
> a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinqüenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;
> b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.
> (...)
> § 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: (...)
> II - que exerçam atividades de risco;
> III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

A aposentadoria especial, no RPPS, ainda não se encontra regulamentada por Lei Complementar, mas pode ser obtida nos termos da Súmula Vinculante 33, do STF:

> Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.

Diante da ausência de Lei Complementar para a aposentadoria especial dos servidores públicos, aplicam-se todas "as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial".

A Súmula Vinculante 33, do STF, pode aparentar norma jurídica benéfica, mas se constitui em cláusula redutora de direitos previdenciários dos servidores, visto que a expressão "todas as regras do RGPS" enseja a aplicação das regras do cálculo do valor de benefício aplicáveis à iniciativa privada também aos servidores públicos, nesse caso, frustrando a norma constitucional que permite, aos servidores mais antigos, a obtenção de aposentadoria especial com proventos integrais.

O extinto Ministério da Previdência Social expediu, em 22.07.2010, a Instrução Normativa 01/10, que estabelece instruções para o reconhecimento do tempo de serviço público prestado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física pelos RPPS, para fins de concessão de aposentadoria especial para servidores públicos, a qual reproduz a forma pela qual a aposentadoria especial é disciplinada no RGPS, inclusive no tocante ao valor dos benefícios.

Com efeito, o art. 14, da IN 01/10, estabelece que, no cálculo e reajuste dos proventos de aposentadoria especial se aplicam o disposto no art. 40, §§ 2º, 3º, 8º e 17, da Constituição Federal, isto é, o cálculo do valor da aposentadoria através da média das contribuições previdenciárias recolhidas para os cofres públicos (CAMPOS, 2017, p. 238).

O problema de inconstitucionalidade é bem captado por CAMPOS (2017, p. 238):

> Em face da ausência de leis complementares que regulamentem a aposentadoria especial, os servidores que ingressaram no serviço público antes das emendas constitucionais modificadoras do RPPS não podem ser tratados de maneira uniforme de modo a lhes impor o cálculo da média na fixação dos proventos de aposentadoria especial e reajuste com base em lei específica, do mesmo modo que os servidores que ingressaram depois da EC 41/2003.

Trata-se, aqui, de outro exemplo de *equiparação in pejus*.

Uma situação que vêm ensejando novo e diverso movimento de judicialização, desta feita para a obtenção da aposentadoria integral, para os servidores que ingressaram no serviço público anteriormente à Emenda Constitucional 41/03.

Ainda em relação à aposentadoria especial, viu-se que a proposta de reforma previdenciária abandona o viés preventivo da atual legislação e passa a adotar o critério de que somente será possível essa modalidade de aposentação quando ocorrer o efetivo prejuízo à saúde do trabalhador.

A PEC 287/16, se não chega a propriamente *extinguir* a aposentadoria especial, inviabiliza sua obtenção, e a torna sem sentido prático, pois possibilita a redução do tempo necessário à aposentadoria somente àqueles trabalhadores e trabalhadoras que já tiverem sofrido o efetivo prejuízo em sua saúde.

Outrossim, a redução permitida para a aposentadoria especial passa a ser de apenas 10 (dez) anos quanto à idade mínima e de 5 (cinco) anos para o tempo de contribuição exigido, ou seja, exige-se ainda 20 (vinte) anos de contribuições previdenciárias e a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para os homens e 52 (cinquenta e dois) para as mulheres.

Em outras palavras, exemplificando: uma determinada servidora pública da área da saúde que trabalhe no setor de radiologia não se aposentará antecipadamente em relação a outro tipo de trabalhador, mas somente quando já tiver eclodido um fator cancerígeno em seu organismo.

Essa proposta de alteração da conformação da aposentadoria especial equivale à completa *coisificação* da pessoa que trabalha no serviço público, que se torna, efetivamente, mera peça, completamente descartável. Seu adoecimento ou a sinistralidade são naturalizados, e se tornam elementos considerados como lícitos pelo ordenamento jurídico.

Ressalte-se, todavia, que desde o Tratado de Versailles, em 1919, com a criação da OIT e das garantias mínimas de proteção à classe trabalhadora, se "positiva o imperativo ético-jurídico do trabalho não ser simples mercadoria ou artigo de comércio", o que implica no reconhecimento da dignidade da pessoa humana e o valor ínsito ao trabalho (MURADAS, 2010, p. 51).

O modelo atual de aposentadoria especial prioriza a prevenção à saúde do trabalhador, em conformidade com as regras constantes na CLT e o bloco de constitucionalidade relativo ao meio ambiente do trabalho, destacadamente o art. 225 da Constituição Federal e a Convenção 155 da OIT (entre outras). Na regra atual a pessoa exposta a riscos à sua saúde ou sua integridade física pode se aposentar mais cedo do que os demais trabalhadores, em razão, justamente, da exposição aos agentes nocivos definidos em lei que ponham em risco sua saúde e integridade física (Lei 8.213/91).

Na Reforma Previdenciária esse modelo é abandonado, em situação ainda pior do que aquela prevista para a iniciativa privada, que, na redação final da PEC 287-A/2016, ainda manteve o modelo preventivo para os trabalhadores e trabalhadoras vinculados ao RGPS.

ANÁLISE CRITICA DO PROCESSO DE EQUIPARAÇÃO DO RPPS AO RGPS

Já tivemos oportunidade de caracterizar os direitos ligados à Previdência Social como direitos fundamentais, o que se dá face seu reconhecimento amplo pela Constituição Federal e também pelos diversos Tratados de Direito Internacional que definem a matéria, bem como pela sua pertinência temática com a dignidade da pessoa humana, visto que busca trazer, esse aparato estatal, proteção a diversas contingências sociais relevantes, como a invalidez, a morte, o acidente de trabalho, etc (SERAU JR., 2011).

Entretanto, no caso das profundas alterações promovidas e ainda buscadas em relação ao RPPS, verifica-se que o argumento (importante e verdadeiro, é óbvio) da vedação ao retrocesso social é insuficiente a desnudar o que está em curso.

A alteração das regras para aposentadoria nos RPPS - Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos trazida pela PEC 287/2016 possui dois aspectos relevantes: a prática do rompimento dos vínculos de solidariedade entre as categorias de servidores públicos (bem como a própria ideia de extinção ou enfraquecimento das carreiras públicas) e o impulso à privatização das estruturas previdenciárias (a partir do sucateamento da Previdência básica, a cargo do Governo).

A possibilidade de haver, no mesmo serviço público, diversos "extratos" de servidores públicos, dotados de mais ou menos direitos previdenciários, promove uma nítida quebra de identidade de classe/categoria no seio do setor público, em evidente prejuízo de qualquer plataforma reivindicatória ou agenda defensiva.

De outra parte, é nítido que somente se explica o elevado custo político enfrentado pelo Governo Federal na aprovação da Reforma Previdenciária porque esta possui finalidade (inclusive política) diversa: estimular, aprimorar e aprofundar o aspecto de *financeirização da economia* (CHESNAIS, 2005).

Isso se dá pelo estimulo à procura pela Previdência Privada, seja no âmbito da iniciativa privada, ao propiciar a derrocada do RGPS, seja no setor público, minando as particularidades de seu regime previdenciário e remetendo também os servidores públicos aos fundos de pensão (ESTEVES, 2015; JARDIM, 2009, 2013, 2014).

Em perspectiva mais remota, o que se percebe é que o objetivo das reformas previdenciárias se enquadra em um movimento mais amplo, mas nítido no cenário neoliberal, em âmbito mundial, no sentido da própria superação do Estado Social e dos mecanismos pelos quais este se concretiza: as políticas públicas que perpassam por serviços públicos.

Os servidores públicos, todavia, embora possuam carreiras profissionais diferenciadas, regidas por regras de Direito Administrativo e não simplesmente pela Consolidação das Leis Trabalhistas, também devem ser considerados trabalhadores (afinal, são igualmente sujeitos a rotinas de trabalho, metas intensas, etc.), sendo igualmente merecedoras de proteção a todos os aspetos de sua dignidade humana, inclusive quanto a seus direitos previdenciários.

CONCLUSÃO

O movimento reformista em relação aos direitos previdenciários constantes do RPPS decorre de um argumento central: a figura abstrata do servidor público privilegiado, a quem se atribui alta remuneração e muitos privilégios, inclusive no segmento previdenciário.

Como se pode demonstrar nesse artigo, o RPPS é destinado especificamente a servidores públicos ocupantes de cargos efetivos, isto é, aqueles que foram aprovados em concursos públicos e têm sua vida profissional regida por forte carga de Direito Público (normas estatutárias), as quais lhe impõem profundas restrições (trabalhistas, funcionais, remuneratórias, etc) e riscos (improbidade administrativa e elementos do Direito Penal).

Diante destas particularidades funcionais é que se houve por bem estabelecer um regime previdenciário diferenciado aos servidores públicos, com previsão no art. 40, da Constituição Federal.

Esse regime previdenciário distinto – RPPS – se justifica não somente diante das particularidades funcionais narradas acima, mas também porque há um volume contributivo muito superior àquele recolhido no RGPS: a Lei 10.887/2004 estabelece ao servidor a contribuição previdenciária de 11% sobre o montante bruto de sua remuneração, o que normalmente é muito superior àquilo que se verifica na iniciativa privada, onde há um teto contributivo similar ao teto do valor de benefícios pagos pelo INSS.

A despeito dessas importantes disposições normativas, é inequívoco que o RPPS vem sofrendo ataques e restrições no nível de proteção social conferida aos servidores e servidoras.

Procurou-se demonstrar, neste artigo, que estas podem ser sintetizadas nos eixos temáticos da restrição ao acesso à obtenção das aposentadorias (Emendas Constitucionais 20/98 e 41/2005, sobretudo) bem como nos aspectos dos valores dos benefícios, com a extinção da aposentadoria integral e dotada de paridade de vencimentos, a partir da adoção da aposentadoria calculada com base na média das contribuições previdenciárias (obra das mesmas Emendas Constitucionais e da Lei 10.887/2004), modelo que culminou na efetivação das aposen-

tadorias com valor máximo igual àquele praticado pelo RGPS (Lei 12.618/2012, regulamentadora do art. 40, §§ 14 a 16, da Constituição Federal).

Outro ponto de relevo a ser apontado reside na aposentadoria especial dentro do RPPS. Mesmo não tendo sido objeto de reforma normativa, esse direito foi restringido por pura e simples hermenêutica, seja do ponto de vista administrativo ou mesmo na via judicial. Consistindo em benefício de muito pior envergadura do que seu similar no RGPS.

É importante pontuar que a argumentação relativa à vedação ao retrocesso social, obtida na Teoria Geral dos Direitos Fundamentais, é insuficiente à compreensão teórica desse fenômeno, tendo em vista que se trata de projeto, ao mesmo tempo, de desmonte do Estado Social (ROSANVALLON, 1997) e de direcionamento do modelo econômico para seu viés meramente financeirizado – o que é evidenciado a partir do estímulo ou exarcebação à opção pela Previdência Privada.

As *reformas de equiparação*, portanto, reduzem os servidores públicos a uma figura abstrata e idealizada, de alguém privilegiado e, assim, sem "merecimento" para o nível de proteção previdenciária que lhe é atribuída.

Como se procurou demonstrar ao longo deste texto, nada mais falso e irreal, pois as normas previdenciárias que foram reformadas pelas sucessivas alterações constitucionais possuem plena razão de ser e justificativas suficientes.

Fosse apenas um erro de compreensão sobre certas normas, maiores problemas não seriam encontrados. Entretanto, vislumbra-se esse tipo de narrativa irreal sendo produzida e fomentada em um cenário político-institucional bastante adverso, permeado por instabilidade e recessão econômicas, onde extremismos políticos de diversas espécies vêm aflorando, requerendo profundo zelo na (re)construção do espaço público e na retomada do diálogo social.

REFERÊNCIAS

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos**, 8ª ed., rev. e atual., Curitiba: Juruá, 2017.

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos, *In*: CHESNAIS, François (org.). **A finança mundializada.** São Paulo: Boitempo, 2005.

ESTEVES, Juliana Teixeira. **O Direito da Seguridade Social e da Previdência Social:** a renda universal garantida, a taxação dos fluxos financeiros internacionais e a nova proteção social. Recife: Editora UFPE, 2015.

JARDIM, Maria A. Chaves. **Entre a solidariedade e o risco:** sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2009.

_____ A crise financeira de 2008: os discursos e as estratégias do Governo e dos fundos de pensão. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 56, nº 4, 2013, pp. 901 a 941.

_____ **A criação dos fundos de pensão para servidores públicos federais no Brasil**. Apresentado no 38º Encontro Anual da ANPOCS, 27 a 31.10.2014. Caxambu, Minas Gerais.

MARX, Karl. **A questão judaica**. Trad. de Sílvio Donizete Chagas. 6. ed. São Paulo: Centauro, 2007.

MURADAS, Daniela. **O princípio da vedação do retrocesso no Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2010.

_____; SERAU JR., Marco Aurélio. Idade mínima para as aposentadorias: a reforma previdenciária à luz da Convenção 102 da OIT. In: GIORGI, Fernanda; MADUREIRA, Leandro; AGUSTINHO, Thiago; MEGALE LOPES, Antônio Fernando. (Org.). **O golpe de 2016 e a Reforma da Previdência:** narrativas de resistência. Bauru: Canal6, 2017, v. 1, p. 102-106.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-Providência**. Goiânia: Editora da UnB, 1997.

SERAU JR., Marco Aurélio. **Seguridade Social como direito fundamental material.** 2ª ed., Curitiba: Juruá, 2011.

_____ **Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais**. São Paulo: LTr, 2015.

5 ORÇAMENTO PÚBLICO E PREVIDÊNCIA SOCIAL

OS MODELOS DE ESTADO NA TENSÃO ENTRE POLÍTICAS ECONÔMICAS E POLÍTICAS SOCIAIS: ORÇAMENTO PÚBLICO, DÍVIDA PÚBLICA, CUSTO DA POLÍTICA MONETÁRIA E A NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DA AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA

Maria Lucia Fattorelli[1]

INTRODUÇÃO

Muito se fala sobre o tamanho do Estado no Brasil, na maioria das vezes criticando-se a destinação de recursos para as áreas sociais, como se aí estivesse a fonte do propagado déficit nominal. Prega-se a necessidade de cortar ainda mais os gastos sociais e investimentos públicos, cujo teto passou a ser norma constitucional com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95. Porém, deixaram fora desse teto o maior gasto do país, que corresponde aos gastos financeiros com a chamada dívida pública, e o custo brutal e injustificado da política monetária suicida praticada pelo Banco Central, assim como as despesas financeiras com "estatais não dependentes", dentre as quais cabe destacar as novas estatais criadas para operar o esquema fraudulento da "Securitização de Créditos", que gera dívida pública ilegal e desvia arrecadação tributária durante o seu percurso pela rede bancária, de tal forma que estes sequer alcançarão o orçamento público. Nesse artigo pretendo mostrar o privilégio do Sistema da Dívida e o impacto dessa verdadeira esquizofrenia na distribuição dos recursos públicos no Brasil, priorizando-se o gasto financeiro estéril em detrimento dos investimentos sociais, o que afeta o nosso desenvolvimento socioeconômico, prejudicando não somente o atendimento aos direitos sociais básicos, mas também provocando desindustrialização, queda no comércio, aumento do desemprego e desocupação, jogando

[1] Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida <www.auditoriacidada.org.br> e <https://www.facebook.com/auditoriacidada.pagina>. Membro da Comissão de Auditoria Oficial da dívida Equatoriana, nomeada pelo Presidente Rafael Correa (2007/2008). Assessora da CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados Federais no Brasil (2009/2010). Convidada pela Presidente do parlamento Helênico, deputada Zoe Konstantopoulou para integrar a Comissão de Auditoria da Dívida da Grécia (2015).

milhões de pessoas na pobreza e na miséria e posicionando o gigante Brasil na lanterna mundial em termos de crescimento do PIB. A saída para esse Sistema da Dívida, que tem submetido o país da abundância a inaceitável cenário de escassez, é o completo conhecimento fundamentado, que permita mudança de rumos. A ferramenta para isso é a auditoria integral, com participação social.

MODELO E TAMANHO DO ESTADO NO BRASIL

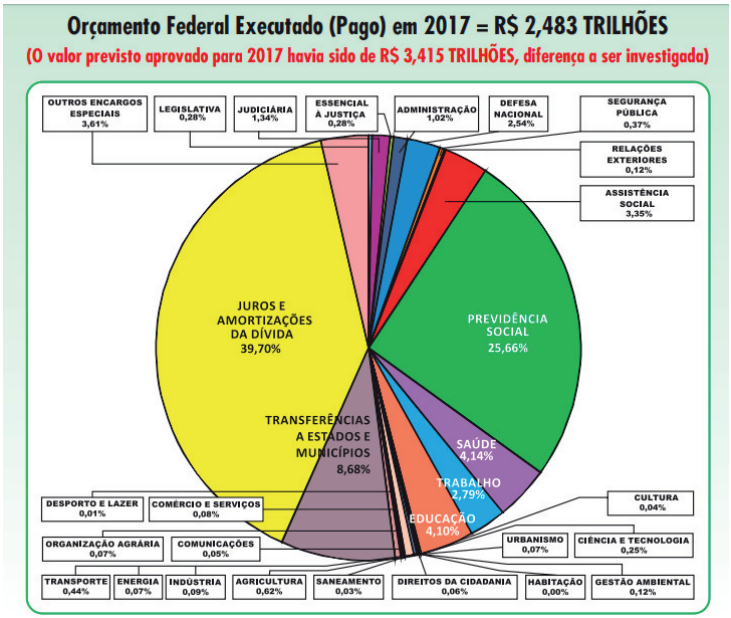
Embora a Constituição Federal de 1988 tenha desenhado um modelo de Estado que se aproxima muito mais da definição de estado social, na medida em que prevê a universalidade dos direitos sociais em seu artigo 6º, garantindo também os direitos individuais à vida e à liberdade, este não tem sido de fato o modelo vigente no Brasil.

Estamos mais próximos de um modelo de Estado liberal, que tem garantido privilégios colossais ao setor financeiro e às grandes corporações, ao mesmo tempo em que amarra o desenvolvimento socioeconômico do país, prejudicando não somente o atendimento aos direitos sociais básicos, mas também provocando desindustrialização, queda no comércio, aumento do desemprego e desocupação, jogando milhões de pessoas na pobreza e na miséria e posicionando o gigante Brasil na lanterna mundial em termos de crescimento do PIB.

Muitos economistas e analistas do mercado financeiro criticam o tamanho do Estado no Brasil, alegando que o número de funcionários públicos é elevado ou, na maioria das vezes, acusando o "peso" de políticas sociais das áreas da seguridade social, educação ou da própria organização do Estado, como se aí estivesse a fonte do propagado déficit nominal.

Na verdade, ao contrário desse pensamento que domina os espaços da grande mídia, o tamanho do estado brasileiro tem sido de fato grande e intervencionista, porém, não nas áreas sociais, mas sim para garantir privilégios do setor financeiro e grandes corporações nacionais e estrangeiras.

Apesar de nossas impressionantes riquezas e imenso potencial arrecadatório, o Brasil tem se transformado, cada vez mais, em um paraíso dos rentistas nacionais e internacionais. Dedicamos quase a metade do orçamento federal, todo ano, para o pagamento de juros e amortizações da chamada dívida pública, que nunca foi auditada, como manda a Constituição, e sequer sabemos para quem pagamos essa montanha de recursos:



Fonte: SIAFI. Elaboração: www.auditoriacidada.org.br

A dívida pública afeta também os orçamentos de estados[2] e municípios[3].

Além de pagarmos, historicamente, os juros mais elevados do planeta, turbinados por generosa atualização monetária automática e cumulativa, outros mecanismos utilizados pelo Banco Central e pelo recente esquema de 'Securitização de Créditos' têm proporcionado bilionários lucros ao setor financeiro; tudo isso regado a benesses tributárias, tais como a isenção na distribuição de lucros; isenção sobre remessas de lucros ao exterior; isenção para rentistas estrangeiros; dedução de juros sobre o capital próprio, entre outras.

Questionáveis mecanismos financeiros amparados pela "política monetária" adotada pelo Banco Central geram e multiplicam a chamada dívida pública, ao mesmo tempo em que exigem grandes somas de recursos orçamentários para sustentar essa elevada conta, produzindo continuamente um déficit nominal colossal, que é financiado por meio de emissão de mais títulos da dívida pública interna federal, que cresce como uma bola de neve e já atinge R$ 5,265 trilhões[4] no

[2] Breve artigo sobre a Dívida dos Estados disponível em <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/moratoria-da-divida-dos-estados-as-custas-de-danos-aos-servidores-e-ao-patrimonio-publico/>.

[3] Breve artigo sobre a Dívida Paulistana, disponível em <https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2014/06/Sistema-da-Divida-em-Sao-Paulo.pdf>.

[4] Fonte do dado da Dívida Interna Federal: Anexo 2.1 do Relatório Mensal da Dívida do Tesouro Nacional, somado à "Dívida Mobiliária na Carteira do Bacen", disponível na Tabela 4 da Nota para a Imprensa de Estatísticas Fiscais do Banco Central

final de abril/2018, enquanto a dívida externa bruta chegou a US$ 548 bilhões[5].

É preciso ilustrar a verdadeira natureza do chamado déficit nominal com exemplos e dados.

Ao longo de duas décadas – de 1995 a 2014 – produzimos mais de R$ 1 trilhão de Superávit Primário, ou seja, o volume de "receitas primárias" (principalmente os tributos) superou em mais de R$ 1 trilhão a soma de todas as "despesas primárias" (que compreende os gastos sociais e investimentos em todas as rubricas orçamentárias, exceto os gastos financeiros com a dívida pública). Portanto, gastamos menos com as áreas sociais do que arrecadamos! Dessa forma, durante esses 20 anos, o déficit das contas públicas não decorreu dos gastos primários.

Apesar dessa economia forçada de mais de R$ 1 trilhão, que absorveu recursos que deveriam ter financiado o desenvolvimento socioeconômico, ainda assim, ao longo desses 20 anos, o estoque de títulos da dívida interna saltou de R$ 85 bilhões para R$ 4 trilhões em 2015. E continua crescendo exponencialmente, tendo superado R$ 5 Trilhões em Dezembro/2017.

Toda essa sobra de recursos que superou R$ 1 trilhão serviu para garantir o pagamento de parte dos juros da dívida pública (despesa não primária), porém, não foi suficiente para cobrir todo o déficit nominal gerado pelos gastos financeiros decorrentes dos abusivos juros praticados pelo Banco Central e demais mecanismos de política monetária também praticados pelo Banco Central, geradores de grandes volumes de dívida pública, em especial as Operações Compromissadas e os contratos de swap cambial. Portanto, o déficit nominal histórico[6] tem sido provocado pelas despesas financeiras e não pelo gasto social.

Justamente os mecanismos de política monetária praticados pelo Banco Central têm sido os principais responsáveis pela produção do déficit nominal histórico, e também pela fabricação da crise financeira aprofundada a partir de 2015.

Em resumo, entre os principais fatores de crescimento da dívida interna e fabricação da crise atual, cabe destacar:

a. Elevadíssimas taxas de juros: praticadas sem justificativa técnica, jurídica, econômica ou política;
b. A ilegal prática do anatocismo: incidência contínua de juros sobre juros, afrontando a Súmula 121 do STF;

[5] Fonte do dado sobre a Dívida Externa Bruta: Tabela 19 das Estatísticas do Setor Externo do Banco Central.

[6] Em raros momentos, chegamos a produzir Superávit Nominal, conforme notícia disponível em: <http://clicrbs.com.br/especial/sc/rbs30anos/19,0,1903447>.

c. A irregular contabilização de juros como se fosse amortização da dívida, burlando-se o artigo 167, III, da Constituição Federal[7];
d. As escandalosas operações de swap cambial realizadas pelo BC em moeda nacional, garantindo o risco de variação do dólar de forma sigilosa e ilegal, segundo parecer de auditor do TCU no TC-012.015/2003-0;
e. Remuneração da sobra do caixa dos bancos por meio das sigilosas "operações compromissadas" que alcançaram R$1,23 trilhão em out/2017;
f. Emissão excessiva de títulos para formar "colchão de liquidez";
g. Emissão de títulos para comprar dólares e aplicar em Reservas Internacionais, e para repassar ao BNDES;
h. Emissão de títulos para cobrir Prejuízos do Banco Central;
i. Emissão de títulos para cobrir passivos de bancos estaduais privatizados (PROES) e bancos privados (PROER);
j. Transformações de dívida externa em interna, em operações que provocaram danos financeiros e econômicos.

É evidente, portanto, que a dívida interna gigante que já supera R$ 5,265 trilhões (último dado disponível, de abril/2018) não resulta de investimentos importantes para a sociedade, como seria o correto, tendo em vista que os principais fatores responsáveis pelo seu crescimento dessa dívida interna, desde a década de 90, correspondem a mecanismos que transferiram recursos para o setor financeiro. É o que denominamos Sistema da Dívida.

A recente crise, provocada principalmente pela política monetária praticada para sustentar o Sistema da Dívida, passou a justificar a imposição de uma série de medidas de ajuste fiscal para conter e cortar gastos sociais e investimentos públicos - cujo teto passou a ser norma constitucional com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 - para que sobrem ainda mais recursos para os gastos financeiros com a chamada dívida pública, que ficaram fora desse teto constitucional. Também ficaram fora do teto de gastos as despesas financeiras com 'estatais não dependentes' (dentre as quais cabe destacar as novas estatais criadas para operar o esquema fraudulento da 'Securitização de Créditos') e o custo brutal e injustificado da política monetária suicida praticada pelo Banco Central.

Portanto, ao contrário do falso e recorrente discurso de que a única saída para o controle das contas públicas seria a austeridade sobre os gastos sociais, reduzindo-se o tamanho do Estado social e realizando contrarreformas – em especial a da Previdência – que suprimem direitos sociais, na realidade, o gasto

[7] Relatório Específico 1/2013 da Auditoria Cidadã da Dívida sobre a contabilização de juros como se fosse amortização, disponível em <https://goo.gl/mv1CZa>.

que precisa ser controlado é o gasto financeiro com a chamada dívida pública, que tem crescido de forma exponencial, sem a devida transparência, colocando o Estado brasileiro a serviço do privilégio de grandes bancos rentistas de maneira cada vez mais escandalosa, a exemplo do desvio direto de arrecadação tributária no esquema da 'Securitização de Créditos', comentado em tópicos seguintes deste artigo.

RESPONSABILIDADE DO BANCO CENTRAL: POLÍTICA MONETÁRIA CARA E LESIVA PARA A ECONOMIA DO PAÍS

O que trouxe as contas públicas para essa situação caótica em que nos encontramos em 2018 foi a acumulação de déficits nominais, desde o Plano Real, decorrentes do excesso de despesas financeiras para manter a política monetária suicida praticada pelo Banco Central, que engloba a prática de juros abusivos, a realização de Operações Compromissadas destinadas a remunerar a sobra de caixa dos bancos e os questionáveis contratos de swap cambial.

Essa política monetária implementada pelo Banco Central funciona de forma mascarada: prega uma coisa, mas faz outra, especialmente no que diz respeito à meta de inflação.

Sob o argumento de "controlar a inflação", o Banco Central aplica uma política monetária fundada em dois pilares: (1) adoção de juros elevados; e (2) redução da base monetária, que corresponde ao volume de moeda em circulação. Na prática, tais instrumentos se mostram um completo fracasso para a economia brasileira, ao mesmo tempo que transferem grandes volumes de recursos para o setor financeiro, o maior beneficiário dessa política monetária suicida.

Além de não controlar a inflação, os escandalosos juros afetam negativamente as finanças nacionais, pois provocam o crescimento exponencial da própria dívida pública.

A tabela a seguir, enviada pelo Banco Central à CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados em 2009/2010, evidencia a relevância dos juros no crescimento da própria dívida, pois indica que em Julho/2009, o Estoque da Dívida Líquida era de R$1,283 Trilhão, enquanto os **Juros acumulados eram de R$1,530 Trilhão**, ou seja, o estoque da dívida líquida era formado exclusivamente pelos próprios juros! Em Dezembro/2009 o Estoque de Títulos da Dívida Interna alcançou R$2,036 Trilhão.

Cabe esclarecer que a dívida "líquida" exclui do estoque da dívida interna algumas parcelas que estão vinculados a créditos financeiros, por exemplo, reservas internacionais, créditos referentes à dívida dos estados com a União, títulos da dívida em poder do Banco Central.

TABELA 5 - DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (DLSP) - FATORES CONDICIONANTES (R$ BILHÕES)

Discriminação	dez/95	dez/96	dez/97	dez/98	dez/99	dez/00	dez/01	dez/02	dez/03	dez/04	dez/05	dez/06	dez/07	dez/08	jul/09	TOTAL
Dívida líquida total - saldo	**208,5**	**269,2**	**308,4**	**385,9**	**516,6**	**563,2**	**680,1**	**896,1**	**933,6**	**982,0**	**1.035,3**	**1.112,7**	**1.200,8**	**1.153,6**	**1.283,4**	**-**
Dívida líquida - var.ac.ano	-	60,7	39,2	77,4	130,7	46,6	116,9	216,0	37,5	48,3	53,3	77,4	88,1	-47,2	129,8	1.075
Fatores condicionantes:	-	60,7	39,2	77,4	130,7	46,6	116,9	216,0	37,5	48,3	53,3	77,4	88,1	-47,2	129,8	1.075
NFSP	**-**	**45,0**	**51,6**	**68,2**	**56,3**	**39,8**	**42,8**	**65,3**	**87,2**	**54,1**	**72,6**	**83,9**	**71,5**	**57,2**	**56,7**	**852**
Primário	-	0,7	8,3	-0,1	-31,1	-38,2	-44,0	-47,4	-56,8	-73,8	-84,4	-76,8	-89,7	-106,4	-38,4	-678
Juros nominais	-	44,2	43,3	68,3	87,4	78,0	86,8	112,8	144,1	128,0	157,0	160,7	161,2	163,7	95,1	1.530
Ajuste cambial	**-**	**1,5**	**4,1**	**6,9**	**69,4**	**18,3**	**30,9**	**148,0**	**-66,1**	**-18,0**	**-20,0**	**-6,9**	**21,0**	**-77,4**	**61,2**	**172**
Dívida interna indexada ao câmbio	-	1,0	1,6	4,3	39,9	9,5	19,2	76,7	-22,7	-3,3	-4,6	-2,2	-2,4	3,2	-2,7	117
Dívida externa – metodológico	-	0,5	2,5	2,6	29,5	8,9	11,7	71,3	-43,4	-14,7	-16,0	-4,7	23,4	-80,6	63,9	55
Dívida externa - outros ajustes	**-**	**-0,2**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**-0,4**	**-0,3**	**15,8**	**6,5**	**-1,1**	**2,8**	**-2,5**	**-26,4**	**12,9**	**7**
Reconhecimento de dívidas	**-**	**15,2**	**-0,2**	**15,2**	**14,0**	**8,7**	**44,6**	**6,7**	**0,6**	**6,5**	**3,3**	**-0,4**	**-0,6**	**0,1**	**0,6**	**114**
Privatizações	**-**	**-0,7**	**-16,3**	**-12,9**	**-9,0**	**-20,2**	**-1,0**	**-3,6**	**0,0**	**-0,8**	**-1,0**	**-2,0**	**-1,3**	**-0,8**	**-1,6**	**-71**
Memo: PIB doze meses - valorizado	745,1	876,3	968,9	991,0	1.160,0	1.236,5	1.364,4	1.745,8	1.744,1	2.036,8	2.157,4	2.424,6	2.736,8	2.971,0	2.913,0	-

Fonte:Banco Central do Brasil. Elaboração: STN/COGEP/GEPED

Esse dado (que desde então parou de ser publicado pelo Banco Central nesse formato) evidencia a necessidade de auditoria da chamada dívida pública brasileira, cuja contrapartida é formada de juros! Evidencia também a responsabilidade dos gastos financeiros com a política monetária do Banco Central.

Além dos juros elevados, o outro mecanismo usado pelo Banco Central para "controlar a inflação" é a redução da base monetária, utilizando as chamadas "Operações Compromissadas" para enxugar a sobra de caixa dos bancos e troca-la por títulos da dívida pública, gerando uma despesa de remuneração diária aos bancos.

Esse tipo de operação chegou a superar R$ 1,23 trilhão em 2017[8] – quase 20% do PIB – e institui cenário de profunda escassez de recursos financeiros, o que acirra a elevação das taxas de juros de mercado e empurra o país para essa profunda crise socioeconômica.

O custo da remuneração da sobra de caixa dos bancos nos últimos 4 anos (2014 a 2017), custou R$ 449 bilhões aos cofres públicos, conforme balanços publicados pelo Banco Central.

Essa benesse de quase meio trilhão de reais tem sido feita de forma ilegal e abusiva por meio de "Operações Compromissadas" realizadas pelo Banco Central com os bancos e funciona da seguinte forma: os bancos entregam sua sobra de caixa ao Banco Central e este entrega títulos da dívida pública aos bancos. Na medida em que os bancos detêm os títulos, eles passam a ter o direito de receber remuneração por isso. O Banco Central não pode utilizar esse dinheiro para nada, porque assume o compromisso de devolve-lo aos bancos no momento em que eles pedirem de volta.

[8] Notícia disponível em <http://www.valor.com.br/financas/5145488/concentracao-de-aplicacoes--no-bc-alcanca-inedito-r-123-trilhao>.

As "Operações Compromissadas" podem durar 1 dia ou anos e existem, teoricamente, para controlar o volume de moeda na economia. Porém, o seu uso exagerado e distorcido (que vem esterilizando volume de recursos equivalente a quase 20% do PIB e ainda gera despesa diária com a sua remuneração com base nos juros mais elevados do Planeta) tem provocado escassez de moeda na economia, empurrando os juros de mercado para patamares indecentes, impedindo o financiamento de atividades produtivas geradoras de emprego e renda, prejudicando a indústria, o comércio e a prestação de serviços, aprofundando ainda mais essa crise financeira fabricada.

Considerando que em 2017 a inflação caiu para perto de zero e o IGP-M calculado pela FGV foi negativo, o argumento utilizado pelo Banco Central para justificar as Operações Compromissadas "para controlar a inflação" ficou flagrantemente desmascarado, especialmente diante do aumento do volume dessas operações em cerca de 20%, atingindo o patamar mais elevado da série em outubro/2017: R$1,23 trilhão!

Diante dessa flagrante ilegalidade, o presidente do Banco Central enviou ao Congresso Nacional o projeto de lei (PL 9.248/2017 na Câmara dos Deputados) que visa legalizar essa remuneração da sobra de caixa dos bancos por meio da criação de "Depósito Voluntário Remunerado", de tal forma que os bancos irão depositar sua sobra no Banco Central e este continuará remunerando diariamente.

É importante dar ampla visibilidade para esse projeto de lei, justamente no momento em que enfrentamos crise financeira brutal, contrarreformas que retiram direitos sociais e completa ausência de recursos que compromete o funcionamento de universidades, institutos federais, hospitais e o atendimento a investimentos públicos e demais necessidades fundamentais do povo brasileiro. Nessas circunstâncias, qual é a justificativa para a utilização de recursos públicos para remunerar diariamente a sobra de caixa dos bancos? Temos dinheiro sobrando para isso?...

Além de estar prevista no PL 9.248/2017, a criação de "Depósito Voluntário Remunerado" está também sendo embutida no projeto de "Autonomia do Banco Central", que o presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia (alvo de pelo menos 3 investigações de corrupção[9]) anunciou que será levado diretamente ao Plenário, sem passar pelas comissões temáticas da Câmara.

Grande mobilização por parte da Auditoria Cidadã da Dívida tem denunciado a ilegal e absurda remuneração da sobra de caixa dos bancos (que o PL 9.248 visa legalizar), a qual desmascara o privilégio dos bancos no Brasil, em detrimento dos direitos sociais constitucionais.

[9] Notícia disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/05/1888241-eventual-sucessor-de-temer-rodrigo-maia-e-alvo-de-tres-investigacoes.shtml>.

A política cambial do Banco Central também tem sido extremamente danosa aos cofres públicos, pois alimenta o mercado com ração muito cara: sigilosas e ilegais operações de *swap* cambial[10] que têm gerado bilhões de reais de prejuízos, pagos à custa da emissão de mais títulos da dívida pública!

Justamente quando escrevo o presente artigo, o Banco Central voltou a oferecer diariamente milhões em contratos de swap cambial, justamente quando tem início um novo ciclo de elevação vertiginosa do dólar em comparação com o real.

Esses mecanismos utilizados pelo Banco Central não servem para combater o tipo de inflação que historicamente existe no Brasil.

A inflação brasileira decorre principalmente da excessiva elevação dos preços administrados (energia, telefonia, combustível, transporte, tarifas bancárias etc.) e dos preços de alimentos, devido a uma política agrícola totalmente equivocada. Tais fatores não são afetados pelos mecanismos empregados pelo Banco Central, que na realidade funcionam como uma máscara para transferir volumes brutais de recursos ao setor financeiro.

A crise atual é uma crise totalmente desnecessária, fabricada principalmente por essa política monetária suicida que, além de criar cenário de escassez de recursos na economia, impedindo a realização de investimentos geradores de emprego e renda, gera despesa elevadíssima (quase meio trilhão de reais nos últimos 4 anos) que sobrecarrega o orçamento público e cria mais dívida pública ainda.

PRIVILÉGIOS DO SETOR FINANCEIRO E DO SISTEMA DA DÍVIDA

Desde o início da década de 80 o FMI dirige a política econômica e monetária adotada no país, sempre voltada ao favorecimento do capital improdutivo e especulativo que, além de usufruir dos juros mais elevados do planeta ainda lucra com diversos mecanismos que geram dívida, sem contrapartida ao país ou à sociedade.

Um dos mecanismos que tem viabilizado essa multiplicação do estoque da dívida é a contabilização de grande parte dos juros como se fosse amortização, burlando-se a "regra de ouro" da Constituição (art. 167, III), que impede a emissão de títulos para pagar despesas correntes, dentre elas os juros[11]. Esse fato foi

[10] Tema tratado em audiência pública no Senado Federal em 29/11/2016, conforme telas de power-point disponíveis em <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/palestras-da-auditoria-cidada-2016/> e vídeo disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=_TMogIGWxKI>.

[11] A contabilização de juros (que é uma despesa corrente) como se fosse amortização (que é uma despesa de capital) ocorre por meio de artifício que calcula uma atualização monetária paralela de toda a dívida e contabiliza essa atualização monetária (que na realidade faz parte integrante dos

denunciado pela CPI ao Ministério Público[12]. Ultimamente, devido à queda da inflação, está ficando difícil continuar praticando essa escandalosa pedalada fiscal e já se fala em alterar a Constituição para flexibilizar a chamada "regra de ouro".

Dentre os mecanismos que alimentam o Sistema da Dívida, sobressaem as operações com "*swaps* cambiais" (que deram resultado negativo de R$ 207 bilhões entre setembro/2014 e setembro/2015, cobertos por títulos da dívida); as "Operações Compromissadas" (que já atingiram R$1,16 Trilhão em 2017 e correspondem à remuneração diária da sobra de caixa dos bancos devido à sua troca por títulos da dívida); a emissão excessiva de títulos da dívida para formar "colchão de liquidez" (R$ 480 bilhões em 2015 e R$268 bilhões em 2016, cabendo ressaltar que essa emissão exagerada exige o pagamento de juros), entre outros mecanismos insanos.

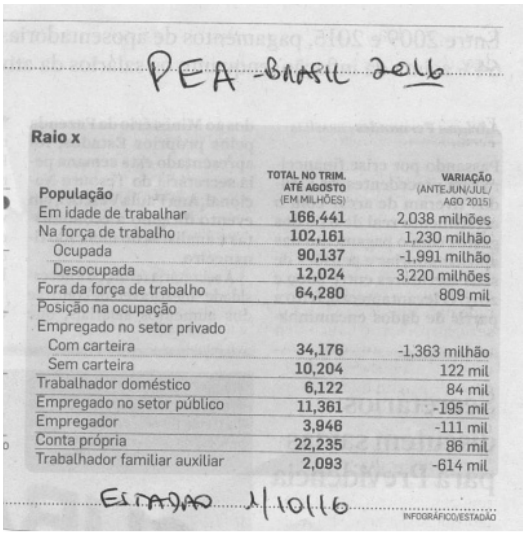
Juntos, esses mecanismos de política monetária exercida pelo Banco Central representam custo exorbitante e respondem pela fabricação da crise financeira instalada no país. Somente em 2015, os juros nominais superaram R$500 bilhões; o prejuízo com swap cambial foi de R$90 bilhões; a dívida interna cresceu R$732 bilhões (em apenas 11 meses, de fevereiro a dezembro/2015), porém, o investimento federal foi de apenas R$9,6 bilhões, o que prova que o crescimento da dívida se deu, mais uma vez, principalmente em função dos próprios juros e prejuízos com *swaps*, apesar dessas operações serem consideradas ilegais (TC-012.015/2003-0). Naquele ano, o PIB caiu quase 4%, indústria e comércio encolheram, desemprego e desocupação social de pessoas em idade de trabalhar atingiram mais de 70 milhões de pessoas, conforme dados da PEA/2016, mas o lucro dos bancos bateu recorde, alcançou R$ 96 bilhões e, adicionalmente, provisionaram a fortuna de R$ 183,7 bilhões[13].

Enquanto os bancos lucraram como nunca em 2015, a crise que assolou a economia tem servido de justificativa para o avanço das privatizações e a entrega de patrimônio estratégico e lucrativo; para as contrarreformas da Previdência, Trabalhista; aprovação de medidas inconstitucionais, como a Lei 13.436/2017 que autoriza a impressão da nossa moeda no exterior, além de drástico ajuste fiscal, que ganhou status constitucional com a Emenda Constitucional 95 e, durante 20 anos, manterá todas as despesas primárias sob teto rebaixado para que sobrem mais recursos ainda para os juros da dívida.

juros) como se fosse amortização (ou "rolagem" ou "refinanciamento" , que é uma despesa de capital). Desta forma, por exemplo, se a inflação em determinado ano é de 6%, e a taxa de juros é de 10%, apenas é contabilizada como juros a parcela de 4%, sendo que os 6% restantes são contabilizados como se fosse amortização ou "rolagem".

[12] Relatório Específico disponível em <https://goo.gl/gBSGDW>

[13] Ver notícia disponível em <https://goo.gl/8rNfVZ>.



PEA - BRASIL 2016

Raio x

População	TOTAL NO TRIM. ATÉ AGOSTO (EM MILHÕES)	VARIAÇÃO (ANTE JUN/JUL/AGO 2015)
Em idade de trabalhar	166,441	2,038 milhões
Na força de trabalho	102,161	1,230 milhão
Ocupada	90,137	-1,991 milhão
Desocupada	12,024	3,220 milhões
Fora da força de trabalho	64,280	809 mil
Posição na ocupação		
Empregado no setor privado		
Com carteira	34,176	-1,363 milhão
Sem carteira	10,204	122 mil
Trabalhador doméstico	6,122	84 mil
Empregado no setor público	11,361	-195 mil
Empregador	3,946	-111 mil
Conta própria	22,235	86 mil
Trabalhador familiar auxiliar	2,093	-614 mil

ESTADÃO 1/10/16

INFOGRÁFICO/ESTADÃO

No âmbito dos Estados, a Lei Complementar 159/2017 impôs drástico ajuste fiscal em troca de moratória no pagamento da dívida dos estados à União, negociada no final da década de 90 nos moldes exigidos pelo FMI. Essa dívida já foi paga mais de 3 vezes, embutiu passivos de bancos privatizados e também se multiplicou pela aplicação abusiva de atualização automática (IGP-DI) e juros elevadíssimos.

Esse processo é insaciável e está aprofundando, a olhos vistos, a desigualdade social no Brasil, principal causa do aumento da violência. Adicionalmente, coloca o gigante Brasil na lanterna mundial em termos de crescimento do PIB[14].

NOVO MECANISMO PERVERSO "GERA" DÍVIDA PÚBLICA E SEQUESTRA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA

Em meio à crise que assola a população e a economia real, a pauta prioritária no Congresso Nacional é a do mercado. Entre os projetos destacados, está o PLP 459/2017 na Câmara, que visa legalizar o esquema de "Securitização de Créditos" que, na prática, representa a geração ilegal de dívida pública e o desvio de arrecadação tributária durante o seu percurso pela rede bancária arrecadadora, por meio de cessão fiduciária de créditos.

[14] Ver notícia sobre o ranking de crescimento do PIB em 2017, disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/pib-do-brasil-fica-em-ultimo-lugar-em-ranking-com-45-paises.ghtml>.

Grande propaganda vem sendo feita por governadores e prefeitos pela aprovação do projeto de SECURITIZAÇÃO DE CRÉDITOS (PLP 459/2017 na Câmara dos Deputados, tramitou no Senado como PLS 204/2016), sob alegação de que tal projeto iria "acelerar a cobrança de créditos e traria benefícios para os entes federados".

Na verdade, tal projeto **desvia arrecadação tributária** e viabiliza a realização de **operação de crédito ilegal** e não devidamente autorizada. Utiliza 'empresa estatal não dependente' criada para operar *engenharia financeira* que possibilita o ingresso de algum dinheiro rápido por meio de empréstimo ilegal, porém, a um custo altíssimo e inconstitucional que afeta negativamente as finanças públicas atuais e futuras.

Em troca do empréstimo ilegal (que não é contabilizado como dívida pública, mas sim como "venda de ativo"), o ente federado entrega a propriedade do **fluxo da arrecadação de créditos, que é desviado**, como indicado no diagrama a seguir.

Os entes federados perdem o controle sobre a arrecadação de créditos tributários (parcelados ou não, inscritos ou não em Dívida Ativa), líquidos e certos, devido à cessão do fluxo de arrecadação desses créditos mediante contratos de alienação fiduciária ou outras ordens à rede arrecadadora. Esse desvio ocorre durante o percurso desses créditos pela rede bancária, para uma conta vinculada à empresa criada para operar o esquema porém, não é essa empresa que gerencia a referida conta, mas sim os investidores privilegiados que adquirem os papéis emitidos por essa empresa.

Sem esse esquema, a totalidade dos recursos arrecadados chegariam integralmente aos cofres públicos. Com o esquema, somente uma parte dos recur-

sos arrecadados alcança os cofres públicos, pois a outra parte é desviada para investidores privilegiados e sequer irá compor o orçamento público. Com isso, toda a legislação de finanças do país, que é estruturada no princípio do orçamento único, está sendo burlada por esse esquema, razão pela qual a aprovação desse projeto será um escândalo.

Inúmeras aberrações legais embutidas nessas operações ferem a Constituição Federal, o Código Tributário Nacional, a Lei de Responsabilidade Fiscal e toda a legislação de finanças do país. Por isso, graves questionamentos por parte de órgãos de controle federais, como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público de Contas, e estaduais, como o Tribunal de Contas dos Estados de Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Sul têm sido levantados, conforme resumo inserido no ALERTA CONTRA O PLP 459/2017[15], mas tudo isso tem sido ignorado pelos parlamentares que em dezembro último aprovaram o PLS 204/2016 no Senado.

A contratação disfarçada de dívida pública usa a empresa estatal criada para operar esse esquema. Essa "estatal não dependente", pessoa jurídica de direito privado (a exemplo das que já estão operando em Belo Horizonte - PBH Ativos S/A - e em São Paulo - CPSEC S/A – entre outras), emite papéis financeiros, debêntures sênior, que oferecem juros elevadíssimos e são vendidas a investidores privilegiados sob a modalidade de "esforços restritos de colocação", sem qualquer propaganda, de tal forma que somente poucos privilegiados do mercado financeiro tomam conhecimento. Um banco compra essas debêntures, paga à empresa criada para operar o esquema, ela fica com uma parte e repassa a maior parte ao ente federado, como mostra o diagrama a seguir.

[15] Alerta aos Deputados(as) Federais sobre o PLP 459/2017, disponível em <https://goo.gl/mKoWga>.

No caso de Belo Horizonte o banco BTG Pactual S/A, que foi o coordenador líder da operação de lançamento das debêntures, comprou a totalidade desses papéis por R$ 230 milhões. A empresa PBH Ativos S/A ficou com R$ 30 milhões e repassou R$ 200 milhões para o município de Belo Horizonte. O mecanismo foi uma mera fachada para o município obter esses R$ 200 milhões no mercado. Como esse empréstimo não é contabilizado como dívida, o seu pagamento se dá por fora, com aqueles recursos desviados ainda na rede bancária; um verdadeiro escândalo!

Caso não tivesse sido implementado esse esquema em Belo Horizonte, **o município teria R$ 70 milhões a mais em caixa**. Então, **numa operação de R$ 200 milhões, em apenas 3 anos, o município já teve perda comprovada de R$ 70 milhões**, conforme dados oficiais analisados pela CPI da Câmara Municipal de Belo Horizonte, que permitiu acesso a escrituras, documentos contábeis e contratos da PBH Ativos S/A, cuja análise revelou que referida empresa é mero veículo de passagem para confundir e dificultar a visualização das operações ilegais e fraudulentas que envolvem o desvio e sequestro de recursos públicos, além da perda de controle sobre a arrecadação tributária e danos financeiros efetivos.

Em apenas 3 anos e dois meses de funcionamento e com uma operação de R$ 200 milhões o município de Belo Horizonte teve perda efetiva de R$ 70 milhões, já que sem o esquema teria recebido R$ 531,5 milhões e, devido ao esquema recebeu R$ 462 milhões no período. O impacto disso em todo o Brasil, ao longo de um período de tempo maior, será desastroso e aniquilará as finanças de todos os entes federados, com o agravante de acobertar esquema fraudulento, porque contratar dívida dessa forma disfarçada é crime, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, devido à alienação fiduciária dos créditos parcelados a receber, essa perda continuará ocorrendo em escala exponencial ao longo dos anos.

O BTG Pactual S/A foi ao mesmo tempo o coordenador líder da emissão das debêntures pela PBH Ativos S/A e ele mesmo adquiriu a totalidade dessas debêntures. Também ele é que possui poderes sobre as Contas Vinculadas, que não podem receber qualquer interferência do Município nem da própria PBH Ativos S/A. A operação não foi registrada na CVM, com base na questionável Instrução CVM 476, que afronta o art. 19 da Lei 6.385/76.

O esquema da securitização envolve, adicionalmente, garantias públicas descomunais! Além da entrega do controle sobre a arrecadação dos créditos parcelados, caso algum desses créditos deixe de ser arrecadado, o Município se compromete com garantias e indenizações, ou seja, terá repor com outros créditos ou indenizar com recursos.

Essas garantias são documentadas por outros papéis também emitidos pela empresa estatal criada para operar o esquema – as debêntures subordinadas

– as quais são entregues pela empresa ao ente federado, em troca do compromisso de garantia no montante exigido pelo mercado. No caso de Belo Horizonte essa garantia foi de R$ 880 milhões, acrescidos de atualização monetária calculada pelo IPCA e mais juros mensais de 1% sobre a totalidade desse montante. Esse dado indica o quanto essa operação é onerosa: para receber, de forma ilegal, R$ 200 milhões, o município se comprometeu com R$ 880 milhões atualizados e remunerados! Os dados demostraram que em 3 anos os R$ 200 milhões foram pagos, mas o esquema prosseguirá ao longo de 9 anos...

Ao contrário da propaganda enganosa de que o esquema da SECURITIZAÇÃO DE CRÉDITOS iria livrar o Estado de créditos podres, o esquema representa um grande rombo às contas públicas e a perda do controle sobre a arrecadação tributária. O ônus de cobrar o crédito tributário continua a cargo dos órgãos públicos, esteja ele inscrito em Dívida Ativa (cobrança judicial ou extrajudicial) ou não, seja de difícil arrecadação ou não. Todo esse trabalho de arrecadar, fiscalizar e cobrar continua a cargo do setor público, como aliás consta textualmente do projeto de lei. O que está sendo cedido de fato pelos entes federados não é o ônus de cobrar créditos de difícil arrecadação, como diz a propaganda falaciosa, mas sim o próprio produto da arrecadação tributária; o dinheiro que chega à rede arrecadadora, mediante a alienação fiduciária do fluxo da arrecadação.

O texto dos projetos de lei menciona a cessão de "*direitos originados de créditos tributários e não tributários*", OMITINDO QUE TAIS "DIREITOS ORIGINADOS" CORRESPONDEM AO RECURSO JÁ ARRECADADO.

Estamos diante de um escândalo: esse PLS 459/2017 autoriza o desvio do dinheiro arrecadado de contribuintes, isto é, desvio do recurso já pago, ingressado na rede bancária. Esse grave fato está escondido no texto do referido projeto de lei, disfarçado na expressão "DIREITOS ORIGINADOS" de créditos. Esses "direitos" correspondem ao produto da arrecadação!

Ademais, esta entrega do produto da arrecadação é definitiva e formalizada por contrato de cessão fiduciária dos créditos, o que implica na transferência da propriedade e controle sobre os créditos públicos, conforme comprovado documentalmente no estudo da PBH ATIVOS S/A durante CPI da Câmara Municipal de Belo Horizonte, conforme contratos oficiais[16], e vem acompanhada

16

Contrato de Cessão Fiduciária de Direitos Creditórios, Vinculação de Receitas e outras Avenças	01/04/2014	https://drive.google.com/file/d/0B2C5anVcaxp5OGJCX0pXMVJpTDg/edit
Primeiro Aditamento	29/01/2016	https://drive.google.com/file/d/0B8OTOor5lxGDMU1wTXI4SHl5YnM/view
Segundo Aditamento	25/04/2016	https://drive.google.com/file/d/0B8OTOor5lxGDYVNzWGRDbDlmbnc/view

do compromisso de garantia de adimplemento dos créditos, o que implica em operação "com retenção dos riscos" pelo ente federado.

O PLS 459/2017 (PLS 204/2016) descumpre a Constituição Brasileira e todo o sistema normativo que compõe o arcabouço de proteção para as finanças públicas, uma vez que pretende-se conferir ares de legalidade à prática de ato lesivo ao erário público resultante de:

(a) contratação de operação de crédito ilegal e não autorizada;
(b) comprometimento com vultosas garantias e indenizações, e, especialmente,
(c) desvio do fluxo de arrecadação tributária e respectivo sequestro de grande parte desses recursos em favor de investidores privilegiados durante o seu percurso pela rede bancária.

O PLP 459/2017 (PLS 204/2016 no Senado) (a) atende exclusivamente aos interesses da especulação financeira com grave lesão ao interesse público; (b) contraria frontalmente os princípios da publicidade e transparência abrindo as portas para corrupção desenfreada; (c) significa a perda do controle sobre a parcela da arrecadação tributária cujo fluxo é cedido, com grave ofensa às normas de finanças públicas e lesão aos cofres públicos; (d) promove a antecipação de receita pública de forma extremamente onerosa e ilegal, gerando perdas financeiras vultosas e irreparáveis, além do comprometimento por tempo indefinido de todas as administrações e gerações futuras.

Todas as fases da operação de crédito, resumidas a seguir, foram cabalmente comprovadas por diversos documentos recebidos pela CPI da PBH Ativos S/A:

- RECEBIMENTO DO EMPRÉSTIMO: o Município de Belo Horizonte recebeu R$ 200 milhões da PBH ATIVOS S/A (quando esta vendeu as debêntures sênior ao banco BTG Pactual S/A por R$ 230 milhões, pagando os escandalosos juros equivalentes a IPCA + 11% ao ano).
- PAGAMENTO DO EMPRÉSTIMO: se dá por meio do sequestro de cerca de metade dos recursos arrecadados de contribuintes, que são desviados para as Contas Vinculadas criadas por essa "engenharia financeira". No período analisado, de abril/2014 a junho/2017, esse sequestro de recursos destinados ao banco BTG Pactual S/A somou R$ 259,96 milhões.
- VULTOSA REMUNERAÇÃO: comprovada pela disparidade entre o valor recebido pelo Município de Belo Horizonte (R$ 200 milhões) e

> o valor que se comprometeu entregar (R$ 880,32 milhões, mais IPCA, mais 1% ao mês), e, adicionalmente, pela perda comprovada no período analisado, de quase R$ 70 milhões.

Considerando a comprovação acerca da realização de operação de crédito, concessão de garantias e da cessão fiduciária de créditos parcelados arrecadados, recomendamos a leitura do Relatório apresentado pela Auditoria Cidadã da Dívida à CPI da PBH Ativos S/A, e respectivo Adendo[17], tendo em vista que todas as citações do referido relatório encontram-se devidamente fundamentadas em provas e documentos que comprovam o escândalo contido no esquema financeiro que tais projetos visam aprovar.

Devido à sua inconstitucionalidade flagrante, ofensa a toda a legislação que rege as finanças em nosso país e gravíssimos riscos para todos os entes federados, é importante o envolvimento de toda a sociedade para denunciar e impedir o avanço desse esquema financeiro em nosso país.

AUDITORIA: FERRAMENTA QUE DOCUMENTA E DESMASCARA A FRAUDE QUE TEM SIDO PRATICADA CONTRA O NOSSO POVO, EM NOME DO "RESPEITO" OU HONRA À CHAMADA DÍVIDA PÚBLICA

A dívida pública tem sido um dos principais alimentos do capitalismo financeirizado, favorecendo a concentração de renda no setor financeiro e aumentando ainda mais o seu poder. Foram muito espertos de escolher a "dívida" para ser o veículo do roubo de recursos.

A dívida pública tem funcionado, desde os anos 80, como a justificativa para a interferência de organismos internacionais no Brasil (FMI e Banco Mundial), que impõem o modelo econômico concentrador de renda e riqueza, as contrarreformas, as privatizações e uma série de medidas e mecanismos financeiros que absorvem recursos públicos e favorecem cada vez mais o setor financeiro, ao mesmo tempo em que impedem o nosso desenvolvimento socioeconômico.

Estamos falando de um poder muito grande, concentrado na cúpula do setor financeiro mundial, que é muito interessado nas riquezas brasileiras.

A auditoria da dívida irá desmascarar essa dominação financeira que tem provocado gravíssimas consequências sociais em nosso país.

Devido a esse imenso poder do setor financeiro, que também é o maior financiador de campanhas eleitorais, os sucessivos governos têm reiteradamente

[17] Relatório apresentado pela Auditoria Cidadã da Dívida à CPI da PBH Ativos S/A, e respectivo Adendo 1 disponível em <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/relatorio-preliminar-especifico--de-auditoria-cidada-da-divida-no-2-2017/>.

desrespeitado a Constituição e, adicionalmente, vetado algumas iniciativas legais que permitiriam a realização da auditoria da dívida com participação social, como o veto de Dilma no Plano Plurianual em 2015 e de Temer na LDO em 2016 e LDO 2017. Não há justificativa para se vetar que a sociedade conheça quem são os beneficiários desta dívida, como ela surgiu, porque ela cresce tanto (apesar dos vultosos pagamentos), e demais informações que serão revelados por meio da auditoria.

A sociedade fica refém dessa situação e só é chamada para pagar a conta!

É preciso agir para modificar essa injusta situação, especialmente considerando as diversas irregularidades e fraudes na formação dessa chamada "dívida" que amarra o Brasil.

Nesse sentido, a Auditoria Cidadã da Dívida tem atuado para difundir o conhecimento sobre o Sistema da Dívida e suas consequências para o país e toda a sociedade.

A Auditoria Cidadã da Dívida é uma associação sem fins lucrativos que conta com o apoio de importantes entidades da sociedade civil e de voluntários em vários estados do País, organizados em núcleos que se dedicam à investigação da dívida federal, dos estados e municípios.

A auditoria da dívida é uma determinação da Constituição Federal (art. 26 do ADCT), até hoje não cumprida. Nossa associação trabalha para que essa auditoria ocorra com ampla participação cidadã, tal como ocorreu no Equador, com muito sucesso, pois parcela de 70% da dívida externa junto a bancos privados internacionais foi anulada.

Nosso movimento nasceu logo após o grande plebiscito popular sobre a dívida externa, realizado no ano 2000. Naquela oportunidade, mais de 6 milhões de pessoas votaram "NÃO" à continuidade do pagamento da dívida sem a realização da auditoria prevista na Constituição. Desde então passamos a investigar a dívida pública, realizando diversos eventos nacionais e internacionais, publicações, páginas na internet e Facebook, além de participações institucionais no Equador, Grécia e durante a CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados.

A auditoria se fundamenta em dados e documentos oficiais e deveria ser rotina.

A auditoria irá garantir a transparência dos registros e negociações que envolvem a chamada dívida pública e, aliás, a transparência é um preceito constitucional que deve reger todo ato público. É uma questão de respeito com quem está pagando essa elevada conta.

A dívida pública brasileira nunca foi auditada, como determina a Constituição Federal, e, conforme denunciado inclusive por Comissões do

Congresso Nacional, é repleta de indícios de ilegalidade, ilegitimidade e até fraudes, tais como a suspeita de renúncia à prescrição, diversas transformações de passivos privados em dívidas públicas, além de mecanismos financeiros que geram dívida sem contrapartida alguma ao país ou à sociedade, a exemplo das escandalosas operações de *swap* cambial e operações compromissadas, antes mencionadas.

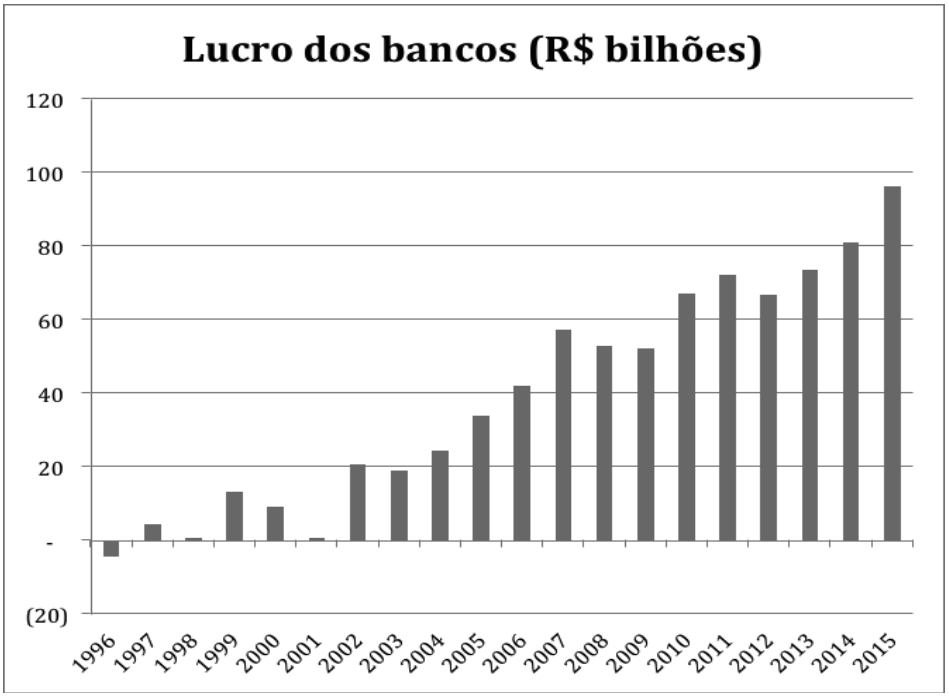
Absurdo é continuarmos pagando "dívidas" fraudulentas às custas de tantas vidas e do atraso socioeconômico do nosso país. Absurdo é não sabermos quem são os beneficiários de quase a metade do orçamento federal, pois todas as operações da dívida são sigilosas. Absurdo é manter intocável essa chamada dívida que tem servido de justificativa para todo esse pacote de medidas (EC 95, EC 93, Lei Complementar 159, contrarreforma da Previdência, Privatizações etc.) e sequer sabemos com certeza que dívida é essa, como ela surgiu e cresceu. A realização da auditoria é urgente.

Os que alegam risco de traumas temem a realização da auditoria, pois esta irá comprovar que o instrumento de endividamento público está funcionando de forma fraudulenta, utilizando mecanismos que geram obrigações financeiras onerosas, sem contrapartida alguma ao país ou à sociedade, e ainda transferem recursos ao setor financeiro, provocando danos patrimoniais, econômicos, financeiros e sociais ao país.

É muito importante perceber que muitos querem desqualificar a auditoria porque não querem a transparência. O setor financeiro, que está dominando o mundo todo, faz um verdadeiro terrorismo contra a auditoria, alegando que sua realização provocaria consequências drásticas... Ora, isso não tem o menor sentido. Ademais, se estivesse tudo correto em relação à chamada dívida pública, por que não realizar a auditoria? É evidente que temem a revelação das irregularidades e fraudes que têm garantido a transferência de imensos volumes de recursos ao setor financeiro.

Estatísticas do próprio Banco Central demonstram que em 2015, apesar da desindustrialização, da queda no comércio, do desemprego e da retração do PIB em quase 4%, o LUCRO DOS BANCOS foi 20% superior ao de 2014, e teria sido 300% maior não fossem as exageradas provisões feitas pelos bancos, que atingiram R$ 183,7 bilhões[18], procedimento que ainda por cima reduz seus lucros tributáveis.

[18] Disponível em <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2016/02/04/internas_economia,516532/reserva-de-bancos-contra-calotes-vai-a-r-183-7-bi.shtml>.



Fonte: Banco Central: <http://www4.bcb.gov.br/top50/port/top50.asp>

EC 95 vai aumentar ainda mais o privilégio dos bancos, pois ela visa aumentar a gastança financeira com a chamada dívida pública que beneficia principalmente o setor financeiro.

A CPI reforçou ainda mais a necessidade de realização de completa auditoria da dívida. Esses graves elementos evidenciados pela CPI fazem parte de relatório que foi entregue ao Ministério Público Federal desde 2010. Até o momento não chegou a preparar nenhuma ação judicial a respeito.

Para que consigamos realizar a necessária auditoria precisamos construir ampla conscientização social e aumentar a pressão para que as instituições aprofundem as investigações, tal como indicado durante a CPI.

Por isso organizamos NÚCLEOS DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA[19] para que todos possam participar dos estudos, analisar documentos, compreender os mecanismos que estão gerando essa chamada dívida. É preciso multiplicar esses núcleos por todo o país e popularizar esse conhecimento.

[19] Disponível em <https://auditoriacidada.org.br/nucleo/>.

CONCLUSÃO

Como vimos, o Sistema da Dívida tem usurpado o instrumento do endividamento público, gerando dívidas sem contrapartida em investimentos importantes para a sociedade que paga essa elevada conta.

Adicionalmente, para se alimentar, o Sistema da Dívida subtrai anualmente quase a metade dos recursos do orçamento federal, afetando também os orçamentos de estados e municípios; impõe cortes de investimentos sociais e a necessidade contínua de privatizações e contrarreformas que excluem direitos, especialmente a da Previdência.

É incontestável o tremendo privilégio do Sistema da Dívida, que tem transformado o Estado brasileiro em um instrumento a serviço do poder financeiro transnacional.

Também é incontestável que, há décadas, as universidades não incluem em seus currículos o estudo aprofundado do endividamento público; a grande mídia não aborda o tema corretamente, provavelmente devido à presença de representantes do setor financeiro em seus conselhos editoriais e também por causa das caras propagandas patrocinadas por bancos; os órgãos encarregados de administrar a dívida pública – principalmente Ministério da Fazenda e Banco Central – têm sido dirigidos por pessoas ligadas ao mercado financeiro diretamente ou seguidoras de seus interesses; os órgãos de controle têm falhado na investigação e realização da necessária auditoria integral da dívida pública.

Diante disso, é urgente a participação de profissionais e estudantes de todas as áreas no aprofundamento dos estudos que têm sido feitos pela Auditoria Cidadã da Dívida, a fim de construir uma grande mobilização social consciente, capaz de influenciar a libertação do jugo histórico imposto pelo poder financeiro ao Brasil.

Precisamos sair desse inaceitável cenário de escassez, que não combina com a realidade de abundância que existe em nosso Brasil.

DELIMITAÇÃO E DESDOBRAMENTOS DA OPÇÃO CONSTITUCIONAL PARA A ORGANIZAÇÃO DA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL

Deise Lilian Lima Martins[1]

INTRODUÇÃO

A previdência no Brasil tem sido alvo de sucessivas mudanças que afastam suas bases sociais. Para compreender o que a previdência representa atualmente e qual o seu escopo é imprescindível analisá-la sob a perspectiva constitucional, mas não apenas quanto aos dizeres dos dispositivos constitucionais, mas, sobretudo, sob a ótica da escolha política feita pela Constituição de 1988 e de como os principais desdobramentos ao longo desses quase trinta anos de existência se relacionam com seu desígnio.

Nesse sentido, é fundamental apreendermos os pressupostos de criação da Constituição vigente, os fatores determinantes para o delineamento de seu texto originário, de modo que assim entendamos como a previdência se encaixa nesse contexto e qual o cenário em que ocorreram determinadas reformas perpetradas desde sua inauguração. Com isso, pretende-se evidenciar o que representa a previdência, em especial a sistemática do seu orçamento e os desdobramentos sobre a política previdenciária.

PRESSUPOSTOS DA SEGURIDADE SOCIAL INAUGURADA PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A compreensão sobre a organização da política previdenciária no Brasil hodierno perpassa a noção do contexto político e econômico em que ocorreu a formação de um sistema de seguridade social, considerando que a previdência se constitui nos moldes atuais como parte integrante desse sistema.

A Constituição de 1988 representou o processo de redemocratização ocorrido no país após anos de um regime ditatorial militar, trazendo balizas para a tentativa de uma reestruturação social e econômica.

1 Mestranda em Direto do Trabalho e da Seguridade Social pela USP. Especialista em Direito da Seguridade Social. Membra do grupo de estudo DHCTEM (Direitos Humanos, Centralidade do Trabalho e Marxismo).

O período ditatorial que antecedeu a Carta de 1988 foi marcado por forte política repressiva, contava com a enorme redução da participação da classe trabalhadora na gestão da previdência, especialmente por meio do estrangulamento dos sindicatos e diminuição da participação de trabalhadores e trabalhadoras no âmbito dos órgãos colegiados. Somou-se a esse cenário uma política de arrocho salarial, considerando que o modelo de acumulação adotado pressupunha forte concentração de renda e industrialização acelerada, por meio da qual se daria o crescimento econômico do país (ZANIRATO, 2003, p. 168).

Neste contexto de sufocamento político, no período pós-64 o Estado unificou os institutos e caixas de aposentadoria e pensão no ano de 1966, financiadas pelos integrantes e respectivas empresas, em um único órgão denominado Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), deixando no passado o caráter filantrópico e passando à sistemática de repartição simples (COHN, 1995, p. 56).

Cumpre salientar que o modelo de financiamento da proteção social do servidor público, especialmente no que pertine à aposentadoria, tradicionalmente adotado pela maioria dos entes públicos brasileiros, não exigia o pré-financiamento pelo servidor. O benefício era considerado um direito no conjunto de direitos do servidor público, incluídos na política de pessoal da administração pública (OLIVEIRA, 2013, p. 31). Esse entendimento revela a compreensão de que o agente público está a serviço da coletividade, sendo a aposentação uma espécie de retribuição pelos anos de dedicação à coisa pública.

Segundo Silvia Helena Zanirato (2003, p. 168), a criação do INPS retirou qualquer possibilidade de haver influência dos interesses de trabalhadores ou de representantes de grupos na previdência, de modo que se assegurou o domínio de uma elite nomeada pelo executivo, acarretando a despolitização da previdência e sua conversão em uma mera questão administrativa.

Cumpre salientar que no período em comento, o país vivenciou um processo de modernização econômica com a expansão da industrialização e consolidação do capitalismo (VIANNA, 2000, p. 143), com suporte no agravamento da desigualdade social.

Importante frisar que com o advento do regime militar houve desequilíbrio dos poderes, com a concentração das ações estatais no poder executivo e enxugamento do legislativo e judiciário, refletindo, assim, na competência orçamentária, retirando qualquer possibilidade do legislativo participar do processo orçamentário (CALCIOLARI, 2009, p. 120).

A partir da expansão da massa trabalhadora, passou-se a ampliar o quadro de participantes da previdência social, aumentando a arrecadação com a incorporação de outros seguimentos até então excluídos como, por exemplo, rurais (1971), autônomos (1972) e domésticos (1973).

Frisa-se, todavia, que na contrapartida de uma maior intervenção estatal no que diz respeito à previdência social, reduziram-se patamares de direitos trabalhistas, como foi o caso da substituição da estabilidade no emprego pela instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (COHN, 1995, p. 57). Salienta-se, por oportuno, que a criação do mencionado fundo também correspondeu a um meio de enfraquecer as lutas dos trabalhadores, eis que facilitou ao empregador a demissão de empregados considerados inconvenientes (ZANIRATO, 2003, p. 169).

Essa expansão do sistema previdenciário ocorreu em articulação com o incentivo financeiro no setor privado, especialmente por meio da criação de fundos sociais, como é o caso do Banco Nacional da Habitação (BNH), do mencionado FGTS, bem como do Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) (COHN, 1995, 57).

A gestão não democrática dos recursos advindos da previdência social viabilizou a sua aplicação em setores de empreendimentos ditados pela política econômica do regime militar (COHN, 1995, 57).

A política de ampliação dos destinatários da previdência social ocorreu diante do cotexto de crescimento da massa trabalhadora e intensificação das desigualdades dada a política de concentração de renda (ZANIRATO, 2003, p. 169). Ademais, a mencionada expansão foi controlada, com vistas a utilizar a proteção social para apaziguar os ânimos da população considerando todo o cenário excludente e repressivo, numa evidente estratégia de tentar legitimar o governo autoritário frente às restrições de direitos civis e políticos, o que distanciava a proteção social de qualquer perspectiva de universalização (SILVA, 2015, p. 68).

A PROPOSTA INICIAL DA CONSTITUIÇÃO DE 1988: UM ENSAIO DA CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL BRASILEIRO

Com o advento do processo de redemocratização do país o cenário relacionado à previdência se altera. A herança deixada pelo governo militar englobou o agravamento da dívida pública e uma sociedade com enorme desigualdade, preço pago pela busca arbitrária do Estado por taxas elevadas de crescimento econômico (SILVA, 2015, 68).

Diante de um cenário de desigualdade de renda, crise econômica e pressão social, a alternativa viável ao Estado foi admitir a incorporação das demandas sociais que, em relação ao sistema de proteção social, foram representadas pela instituição da seguridade social, bem como por um maior detalhamento sobre a previdência dos servidores públicos.

As disposições constitucionais da Carta de 1988 evidenciam a tentativa de se instituir um modelo de Estado interventor e promotor do bem-estar social, sendo que para manter uma estrutura que se propõe a garantir direitos sociais, imprescindível se faz assumir, na contrapartida, uma natureza essencialmente fiscal enquanto sustentáculo do sistema. É por meio da sistemática de tributação que se viabilizará a promoção de melhorias sociais no contexto do Estado de bem-estar (CORREIA; CORREIA, 2012, p. 46).

A previdência passa a ser parte de um sistema denominado seguridade social, no qual se somam a saúde e a assistência social. Segundo Érika Paula Barcha Correia e Marcus Orione Gonçalves Correia (2012, p. 29-30), conceituar seguridade social, apesar de parecer simples, é uma tarefa árdua, de modo que:

> Sem embargo da discussão do consenso sobre um conceito único, podemos abarcá-lo sob duas perspectivas – a política e a jurídica – inspiradas pelo jurista citado [Manuel Almansa Pastor]. a) Perspectiva política – Sob essa perspectiva, a seguridade social tem em primeiro plano e como finalidade a proteção da necessidade social, ou seja, estende-se a toda a sociedade e tem como principal prestador o Estado, em missão fundamental. b) Perspectiva jurídica – Quanto à perspectiva jurídica, refere-se esta ao meio ou instrumento com que se pretende almejar a finalidade de proteção às necessidades sociais, por meio de uma organização normativa instrumental e das relações jurídicas decorrentes.

Assim, a seguridade social compreende aspecto político e jurídico, sendo precursora da necessidade social de toda a sociedade a ser concretizada pelo Estado por meio de mecanismos e relações jurídicas garantidoras.

No Brasil, a sistemática de cobertura das contingências sociais se iniciou atada à lógica do seguro, muito presente no âmbito da previdência, partindo-se da garantia de diretos relacionados ao exercício do trabalho assalariado, sendo que em dado momento o cenário passa a se alterar com a instituição, por exemplo, de alguns direitos relacionados à saúde, tendo ligação maior com direitos de cidadania (BOSCHETTI, 1998, p. 83-84).

Para Ivanete Boschetti (2007, p. 92), o sistema de seguridade social inaugurado pela Constituição de 1988 manteve certa lógica de seguro, mas intensificou uma característica assistencial e de maior cobertura. Destaca a autora que os países da América Latina instituíram seus modelos de seguridade social incorporando a formatação de seguro e também o caráter assistencial, com maior ou menor intensidade, sendo que as principais análises sobre seguridade social acabam se referindo à previdência social. Assevera ainda que, no Brasil, o mode-

lo de seguro predomina na previdência e o assistencial orienta o aspecto da saúde e a política de assistência social (BOSCHETTI, 2007, p. 93).

Para Júlia Lenzi Silva (2015, p. 70), a Constituição de 1988 rompeu com o padrão de proteção social até então realizado, concedendo a qualidade de política social às áreas constitutivas da seguridade.

Nesse sentido, temos que o ponto central que caracteriza a passagem da sistemática anterior para a instituição do modelo de seguridade social brasileira é a extensão da proteção social, a denominada universalidade construída a partir de 1988.

A universalidade confere ao sistema securitário a finalidade de atender o maior número de pessoas e de contingências possíveis, conforme destacam Érika Paula Barcha Correia e Marcus Orione Gonçalves Correia (2012, p. 111). Para os autores, a universalidade se subdivide em aspecto subjetivo, que garante a proteção social a todos, trabalhadores ou não, e objetivo, representando a faceta de proteção das necessidades previsíveis, imprevisíveis e coletivas.

A sustentabilidade dessa estrutura universalista exige que mudanças significativas ocorram especialmente no que pertine às bases de financiamento. Assim, de início, a Constituição de 1988 passou a prever um orçamento próprio da seguridade social, compreendido dentro do plano orçamentário anual (art. 165, § 5º, III, CRFB/88), dispondo, ainda, que o sistema seja financiado por toda a sociedade, mediante recursos dos orçamentos de todos os entes federativos, somados às contribuições sociais previstas (art. 195, CRFB/88).

No texto originário da Constituição de 1988 as referidas contribuições sociais advinham dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, faturamento e lucro, dos trabalhadores e da receita de concursos de prognósticos.

Insta ressaltar que das facetas do tripé da seguridade, que abarca saúde, assistência e previdência social, apenas nesta última a participação para o financiamento da seguridade social decorre de contribuições sociais por parte dos beneficiários, como requisito para gozar da cobertura previdenciária.

Essa sistemática não está presente nos outros ramos, sendo que a saúde se constitui como direito de todos e dever do Estado (art. 196, CRFB/88) e a assistência social ampara aqueles que dela necessitam (art. 203, CRFB/88), independentemente de contribuições sociais dos destinatários em ambos os casos.

Outro ponto a se destacar, relacionado às contribuições sociais compulsoriamente vertidas pelos beneficiários da previdência social, refere-se à constatação de que a redação originária da Constituição evidenciava um caminho distinto, na qual se previa um sistema integrado de seguridade social sem a imperatividade da contributividade, que passou a vigorar fortemente após as reformas no texto constitucional (BATISTA, 2016).

Isso porque, não obstante já fosse concebida a obrigatoriedade de contribuições específicas para o custeio do sistema de previdência social, a interpretação mais adequada do texto, em consonância com o insurgente conceito de sistema de seguridade social, seria a de que tal indispensabilidade de contribuições não correspondia necessariamente ao beneficiário do sistema. Assim assevera Flávio Roberto Batista (2016, p 25-26), que propõe uma leitura conjugada dos artigos 194, 201, caput e 202, § 7º da redação original da Constituição, segundo o autor:

> Diante de tais dispositivos, fica patente que, embora fosse obrigatória a fixação de contribuições específicas para o custeio do sistema de previdência social, o que se verifica pelo uso da expressão "mediante contribuição", a melhor interpretação da Constituição não sugeriria, em princípio, uma indispensabilidade de que o contribuinte correspondesse ao beneficiário do sistema. Assim, uma tentativa plausível de conciliar as leituras dos artigos 194, 201, caput e especialmente o § 7º, e 202 consistiria em que o constituinte teria proposto um sistema de repartição com cobertura de capitais – já que se verifica, desde então, uma coexistência de benefícios de risco com benefícios programados – que poderia ser financiado por contribuições colhidas de forma disseminada pela sociedade, em cumprimento ao princípio da diversidade da base de financiamento, estabelecido pelo artigo 194, parágrafo único, VI, da Constituição. Não à toa, embora os dispositivos do artigo 195, I, a, e II, do mesmo diploma estabeleçam contribuições devidas por segurados da previdência e por tomadores de serviços de tais segurados, este financiamento está integrado e articulado, de forma indistinta, com contribuições devidas sobre receita, lucro, concursos de prognósticos e importações.

No âmbito da previdência dos servidores públicos, no momento inicial de vida da Constituição o financiamento era realizado pelo Estado, considerando a perspectiva tradicional de se tratar de um direito do servidor que estava relacionado ao exercício da função pública, com exceção dos servidores contratados no regime da CLT, caso em que eram vertidas contribuições para a previdência (DI PIETRO, 2017, p. 778-779).

Caminhando junto com a universalidade, a Constituição Federal de 1988 delineou o sistema de seguridade social, dentre outras diretrizes, com base na solidariedade, que se constitui como o mais fundamental princípio que rege o sistema.

Isso porque, a lógica da solidariedade impõe que contribuintes financiem o sistema em favor também daqueles desprovidos de renda, a fim de que todos sejam responsáveis pela cobertura das contingências sociais (CORREIA; CORREIA, 2012, p. 113).

Nesse contexto, verifica-se que a Constituição de 1988 inaugurou uma sistemática diferente daquela que vinha sendo adotada, com a universalização da proteção social e de seu financiamento, idealizando um sistema que possui seu próprio orçamento para garantir sua própria sustentabilidade e em que todas as pessoas suportem o ônus das necessidades sociais.

O DESMONTE DA VONTADE CONSTITUCIONAL ORIGINÁRIA: A CONSTITUIÇÃO REAL

A Constituição de 1988 inaugurou uma sistemática de proteção social integrada, com seus alicerces na universalidade e solidariedade, na tentativa de se instituir um Estado de verdadeiro bem-estar social.

No entanto, esse panorama constitucional não se manteve por muito tempo, especialmente no que pertine à previdência social. Conforme preceitua Marcus Orione Gonçalves Correia (2015), desde os anos de 1990 a previdência social tem passado por sucessivas reformas, por meio de emendas constitucionais e legislação infraconstitucional.

Cumpre salientar que não nos cabe no presente escrito esgotar todas as nuances das reformas da previdência social ocorridas nos últimos 30 anos, desse modo, trataremos das principais modificações lançadas no texto constitucional por meio das emendas, mantendo o enfoque na política previdenciária em geral, bem como para o financiamento da previdência social.

O anseio da Constituição de 1988 de tentar instaurar um modelo de Estado de bem-estar se estagnou, esbarrado nas sucessivas reformas. Segundo Marcio Pochmann (2007, p. 90), as forças sociais não lograram em constituir um amplo sistema de proteção social que estivesse associado ao avanço da industrialização e expansão dos destinatários das políticas sociais.

Segundo o autor, a proteção social assume para sua sustentação um caráter financeirizado, com parte significativa do sistema dependente de contribuições, tributos indiretos, além de estar atrelado ao comportamento dos salários e folha de pagamento das empresas. Assevera, ainda, que "a ampliação da cobertura de beneficiados pelo sistema de proteção social implicou, muitas vezes, queda no valor real do benefício, precarização do serviço ofertado pelo setor público", de modo que a expansão dos beneficiários da previdência não seguiu acompanhada da melhora dos serviços e benefícios (POCHMANN, 2007, p. 92).

Ademais, uma das peculiaridades dos países da América Latina e Caribe corresponde à predominância do mercado informal de trabalho. Nesse sentido, as relações informais e precarizadas de trabalho acarretam o menor acesso à proteção social, especialmente à previdência, na qual se predomina o caráter contributivo para o acesso aos benefícios e serviços (BOSCHETTI, 2007, p. 93). Esse cenário

aprofunda o contexto de desigualdade social e, inclusive, de maior busca por alternativas privadas de proteção social. Pochmann (2007, p. 92) afirma que com este quadro a universalização do sistema protetivo passa a deixar de ser tão aceita pela classe média, agora não mais tão adepta ao novo sistema de seguridade criado.

Em meio a essa busca de se estabelecer uma política de bem-estar, porém, descolada da realidade social do país, o Brasil, a partir da década de 1990, passa a adentrar na onda neoliberal, criando medidas de ajuste estrutural, reforçando a lógica de seguro e a tendência à privatização dos serviços de proteção social (BOSCHETTI, 2007, p. 93).

Não obstante a imperatividade das contribuições se mostrarem como alternativa incompatível com a realidade sócio-econômica brasileira, a resposta do Estado, diante do flerte neoliberal, foi a intensificação da carga tributária oriunda do produto do trabalho, realidade esta característica dos países latino-americanos e caribenhos, conforme assevera Ivanete Boschetti (2007, p. 94):

> As contra-reformas que atingiram duramente a seguridade social na América Latina e Caribe nas décadas de 1980/1990 se alimentam de ajustes estruturais com características e determinações semelhantes: política econômica regressiva, que favorece o capital financeiro em detrimento do capital produtivo, elevadas taxas de juros, aumento da carga tributária com maior tributação sobre os rendimentos oriundos do trabalho e do consumo e menos do capital, política fiscal conservadora que privilegia pagamento dos juros da dívida pública, determinados pelos acordos firmados com o FMI. Essas medidas de ajuste fiscal têm implicações negativas para as políticas sociais de um modo geral e para a seguridade social de modo mais específico, que passam a sofrer "reformas" com orientação liberal e reestruturam os modelos construídos na América Latina e Caribe até então.

Assim, imperioso compreender que no caso de países como o Brasil, nas palavras de Pochmann, "a análise a respeito da proteção social requer considerar inicialmente a condição de pertencimento à periferia econômica, prisioneira do subdesenvolvimento" (2007, p. 86). Importante frisar que, conforme ensina Flávio Roberto Batista (2015, p. 628), temos a necessidade de considerar que no Brasil "jamais houve a plena implementação de um Estado de bem-estar social nos moldes europeus, bem como a neoliberalização encontra-se, em verdade, num processo de idas e vindas".

Nessa toada, temos que a própria lógica de proteção previdenciária do servidor público sofreu alterações significativas desde a década de 1990, eis que o Estado passava a assumir características neoliberais, aplicáveis também ao seu próprio funcionamento interno.

As aposentadorias e pensões do servidor público federal dispensavam o caráter contributivo por parte do servidor até o ano de 1993. Isso porque com o advento da Emenda Constitucional (EC) nº 3/1993 foi introduzida a exigência de contribuições dos servidores com a inclusão do § 6º do art. 40 da Constituição Federal.

Interessante notar que a justificativa do projeto da mencionada emenda à Constituição, que continha alterações também em outros artigos, está embasada no acertamento de "disfunções, distorções e imperfeições"[2] no sistema tributário nacional da época. Significa dizer que a lógica contributiva no contexto da proteção das contingências sociais dos servidores foi inserida no contexto de ajuste tributário do Estado.

Posteriormente adveio a EC nº 20/1998, que pode ser considerada como a primeira alteração ampla na previdência social após a promulgação da Constituição de 1988. A estrutura de financiamento da previdência passou a ter maior detalhamento, sendo que a redação originária do art. 201 dispunha apenas que "Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão (...)" os parâmetros constitucionais e legais, passando a estabelecer, com a referida emenda, que "A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (...)" [3].

Assim, verifica-se que alguns elementos foram especificados. O caráter contributivo e a filiação obrigatória foram apontados de modo taxativo e se incorporou ao sistema de previdência social o fator de equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Somando-se às alterações da EC nº 20/1998, destaca-se a alteração do conceito de *tempo de serviço* pelo que passou a ser *tempo de contribuição*. A denominação da nova concepção criada evidencia, por si só, o impacto que trará ao orçamento do sistema. Na realidade, neste ponto da reforma se radicalizou a imperatividade da contribuição, cuja ausência passa a acarretar consequências nefastas ao destinatário da previdência social, como uma espécie de penalidade

[2] A EC nº 3/1993 alterou os arts. 40, 42, 102, 103, 150, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. A justificativa da emenda pode ser acessada no site da Câmara dos Deputados: Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1993/emendaconstitucional-3-17-marco-1993-354966-exposicaodemotivos-148806-pl.html>. Acesso em: 24.maio.2018.

[3] A Constituição de 1988 passou a delinear com maior detalhamento os diferentes regimes de previdência a partir da EC nº 20/98, especificando o regime geral de previdência social (art. 201, CRFB/88), o regime de previdência privada, de caráter complementar (art. 202, CRFB/88) e o regime próprio de previdência dos servidores (art. 40, CRFB/88). Para maior aprofundamento, ver: OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. Previdência dos servidores públicos. São Paulo: JHMIZUNO, 2013.

por não verter contribuições ao sistema. Assim o Estado vincula definitivamente o gozo de benefícios e serviços ao pagamento de contribuições.

Com essa alteração o número de contribuições consideradas no cálculo do benefício é ampliado, no entanto, tal medida veio acompanhada da implementação do fator previdenciário, que se ajustará perfeitamente à nova regra. Em que pese estarmos tratando do panorama constitucional, cumpre trazer à baila a Lei nº 9.876/1999, que instituiu o fator previdenciário. Essa norma surgiu no contexto de reforma da previdência trazida pela EC nº 20/1998, momento em que a intenção governamental consistia em "desconstitucionalizar" detalhamentos dos regimes de previdência existentes, viabilizando maior flexibilidade para alterações entendidas como necessárias pelo Estado.

Nesse sentido, a referida Lei criou o fator previdenciário, que nada mais é do que um mecanismo complexo que resulta na redução do valor do benefício. Segundo Marcus Orione Gonçalves Correia (2011), trata-se de uma criação brasileira que não encontra precedentes em outros países e que foi estabelecida com vistas a diminuir os gastos públicos decorrentes da redução no pagamento de determinados benefícios.

Assim, o fator previdenciário se mostra como uma forma altamente contraditória na perspectiva da previdência social, eis que busca poupar o orçamento público, que é constituído em grande parte pelo rendimento do trabalho, forçando a aposentações tardias e reduzindo o montante final dos benefícios.

Ademais, a EC nº 20/1998 também procedeu a alterações na sistemática da previdência dos servidores públicos. Destacam-se para nosso estudo as modificações no *caput* do art. 40, conforme se observa:

> Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

A redação conferida pela emenda em tela estabeleceu diretrizes antes não aplicáveis expressamente ao sistema de proteção social do servidor público, indo para além das disposições da EC nº 3/1993. Assim, não apenas os servidores federais participariam da previdência vertendo contribuições ao sistema, mas também os servidores pertencentes aos Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, cujas contribuições também passariam a observar a lógica do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Todavia, cumpre salientar que, não obstante a emenda em comento ter abarcado todos os entes federativos no plano contributivo, não houve alteração

do parágrafo único do art. 149, o qual dispunha que "Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social", ou seja, manteve-se uma abertura para que os entes federativos, com exceção da União, tivessem a faculdade de estabelecer contribuições para seus servidores.

Ainda, importante frisar que a substituição da concepção de tempo de serviço pelo conceito de tempo de contribuição também se estendeu aos servidores públicos com a EC nº 20/1998, passando a ser requisito expresso para ter direito aos benefícios a quantidade de contribuições vertidas para o regime de previdência do servidor.

Destaca-se que a partir da EC nº 20/1998 os passos para uma maior aproximação dos regimes próprios em relação ao regime geral de previdência foram estreitados e a tradicional característica de que a previdência do servidor estaria relacionada à retribuição pela função pública prestada acaba se esvaindo com a fixação da imperatividade das contribuições por parte do servidor como condição para ser beneficiário da previdência.

Cerca de cinco anos após esse cenário de reforma no sistema previdenciário, adveio a EC nº 41/2003. Sobre essa alteração, destaca-se que se havia algum questionamento a partir da EC nº 20/1998 acerca de como se daria o caráter contributivo aplicável ao regime de previdência dos servidores públicos, sobretudo, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a modificação de 2003 tratou de detalhar. O art. 40 da Constituição de 1988 passou a dispor expressamente que o asseguramento do regime de previdência ocorreria por meio de contribuições do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas.

Observe-se que, para além dos servidores ativos, as contribuições passaram a incidir sobre as aposentadorias e pensões dos servidores inativos. Essa alteração emplacada na EC nº 41/2003 havia sido proposta no contexto da EC nº 20/98, no entanto, à época fora barrada pelo Supremo Tribunal Federal (OLIVEIRA, 2013, p. 211).

Até o advento da emenda em comento pode-se considerar que a previdência no setor público não era regida pela ótica da solidariedade social, assim como ocorre no setor privado, sendo que a Constituição dispunha apenas que a previdência dos servidores observava o caráter contributivo, em consonância com o equilíbrio financeiro e atuarial, sobretudo, com o advento da EC nº 20/1998, aproximando o regime de previdência no setor público de uma sistemática de capitalização, possibilitando, inclusive, a percepção de proventos integrais pelos servidores inativos e com reajustes similares aos dos trabalhadores públicos na ativa (CORREIA, 2004).

A partir da Emenda Constitucional nº 41/2003, a redação do art. 40 introduziu a solidariedade no regime de previdência do setor público, juntamente com obrigatoriedade de contribuição sobre os servidores inativos, em evidente contradição. Na sistemática da solidariedade, na qual vigora o pacto transgeracional, os trabalhadores do presente vertem contribuições que satisfarão o pagamento dos atuais benefícios previdenciários, sendo que no momento em que gozarem de benefícios, seja em relação às contingencias previsíveis ou imprevisíveis, os atuais contribuintes arcarão com tais prestações. Assim, exigir contribuições dos servidores inativos é incompatível com a lógica de solidariedade instituída pela própria emenda em comento.

Nesse sentido, leciona Marcus Orione Gonçalves Correia (2004, p. 15-16):

> Na previdência social, em um regime de solidariedade, os trabalhadores presentes pagam valores de contribuição que irão satisfazer ao pagamento de atuais benefícios previdenciários (inclusive aposentadorias e pensões). Efetuam este pagamento na esperança de que, no futuro e quando forem beneficiários do regime, os que tiverem então em condições de trabalho lhe paguem, com as suas respectivas contribuições, as aposentadorias e demais benefícios previdenciários. Trata-se de um pacto transgeracional, ligado à própria essência de regimes previdenciários regidos pelo princípio previdenciário maior, conhecido como princípio da solidariedade. Ora, a contribuição dos inativos perverte esta lógica, na medida em que os estiverem em gozo de benefícios (mais especificamente pensões e aposentadorias) passam a pagar pelos pretensos débitos decorrentes de eventuais ausências de contribuições dos servidores passados. A lógica da solidariedade invertida é contrária à própria previdência social. Na verdade, trata-se de imprevidência - e não de previdência, já que se o próprio sistema é deficitário, não cabe aos aposentados e pensionistas a cobertura deste déficit. Por outro lado, instaura uma insegurança no sistema, já que, a cada vez que houver desequilíbrio financeiro, v.g., em caso de incúria na gestão dos valores arrecadados, a solução será dada pelo pagamento de valores arrecadados com contribuições incidentes sobre os próprios benefícios. Portanto, contribuições de inativos conspiram contra a segurança jurídica.

Verifica-se que o financiamento da previdência está sempre na mira das reformas, além de outras alterações que perfazem mudanças nas regras dos benefícios, seus requisitos, valores e tetos, sendo que a cada nova reforma o Estado busca intervir mais a fundo no tocante à proteção social previdenciária. Segundo Ivanete Boschetti (2007, p. 95), essas reformas "ainda que não tenham substituí-

do o sistema de repartição pelo de capitalização, abriram amplo mercado para os planos privados de previdência, em geral sob a gestão dos bancos".

Ainda na primeira década dos anos 2000 adveio a EC nº 47/2005. Dentre as alterações desta emenda, cumpre destacar que as contribuições sobre folha de salários passaram a poder ser substituídas pelas incidentes sobre receita ou faturamento. O discurso justificador da medida estava relacionado com a possibilidade de se desonerar a folha de salários para incentivar a formalização de empregos (AMARO; MENEGUIN, 2008, p. 17).

Cumpre salientar que, em que pese neste texto estarmos acentuando os aspectos das reformas previdenciárias relacionados ao financiamento do sistema de proteção previdenciária, inúmeras outras alterações advieram com as emendas constitucionais em comento, que acarretaram efeitos nefastos para a classe trabalhadora, em patente violação a direitos sociais inicialmente garantidos pelo texto originário da Constituição Federal de 1988.

Outro ponto de grande relevância a ser exposto refere-se ao que se convencionou denominar de Desvinculação das Receitas da União (DRU). A Constituição de 1988 instituiu orçamento próprio para a seguridade social, como parte específica integrante do plano orçamentário anual (art. 165, § 5º), sendo que o montante arrecadado se destinaria, portanto, à execução das diretrizes da seguridade social.

Ocorre que a EC nº 27/2000 inseriu o art. 76 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), viabilizando a desvinculação de 20% da arrecadação de contribuições sociais, significa dizer que esse montante sairia do orçamento da seguridade social para financiar outras atribuições do Estado não relacionadas com a seguridade. A DRU teve inicialmente um prazo de vigência temporária, de 2000 a 2003, no entanto, desde então ocorreram sucessivas alterações no dispositivo da DRU, estendendo os prazos de vigência, bem como a porcentagem desvinculada, especificamente por meio das ECs nº 42/2003, 56/2007, 68/2011 e 93/2016, nesta última elevando para 30% a desvinculação, a viger até o ano de 2023.

Salienta-se que a lógica de financiamento das políticas de proteção social se inverteu, eis que ao invés de se observar a obrigação de que não só as contribuições devem financiar a seguridade social, estas acabam sendo desvinculadas para financiar o orçamento fiscal. Assim assevera Ricardo Pires Calciolari (2009, p. 158):

> Já afirmamos que as contribuições sociais deveriam ter sua aplicação exclusiva na Seguridade Social e identificamos que isso não ocorre. Contudo, não são apenas as contribuições que deveriam financiar a Seguridade Social. A Seguridade Social deverá ser

> financiada por toda a sociedade, direta ou indiretamente, mediante recursos fiscais dos orçamentos dos entes que compõem a federação e também das contribuições sociais. Mas o que ocorre é o inverso: as contribuições são desvinculadas e financiam o orçamento fiscal e de investimento.

Segundo Flávio Roberto Batista (2017b, p 50), possivelmente a DRU é o maior símbolo da passagem do Estado de bem-estar social ao Estado neoliberal, sendo que a existência da DRU "é o que devolve, ao menos em parte, a proteção social, até então inserida no contexto de dado indispensável de política econômica [...] ao âmbito das escolhas políticas", devolvendo, ainda, "à administração do Estado a possibilidade de dispor livremente das verbas que foram, em principio, recolhidas exclusivamente para o financiamento da proteção social".

Nesse mesmo bloco de reformas se inclui a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/2016, em pauta na atualidade, que se propõe a modificar o sistema de seguridade social para garantir sua sustentabilidade, que estaria em risco e deficitária, sobretudo, em decorrência da inversão da pirâmide etária da população brasileira geradora de menor arrecadação e, na contrapartida, de gastos maiores com benefícios sociais, acarretando um desarranjo nas contas da seguridade social.

A PEC em questão está inserida na lógica das sucessivas reformas que a previdência social tem sofrido desde a promulgação da Constituição de 1988, não se pode avaliá-la sem levar esse fator em consideração. Com isso, não obstante as inúmeras justificativas do Estado na tentativa de viabilizar a nova emenda constitucional, segundo estudos da ANFIP e DIEESE (2017, p 14), o desajuste fiscal por qual passa o país tem natureza essencialmente financeira "como consequência dos juros altos e das inconsistências do regime fiscal ma--croeconômico".

Não nos cabe neste texto delinear todas as inúmeras alterações contidas na PEC nº 287/2016, considerando que a nossa intenção é evidenciar o quanto a proposta está inserida no contexto de desmonte do sistema de proteção social brasileiro, inaugurado pouco tempo depois do nascimento da Constituição de 1988, e que tem direcionado a organização da política previdenciária no brasil.

Dessa forma, para ressaltar esse fator destacaremos algumas das alterações propostas pela reforma, que operam sobre os requisitos dos benefícios previdenciários, mas que quando analisadas na perspectiva da totalidade se verifica que no final resultarão em maior receita para o Estado, não necessariamente aplicável à seguridade social, tendo, na contrapartida, uma drástica redução de patamares mínimos de direitos sociais.

Em apertada síntese, destacam-se algumas alterações propostas quanto à aposentadoria e à pensão por morte[4]. O valor das aposentadorias somente atingirá 100% do salário de benefício se o trabalhador somar 40 anos de contribuição, combinados com o requisito etário de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. O tempo mínimo para a aposentação do servidor público será de 25 anos de contribuição, considerando as mesmas idades mínimas referidas acima, que garantirá apenas 70% do salário de benefício. Ademais, as regras sobre o cálculo da pensão por morte reduzirão drasticamente o valor do benefício, considerando que a pensão equivalerá a 50% do salário de benefício, acrescida de cotas individuais de 10% por dependente, sendo que estas se extinguirão com a perda da condição de dependente e não serão transferidas aos beneficiários remanescentes.

Ainda, observa-se também que a reforma pretende estreitar ainda mais os requisitos para a aposentadoria dos servidores com as dos trabalhadores da iniciativa privada. Neste aspecto, cumpre lembrarmos que essa medida é absolutamente contrária à sistemática adotada pelo texto originário da Constituição de 1988 no que pertine à previdência do servidor, qual seja, de que a aposentação do servidor corresponde a direito relacionado ao exercício do múnus público e que, portanto, observa regras diferenciadas em relação aos trabalhadores da iniciativa privada.

Segundo Marcos Orione Gonçalves Correia (2004, p. 14-15), o tratamento originariamente conferido pela Constituição à previdência do servidor estava em consonância com os "interesses da sociedade à prestação de um serviço público que garantisse maior efetividade social", asseverando, ainda, que:

> Portanto, trata-se de regime estabelecido para a própria preservação do Estado Democrático de Direito. Logo, a previdência social diferenciada dos servidores públicos interessa não apenas ao próprio servidor, mas também à sociedade. Aliás, partindo-se desta lógica, não é de se estranhar que em diversas partes do mundo haja um regime diferenciado para os servidores públicos.

Frisa-se que mais condizente com a construção de um Estado de bem-estar social seria tratar a previdência de forma contrária a que tem sido tratada ao longo das sucessivas reformas, ou seja, fazer com que a previdência dos

[4] As aludidas propostas de alteração relacionadas à PEC nº 287/2016 estão embasadas no texto substitutivo, consistente na nova versão da reforma apresentada pelo relator, Arthur Oliveira Maia, em novembro/2017, conforme foi divulgado pela Câmara dos Deputados. Para conferir: Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/549603-RELATOR-APRESENTA-NOVA-VERSAO-DA-REFORMA-DA-PREVIDENCIA-PARA-FACILITAR-APROVACAO.html>. Acesso em: 29.maio.2018.

trabalhadores do setor privado mais se aproxime da lógica idealizada pela Constituição para os servidores públicos do que o oposto, como se tem realizado. E isso, sobretudo, no que se refere ao custeio da previdência do servidor pelo orçamento fiscal (BATISTA, 2017b).

Todas essas medidas contidas na aludida proposta de emenda constitucional, somadas às demais reformas, resultam no aprofundamento do quadro de precariedade da proteção social da população brasileira e, sobretudo, no crescimento da acumulação do produto arrecadado para a seguridade social, num contexto de alargamento da DRU até 2023, bem como de congelamento dos gastos públicos até 2036, atingindo severamente o desenvolvimento social do país, com a instituição do denominado "Novo Regime Fiscal", criado pela EC nº 95/2016[5]. Com isso, o Estado enxuga direitos sociais e poupa os recursos a estes destinados para arcar com o endividamento público crescente, tornando o financiamento previdenciário como "sócio" da dívida pública (BATISTA, 2017a).

CONCLUSÃO

O anseio da Constituição de 1988 de buscar a concretização do Estado de bem-estar social nunca foi verdadeiramente instituído, especialmente em razão das tendências neoliberais expressadas no âmbito da previdência pelas sucessivas reformas perpetradas.

A universalidade e especialmente a solidariedade que foram idealizadas para o sistema de seguridade social passaram a ser interpretadas apenas sob a ótica da arrecadação ao longo das sucessivas reformas. De certo que, para se sustentar um sistema como esse, na tentativa de ampliar a proteção social, necessário se faz emplacar em alguma medida a lógica de tributação, no entanto, o sistema que se propõe a ser integral não pode ser orientado por essa lógica, nem se sustentar na imperatividade das contribuições pelos beneficiários, mas ter como balizas o caráter social que precisa concretizar.

Com o passar dos anos e com a própria vivência do novo modelo constitucional a partir de 1988, se evidenciou o quão rentável poderia ser para as contas do Estado a arrecadação de recursos diretamente do produto do trabalho, ainda mais com a possibilidade de desvinculação criada. Inclusive, a cada reforma surgida, a previdência do servidor passou a se aproximar mais da lógica da previdência integrante da seguridade social, uma paridade iniciada, não por acaso, pela ótica do financiamento.

[5] A EC nº 95/2016 alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, que vigorará por vinte exercícios financeiros. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 24 maio 2018.

Além disso, a sistemática de sucateamento da previdência dos trabalhadores privados e dos servidores públicos cria um cenário para que os beneficiários recorram às iniciativas privadas de previdência, em consonância com as nuances neoliberais de valorização do setor privado e depreciação do público.

Assim, a previdência acaba sendo um dos principais alvos das alterações econômicas do país, sendo moldada em conformidade com os interesses estatais, sobretudo, econômicos. Assim, o Estado insere a previdência no campo da política econômica e a afasta da política social, e é nesse sentido que a previdência do servidor caminha para se igualar a do trabalhador da iniciativa privada.

Os importantes pressupostos de universalidade e solidariedade presentes na seguridade social têm tratamento voltado para a perspectiva econômica, quando na verdade deveria estar mais fortemente relacionada à extensão da proteção social a todas as pessoas e ao caráter coletivo do sistema, em que todos possam ser abarcados pela proteção social.

Em que pese ainda não haver uma identidade completa entre o regime que vigora para o trabalhador do setor privado e o que se aplica ao setor público, a escolha constitucional em inaugurar um sistema de seguridade social que rompesse com qualquer formato antes existente no país, que se mostrou rentável economicamente, imperou ao longo dos anos sua lógica imperfeita em relação à previdência do servidor, tanto é que está em vias de se unificarem os regimes.

E esse cenário, especialmente decorrente das sucessivas reformas previdenciárias, acarreta o retrocesso em termos de direitos sociais, resultando, sobremaneira, na piora das condições de vida dos trabalhadores e trabalhadoras, resultante esta que não seria outra considerando um Estado que se propõe administrar os interesses do setor privado a qualquer custo, tendo como moeda de troca a previdência social.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Sandra Cristina Filgueiras De. **Histórico de reformas mudanças realizadas na previdência social**. Relatório Especial, Consultoria Legislativa. Câmara dos Deputados, 2003.

AMARO, Meiriane Nunes; MENEGUIN, Fernando B. A evolução da previdência social após a Constituição de 1988. In: DANTAS, Bruno; CRUXÊN, Eliane; SANTOS, Fernando; LAGO, Gustavo Ponce de Leon. (Org.). **Constituição de 1988:** O Brasil 20 Anos Depois. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, v. V (Os cidadãos na Carta Cidadã). Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-

-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada>. Acesso em: 16.maio.2018.

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. **Previdência**: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da Previdência Social brasileira. Brasília: DIEESE/ANFIP, 2017.

BATISTA, Flávio Roberto. A organização constitucional da seguridade social e sua reforma: possibilidades de leitura sistemática. In: RIBEIRO, Rodrigo Araújo et. al. (Orgs.). **A seguridade social em questão**: da normatividade à jurisprudência. Belo Horizonte: D'plácido, 2016, pp. 15-30.

_____. Flávio Roberto. Crítica à PEC nº 287 e caminhos para a reforma da previdência: uma mudança de perspectiva. In: RAMOS, Gustavo Teixeira et. al. (Coords.). **O golpe de 2016 e a reforma da previdência**: narrativas de resistência. Bauru: Canal 6, 2017a, pp. 123-132.

_____. A reforma previdenciária e direitos fundamentais. In. MARANHÃO, Ney; TUPINAMBÁ, Pedro Tourinho (Coords.). **O mundo do trabalho no contexto das reformas**: análise crítica - homenagem aos 40 anos da AMNTRA 8. São Paulo: Ltr, 2017b, pp. 46-52.

_____. Os limites do bem-estar no Brasil. In: KASHIURA JR., Celso Naoto; AKAMINE JR., Oswaldo; MELO, Tarso Menezes de (Orgs.). **Para a crítica do direito**. São Paulo: Outras Expressões/Dobra editorial, 2015, pp. 613-639.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social na América Latina após o dilúvio neoliberal**. Observatório da Cidadania do Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, p.91-98, 2007. Disponível em: <http://www.ibase.br/userimages/seguridade1.pdf>. Acesso em: 11.maio.2018.

_____. Condição (não) salarial, Seguridade Social e exclusão. **Revista Ser Social**, São Paulo, n. 3, 1998, pp. 83-118.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. **Orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais**. Curitiba: Juruá, 2009.

COHN, Amélia. A reforma da previdência social: virando a página da história. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, nº 4, pp. 54-59. São Paulo: Fundação Seade, 1995.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. A reforma da previdência social e os servidores públicos que ingressaram no serviço público em data anterior à da publicação da emenda constitucional n. 41/03. **Revista LTr**, São Paulo, n. 279, fev. 2004, pp. 121-130.

_____. **Dilma e a vaca profanada**. Blog da Boitempo, 2015. Disponível em <https://blogdaboitempo.com.br/2015/01/28/dilma-e-a-vaca-profanada/#prettyPhoto>. Acesso em: 15.maio.2018.

_____. **Extinção do fator previdenciário é uma medida necessária**. Folha de São Paulo, 2011. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2502201103.htm>. Acesso em: 25.maio.2018.

_____; CORREIA, Érika Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. A reforma da Previdência Social e os servidores que ingressaram no serviço público em data anterior à da publicação da Emenda Constitucional nº. 41/03. **Revista de Previdência Social - LTr** (versão digital). São Paulo, nº 279, fev. 2004, pp. 11-17.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. **Previdência dos servidores públicos**. São Paulo: JHMIZUNO, 2013.

POCHMANN, Márcio. Segurança social no capitalismo periférico: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista Nueva Sociedad**, especial em português, out. 2007, pp. 76-97. Disponível em <http://nuso.org/articulo/seguranca-social-no-capitalismo-periferico-algumas-consideracoes-sobre-o-caso-brasileiro/>. Acesso em: 17.maio.2018.

SERAU JR, Marco Aurélio. **Seguridade social como direito fundamental material**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2011.

SILVA, Júlia Lenzi. **Processo judicial previdenciário e política pública de previdência social**. Curitiba: Juruá, 2015.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A **americanização da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 2 ed. Rio de Janeiro: Revam, UCAM, IUPERJ, 2000.

ZANIRATO, Silvia Helena. **O descanso do guerreiro** – um estudo sobre a instituição da previdência social no Brasil. Maringá: Eduem, 2003.

REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

REGIMES CONTRIBUTIVOS E NÃO-CONTRIBUTIVOS: ENTRE A GESTÃO, A MORAL E A POLÍTICA

Flávio Roberto Batista[1]

INTRODUÇÃO

O objetivo deste texto é politizar o debate acerca das diversas formas de organização financeira dos regimes de previdência, com o escopo de desfazer um dos mitos mais populares na dogmática jurídica previdenciária a respeito de seu orçamento: o de que haveria questões "técnicas" e de "gestão", ou, por outro lado, questões "morais", a sugerir determinadas modalidades de organização.

A "política" subjacente ao verbo "politizar", utilizado no recorte do objeto deste estudo, deve ser entendida, nesse contexto, em seu sentido mais amplo, ligado às decisões a serem tomadas pela via do debate público, e não no sentido mais estreito de política partidária. A advertência, para além de essencial nesses tempos sombrios em que viceja uma polarização mesquinha na política partidária, serve para demarcar o tipo de investigação pretendida: trata-se de ultrapassar o horizonte de uma espécie de tecnocracia que se apropriou do debate público[2], com o objetivo de esclarecer os termos e os limites em que há escolhas de sociedade a serem feitas, que transbordam as meras questões técnicas ou morais. É claro que há tendências partidárias que advogam a tomada de decisões meramente técnicas ou morais em matérias de políticas públicas, mas o texto pretende revelar que a oposição a tais tendências não implica necessariamente a tomada de posição partidária contrária, mas é mais eficaz e profícua se dedicada a transpor o debate a nível diverso. A finalidade do estudo, portanto, é demonstrar a insuficiência da técnica e da moral para lidar com tais questões.

O caminho planejado para atingir tais objetivos passa por reler as questões atinentes aos regimes de financiamento de sistemas de previdência.

---

[1] Professor Doutor do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Autor da obra *Crítica da tecnologia dos direitos sociais*. E-mail para contato: flavio@usp.br.

[2] O fenômeno não é recente e já podia ser observado desde que os técnicos do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários – IAPI já exerciam uma certa forma de tecnocracia previdenciária a partir da década de 1930, mas particularmente no contexto da unificação previdenciária na década de 1960, como será tratado adiante.

A escassa bibliografia nacional contemporânea sobre o tema, que será melhor abordada adiante, imporá o recurso a soluções que, de certa forma, determinarão, por si sós, o procedimento de pesquisa. A abordagem histórica do problema será necessária em razão do uso de estudos já bastante antigos, datando da época em que as entidades de previdência social possuíam vínculos mais lassos com o Estado e podiam, portanto, acumular patrimônio de forma semelhante a uma pessoa jurídica de direito privado. No segundo e terceiro quartos do século XX é possível encontrar estudos nacionais muito mais profundos e interessantes sobre gestão financeira dos regimes de previdência do que na literatura contemporânea, em que usualmente se limitam a reproduzir platitudes e redundâncias, num contexto que a previdência social, ainda que pertencente à administração indireta, encontra-se completa e definitivamente incorporada ao Estado, de modo que sua gestão foi absorvida pelos pressupostos da gestão orçamentária.

Diante dessas constatações e da bibliografia disponível, foi planejado um caminho que passa por debater sucintamente dois momentos da história da previdência social no Brasil e traçar paralelos entre estes momentos e o momento atualmente vivido: a transição do modelo dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs para o modelo unificado centrado no Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, ocorrida na década de 1960; e a discussão sobre a revisão constitucional ocorrida em 1993, que redundou numa reconfiguração técnica do financiamento da seguridade social e na inserção da contributividade na previdência social dos servidores públicos.

Depois disso, o texto empreenderá um debate com um texto relativamente recente, que trata da aplicação dos diversos modelos de financiamento em experiências comparadas, no Brasil e na União Europeia. Embora não sejam enfocadas neste texto as diferenças de financiamento entre os regimes selecionados e os aspectos históricos que os amparam[3], espera-se que o debate com ele demonstre que as opções políticas e as vicissitudes históricas desempenham papel muito mais relevante nas escolhas de modelos de financiamento do que decisões técnicas ou morais, ou, pior, que muitas vezes as decisões técnicas ou morais atraem consequências nefandas para a organização dos regimes de previdência.

O objetivo final, nesse contexto, é demonstrar em conclusão que não é possível a adoção de modelos prontos baseados em questões de gestão.

[3] Parte dessa questão será abordada no capítulo seguinte, da lavra do mesmo autor, para o qual este serve, de certo modo, como preparação.

A TRANSIÇÃO DOS IAPS AO INPS E AS QUESTÕES DE FINANCIAMENTO NELA ENVOLVIDAS

A previdência social no Brasil surge na década de 1920 organizada em torno das Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAPs, a partir da pioneira criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões dos ferroviários, com base na decisiva atuação do deputado paulista Eloy Chaves (ZANIRATO, 2003: 127-139). Nos dez anos seguintes, o sistema passa a ser replicado, de modo que *"até 1933 foram criadas 183 CAPs, abrangendo os trabalhadores das empresas portuárias, dos serviços públicos de água, luz e telefone e o setor de mineração"* (ZANIRATO, 2003: 149).

O sistema, porém, teve pouca duração. Já a partir de 1933 começa sua substituição pelos IAPs. *"Os IAPs diferenciavam-se das CAPs fundamentalmente na organização funcional, pois estas eram organizadas por empresas, ao passo que os IAPs eram organizados por categorias"* (ZANIRATO, 2003: 150). A despeito disso, a criação dos IAPs *"foi um processo cuidadosamente planejado, que levou em conta a experiência das CAPs, de modo a evitar possíveis erros"*, *"todos mantendo os mesmos princípios de ação da lei apresentada por Eloy Chaves"* (ZANIRATO, 2003: 150).

O sistema dos IAPs perdurou por três décadas, vindo a ser extinto apenas quando os IAPs foram unificados no INPS, por força do Decreto-lei nº 72/66. Antes disso, porém, o sistema passou por uma unificação normativa, tendo em vista que, até a edição da Lei nº 3.807/60, chamada de Lei Orgânica da Previdência Social, cada IAP captava recursos e distribuía benefícios de acordo com suas próprias regras.

No intervalo entre a edição da LOPS e a do Decreto Lei nº 72/66, Celso Barroso Leite publica, em coautoria com Luiz Antonio Paranhos Velloso, um estudo sobre *Previdência Social* de central relevância para pensar algumas das questões ligadas ao financiamento dos regimes de previdência, especialmente nesse momento de transição de modelos por que passava o país em 1963. Celso Barroso Leite era então Procurador do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários – IAPI e assistente de seu Diretor, Luiz Antonio Paranhos Velloso.

O estudo de Celso Barroso Leite e Luiz Paranhos Velloso pode ser considerado um pioneiro em termos de teoria do direito previdenciário no Brasil. Eles próprios tinham consciência de tal fato:

> É claro que existe bom número de livros e relativa abundância de artigos, estes últimos estampados principalmente em publicações técnicas. Mas poucos dos livros são suficientemente atuais, e alguns

> foram ultrapassados, salvo em sua parte histórica, pela recente legislação básica. É certo que já tem vindo a lume obras de comentários à Lei Orgânica da Previdência Social. A nosso ver, porém, o que carece de tornar-se conhecido não é tanto o direito positivo quanto a doutrina previdenciária. O essencial é mostrar a natureza da previdência social, sua condição de parte do todo que a economia e a sociedade constituem, os postulados que devem norteá-la, os princípios que tem que obedecer, as limitações a que não pode fugir (LEITE e VELLOSO, 1963: 17-18).

Infelizmente, a situação atual não é muito diferente da enfrentada por Leite e Velloso na década de 60. Os comentários às leis não são tão fartos como outrora, mas foram substituídos pelas obras voltadas a estudos para concursos públicos, em geral compostas de repetições acríticas e pouco técnicas dos textos normativos.

De outro lado, após um imenso crescimento da advocacia previdenciária em torno de teses jurídicas de revisões de benefícios previdenciários ao longo das décadas de 1990 e 2000, na esteira de muitos anos de políticas deficientes de recomposição do poder de compra das prestações e de soluções de má técnica legislativa, houve uma racionalização da atuação governamental em matéria previdenciária, deixando órfãos inúmeros profissionais que se enveredaram por este ramo. Isso gerou também uma grande quantidade de estudos pretensamente teóricos que se debruçam a criar interpretações alternativas, por vezes esdrúxulas[4], da legislação previdenciária, de modo a não deixar morrer esse campo profissional aberto nas décadas anteriores.

Leite e Velloso, a julgar pelo teor e qualidade de seu estudo, certamente rejeitariam também essas duas novas vertentes da literatura jurídica previdenciária contemporânea. E se colocariam ao lado daqueles que buscam reabilitar estudos de lastro teórico, como se pretende neste artigo.

A leitura da obra de Leite e Velloso revela o anacronismo da discussão que se trava atualmente sobre o financiamento da previdência social. Já em 1963, cinquenta e cinco anos antes da publicação deste texto, com base em estudos do atuário-chefe do IAPI, João Lyra Madeira, e do autor italiano Angelo Corsi, os autores defendiam a obsolescência da separação estanque entre repartição e capitalização, atentos à questão da corrosão pela inflação das reservas efetuadas pelos regimes públicos ou autárquicos de previdência e à necessidade muito maior de

[4] O mais significativo exemplo desse movimento é a ação judicial que questiona a constitucionalidade do décimo terceiro salário face à laicidade do Estado, em razão de sua inspiração natalina e, portanto, cristã. Felizmente, esse tipo de aventura, fruto dos abusos criativos de pessoas que apenas pretendem explorar os beneficiários da Previdência Social que deveriam atender, não vem tendo sucesso.

um plano de equilíbrio financeiro do que propriamente uma definição rígida de uma organização em forma de repartição ou de capitalização:

> Mas trata-se de problema a bem dizer ultrapassado, pois, tanto em nosso país como em vários outros de sistemas previdenciários análogos, fatores negativos, com a inflação à frente, estão acarretando o progressivo desaparecimento de vultosas reservas e até a gradual substituição do regime de capitalização pelo de repartição (LEITE e VELLOSO, 1963: 70).

Sua percepção está lastreada em um posicionamento a respeito das contas previdenciárias que deixa evidente a pouca profundidade dos debates contemporâneos sobre o assim chamado déficit da previdência. Com efeito, a discussão acerca dos números que lastreiam esse debate no mais das vezes ignora completamente o fato de que o sistema de seguro social, desde que gestado no final do século XIX, no modelo alemão bismarckiano, e principalmente depois de sua incorporação pelos diversos regimes de seguridade social por todo o Ocidente, conta necessariamente com uma participação do Estado no custeio – razão determinante a diferenciar tais sistemas de seguro social de um mero seguro privado de natureza obrigatória, o que, frise-se, também existe na prática, como, no Brasil, é o caso do Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre – DPVAT.

Com essa percepção, ainda que se entenda, como entendem Barroso Leite e Velloso, que a previdência deve ser financiada com recursos próprios e independentes do orçamento fiscal, a mudança de perspectiva é bastante nítida:

> O plano de prestações, ou seja, aquilo que a previdência social proporciona, deve guardar rigorosa relação com os recursos advindos das fontes de custeio, isto é, com o que a previdência social recebe. Note-se que não estamos referindo a correspondência entre prestações e contribuições, e sim entre prestações e recursos (LEITE e VELLOSO, 1963: 67-68).

Nesse sentido, Barroso Leite e Velloso prosseguem o raciocínio sustentando que o limite de gastos de um sistema previdenciário não se encontra em qualquer montante arrecadado, mas na própria viabilidade de sustentação do sistema de previdência perante a economia:

> Quanto tal limite deixa de ser observado, uma destas alternativas é inelutável: ou os recursos previstos não são arrecadados em sua totalidade, e a receita real se reduz às possibilidades econômicas do

> país, acarretando uma correspondente redução no cumprimento do plano de prestações, ou o sistema previdenciário sai tão caro que a estrutura econômica não consegue resistir, e aquele ou esta se desmantela (LEITE e VELLOSO, 1963: 68).

Não haveria, de acordo com essa concepção, qualquer pertinência em se aludir a um déficit previdenciário levando-se em consideração exclusivamente as contribuições de trabalhadores e de seus respectivos tomadores de serviços sobre a remuneração de mão-de-obra. Para que o sistema funcionasse de acordo com as previsões efetuadas ao longo da década de 1930, e, mais ainda, numa perspectiva de capitalização – única a comportar a lógica de um possível déficit – seria necessária a observância estrita de todos os seus ingressos financeiros, de modo a evitar-se que a restrição de ingressos afetasse a saúde financeira do sistema. Nesse passo, antevendo a inevitável solução de unificação de todos os IAPs no INPS, que três anos depois da publicação de seu estudo consolidaria a definitiva migração de um regime de capitalização para um regime de repartição, Barroso Leite e Velloso têm bastante clareza sobre o principal motivo a acarretar a drástica mudança:

> Teoricamente, a previdência social brasileira deveria obedecer, quanto ao custeio, ao regime de capitalização, que consiste, segundo ficou visto, na acumulação de uma parcela das contribuições e na aplicação das reservas assim formadas, cuja renda passa a constituir fonte adicional de receita. Desde o início, todavia, esse acúmulo e investimento se viram prejudicados pela insuficiência quase total do recolhimento da cota da União, o que desfalca praticamente de um terço a receita das instituições previdenciárias. (...). Principalmente por esses motivos, pouco durou entre nós o regime de capitalização de reservas da previdência social. Há muito se vem processando sua gradual substituição pelo regime de repartição, que consiste, basicamente, na cobrança de uma contribuição suficiente apenas para o pagamento das prestações e demais despesas (LEITE e VELLOSO, 1963: 155-156).

Sua profecia se cumpriria, como visto, três anos depois, com a unificação dos IAPs no INPS e uma espécie de "confisco" que o acompanhou, nos termos do artigo 32 do Decreto-lei nº 72/66: *"A partir da vigência deste Decreto-Lei, fica extinta a personalidade jurídica dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e do Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência (SAMDU), passando os respectivos bens, direitos e obrigações a integrar o patrimônio do INPS"*. Não é demais lembrar que este é o ponto em que a história da previdência dos servidores públicos e a dos demais trabalhadores passam a trilhar caminhos decididamente

divergentes, uma vez que o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE, criado em 1938, foi mantido paralelamente ao INPS, vindo a ser extinto apenas em 1977, no contexto da criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, precursor da atual concepção constitucional de seguridade social, por meio da Lei nº 6.439/77.

Um outro problema, apontado também por Barroso Leite e Velloso como motivador da migração da capitalização à repartição, é a grande dificuldade envolvida nas aplicações de reservas financeiras efetuadas pelos antigos IAPs. Com efeito, mesmo num cenário econômico muito mais simplório que o atual e antes do amplo predomínio do capital financeiro, havia questões outras que não a rentabilidade a determinar a aplicação dos recursos. A questão foi exemplarmente sumariada por Armando de Oliveira Assis, outro servidor do IAPI a lançar um *Compêndio de seguro social* no mesmo ano de 1963:

> Todavia, no seguro social, surge uma circunstância que também deve ser levada em conta: é que essa aplicação deve, de certo modo, objetivar igualmente a consecução de empreendimentos que visem ao bem-estar das pessoas abrangidas, dentre os quais sobressai o da habitação. É por isso que a previdência social inscreve entre as modalidades de aplicação de reservas os empréstimos a segurados para aquisição ou construção da casa própria, assim como a edificação de conjuntos residenciais destinados a aluguel a preço módico. Estas aplicações, todavia, não são as mais produtivas. Elas representam, na verdade, para a previdência social, uma *quota de sacrifício* (ASSIS, 1963: 122-123).

Essa recuperação histórica deixa claras duas questões. De um lado, que já desde o nascimento dos regimes previdenciários em solo brasileiro, as assim chamadas decisões de gestão ficavam inviabilizadas, ora por decisões políticas que eram tomadas contrariamente ao que seria o esperado do ponto de vista administrativo, como o investimento maciço dos IAPs em financiamento de habitação, ainda que pouco recomendável do ponto de vista da rentabilidade, ora por descumprimentos flagrantes da legislação, materializados em débitos perante os IAPs, principalmente por parte da União, mas em certos casos também por parte das empresas tomadoras de serviços.

Uma segunda questão que se evidencia é a ausência de sentido em tratar de qualquer questão relacionada ao regime de financiamento da previdência social no Brasil sem levar em consideração o aspecto histórico, em especial duas circunstâncias: o fato de que a incalculável dívida da União Federal com IAPs, que jamais foi saldada, foi o fator decisivo a determinar a passagem do regime de capitalização ao regime de repartição, e o fato de que o que restava de patrimônio

aos IAPs em 1966, a despeito de todas as dificuldades de gestão impostas por sua missão social e sua tumultuada relação com o Poder Público Federal, foi na prática confiscado com a criação do INPS. Não se pode sequer começar a tratar de equilíbrio financeiro e atuarial fazendo vistas grossas ao desaparecimento dessas vultosas quantias que impuseram a adoção de uma solidariedade transgeracional que poderia não ter sido necessária a depender do sucesso da gestão das reservas dos IAPs.

OS DEBATES SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1993

Após a edição do Decreto-lei nº 72/66, o sistema previdenciário brasileiro viveu uma relativa calmaria de duas décadas. Com efeito, embora não se possa ignorar a constante necessidade de ajustes de índices de correção monetária e fórmulas de cálculos motivadas pela extrema instabilidade monetária do país[5], a consolidação da transição ao regime de repartição manteve praticamente inalterados o nível de cobertura e o debate sobre o financiamento do sistema. Assim, manteve-se um sistema de seguro social organizado sob a forma de um regime de repartição com uma estabilidade relativa no plano de benefícios previsto.

Essa tranquilidade relativa foi desfeita após a redemocratização do país, pela edição da Constituição em 1988. Nesse momento, o regime geral de previdência social, administrado pelo INPS, é incorporado pelo sistema de segurança social, constitucionalizando-se o mecanismo do SINPAS.

> Mas, é fato que o Seguro Social não cedeu lugar à Seguridade Social, nem foi substituído por esse novo e amplo sistema. Pode-se dizer que o Seguro Social foi absorvido pela Seguridade Social. Tal absorção se deu, é certo, por motivos econômicos e financeiros (MOREAU, 2005: 45).

Também é consolidada constitucionalmente a separação definitiva dos regimes próprios de previdência social, tratados junto às normas sobre administração pública e, portanto, fora do sistema de seguridade social[6].

As novas questões trazidas pela relação entre um sistema previdenciário fortemente ancorado no princípio securitário e a disposição universalizante inerente à seguridade social marcaram o debate sobre a questão a partir da Consti-

[5] O processo mencionado tem seu início, no que tange às repercussões na previdência social, com a edição da Lei nº 6.423/77, que instituiu a indexação da correção monetária aplicável pelo INPS à variação nominal da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional – ORTN.

[6] Para mais detalhes a respeito, referir-se ao capítulo seguinte deste mesmo tomo.

tuição de 1988, especialmente por oportunidade das discussões para sua revisão, ocorrida em 1993. O Ministério da Previdência Social, em convênio com a Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, organizou debates nesse contexto que foram registrados em uma publicação que permite, vinte e cinco anos depois, retomá-los e aferir a mudança de tom em relação às publicações três décadas mais antigas.

Uma primeira percepção interessante é que as mudanças flagradas em ato por Barroso Leite e Velloso e por Assis passam a ser tratadas *post festum*, como fato consumado, e muitas das nuanças históricas acabam se perdendo em detrimento de colocações teóricas de índole abstrata:

> Iniciou-se a proteção social por um sistema baseado em contribuições. Porém, na medida em que os benefícios se estenderam não só aos contribuintes mas aos cidadãos em geral, chegou-se novamente a uma concepção mista de benefícios e, também, a uma concepção mista em termos de financiamento em que as contribuições, *stricto sensu*, passaram a conviver com uma alocação da receita geral dos Estados para promover a redistribuição (DAIN, 1994: 105).

Vê-se claramente como as acidentadas vicissitudes históricas do caso brasileiro vão sendo apagadas à medida em que as transformações do sistema são incorporadas a um movimento universal praticamente "natural", de "evolução" entre duas variantes de sistemas que foram adotadas em relação ao que seria considerado mais "racional" ou mais "eficiente". Os modelos de racionalidade e eficiência são, inclusive, organizados de acordo com certos princípios regentes, que remontam às próprias bases do direito, a igualdade e a equidade:

> No sistema internacional houve uma convergência para uma duplicidade de concepções do sistema, ou seja, uma combinação do princípio da igualdade e do da equidade. Desse modo, isso resultou numa convergência da dimensão do financiamento contributivo *stricto sensu*, e da dimensão do financiamento tributário, para fazer frente à intenção de proteção social mais universal. (...). Se voltarmos aos sistemas internacionais, observaremos que eles têm duas matrizes de proteção. Uma baseada no modelo de equidade, onde a cada um cabe segundo a sua contribuição, e a outra, no modelo de igualdade, a cada um segundo sua necessidade (DAIN, 1994:102-103).

A partir dessa percepção, depois de dado como fato consumado que o sistema deve "evoluir naturalmente" de um regime de capitalização para um regime de repartição, a discussão fica centrada na coexistência entre os dois modelos

de organização do sistema de repartição: o modelo contributivo, de índole securitária, focado na ideia de equilíbrio atuarial – e chamado por Dain de sistema baseado na equidade – e o modelo distributivo, de índole universalizante. Entre eles, desenrola-se um conflito distributivo envolvendo aqueles que contribuem com o sistema e aqueles que necessitam dele fruir, colocado por Dain como um conflito entre contribuintes e cidadãos:

> O que se conclui é que existe um conflito distributivo na raiz do sistema, com o qual, até para a sobrevivência do sistema, é necessário conviver. Algum ponto de equilíbrio tem que ser estabelecido: onde se vai cortar entre previdência básica e complementar? Trata-se de um problema que pode até se resolver com cálculos, mas é de difícil solução, politicamente falando (DAIN, 1994: 107-108).

É muito curioso que, embora já se tenha perdido de vista algumas questões relevantes sobre o desaparecimento de recursos na transição da capitalização à repartição, ainda se tem a clareza de que há um problema político por trás de uma questão aparentemente apenas técnica, e esse entendimento aparece expresso literalmente no excerto. Entretanto, a solução para esse impasse é definida em termos que na visão da autora, não pode assimilar os termos do debate europeu, no qual *"homogeneidade* a priori *entre os cidadãos"*, verificada socialmente, *"garante a aplicação do princípio da igualdade"* (DAIN, 1994: 103), isto é, a organização previdenciária redistributiva com foco no cidadão e não no contribuinte, para permanecer utilizando a própria terminologia da autora. A partir daí, define-se que a solução do problema no Brasil seria mais complexa do que no contexto europeu, sob pena de acirrar o assim chamado conflito distributivo ao invés de dissolvê-lo:

> Qualquer solução apressada desse conflito tende a esgarçar a solidariedade social, e a transformar o sistema em um plano de gastos sociais, sem uma característica previdenciária de que ele dispõe hoje a ideia do direito social. O direito social no Brasil é uma coisa muito vaga. Começar com o direito do contribuinte, tendendo ao direito do cidadão, é mais viável (DAIN, 1994: 109).

A despeito desse temor, Dain sabe que a organização previdenciária segundo o critério de igualdade, isto é, segundo sua terminologia, a organização distributiva baseada em tributação, é essencial em algum nível, devendo, a seu ver, ser mesclada com a organização baseada na equidade, na esteira do preconizado pela OIT. A autora vai além, entretanto, ao recomendar algum nível de mescla parcial também subordinada à lógica da capitalização:

> A recomendação da OIT e a experiência internacional indicam que pensões e aposentadorias devem ser financiadas com contribuições, e gastos redistributivos com tributos. Mas isso não significa que não haja a possibilidade de prover uma fonte extracontribuição *stricto sensu*, para fazer um regime de capitalização parcial do financiamento previdenciário, de modo a fazer frente às oscilações do ciclo econômico. (DAIN, 1993: 110)

Portanto, de maneira um tanto quanto frustrante, apesar de deixar entrever o conteúdo político do conflito distributivo inerente à organização da previdência social, Dain retorna à assepsia da técnica ao final de suas considerações. Seu maior mérito a ser reconhecido é que sua defesa da técnica consegue tangenciar por diversos momentos o debate distributivo sem diluir-se em preocupações de índole moralizante, o que já não era comum à época de suas ponderações, em 1993, como se pode notar pela leitura de um de seus interlocutores na mesma publicação, em uma crueza que soa quase inocente:

> Talvez, o mais racional seja a ausência de contribuição. Mas, torna-se necessário manter a contribuição do trabalhador, ainda que o princípio da capacidade econômica do contribuinte seja arranhado. Isso porque, se a contribuição do trabalhador é eliminada, representaria também a perda da consciência com relação ao pagamento de impostos, e uma ruptura do contrato celebrado entre a sociedade e o Estado, que diz que o trabalhador tem direito a uma renda substitutiva, quando cessa a sua capacidade de trabalho. (ALVES, 1993: 205)

Trata-se da mais rasteira deterioração dos termos do debate: pouco importa a decisão política a ser tomada sobre o conflito distributivo, pouco importa até mesmo a avaliação técnica sobre a conveniência das soluções em disputa. A vinculação da proteção social à prévia contribuição torna-se, nessa elaboração, uma imposição moral sem a qual seria rompida a consciência contratual. E é nesse ponto que, infelizmente, o debate se reproduz até os dias atuais, como se verá na seção seguinte.

O DEBATE CONTEMPORÂNEO E SUAS LIMITAÇÕES

Pouco avanço houve, até os dias de hoje, nos termos do debate que se fazia em 1993. Seria possível sustentar até mesmo que houve um retrocesso, o que parece ser possível atribuir à consolidação e completa ausência de questionamento acerca da adoção do regime de repartição como forma de organização financeira da previdência social. Com efeito, faz muito mais sentido discutir a

fundo os problemas da organização do financiamento previdenciário num momento em que o sistema está em plena transição de um modelo de capitalização para um modelo de repartição, ou num momento de reorganização constitucional em que se discutem os rumos gerais do sistema, do que num cenário em que se opta por manter na Constituição, da qual já são passados trinta anos, o sistema que já vinha se consolidando nos trinta anos anteriores. São, portanto, sessenta anos de um debate que foi se petrificando aos poucos, até o ponto em que restam apenas referências pontuais e lacônicas à existência de duas modalidades diversas de organização financeira, que se destinam a ocupar não mais de dois ou três parágrafos nas extensas obras dogmáticas sobre direito previdenciário, quando ocupam[7].

Uma exceção parece ser a relativamente recente obra de Pierre Moreau (2005) que, a pretexto de comparar o Brasil e a União Europeia em termos do financiamento da seguridade social, debruça-se mais minuciosamente sobre os temas ligados à organização financeira dos regimes de previdência, permitindo um diálogo mais extenso com o tratamento contemporâneo do problema. Foi, por essa razão, escolhido como interlocutor da terceira e derradeira seção deste artigo.

Moreau justifica o foco no financiamento que dá a seu tratamento do tema da seguridade social:

> O financiamento sempre foi a questão primeira da Seguridade Social. Aliás, pode-se dizer que assim já o era no tempo da Assistência e do Seguro Social. Nenhum benefício pode ser implantado sem que seja, de alguma forma, custeado. (...). Não parece haver dúvida de que a Seguridade Social já nasce deficitária, haja vista que o seu mentor já reconheceu, de plano, que o seu financiamento era, na verdade, um problema. Aliás, como problema vem sendo tratado o tema desde então por todos os técnicos no assunto. (MOREAU, 2005: 25-26)

Chamam atenção, neste excerto, o recurso criticado neste artigo e sempre presente nos textos sobre direito previdenciário aos "técnicos no assunto", e, de outro lado, o fato de que, embora Moreau externe a percepção de que a dinâmica de financiamento é central para a constituição de um regime previdenciário, ele retorna logo depois ao lugar comum de que *"a proteção social coletiva era praticada por meio de dois procedimentos: a mutualidade e o seguro"* (2005: 33), complementando depois que é *"com o movimento do seguro social é que*

[7] Exemplificativamente, uma das obras de direito previdenciário mais vendidas do mercado editorial, com dezenas de reedições (MARTINS, 2011), não registra qualquer informação a respeito da diversidade dos regimes.

verdadeiramente se inicia a questão do financiamento, bem como a utilização dessa palavra e do seu significado 'prover o capital necessário para custear determinado fim'" (2005: 38).

A partir daí Moreau passa a buscar a compreensão das transformações passadas no sistema previdenciário no contexto da modificação de sua conformação de seguro para seguridade social, pela ótica do financiamento. O financiamento, entretanto, não pode ser compreendido por si só, desconectado da diferença de abrangência de cobertura implicada na transformação do regime. Ao contrário, Moreau identifica que o fato de que a população coberta deixa de ser restrita aos segurados – e, portanto, contribuintes – do sistema é determinante para as novas possibilidades de financiamento abertas ao sistema de seguridade social. Essa lógica multiplica as possibilidades de organização do financiamento, já que, com a desnecessidade de que apenas os próprios segurados cobertos financiem sua própria proteção, abrem-se alternativas em termos de captação de recursos. Nesse sentido:

> Se qualquer membro da coletividade pode ser um eventual beneficiário da seguridade social, desde que se verifiquem as circunstâncias necessárias, qualquer que seja sua posição econômica, social ou jurídica, os meios necessários para o funcionamento do sistema deverão ser suportados por toda a coletividade. Se dentro do objeto da seguridade social se inclui a cobertura de diferentes riscos, desaparece a necessidade de assegurar o equilíbrio financeiro de cada risco isoladamente, sendo suficiente assegurar o equilíbrio entre os meios financeiros e a totalidade das prestações, bem como dos gastos relativos à gestão do sistema. (...). Uma vez adotada a ideia fundamental de que, sendo beneficiária da seguridade social a coletividade, ela mesma, em seu conjunto, deve suportar o custeio, o problema de determinar as formas e os meios de arrecadação dos meios financeiros correspondentes perdem importância. Em particular, a contraposição entre sistemas contributivos, que efetivamente correspondem grandes diferenças estruturais, relações jurídicas e efeitos econômicos quando se trata de sistemas de proteção restritos a grupos profissionais ou sociais, assim como riscos de natureza específica, tendem a desaparecer quando titulares e contribuintes são a mesma pessoa e a proteção é concedida diante de riscos comuns. As cotizações, os impostos ou as diversas combinações possíveis entre uns e outros permitem, igualmente, levar a cabo a correspondência entre os riscos e a participação coletiva no financiamento da seguridade social. (MOREAU, 2005: 40-41)

A citação foi, talvez, excessivamente extensa, mas pode ser justificada pelo fato de que sua percepção é bastante aguda. A ver deste autor, Moreau

poderia, logo na sequência desse raciocínio, ter prosseguido para a conclusão de que o espaço de variação comportado pelo financiamento da seguridade social deve ser preenchido por decisões de sociedade amparadas em amplo e profundo debate público. Ou seja, por uma decisão política, no sentido do que se vem tratando aqui. De forma frustrante, entretanto, o leitor, imediatamente depois dessa passagem, é devolvido à pior versão do debate sobre o financiamento da seguridade social: *"Dessa forma, a questão da escolha da forma de custeio do sistema atual da seguridade social não se esgota no campo das técnicas fiscais escolhidas por cada país. Essa escolha, além de buscar o melhor método para o equilíbrio financeiro, deve atender às exigências morais e às premissas econômicas"* (MOREAU, 2005: 42). E, mais adiante: *"Em Seguridade Social o critério moral assume uma importância predominante na determinação do método de financiamento, vez que a capacidade contributiva de cada integrante deve originar-se na justiça social"* (MOREAU, 2005: 57).

Com esse desvio de raciocínio, que traz de volta à colonização moral e técnica a uma decisão de sociedade essencialmente política, Moreau prossegue seu trabalho com uma exposição dos sistemas de financiamento europeus e brasileiro e conclui, ao final pela necessidade de adoção do relatório do Banco Mundial, para o que abandona todas as premissas que havia fixado na primeira parte de sua obra, aproximando a seguridade social de sua face assistencial e tornando quase incompatível uma política previdenciária de cobertura adequada com esse regime:

> O princípio maior que norteia a seguridade social é a universalidade da cobertura e do atendimento, ou seja, todos fazem jus aos benefícios que ela contempla. Todavia, estes benefícios são apenas assistenciais. A população mundial acostumou-se a aguardar da previdência social pública, quando da concessão de benefícios de aposentadorias e pensão, valores iguais àqueles a que teriam direito se estivesse exercendo as suas funções no mercado de trabalho. Ocorre que na Seguridade Social o princípio é outro. Cabe ao Estado conceder apenas valores mínimos para a subsistência dos beneficiários que se encontrem em situação de risco. A Seguridade Social está próxima da assistência social e não da previdência social, como conhecida. (MOREAU, 2005: 240).

Diante disso, sua proposta é a adesão ao relatório do Banco Mundial que preconiza o modelo multipilares, e que será tratado mais detalhadamente no próximo capítulo. O mais importante, nesse ponto do raciocínio, é perceber como nessa elaboração estão implícitas diversas opções políticas e questões morais apresentadas como se fossem técnicas. A despeito de a Constituição Federal

de 1988 estabelecer que a previdência social faz parte do sistema de seguridade social ao lado do sistema de assistência social, que, portanto, é diverso do primeiro, Moreau sustenta impunemente que haveria uma diferença essencial de concepção de cobertura em um sistema previdenciário abrangido pela lógica do seguro social em relação àqueles abrangidos pela lógica da seguridade social. Nada mais conveniente quando se deseja entregar a gestão dos recursos previdenciários ao mercado financeiro, estabelecendo uma obrigatoriedade de pertencimento a uma previdência de índole privada, em uma elaboração que ignora, de um lado, que o modelo de capitalização já foi adotado aqui, e abandonado num contexto em que houve, na prática, um confisco de recursos privados, e, de outro lado, que esse modelo de capitalização não se encontrava abandonado a um mercado financeiro predatório, então ainda sequer constituído, mas com políticas de investimento atreladas a objetivos sociais da classe trabalhadora.

CONCLUSÃO

Em síntese conclusiva, cabe apontar que, embora estejamos atualmente com um sistema de repartição bem consolidado, com mais de cinquenta anos de manutenção, jamais silenciaram as vozes que preconizam sua reconversão ao sistema de capitalização. O movimento é bastante sintomático: quando, até a década de 1950, havia um sistema de capitalização sob controle, ainda que parcial, dos trabalhadores, com um crédito de proporções monumentais perante o Estado, pareceu a este conveniente apropriar-se dos recursos daquele para, a um só tempo, livrar-se da dívida e ter disponibilidade para financiar a infraestrutura necessária à consolidação do capitalismo brasileiro. Mais tarde, quando esses trabalhadores se tornam, do ponto de vista previdenciário, integralmente dependentes da manutenção pelo Estado de um regime de repartição, a ideia passa a ser devolver-lhes o problema, retomando a lógica de capitalização, mas dessa vez subordinada à lógica do capital financeiro internacional e com o objetivo de lhe produzir lucro. A decisão, nos dois casos, era um "imperativo de gestão", motivada por decisões "estritamente técnicas". Isso, é claro, sem olvidar que, mesmo sob a prevalência de um regime previdenciário de repartição, jamais se deixou de chamar os trabalhadores à obrigação de financiar integralmente sua própria previdência social, por meio de contribuições abatidas diretamente de sua remuneração. É claro, pois a "moral" aponta que aquele que recebe um benefício sem ter por ele contribuído não dará o devido valor e não terá zelo pelo sistema. Como qualquer estudante de economia saberá apontar que a reconversão do sistema à capitalização traria um custo insuportável ao orçamento do Estado, a única razão plausível para a continuidade desse tipo de debate é estabelecer a necessidade de

busca de soluções de gestão alternativas a esta, invariavelmente envolvendo a restrição de acesso aos benefícios previdenciários ou o aprofundamento da lógica contributiva do regime de repartição.

É tempo de abandonar a hipocrisia da técnica e da moral e restabelecer os termos políticos do debate, chamando a sociedade a inteirar-se com profundidade das questões envolvidas em sua proteção previdenciária e decidir de maneira informada sobre seu futuro.

REFERÊNCIAS

ALVES, Mário. Os financiamentos e benefícios previdenciários. In: BRASIL – MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **A previdência social e a revisão constitucional**. Brasília: CEPAL, 1994, p. 201-218.

ASSIS, Armando de Oliveira. **Compêndio de Seguro Social**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1963.

DAIN, Sulamis. Financiamento da Seguridade Social. In: BRASIL – MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **A previdência social e a revisão constitucional**. Brasília: CEPAL, 1994, p. 101-128.

LEITE, Celso Barroso e VELLOSO, Luiz Paranhos. **Previdência Social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 31ª edição. São Paulo: Atlas, 2011.

MOREAU, Pierre. **O financiamento da Seguridade Social na União Europeia e no Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

ZANIRATO, Silvia Helena. **O descanso do guerreiro** – um estudo sobre a instituição da Previdência Social no Brasil. Maringá: Eduem, 2003.

O MODELO PREVIDENCIÁRIO MULTIPILARES E SEU ESPAÇO DE VARIABILIDADE: UMA BREVE COMPARAÇÃO ENTRE MODELOS

Flávio Roberto Batista[1]

INTRODUÇÃO

A previdência do servidor público, objeto nuclear deste tomo, está em posição de destaque na compreensão do papel que o sistema previdenciário desempenha na organização do Estado. Este tema, incluindo ainda o tratamento de sua articulação com a dinâmica orçamentária, constitui uma das principais lacunas nos estudos acadêmicos sobre previdência. A proposta deste ensaio é dar maior aprofundamento a algumas reflexões que vêm sendo desenvolvidas recentemente pelo autor[2], numa tentativa de solidificar aos poucos uma produção de conhecimento que venha a preencher essa lacuna.

Nesse contexto, o objetivo deste escrito será explicitar, pela ótica da organização orçamentária, como o texto constitucional está articulado, quais as consequências que isso coloca para a política previdenciária voltada para o servidor público e quais as diferenças que ela tem em relação à política previdenciária para o trabalhador do setor privado. A partir da composição desse quadro, pretende-se averiguar em que isso interfere na dinâmica orçamentária, para em seguida investigar algumas incompreensões recentes do que vem sendo a organização orçamentária do sistema previdenciário brasileiro, tanto do setor público quanto do regime geral, e como se pode ler esse fenômeno de uma perspectiva comparada com algumas experiências internacionais recentes.

O planejamento deste texto foi muito impactado por uma experiência ocorrida no segundo semestre de 2017 na Faculdade de Direito da USP. Nessa ocasião, houve a visita do Professor Heinz-Dietrich Steinmeyer, da Westfälische Wilhelms-Universität Münster, na Alemanha, para ministrar, juntamente com o Professor Marcus Orione e com o autor deste ensaio, uma disciplina de pós-

[1] Professor Doutor do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Autor da obra *Crítica da tecnologia dos direitos sociais*. E-mail para contato: flavio@usp.br.

[2] A respeito, ver BATISTA, 2013, 2016 e 2017.

-graduação intitulada "Os Direitos Sociais em Perspectiva Comparada: Direito e Política na Transição Pós-Socialismo Real". O objetivo da disciplina era lidar com a transição dos regimes previdenciários do leste europeu, nas antigas repúblicas soviéticas, em sua reconversão ao capitalismo no período após a queda do muro de Berlim, em 1989. Foi uma oportunidade ímpar de leitura do que é a organização orçamentária do sistema previdenciário. Este estudo comparado, ao mesmo tempo em que revela como vários dos problemas que enfrentamos hoje no debate sobre a reforma previdenciária já foram certamente enfrentados em diversos outros países, mostra também a relação íntima que existe entre a constituição da economia capitalista e a organização do regime previdenciário. Será interessante reproduzir aqui, no que interessa ao tema, parte da exposição do processo de reconversão ao capitalismo após a queda do muro de Berlim, com a substituição da lógica de universalidade pela lógica de comutatividade[3] e a adesão aos modelos preconizados pelas instituições financeiras internacionais. Esse modelo reflete nas reformas por que passou o regime próprio dos servidores públicos no Brasil nas últimas décadas.

A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS E O PROCESSO CONSTITUINTE DE 1988

O primeiro dado a ser destacado é que o atual texto constitucional brasileiro é fruto de um processo constituinte muito peculiar. Foram estabelecidas comissões temáticas que desenvolveram seus trabalhos autonomamente, o que levou a Constituição a ser dividida em dez títulos. Essa divisão depois foi organizada por uma comissão de sistematização[4]. Assim, embora a constituição tenha essa perspectiva dividida de forma até bastante estanque, ela tem certa sistematicidade, e chama atenção o quanto essa sistematicidade guarda mais informações nas entrelinhas do que pode aparentar numa leitura apressada.

Os dez títulos da Constituição são articulados de uma forma que não é aleatória, ao contrário, mostrando-se bastante determinada e precisa. Essa forma de articulação é quase hierárquica, e diz muito sobre as intenções do Poder Constituinte: ela começa com os princípios fundamentais, seguidos pelos direitos e garantias fundamentais e pela organização do Estado, logo no terceiro título. Assim, chama atenção o fato de que o título sobre a organização do Estado, em que se localiza o tratamento da previdência dos servidores públicos, antecede

[3] Sobre os efeitos das diferentes lógicas na classe trabalhadora, ver SILVA, 2017.

[4] A Constituinte foi, por isso, chamada de uma constituinte indutiva. *"Morfologicamente a Constituinte dividiu-se em órgãos menores com funções constitucionais segmentares, estruturados em forma de pirâmide, cuja base eram as Subcomissões, reunidas em Comissões intermediárias, tudo culminando em uma Comissão de Sistematização, ápice da pirâmide organizacional. Foram 24 Subcomissões, divididas, três a três, por 8 Comissões, aquelas e estas denominadas Temáticas"*. GALVÃO, 2000.

a organização dos poderes, a defesa do Estado e das instituições democráticas, a tributação, orçamento, ordem econômica, ordem financeira e ordem social, todos temas de induvidosa relevância[5]. Percebe-se, assim, que a Constituição atribui uma importância muito destacada para a organização do Estado, a administração pública e a questão dos servidores públicos, dentro da qual, no artigo 40, é tratada a previdência do setor público.

Ora, esse artigo 40 não só está fora, mas está bem distante, colocado muito anteriormente e numa posição de maior proeminência, do trecho da constituição, que se inicia no artigo 201, que trata da previdência social, e que está no sétimo título, chamado "Da ordem social". Esse destaque é fundamental para que sejam compreendidas algumas questões que se localizam na dinâmica orçamentária da previdência social. Para visualizar mais propriamente a questão, é necessário verificar como a Constituição trata a questão do orçamento, para depois amarrar as duas questões.

AS PECULIARIDADES DA ORGANIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA PREVIDÊNCIA E SUA RELAÇÃO COM A POSIÇÃO CONSTITUCIONAL DA PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO

Quando a Constituição se coloca a tratar de orçamento, no título VI, "Tributação e orçamento", são definidos três tipos de leis orçamentárias – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual – e se estabelece que a lei orçamentária anual será composta de três peças orçamentárias: orçamento de investimento das empresas públicas, orçamento fiscal e orçamento de seguridade social. Ao se articular estas disposições, constantes do artigo 165, com aquelas do artigo 194, compreende-se que o orçamento de seguridade social deve englobar receitas e despesas atinentes a previdência, assistência e saúde. Todas as despesas com previdência, assistência e saúde e todos os ingressos derivados de contribuições para custeio de seguridade social, definidas no artigo 195, comporão esse orçamento, separado do orçamento fiscal.

A observação a respeito da colocação topográfica da previdência do setor público no texto constitucional, colocada no artigo 40, no título da organização do Estado, separadamente do título VIII, "Da ordem social", onde está a previdência do regime geral, a chamada previdência social, tem reflexo nessa distinção orçamentária: a previdência do setor público está fora do orçamento de seguridade social, diluída, portanto, no orçamento fiscal. Isso, além de decorrer dessa organização constitucional, tem um sentido muito claro: no regime constitucional brasileiro a previdência do servidor público não é política de

[5] Os dois últimos títulos são disposições gerais e o ato das disposições constitucionais transitórias e, por isso, não possuem temática específica.

proteção social, é um tipo de política que pode receber uma multiplicidade de nomes de acordo com a orientação teórica de quem se debruça sobre o tema – política de administração de recursos humanos, de pessoal, de gestão de pessoas ou política de organização do serviço público.

Uma política de gestão de pessoal diferenciada em relação ao serviço público é necessária porque a sociedade precisa que o serviço público seja prestado com eficiência[6]. Não uma excelência baseada em modelos de gestão empresarial, que está baseada na redução de custos e na maximização de resultados financeiros, mas uma excelência na perspectiva do usuário do serviço público. O serviço público precisa ser bem prestado e para isso é preciso atrair os melhores trabalhadores que for possível para o Estado. Isso, historicamente, vem sendo feito de algumas maneiras, sendo a política previdenciária a primeira delas.

O que se tem aqui – e isso se estende não só à proteção previdenciária, mas a toda e qualquer vantagem ou prerrogativa de titularidade do servidor público – é que o titular da prerrogativa do servidor público, a rigor, não é o próprio servidor enquanto indivíduo, mas o Estado que é representando por aquele servidor na sua atuação[7]. Se são garantidas melhores condições previdenciárias para o servidor público em relação ao trabalhador segurado do regime geral, isso é feito na perspectiva de atrair os melhores trabalhadores para o serviço público, e não na perspectiva de criar castas entre os trabalhadores. São estratégias de atração ao serviço público. O regime previdenciário talvez seja a principal dessas estratégias, seguida da estabilidade dos trabalhadores do setor público e da terceira e última, que talvez seja a única que possa vir a sobrar nesse cenário de ataque sistemático ao serviço público que está acontecendo, a de uma perspectiva de uma remuneração mais interessante, que é duvidosa e se torna cada vez mais duvidosa. Essa perspectiva pode ser muito verdadeira especialmente no início da carreira – por exemplo, no ingresso em um escritório de advocacia jamais seria possível auferir uma remuneração sequer próxima à de um membro da Advocacia-Geral da União em início de carreira –, mas, conforme os anos vão passando, essa diferença vai se desfazendo.

É importante notar aqui que a discussão sobre a reforma da previdência aplicada ao setor público é muito mais profunda do que a discussão que se faz na reforma do regime geral de previdência, porque envolve não só uma ques-

[6] *"O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultado positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros"* (MEIRELLES, 2009: 98).

[7] *"São direitos dos servidores públicos que vicejam ao lado dos direitos gerais e fundamentais do cidadão, e, por isso mesmo, sua extensão e seus limites só podem ser apreciados em face das normas legais que os concedem, segundo as conveniências do serviço"* (MEIRELLES, 2009: 481).

tão previdenciária, mas uma questão de troca do modelo de gestão do Estado, de deterioração do serviço público. Mas isso não afasta o fato de que estamos lidando, em matéria de previdência do setor público, com política de pessoal, com incentivo à contratação, e não com proteção social, porque isso é tratado topograficamente em outro lugar na perspectiva constitucional.

O reflexo orçamentário dessa distinção entre proteção social e política de pessoal é o fato de a previdência do setor público estar diluída no orçamento fiscal e a previdência do regime geral ser dotada de um orçamento próprio, integrado também por assistência social e saúde. A comprovação cabal da pertinência dessa separação encontra-se justamente no trecho em que o constituinte, ao lidar com os limites orçamentários, estabelece a restrição das despesas de pessoal. Isso acontece no artigo 169, que tem uma redação central para este raciocínio: *"A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar"*. A lei a que se refere este dispositivo foi editada em 2000 e ficou conhecida pelo nome de Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/00.

O artigo 169 reforça a dinâmica de separação orçamentária e leva à conclusão de que toda vez que se formula um cálculo de déficit previdenciário que envolva na mesma conta o regime geral e os regimes próprios, esse cálculo contraria o texto constitucional. Ainda que se admita – e esse ponto sequer será aprofundado aqui por fugir ao objeto do artigo – a viabilidade de se calcular um déficit previdenciário separado dos respectivos orçamentos fiscal e de seguridade social, esses dois regimes necessariamente estarão em contas separadas porque pertencem a orçamentos distintos. Esse pertencimento gera algumas consequências curiosas.

CONSEQUÊNCIAS DA SEPARAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ENTRE OS REGIMES DE PREVIDÊNCIA

Quando se dilui o regime próprio no orçamento fiscal, e não se o agrega ao regime geral num orçamento destacado de seguridade social, do ponto de vista do fluxo de recursos, o salário pago ao servidor público, a contribuição que incide sobre esse salário – e que, portanto, é retida desse servidor público – e a contribuição que deveria ser paga – sabe-se que não é – pelo tomador de serviços desse servidor público que é o próprio Estado, vêm precisamente da mesma fonte: o orçamento fiscal. O mesmo orçamento fiscal em que o regime próprio está diluído paga o salário, que na verdade não é pago em sua integralidade porque sofre uma retenção de contribuição para o mesmo orçamento e deveria prever, e não prevê, um destacamento de uma contribuição do Estado empregador que viria e se destinaria para o mesmo orçamento. Perceba-se que, quando se coloca

o regime próprio de previdência diluído no orçamento fiscal, deixa de fazer sentido se falar em contribuição, em pagamento de benefício separado do que seria o pagamento de salário, daí a pertinência de se falar em servidor ativo e inativo, e não em servidor e o que seria o seu contrário, o não-servidor, o servidor aposentado. Os ativos e inativos são todos servidores e pertencem à mesma folha de pagamento e ao mesmo orçamento.

Outra consequência interessante encontra-se na comparação entre o que acontece com os assim chamados benefícios de risco típico, ou benefícios de índole securitária, num regime geral de previdência, como é o do INSS, e num regime próprio. Se um trabalhador da iniciativa privada, por exemplo, é acometido de um câncer, ele ficará possivelmente meses ou anos afastado de seu trabalho. O constituinte inseriu esse trabalhador num sistema de proteção social gerido pelo Estado, na condição de um seguro social. Portanto, o empregador não pode, como ente privado que é e como financiador de um seguro social, responder pelos meses ou anos que esse trabalhador ficará afastado recebendo esse benefício previdenciário. Institui-se, assim, um benefício previdenciário que lida com a questão da incapacidade para o trabalho por doença. Para o servidor público isso não faz o menor sentido. Então, ao invés de se instituir um auxílio-doença para o servidor, institui-se uma licença funcional[8]. Por isso, toda discussão de regime próprio centra-se muito mais na discussão das aposentadorias do que qualquer outro tipo de benefício de risco securitário[9].

Houve outra ocasião em que essa questão ficou muito evidenciada, embora talvez não se tenha dado a devida atenção ao debate que isso provocava. Entre 2003 e 2004, editada a EC nº 41/03, provocou-se o controle concentrado de constitucionalidade no STF, por meio das ADIs 3105 e 3128, com relação à chamada contribuição dos inativos, já que essa reforma constitucional é o momento em que passa a ser devida a contribuição sobre os próprios proventos de inatividade do servidor público. O Ministro Cezar Peluso, em seu voto no julgamento em questão, usava o argumento de que o servidor aposentado, se não pagasse contribuição sobre os proventos de inatividade, teria como que um aumento de salário ao se aposentar. Veja-se em suas próprias palavras, repercutindo, em parte, exposição de motivos da própria EC nº 41/03:

[8] Veja-se, por todos, o dispositivo da Lei nº 8.112/91, que rege a matéria no âmbito do serviço público federal: *"Art. 102. Além das ausências ao serviço previstas no art. 97, são considerados como de efetivo exercício os afastamentos em virtude de: (...) VIII – licença (...) b) para tratamento da própria saúde, até o limite de vinte e quatro meses, cumulativo ao longo do tempo de serviço público prestado à União, em cargo de provimento efetivo"*.

[9] Pensando-se aqui, claro, nos benefícios devidos ao próprio servidor, já que os benefícios devidos aos dependentes são, evidentemente, de risco típico, sendo a única parte do regime próprio de previdência tratada nessa perspectiva.

> Não precisa, ademais, grande esforço por ver logo que outra coisa levaria a enxergar, no restrito comando da irredutibilidade, obstáculo intransponível à exigência de contribuição, não só aos inativos, mas também aos servidores em atividade, e, o que é não menos conspícua demasia, proibição de qualquer tributo que tome por base de cálculo o valor da remuneração paga aos funcionários públicos! O excesso da conclusão desnuda todo o excesso da premissa. Nem quadra falar, a rigor, em "redução de benefícios", sobretudo em relação aos inativados antes do advento da Emenda nº 41/03, porque, sob o regime anterior, receberiam mais do que os servidores da ativa, pois não se assujeitariam à contribuição previdenciária por estes paga. A respeito, notou a "Exposição de Motivos" da proposta da Emenda: *"trata-se de uma situação ímpar, sem paralelo no resto do mundo nem qualquer conexão com princípios previdenciários e de política social: pagar-se mais para os aposentados em relação àqueles que ainda permanecem em atividade"*.

Para além do absurdo ético e político implicado nesse argumento, seu fundo mostra exatamente que se a contribuição retida, a contribuição paga pelo empregador e o salário vêm da mesma fonte, do mesmo orçamento, não é possível definir o que é ingresso e o que é saída. De fato, se alguém se aposenta sem pagar contribuição sobre os proventos – ressalte-se que não há aqui valoração negativa, ao contrário – do ponto de vista dos fatos o argumento desse ministro tinha lastro, quer dizer, o provento líquido recebido fica maior quando não é retida contribuição. Embora isso não seja um problema, evidencia que numa diluição no orçamento fiscal não faz sentido falar num fluxo de caixa separado de ingressos e receitas, de contribuição e de pagamento de benefícios.

Essa questão se apresentará em sua máxima expressão nos municípios sem regime próprio de previdência social para seus servidores, porque em tais municípios o próprio servidor público efetivo é segurado do RGPS. Nesse caso, o município, que cumpre o papel de empregador, tem a obrigação de fazer a contribuição que seria, no caso, do tomador de serviços, para o orçamento de seguridade social. Os maiores devedores da previdência entre os tomadores de serviço são os municípios sem regime próprio[10]. Poucos deles pagam suas contribuições. O fato de que a previdência do seu servidor está diluída no orçamento é algo tão naturalizado na perspectiva do gestor público que parece absurdo ter que repassar verba do orçamento municipal para o INSS.

[10] Na lista dos quinhentos maiores devedores, há 24 municípios. Confira-se: http://cbn.globoradio.globo.com/editorias/economia/2017/09/20/ESTADOS-MUNICIPIOS-E-ORGAOS-PUBLICOS--ESTAO-ENTRE-OS-MAIORES-DEVEDORES-DO-INSS.htm.

AS REFORMAS DOS REGIMES BRASILEIROS DE PREVIDÊNCIA E SUA COMPARAÇÃO COM ALGUMAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Nesse ponto do raciocínio, é interessante observar quais são as perspectivas envolvidas na reforma proposta pela PEC nº 287, que vem no sentido de equalizar o nível de proteção previdenciária dos RPPSs e do RGPS, sem, entretanto, integrá-los numa única dinâmica orçamentária, e fazer um cotejo disso com algumas experiências internacionais.

O sistema previdenciário brasileiro, e particularmente a previdência dos servidores públicos, tem um problema muito sério por ter sofrido uma sucessão de transformações e reorganizações sem uma compreensão exata de como se dava sua forma de organização. Até 1988 existia uma organização do RPPS de forma muito mais integrada ao orçamento fiscal do que atualmente, porque até a ECR nº 3/93 sequer se cogitava de obrigatoriedade de pagamento de contribuição. O que a constituição chama hoje de caráter contributivo remonta à EC nº 20/98, ou seja, ainda que a contribuição tenha se tornado obrigatória em 1993, pelo menos até 1998 o sistema ainda não se organizava no que seria uma lógica contributiva, de pagamento e recebimento ostentando uma comutatividade entre si que é própria da dinâmica de seguro social. Por outro lado, enquanto o RPPS estava muito mais integrado ao orçamento fiscal o RGPS era o sistema que funcionava numa conformação típica de seguro social, com uma gestão separada de qualquer outro componente do orçamento do Estado. O INPS tinha uma autonomia financeira e orçamentária muito superior à de que goza o INSS hoje, porque o orçamento do INSS está, desde 1988, diluído num orçamento de seguridade social, envolvendo ainda saúde e assistência social.

Era possível que, até 1988, o INPS funcionasse segundo a lógica do seguro social porque em razão de sua gestão separada era viável implantar na prática aquilo que se chama, na teoria do orçamento previdenciário, um regime de repartição com cobertura de capitais, ou seja, um regime que opera propriamente na lógica atuarial securitária para os benefícios de risco típico, que são os benefícios por incapacidade e os devidos aos dependentes, e opera numa perspectiva de constituição de reservas e de acumulação de recursos para os benefícios programados, que são as aposentadorias[11].

Essa situação é uma herança das Caixas de Aposentadorias e Pensões da década de 1920, passa pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões e chega de certa forma ao INPS. Basta ver que até 1966 eram os IAPs que faziam política habitacional[12]. Eles eram proprietários de inúmeros imóveis que eram financiados

[11] Para maiores detalhes, ver o artigo anterior neste mesmo tomo.

[12] Veja-se, a respeito, o tratamento da política de investimentos dos IAPs, com a sobressalência dos investimentos em habitação social, feito por ASSIS, 1963: 122-123.

para os trabalhadores, ou seja, eles tinham uma forma de acumulação de reservas para fazer frente aos pagamentos dos benefícios programados, como a aposentadoria por idade, aqueles que não funcionam numa lógica atuarial propriamente dita, que envolve a ideia de risco, a ideia de que alguns vão receber e outros não, como se dá no auxílio-doença.

Em 1988, esse sistema é colocado num sistema de natureza universalizante, que é o sistema de seguridade social, que, embora mal organizado, tende a uma dinâmica de universalidade e de ampla publicização, no sentido de o Estado assumi-lo para si, se aproximar de uma política social mais do que de uma política securitária. Essa incorporação do sistema de previdência pelo sistema de seguridade se dá já de forma incompleta em 1988.

Para que essa incorporação fosse perfeita, o sistema de previdência teria que ter passado por transformações profundas em 1988, que não ocorreram. A sua diluição no orçamento de seguridade não se reflete nas transformações substanciais que isso implicaria num cenário de distribuição de benefícios previdenciários. Há a influência do aspecto distributivo da seguridade social em algumas questões pontuais, como a do segurado especial, mas elas não afastam o cerne securitário do sistema. O grande ponto é que a partir de 1988 completa-se o processo iniciado com o fim dos IAPs e a unificação do INPS em 1966, ao fim do qual ao invés de ter a repartição com cobertura de capitais funcionando de maneira própria, passa-se a usar o atual sistema de repartição simples, ou *pay as you go*, que leva a toda essa discussão midiática sobre a existência ou não de um déficit.

O que já era problemático com a Constituição de 1988 fica pior porque este não era e não é o projeto do Banco Mundial para a previdência social mundo afora. O Banco Mundial passa ao longo da década de 80 a defender a implantação do chamado sistema multipilares. A Europa praticamente inteira e a Argentina funcionam nessa lógica. No Brasil, o modelo multipilares foi adotado para a previdência do servidor público já a partir das reformas de 1998 e 2003, mas a consumação do processo só se dá em 2012 com a instituição do FUNPRESP.

Para o Banco Mundial, o primeiro pilar deve ser público e universal, atendendo toda a população numa lógica de proteção contra a pobreza. Assim, ele normalmente é destinado ao atendimento do que seria considerado, no sistema brasileiro de seguridade social, uma política de assistência social, porque desvinculado de uma necessidade prévia de trabalho[13]. É importante demarcar

[13] É necessário esclarecer aqui que tanto a previdência social quanto a assistência social são partes de um sistema de proteção destinado à classe trabalhadora. A ideia aqui lançada procura fazer frente àqueles que persistem sustentando, mesmo com a conformação de seguridade social após a Constituição de 1988, que a contribuição, e não o mero exercício de trabalho seria uma contrapartida inerente à própria lógica da previdência social, o que não é exato.

essa distinção porque o sistema brasileiro de previdência, até hoje, permanece vinculado a essa dinâmica da proteção do trabalhador, que é o que traça sua linha divisória com a política de assistência. Na perspectiva do Banco Mundial, isso não se coloca dessa forma. A proteção previdenciária multipilares admite o que seria considerado assistência social no regime constitucional brasileiro de seguridade social como o pilar básico do regime de previdência social. Daí para cima, as soluções variam, mas no geral define-se um pilar obrigatório ligado aos ganhos de trabalho, embora organizado na perspectiva da capitalização, e um pilar complementar facultativo.

O modelo do Banco Mundial foi levado à sua última consequência no Chile, que abandonou o pilar público universal e manteve apenas o pilar que interessava ao mercado. Foi uma experiência radicalizada tão malfeita que o próprio Banco Mundial recomenda algo mais leve, como no cenário argentino, o cenário europeu e o nosso cenário de regime próprio.

Esse modelo foi implantado praticamente em toda a Europa, especialmente no leste, por conta do processo de reconversão ao capitalismo pós 1989, já feito muito sob o influxo do Banco Mundial. Todos os países que fizeram parte da União Soviética e que começaram o processo de independência a partir de 1989 receberam empréstimos do Banco Mundial e, para tanto, tiveram que implementar algumas condições por ele definidas.

Há duas grandes questões que se colocam acerca do funcionamento do sistema multipilares, e que podem ser verificadas em suas experiências comparadas. A primeira delas diz respeito ao tamanho de cada um desses pilares. O sistema multipilares, em si, considerado dentro dos marcos de uma democracia capitalista contemporânea, não é bom ou ruim, porque o espaço que existe para as definições dos tamanhos dos pilares é determinante do que isso significará em termos sociais. Basta, por exemplo, comparar a situação de dois países em que, no geral, a população não costuma reclamar do sistema de previdência: Alemanha e Dinamarca. A Dinamarca é considerada um grande modelo de bom sistema previdenciário exatamente porque o principal pilar é o primeiro, público universal. É possível ter uma vida digna utilizando os proventos de aposentadoria do pilar público universal, que o cidadão receberá ao implementar os requisitos etários, tendo ou não trabalhado. Esse pilar público universal, portanto, não é dependente de comprovação de necessidade – o que os anglófonos chamam de *means-tested* – mas tem complementos para pagamento de moradia e aquecimento doméstico que podem surgir em caso de comprovação de necessidade. Esse é o pilar principal do sistema. Uma característica interessante do sistema: o segundo pilar, que é o pilar público obrigatório, na Dinamarca é gerido pelas entidades sindicais, o que já traz uma proteção maior ao beneficiário em relação

ao que é preconizado pelo Banco Mundial, em que isso já fica nas mãos dos fundos de pensão. Ainda um outro detalhe interessante: esse segundo pilar só foi instituído na Dinamarca por volta da década de 1980, porque a Dinamarca estava numa crise de excesso de consumo que estava impactando a economia, gerando inflação e desequilíbrio na balança comercial pelo excesso de importações. Nesse cenário, foi desenvolvido um sistema para estimular a poupança interna de modo a evitar o excesso de consumo e o desequilíbrio na balança comercial. Então esse sistema é muito menos relevante econômica e socialmente do que o pilar público universal e praticamente inutiliza o terceiro pilar, que nada mais é que um investimento bancário como qualquer outro[14].

Na Alemanha, ao contrário, o segundo pilar é muito maior do que o primeiro, mas lá, numa economia pujante, isso não causa desproteção social. Por outro lado, nas economias menos sólidas da Europa a situação muda de figura. Há experiências contrastantes. Nos países bálticos, em que a economia floresceu muito pós-1989, vem-se paulatinamente se aproximando do cenário alemão. Mas há outras duas experiências, até de países maiores que os bálticos, e por isso mais relevantes: Hungria e Polônia. Esses países implementaram o sistema do Banco Mundial no pós-1989 e recentemente, na década de 2010, retrocederam, com uma espécie de "confisco" dos fundos de pensão do segundo pilar para um sistema público universal semelhante ao que existe no Brasil.

Nenhum sistema de previdência social funciona de forma adequada se a economia não funcionar. Se, com os grandes estímulos que o governo federal vem fazendo para tanto, todos os recursos do RPPS que hoje encontram-se diluídos no orçamento fiscal forem direcionados ao FUNPRESP, este terá que lidar como ator financeiro na caótica economia brasileira, com enormes riscos de fracasso. E, caso essa hipótese se verifique, quem pagará a conta depende do cenário: se for interessante para o banco que gere o fundo, o Estado, se não for interessante para o banco, é o servidor, que pode passar pelo que aconteceu na Hungria e Polônia, com a retomada dos recursos que sobraram e a volta da diluição dos benefícios no orçamento, agravando a crise fiscal do Estado. A economia brasileira não é a economia alemã ou dos países bálticos. Com sorte, é parecida com a da Hungria e da Polônia, mas como o Brasil não está inserido em um contexto como o da União Europeia, é muito otimismo pensar que se conseguirá uma organização de economia próxima destes países. Alemanha e Dinamarca estão ainda mais distantes.

Mas há uma questão ainda pior, que é uma questão de democracia. Se a proteção previdenciária do servidor público, como política de gestão de pessoal do Estado e não de proteção social, está diluída no orçamento fiscal, portanto

[14] Para detalhes acerca desses modelos, ver PIETERS, 1992.

sendo financiada por tributos e paga aos servidores, quem decide a forma de financiamento e forma de distribuição é o eleitor por meio de seus representantes. Se o sistema de representação política funciona bem ou não é outra questão, mas em princípio ele pode funcionar e é possível eleger um representante para definir em nome do eleitor e de acordo com seus interesses de que maneira o Estado captará recursos dessa maneira e remunerará seus servidores. Portanto, há um componente democrático envolvido, porque o financiamento se dá pelos tributos.

Quando a proteção previdenciária é concentrada no segundo pilar, que é colocado nos fundos de pensão geridos pelo capital financeiro, quem sustenta esse pagamento é o mesmo público. Os contribuintes dos tributos e os pagadores de juros para o sistema financeiro são as mesmas pessoas. Se o financiamento se dá via tributo, o pagador interfere politicamente no destino das verbas arrecadadas, mas se o financiamento se dá via juros, quem decide é o capital financeiro internacional que comanda esses fundos de pensão, não é o eleitor democraticamente via orçamento público[15].

CONCLUSÃO

Nesse cenário, quando a PEC 287 reforça a aproximação do RPPS da dinâmica multipilares do Banco Mundial, as decisões sobre a gestão dos recursos são retiradas dos cidadãos e passadas para os bancos. Além disso, desmonta-se a política de pessoal do Estado, precarizando a prestação do serviço público. Ao nivelar por baixo a previdência dos trabalhadores do setor público e dos trabalhadores da iniciativa privada, a PEC 287 faz o contrário do que seria recomendável quando se estuda política previdenciária a partir de uma dinâmica orçamentária.

A conclusão é a de que, para evitar que se continue falando em inversão de pirâmide, crise demográfica e déficit, o certo seria adotar mecanismos que não façam o próprio participante pagar pela sua previdência, porque, se é sabido que haverá mais aposentados e menos trabalhadores, quanto mais for concentrado o pagamento da previdência no próprio trabalhador pior o cenário fica. Então, o movimento correto é o contrário: diluir cada vez mais no orçamento geral a política previdenciária. Isso funciona no RPPS. A PEC 287, ao invés de aproximar o RGPS do regime correto, busca aplicar ao que funciona a mesma lógica comutativa, securitária e privatizante que vem sendo paulatinamente adotada no RGPS pelas reformas. A PEC 287, portanto, é a maior expressão possível do que é o projeto neoliberal para o Estado, em diversas vertentes: orçamentária, de política de pessoal, de proteção social.

[15] A esse respeito, há um tratamento muito interessante da tese de doutoramento de ABREU, 2016: 117 e 240.

REFERÊNCIAS

ABREU, Dimitri Brandi. **A Previdência Social como instrumento de intervenção do Estado brasileiro na economia**. Tese (Doutorado). São Paulo: USP, 2016.

ASSIS, Armando de Oliveira. **Compêndio de Seguro Social**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1963.

BATISTA, Flávio Roberto. Reformas da previdência sob o prisma do custeio e da distribuição de benefícios: um olhar de totalidade. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**. Ano XXIV, nº 117, abr./jun. 2013, pp. 17-30.

_____. A organização constitucional da seguridade social e sua reforma: possibilidades de leitura sistemática. In: RIBEIRO, Rodrigo Araújo et al (orgs.). **A seguridade social em questão: da normatividade à jurisprudência**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016, pp. 15-30.

_____. Crítica à PEC nº 287 e caminhos para a reforma da previdência: uma mudança de perspectiva. In: RAMOS, Gustavo Teixeira et al (coords.). **O golpe de 2016 e a reforma da previdência: narrativas de resistência**. Bauru: Canal 6, 2017, pp. 123-132.

GALVÃO, Wellman. **A Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: AFPESP, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009.

PIETERS, Danny. **Introduccion al derecho de la seguridad social de los paises miembros de la comunidad economica europea**. Madrid: Civitas, 1992.

SILVA, Júlia Lenzi. A previdência social como aparelho híbrido de Estado e as consequências dessa análise para as propostas universalizantes. In: BATISTA, Flávio Roberto e MACHADO, Gustavo Seferian Scheffer. **Revolução Russa, Estado e Direito**. São Paulo: Dobra, 2017, pp. 260-288.

PELO AVESSO: AS TENTATIVAS DE APROXIMAÇÃO ENTRE AS NORMATIVAS DO RGPS E DO RPPS

Júlia Lenzi Silva[1]

O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem" (Guimarães Rosa)

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por escopo discutir o processo de *uniformização* da previdência social, compreendido como as sucessivas tentativas de aproximação entre as normativas regulamentadoras do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e as diretrizes constitucionais para estruturação dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Nesse sentido, ao contrário da argumentação que normalmente encontramos no âmbito das doutrinas previdenciárias, nossa proposta se desenvolve a partir da diferenciação entre as lógicas que estruturam os sistemas protetivos afetos à iniciativa privada (trabalhadores e trabalhadoras em geral) e ao funcionalismo público, destacando que esse movimento de convergência tem sido operado *pelo avesso*, isto é, não centrado pela preocupação em garantir maiores níveis de bem-estar social, mas sim pela ótica do rebaixamento geral dos valores pagos em benefícios e serviços de natureza previdenciária, sob a justificativa de que o "gasto social" do Estado brasileiro é demasiadamente alto[2].

[1] Doutoranda em direito do trabalho e da seguridade social pela Universidade de São Paulo (USP), sob orientação do Prof. Associado Marcus Orione Gonçalves Correia. Graduada e Mestra em direito pela UNESP. Membra do Grupo de Estudos "Direitos Humanos, Centralidade do Trabalho e Marxismo" (DHCTEM/USP). Professora de direito previdenciário e da seguridade social. E-mail: julialenzisilva@gmail.com.

[2] Logo de início, com intenção de deixar claro a nossa linha interpretativa, gostaríamos de pontuar que, no que tange a acusação de que os gastos sociais no Brasil são elevados e constituem "ponto fora da curva", Milko Matijascic, Stephen J. Kay e José Olavo Leite Ribeiro (2008, p. 242) são categóricos ao afirmar que, "[a] realidade não se coaduna com essas bravatas". "Com base em dados da CEPAL e da OCDE é possível dizer que o Brasil possui gastos elevados em relação a países da América Latina, onde as desigualdades são enormes. Comparados aos países da OCDE os gastos brasileiros são menores porque os serviços sociais são menos desenvolvidos e os gastos privados, excetuados os de saúde, são baixos. Ainda é preciso desenvolver metodologias para incorporar os gastos sociais realizados pelas famílias ou via iniciativa privada em países da América Latina".

Importante ressaltar que tal movimento de *uniformização previdenciária pelo avesso* tem procurado alcançar legitimidade popular por meio da operacionalização do discurso da "racionalidade econômica", segundo o qual, todas as alterações implementadas no âmbito do RPPS teriam, como objetivo, a busca pela "sustentabilidade econômica de longo prazo" desse regime. Tal cenário é novamente desenhado nas disputas em torno da aprovação da PEC n. 287/2016, que consubstancia a nova proposta de reforma previdenciária. Nesse sentido, após sofrer com a resistência organizada pelos movimentos sociais contrários à reforma[3], o governo, num último esforço para garantir a aprovação, alterou o texto da proposta em novembro de 2017, retirando de pauta várias restrições aos direitos previdenciários dos segurados do Regime Geral[4], mas mantendo, de forma quase integral, as alterações para os funcionários públicos consolidadas no Relatório Substitutivo de abril de 2017, aprovado pela comissão especial em maio do mesmo ano[5], sob o pretexto de "combate aos privilégios" e efetividade da "política de equiparação"[6].

Vemos, portanto, que a abordagem que predomina no tocante ao RPPS centra-se no critério da *(in)eficiência econômica*, sendo ele acusado de sustentar privilégios por não ter se estruturado, na origem, sob o paradigma da contribuição prévia[7], fazendo necessário e urgente que se corrija essa distorção a fim

[3] Com destaque para as mobilizações ocorridas em, ao menos, 16 estados da Federação e do DF no dia 31 de março de 2017, que se constituíram em importante fator de organização para a deflagração da greve geral de 28 de abril de 2017.

[4] Cf. informações de *Relator apresenta nova versão da reforma da Previdência para facilitar aprovação* (Reportagem). Agência Câmara Notícias, 23 de novembro de 2017. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/549603-RELATOR-APRESENTA-NOVA-VERSAO-DA-REFORMA-DA-PREVIDENCIA-PARA-FACILITAR-APROVACAO.html>. Acesso em 29 mai. 2018

[5] Para acessar o texto do Relatório Substitutivo Adotado, consultar o link <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1557096&filename=SBT-A+1+PEC28716+%3D%3E+PEC+287/2016>.

[6] Há inúmeras reportagens de diferentes veículos de mídia que abordam essa campanha governamental *pela* aprovação da reforma, dentre as quais citamos a *Temer lança campanha de R$20 mi para defender reforma da Previdência*, publicada na Folha de S. Paulo, no dia 16 nov. 2017, onde se lê: "O governo Michel Temer vai lançar uma campanha publicitária de cerca de R$ 20 milhões para defender a reforma da Previdência na televisão. A propaganda ataca o que chama de 'privilégios' dos servidores públicos e afirma que 'tem muita gente no Brasil que trabalho pouco, ganha muito e se aposenta cedo'" Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/11/1935905-temer-lanca-campanha-de-r-20-mi-para-defender-reforma-da-previdencia.shtml>. Acesso em 29 mai. 2018

[7] "As causas que conduziram ao desequilíbrio financeiro e atuarial crônico dos regimes de previdência dos servidores públicos referem-se tanto ao modelo organizacional pelo qual esses regimes foram sendo estruturados ao longo do tempo como às regras de acesso aos benefícios, ou, em alguns casos, à ausência dessas regras, que permitiram ou incentivaram grupos ou indivíduos a agirem em

de assegurar a igualdade entre todos os *cidadãos* brasileiros, possibilitando, ao Estado, a continuidade da efetivação de direitos dentro das "boas práticas" de gestão orçamentária. Nessa linha, "a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários aponta para a continuidade do processo de reformas que vem sendo observando nas diversas Emendas Constitucionais [...]", sendo que "a regressividade do RPPS é uma das características da previdência brasileira que oferece oportunidade para proposição de mudanças que reduzam a desigualdade e contribuam para o equilíbrio fiscal" (PORTO; CAETANO, 2015, p. 24). Em síntese, os dados fiscais e a revisão bibliográfica apontariam que o RPPS é um regime caro e regressivo, perpetuador de privilégios e explosivo para as contas públicas, sendo imperioso a continuidade de seu processo de "reforma" (Cf. PORTO; CAETANO, 2015, p. 23).

Pois bem, na contramão dessa leitura, nossa proposta de trabalho pretende evidenciar que o fato de que, historicamente, os assim chamados Regimes Próprios de Previdência Social não tenham se organizado sob bases contributivas e se orientado pelo princípio da contrapartida decorre não de um "desvirtuamento" ou de uma "imperfeição" que demande correção imediata, mas sim do atendimento à funcionalidade de consolidação do aparato estatal como *defensor do interesse público*. É dizer, a previdência dos servidores públicos, para além de assegurar-lhes renda em situações de contingência social previsíveis (aposentadoria por idade, por exemplo) ou imprevisíveis (invalidez), representou um importante mecanismo de sedimentação da carreira de todos aqueles e aquelas responsáveis pela realização dos serviços prestados pelo Estado, ajudando a consolidar o referencial axiológico que os diferencia da oferta e execução pelo Mercado.

Isto posto, gostaríamos de destacar a dificuldade de encontrar referenciais teóricos com os quais pudéssemos dialogar na construção de nossa proposta. Em verdade, se a produção teórica específica sobre a previdência dos servidores públicos já é escassa, a regra é que, quando existe, se desenvolve a partir da compilação e comentários dogmáticos das inúmeras alterações pelas quais passou o regime, sobretudo no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. Mesmo uma abordagem histórica linear acerca da origem e do processo de formação dos RPPS é algo raro, sendo ele normalmente tratado de forma quase que exclusiva sob a perspectiva legalista, orientada para a legitimação do paradigma reformista. Esse, por óbvio, não é o caminho que nos propomos a seguir, por isso, as disposições normativas serão tomadas na exata medida necessária para desenvolvermos a argumentação teórica de matriz histórico-crítica, não sendo nosso intento tratar das "profundezas" dessas muitas alterações.

busca da obtenção de benefícios mais vantajosos do que o sistema estaria apto a suportar". (NOGUEIRA, 2012, p. 138)

Tendo isso em conta, esperamos que o grau de "originalidade" contido nesse artigo sirva como impulso inicial ao debate e desenvolvimento das pesquisas nessa temática, já que, nela, a sedimentação do "senso comum teórico" (WARAT, 1988) dos juristas tem, ao nosso ver, corroborado para uma contínua violação do projeto constitucional estabelecido para o RPPS, legitimando o desmonte da categoria "funcionalismo público" enquanto parte do projeto maior de desmonte da possibilidade de construção de um Estado Social[8].

O PROCESSO HISTÓRICO DE CONSOLIDAÇÃO DO RPPS: POR QUE UMA PREVIDÊNCIA "DOS SERVIDORES"?

No âmbito jurídico, é comum observar o fenômeno em que certas afirmações seguem sendo reproduzidas ainda que apresentem contradições, no mínimo, curiosas. Esse é o caso da tese que sustenta que a *proteção previdenciária* concedida ao funcionalismo público seria o precedente e a origem da organização dos sistemas previdenciários destinados a cobertura dos trabalhadores da assim chamada iniciativa privada. Partindo de um critério exclusivamente temporal, essa proposta interpretativa estabelece que iniciativas como a criação do Montepio dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha (1875), da Sociedade de Socorros Mútuos Brasileiros (1828) e do Montepio Geral de Economia e Serviços do Estado (MONGERAL, 1835), dentre outras, destinadas a assegurar alguma dose de proteção social ao funcionalismo público, seriam antecessoras do reconhecimento e expansão dos *direitos previdenciários* a todos os trabalhadores e trabalhadoras, ou seja, as medidas relativas à constituição de um regime próprio previdenciário para os funcionários públicos seriam a origem da estruturação da previdência social *como um todo*. Nessa linha, o fato de tais legislações não estabelecerem o princípio da contributividade como condição de acesso aos benefícios, bem como de terem alcance restrito a categorias de funcionários públicos são interpretados como "distorções" advindas da cultura patrimonialista e corporativa que orientou a formação do Estado brasileiro, distorções essas que, ainda na atualidade, refletiriam a necessidade de reforma da previdência dos servidores a fim de enquadrá-la em critérios de equilíbrio financeiro e atuarial.

[8] "Em suma, a Constituição de 1988 representou etapa fundamental – embora inconclusa – da viabilização do projeto das reformas socialmente progressistas. Com ela, desenhou-se pela primeira vez na história do Brasil, o embrião de um efetivo Estado Social, universal e equânime. Seu âmago reside nos princípios da universalidade (em contraposição à focalização exclusiva), da seguridade social (em contraposição ao seguro social) e da compreensão da questão social como um direito da cidadania (em contraposição à caridade e ao assistencialismo). [...]. Daí a feliz alcunha de "Constituição Cidadã", empregada pelo presidente do congresso constituinte, Ulysses Guimarães, em discurso histórico em defesa desses avanços". (FAGNANI, 2005, p. 547).

Ora, aqui já desponta nossa primeira perplexidade, fundada na observação de que a instituição de *proteção previdenciária* aos funcionários públicos deu-se mediante a adoção de critérios absolutamente diferentes dos instituídos, desde a origem, para os trabalhadores da iniciativa privada[9], o que nos faz questionar a alegada derivação existente entre ambas. Ademais, a explicação de que tal diferença se deveu à necessidade momentânea do Estado em formação de fortalecer o poder militar e burocrático tendo, ainda, influência do patrimonialismo (NOGUEIRA, 2012, p. 106-108), não nos parece satisfatória, sobretudo quando tomamos em conta que a obrigatoriedade de contribuição, por parte do funcionalismo público, somente veio a ser prevista na década de 1990, com as Emendas Constitucionais n. 3/1993 e n. 20/1998, ou seja, muito tempo depois do aparato estatal já estar consolidado no Brasil. Diante desse quadro, nos parece que a instituição de *proteção previdenciária* aos servidores públicos obedeceu uma lógica e esteve orientada para a realização de objetivos distintos da instituição de *direitos previdenciários* para os trabalhadores e trabalhadoras da iniciativa privada.

A esse respeito, estamos de acordo com Raul Miguel Freitas de Oliveira (2013, p. 31, grifo nosso) quando afirma que

> Tal aspecto da inexistência de prévio financiamento da aposentadoria pelo servidor público demonstra, de certa forma, que esta era prevista como mais um direito no conjunto de direitos de servidor público previsto em leis estatutárias. Portanto, pode-se afirmar que os direitos à aposentadoria e pensão aos dependentes incluíam-se, desde suas origens, na **política de pessoal da administração Pública.**

Em conformidade com o exposto, gostaríamos de iniciar nossa argumentação salientando que a *proteção previdenciária* concedida ao servidor está intimamente relacionada ao exercício do múnus público, isto é, decorre da relação jurídica peculiar existente entre a pessoa do servidor e o Estado (Cf. OLIVEIRA, 2013, p. 34). Nesse sentido, é interessante observar como, ainda na contemporaneidade, o funcionário público não perde as características de "agente do Estado" quando se aposenta, razão pela qual continua a ser denominado "servidor", apenas acrescendo-se o adjetivo "inativo" para diferenciá-lo de quem continua

[9] De forma bastante consensual, a doutrina reconhece a Lei Eloy Chaves (Lei n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923), que instituiu a obrigatoriedade da criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) no âmbito de cada empresa atuante no setor de ferrovias, como o marco de origem da previdência social para os trabalhadores e trabalhadoras da iniciativa privada. Nesse sentido, ressaltamos que tal legislação previu a obrigatoriedade de contribuição tanto de empregados quanto dos empregadores desde a sua promulgação, evidenciando a relação intrínseca entre contributividade e acesso a benefícios previdenciários desde a sua primeira forma de previsão.

atuando na prestação dos serviços públicos. Seguindo esse raciocínio, afirmamos que a concessão de *proteção previdenciária* está eivada da mesma lógica que orientou a criação de um regime específico de contratação para os servidores públicos (regime estatutário), qual seja, a preocupação em consolidar uma relação estável entre o Estado e seus agentes, por meio do reconhecimento à especialidade da tarefa por eles desempenhada - atendimento ao *interesse público* no desenvolvimento de suas atividades.

Aqui começa a despontar a perspectiva que aponta a *proteção previdenciária* concedida aos servidores como mecanismo de desenvolvimento do aparato de Estado sob os desígnios da legalidade, impessoalidade e moralidade pública. Não é outra a razão para que o art. 219 do Decreto-Lei n. 1.713, de 28 de outubro e 1939, que instituiu o primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos, tenha determinado que competia ao Governo Nacional prestar assistência ao funcionário, promovendo "o bem estar e o aperfeiçoamento físico, intelectual e moral dos funcionários e de suas famílias" (Cf. NOGUEIRA, 2012, p. 117), tarefa que acabou sendo desempenhada pelo recém criado Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE/1938), evidenciando o fato de que o regime próprio de previdência dos servidores compunha a política de gestão de pessoas dentro do projeto nacional de organização da dinâmica de prestação de serviços públicos.

Aliás, essa nova perspectiva em relação as causas de origem e funcionalidades desempenhadas pelo RPPS nos ajuda a compreender as reais implicações da previsão, pela primeira vez, do direito à aposentadoria dos servidores numa constituição nacional. Nesse sentido, afirmamos que não é coincidência que a primeira aparição da palavra "aposentadoria" em uma constituição brasileira tenha se dado justamente na Constituição de 1891, fruto da proclamação da República no Brasil e, com ela, da tentativa de se estabelecer, ao menos no âmbito jurídico, a separação entre o poder econômico e o poder político, isto é, entre a esfera privada e a arena pública. Constando no título "Dos Cidadãos Brasileiros", seção "Declaração de Direitos", e estando direcionada exclusivamente aos funcionários públicos que, no exercício de serviço da nação, tivessem se tornado inválidos[10], vemos que a aposentadoria do servidor nasce sob o signo da "retribuição pelo desempenho de função pública", sendo essa a razão para ser suportada de forma integral pelo erário, independentemente de contribuição por parte do servidor, vinculando-se ao propósito de consolidar a seara estatal como a arena de *garantia da prevalência do interesse público.*

[10] "Art 75 - A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação" (BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. **Diário Oficial**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro).

Isto posto, destacamos que o fato de se vincular à ocupação de cargo público e de não haver contrapartida a sustentar a sua concessão são indicativos da diferença existente entre a atribuição de *proteção previdenciária* ao funcionário público e o reconhecimento de *direitos previdenciários* aos trabalhadores e trabalhadoras da iniciativa privada. Essa diferença, por sua vez, é fundamental para que compreendamos que a estruturação dos assim chamados Regimes Próprios de Previdência Social não se deu com observância das determinantes afetas ao *seguro social*, como ocorreu com os direitos previdenciários, estando estruturada, desde o princípio, em bases mais amplas[11]. Em verdade, com aporte na argumentação até aqui construída, constatamos que o desenvolvimento histórico de um sistema "apartado" de proteção previdenciária destinado aos servidores públicos acompanha o processo de separação entre Estado e sociedade civil, estágio fundamental do percurso de consolidação dos regimes democráticos, porquanto faça emergir o aparato estatal como "arena neutra", isto é, fundada no respeito aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

É, portanto, o desenrolar desse processo que constitui o fundamento da concessão, aos agentes públicos, de um grau diferenciado de *proteção previdenciária* que, sob a ótica estreita do seguro, aparece como "privilégio", uma vez que dispensa a contribuição prévia. Sendo assim, não é como "deformidade", mas sim como "manifestação" da estruturação de um modelo de Estado de direito, em âmbito nacional, que a previdência dos servidores públicos tem sua trajetória marcada pela adoção de critérios absolutamente distintos da lógica da contrapartida que sempre orientou a dinâmica da previdência do setor privado - "embora, frequentemente esquecida, a *contributivdade* é mais uma característica básica do sistema previdenciário brasileiro" (IBRAHIM, 2012, p. 30). Assim, a existência de um corpo burocrático bem remunerado, com garantia de estabilidade para o desenvolvimento de suas funções e proteção social para as contingências

[11] Nas análises sobre formas de organização de sistemas público de previdenciária social, é corrente que o debate se desenvolva em torno de dois modelos: de um lado, os sistemas organizados na forma de *seguros sociais,* de inspiração Bismarckiana, que têm como referência histórica o sistema previdenciário alemão, criado pelo chanceler Bismarck em 1889. Estruturados a partir da relação estreita entre contribuição prévia e recebimento de benefícios, esse modelo previdenciário salienta a individualidade e o princípio da contrapartida, assegurando benefícios proporcionais ao tempo e ao valor das contribuições vertidas. Do outro, apresentam-se os sistemas de *seguridade social*, que guardam filiação histórica com o Plano Beveridge que instituiu uma rede de políticas públicas sociais na Inglaterra em 1942, pautando-se pela perspectiva da solidariedade social e da cidadania, o que, no âmbito previdenciário, esteve representada pelo dever do Estado de também participar do financiamento da previdência, possibilitando, assim, uma ampliação da cobertura e a melhora nos valores dos benefícios e serviços prestados. Verificamos, portanto, seguro e seguridade social são apresentados como *espécies* de organização do gênero "proteção social", sendo diferenciados pelo critério de maior ou menor participação do Estado no custeio e, consequentemente, pela maior ou menor estreiteza do princípio da contrapartida (Cf. CASTRO; LAZZARI, 2016. p. 12-17)

previsíveis e imprevisíveis emerge, pois, como característica do processo de consolidação de um Estado de direito no Brasil, e não como "antecedente histórico" da concessão de direitos previdenciários a classe trabalhadora.

Nossa afirmação ganha mais concretude quando observamos que as características definidoras do regime próprio de *proteção previdenciária* - tais como a (1) dispensa de contribuição prévia para acesso aos benefícios, (2) o pagamento de proventos integrais quando da aposentadoria (integralidade) e (3) a extensão, aos servidores inativos, de quaisquer aumentos ou reajustes concedidos àqueles que estão em atividade (paridade) – subsistiram ao longo de toda a história institucional brasileira, somente vindo a ser rechaçadas a partir da década de 1990, já no âmbito da execução do projeto neoliberal – o "giro conservador para neoliberalismo" (BEHRING, 2008, p. 145) – projeto esse que borra as fronteiras entre interesses públicos e privados, diminuindo a responsabilidade do Estado no âmbito do planejamento e execução de serviços considerados como componentes do conceito de *cidadania*[12].

Tanto é assim que a criação do já referido Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), que unificou todos os montepios e instituições menores de diversas categorias de funcionários públicos, manteve o pagamento dos proventos de aposentadoria dos servidores como responsabilidade financeira do Tesouro Nacional[13]. Ademais, todas as constituições subsequentes a de 1891 "continuaram a se referir à previdência social dos servidores públicos, que foram gradualmente recebendo um maior nível de detalhamento, porém sempre voltado apenas aos critérios de concessão das aposentadorias, sem nenhuma referência ao seu custeio" (NOGUEIRA, 2012, p. 113). Por conseguinte, novamente com Raul Miguel Freitas de Oliveira, podemos afirmar que

[12] De acordo com Luis Fernandes (1995, p. 55-56), "saída" neoliberal para evitar o colapso financeiro dos Estados latino-americanos, recém-saídos de longos períodos ditatoriais, estava fundada em três orientações: desestatização, desregulamentação e desuniversalização, orientações essas que já vinham sendo postas em prática pelos governos dos países capitalista centrais, notadamente, pelo presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan (1981-1989), e pela Primeira Ministra da Inglaterra, Margareth Thatcher (1979-1990). A desestatização deveria dar-se por meio da acelerada reversão da nacionalização dos parques industriais, com a predominância dos processos de privatização das empresas públicas, que eram consideradas *ineficientes* em decorrência da burocracia estatal, segundo a tese que advoga a supremacia e dinamismo dos métodos administrativos e financeiros do capital privado. A desregulamentação representaria a tendência de diminuição significativa ou supressão da intervenção estatal nas áreas econômica e social. Por fim, o processo de desuniversalização se daria com a tendência de reversão de padrões universais de proteção social estabelecidos nos modelos de *Welfare State,* sendo seu desmonte amparado pelo argumento da "crise fiscal", com forte pressão para a privatização dos mesmos.

[13] "O IPASE sobreviveu à unificação dos IAPs no INPS, tendo sido extinto apenas uma década depois da implementação deste, no ano de 1977, quando foi criado o Sistema nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS)" (OLIVEIRA, 2013, p. 38)

> [...] até a Emenda Constitucional n. 20, de 16 de dezembro de 1988, as regras que uniformizaram a proteção previdenciária dos servidores públicos restringiram-se aos critérios de elegibilidade aos benefícios de aposentadoria, à paridade dos proventos com a remuneração dos servidores ativos e à integralidade do valor da pensão dos dependentes do servidor público. (OLIVEIRA, 2013, p. 40)

Desta forma, acreditamos que reste evidenciado tanto que a dispensa de contribuição prévia no RPPS é uma constante na história institucional brasileira, como que a guinada no sentido de sua exigência e o início das fortes críticas à "insustentabilidade" do regime próprio dos servidores é um dos desdobramentos da "avalanche neoliberal[14]" que se abateu sobre o Brasil no início da década de 1990. Nesse ponto, é importante salientar que a promulgação da Constituição Federal não alterou o quadro de tratativa da *proteção previdenciária* concedida ao servidor como política de organização da prestação de serviços públicos, mantendo a tradição de tutela de todos os textos constitucionais anteriores.

Essa percepção fica mais clara quando adotamos uma interpretação sistemática e teleológica do texto da Constituição, tendo como pressuposto que a disposição de seus conteúdos se dá em conformidade com um projeto de estruturação do Estado. Nesse sentido, observamos que a Constituição de 1988 inseriu as disposições relativas à previdência dos servidores públicos em título e capítulo apartado das relativas à edificação do sistema de seguridade social. Mais que isso: o art. 40 da CF que, desde a sua redação original, contém as diretrizes para conformação do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores da União, se localiza no Título III, *Da Organização do Estado*, capítulo VII, que dispõe acerca da Administração Pública, estando situado logo após a enunciação dos direitos e garantias fundamentais conformadores do Estado Democrático de Direito e das disposições afetas ao pacto federativo (divisão de competências entre União, estados e municípios). Assim, enquanto o Regime Geral de Previdência Social (art. 201 da CF) encontra-se disposto no título VIII, *da Ordem Social*, que tem como primado o trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais (art. 193 da CF), o Regime Próprio encontra-se inserido no âmbito das determinações constitutivas do modelo de Estado eleito como paradigma constitucional, o que

[14] Na realidade brasileira pós-constituinte, a reabilitação dos preceitos liberais em suas máximas expressividades passou a atacar o vigoroso movimento popular que sustentou a inclusão de muitos dos conteúdos sociais no texto da nova Constituição, propalando aos quatro ventos o que classificava como a "irrealidade e a irresponsabilidade da perdulária Constituição de 1988" que, se posta em vigor, levaria o Estado brasileiro à bancarrota. Nesse sentido, com aporte em Ana Elizabete Mota (2011, p. 80), o que chamamos de, nesse texto, de "avalanche neoliberal" pode ser definido como o "[...] instrumento formador de uma racionalidade política, cultural e ética da ordem burguesa, expressa nos programas de desregulamentação dos mercados, abertura comercial e financeira, privatização do setor público e na redução do Estado".

não só denota a importância que lhe foi atribuída pelos constituintes, como evidencia sua funcionalidade na estruturação do Estado como garante do *interesse público*, conforme temos insistido.

Diante do exposto, esperamos ter contribuído para esclarecer que as diferenças existentes entre o RGPS e o RPPS, sobretudo, no que tange a exigência de prévia contribuição por parte de seus segurados, não devem ser tomadas pela perspectiva de "imperfeições", mas sim como decorrências das lógicas distintas que orientaram seus processos históricos de estruturação. Desta forma, se a contínua expansão da política pública de concessão de *direitos previdenciários* aos trabalhadores e trabalhadoras se efetivou como medida redistributiva, de bem-estar e justiça social ao longo da história constitucional brasileira[15], a seu turno, a constituição de um regime próprio de *proteção previdenciária* direcionado ao funcionalismo público se deu como parte do processo histórico de separação entre a esfera pública e a esfera privada, isto é, como importante componente da edificação do Estado de direito no contexto brasileiro, estando funcionalizada para a organização dos serviços públicos *enquanto tais*.

Essas são, em síntese, as razões para que tenhamos afirmado, logo no título dessa exposição, que o movimento de uniformização dos regimes previdenciários no período pós-1988 se dá *pelo avesso*. A aproximação entre o RGPS e o RPPS sob a ótica da contributividade, fundada no discurso de busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial representa, em verdade, uma dupla violação ao projeto constitucional: viola a escolha constitucional de relativizar as bases contributivas do RGPS ao inseri-lo no âmbito da *seguridade social* (art. 194 da CF) e viola a determinação de continuar a tratar o RPPS como componente da estrutura de atuação do Estado sob os marcos da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa (art. 37 da CF), denotando que "o giro para o neoliberalismo" se dá *contra* o projeto constitucional promulgado em 1988, ou seja, contraria, se opõem, refuta as escolhas fundamentais feitas pela Assembleia Nacional Constituinte para o futuro do Brasil e é isso que pretendemos aprofundar no próximo tópico.

AS REFORMAS "PARA EQUIPARAÇÃO" NO PÓS-1988: A APROXIMAÇÃO PELO AVESSO COMO ETAPA DO DESMONTE DO PARADIGMA CONSTITUCIONAL DE ESTADO

A construção teórica que desenvolvemos no tópico anterior teve como propósito definir as distintas lógicas que, historicamente, orientaram a instituição de modelos previdenciários diferentes para os trabalhadores da iniciativa

[15] Para uma análise histórica acerca desse processo consultar SILVA, Júlia Lenzi. **Processo judicial previdenciário e política pública de previdência social**. Curitiba: Juruá, 2015, especialmente o capítulo 2, *O todo e a parte: a previdência social enquanto pilar do sistema de seguridade social.*

privada e o funcionalismo público, demonstrando que a Constituição Federal de 1988 manteve a tradição institucional brasileira de conferir um grau diferenciado de *proteção previdenciária* aos servidores públicos como medida organizativa da prestação de serviços públicos pelo aparato estatal. Nesse sentido, procuramos refutar as análises que concebem as diferenças existentes entre os dois regimes sob a ótica do "privilégio", ressaltando suas razões de ser a partir da categoria da funcionalidade, buscando, assim, superar o senso comum que insiste no caminho das "reformas" como única alternativa para evitar o colapso financeiro.

Toda essa construção teórica, entretanto, não parece ser suficiente para a tarefa de desmobilizar a posição de defesa de que as reformas no RPPS atendem ao dever constitucional de promover a "igualdade entre os cidadãos brasileiros". Nesse sentido, a instituição e o aperfeiçoamento do princípio contributivo no âmbito da previdência dos servidores seria parte do projeto de "equiparação de direitos", cujo resultado final seria a uniformização das regras para acesso aos benefícios e serviços previdenciários *independentemente ocupação/trabalho* exercida pelo(a) segurado(a).

Ocorre que, no tocante ao processo de uniformização das regras e princípios para concessão de benefícios e serviços previdenciários, enquanto necessidade advinda da adoção do princípio da igualdade pela Constituição de 1988, os defensores e defensoras do paradigma reformista parecem desconsiderar o fato de que o próprio texto constitucional já trouxe, em seu bojo, o sentido que deveria orientar tal movimento de aproximação entre o RGPS e o RPPS - e ele não segue a diretriz defendida com tanto entusiasmo, diga-se. Assim, se é verdade que as disposições relativas à previdência do funcionalismo público não sofreram alterações substanciais, conforme já ressaltamos, o mesmo não se pode dizer no tocante a previdência dos trabalhadores e trabalhadoras da iniciativa privada que, com a Constituição Federal de 1988, pela primeira vez, foi incorporada ao conceito de *seguridade social*, representando "[...] um movimento concertado com vistas à ampliação do conceito de proteção social, do seguro para a seguridade, sugerindo a subordinação da concepção previdenciária estrita, que permaneceu, a uma concepção mais abrangente (VIANNA, 1998, p. 79).

A profundidade e extensão dessa mudança constitucional apenas podem ser alcançadas quando entendemos que o fato do *caput* do art. 201 trazer a previsão de que o acesso aos *direitos previdenciários* se dá por meio de contribuição não os separa do modelo solidário e redistributivo compreendido no conceito de seguridade social, pois, conforme ressalta Sônia Fleury (2004, p. 114), "[...] o espírito da Constituição de 1988 é assumir que a contribuição requerida não é, necessariamente feita sobre o salário do trabalhador". A esse respeito, convém lembrar que a diversidade da base de financiamento é um dos princípios

orientadores da *seguridade* (art. 194, VI, da CF), bem como a existência de previsão constitucional que obriga União, estados e municípios a destinarem recursos de seus orçamentos para o financiamento das políticas públicas de *seguridade social* (art. 195, *caput*, da CF). Essa opção pela diversidade de fontes de custeio deve ser entendida como mecanismo para romper a arraigada noção de *seguro social*, que sempre sustentou a existência de uma relação inexorável entre contribuições e benefícios no âmbito do sistema previdenciário relativo aos trabalhadores e trabalhadoras. Assim, com o advento da Constituição Federal de 1998, "na previdência, onde já havia a noção de direito contratual, há a introdução da perspectiva de *direito universal de retribuição ao trabalho realizado*, considerado socialmente necessário, e não apenas retribuição financeira individualmente efetuada" (FLEURY, 2004, destaque nosso).

Vemos, portanto, que, na contramão do apregoado pelos arautos do reformismo, a Constituição Federal de 1988 não elegeu o princípio da contributividade como paradigma do processo de uniformização dos regimes previdenciários, optando, em verdade, pelo alargamento das bases do sistema destinado aos trabalhadores da iniciativa privada, que migrou do paradigma do *seguro* para o da *seguridade social*. Nesse sentido, com fundamento no clássico texto de Gosta Esping-Andersen, datado de 1991, "As três economias políticas do *welfare state*[16]", podemos afirmar que o texto constitucional elegeu o critério da "*desmercadorização*" como sentido orientador do processo de aproximação entre o RGPS e o RPPS[17], sendo que tal escolha deve ser compreendida no âmbito do projeto constitucional de estruturação de um modelo de Estado de Bem-Estar Social no Brasil[18], razão pela qual, para nós, há clara incompatibilidade entre a opção feita pelos constituintes e a lógica que tem orientado as reformas em

[16] No Brasil, ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare-state. **Lua Nova**, n. 24, São Paulo, set. 1991 (Trad. Dinah da Abreu Azevedo). Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006>. Acesso em 05 jun. 2017.

[17] A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado [...] A Alemanha foi pioneira no campo da previdência social mas, em relação à maior parte deste século, não podemos dizer que seus programas sociais geraram muita desmercadorização. Os benefícios dependem quase inteiramente de contribuições e, assim, de trabalho e emprego. Em outras palavras, não é a mera presença de um direito social, mas as regras e pré-condições correspondentes, que dita a extensão em que os programas de bem-estar social oferecem alternativas genuínas à dependência em relação ao mercado. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102-103).

[18] "Por isso, a Constituição de 1988 parece estar na 'contramão da história': enquanto nos países europeus se discutia sobre o papel do Estado na economia, no campo social e na garantia dos direitos trabalhistas, e as primeiras investidas eram realizadas contra as conquistas dos trabalhadores e pela instalação de um Estado mínimo, no Brasil, pelo contrário, ampliava-se a ação do Estado no campo social. (MARQUES, 2010, p. 1)

ambos os sistemas desde a década de 1990 – "[...] a nova ordem mundial, aliada aos interesses da oligarquia nacional, deu início à destruição das conquistas do sistema de proteção social que a Assembleia Nacional Constituinte havia reafirmado ou introduzido" (BATICH, 2010, p. 251)

Diante do exposto, advertimos que as inúmeras alterações promovidas no RPPS após a promulgação da Constituição, sob o pretexto de "aperfeiçoamento" do regime próprio e "equiparação" dos sistemas previdenciários – tal como a mudança operada pela EC n. 20/98, que substituiu tempo de trabalho por tempo de contribuição como requisito para concessão da aposentadoria, ou a extinção da paridade e da integralidade para todos os servidores ingressantes no serviço público após a data da promulgação da EC n. 41/2003, que, além disso, determinou o pagamento de abono de permanência e a instituição da cobrança de contribuição previdenciária dos servidores inativos[19] -, constituíram, em verdade, graves violações ao projeto constitucional de *uniformização previdenciária* a partir da perspectiva da *proteção social*, isto é, por meio da relativização da base contributiva e valorização do *trabalho prestado*. Além disso, constatamos que, se tomarmos por referência o texto constitucional, são as diretrizes históricas que conformaram o RPPS como um regime de *proteção previdenciária* que deveriam orientar a estruturação de um RGPS sob a lógica da *seguridade social*, aproximando a tarefa de efetivar *direitos previdenciários* da real preocupação com o bem-estar de todas as trabalhadoras e trabalhadores, e não o contrário, conforme temos visto.

Aliás, a partir de nossa argumentação, sobressai a perversidade da instrumentalização do discurso que condena os supostos "privilégios" de que gozariam os servidores públicos, porquanto seja ele utilizado não para promover a efetivação dos *direitos previdenciários* dos trabalhadores e trabalhadoras a partir de uma lógica de *seguridade*, mas sim para rebaixar, de forma geral, o patamar protetivo instituído pelo texto constitucional. Nesse sentido, ao sobrevalorizar o paradigma do seguro e a imprescindibilidade da contribuição prévia, o discurso que condena os "privilégios" afasta-se da preocupação com o bem-estar social *das pessoas*, colocando, em seu lugar, a preocupação com a "saúde financeira", em abstrato, dos sistemas.

Vemos, portanto, que a estratégia de colocar os servidores públicos como "vilões da estabilidade financeira" serviu, no passado, e continua servindo, no

[19] A citação bastante genérica e superficial das alterações pelas quais passaram os Regimes Próprios de Previdência Social conjuga-se com as necessidades de nossa análise, que certamente não demanda a glosa dos pormenores das mudanças constitucionais e legislativas, mas sim apenas a indicação de seu "sentido", qual seja, o reforço da lógica contributiva, o fortalecimento do paradigma do seguro social.

presente, para degradar o padrão de proteção social previdenciária ofertado pelo Estado brasileiro, o que ficou bem exemplificado no âmbito das reformas empreendidas mediante a aprovação de emendas constitucionais na década de 1990: o discurso de "combate aos privilégios" sustentou a aprovação da EC n. 3/1993, que introduziu a exigência de contribuição por parte dos servidores. Logo em seguida, com fundamento na "equiparação", a EC n. 20/1998 altera o critério de concessão *tempo de serviço* para *tempo de contribuição* em ambos os regimes, fortalecendo o paradigma de seguro e afastando-se do reconhecimento do trabalho como fundamento da concessão de proteção previdenciária. Do mesmo modo, já nos anos 2000, a EC n. 41/2003, sob o argumento do "combate aos privilégios", extinguiu a paridade e a integralidade no regime previdenciário do funcionalismo público e, agora, como medida de "equiparação", a PEC n. 287/2016 pretende aumentar o tempo de contribuição mínimo para acesso a uma aposentadoria e instituir idades mínimas em ambos os regimes, nivelando a proteção social (sempre) "por baixo".

Assim, nesse duplo movimento – "combate aos privilégios", seguido pelo "dever de equiparação" – o projeto reformista segue seu curso inabalável, contando, inclusive, com apoio popular, angariado mediante o "terror atuarial[20]". Como desdobramento, assistimos ao movimento de *uniformização previdenciária pelo avesso* desmontar os projetos constitucionais de garantia de *proteção social previdenciária*, inviabilizando, assim, o salto qualitativo de bem-estar que parecia ser o objetivo central dos constituintes ao proporem a aproximação entre o RGPS e o RPPS sob a ótica da "desmercadorização".

[20] "Nas considerações de José Antônio Savaris (2008, p. 58, 69), a partir da aprovação da EC n. 20/98 e da lei que instituiu o Fator Previdenciário, ganham expressiva força três "teses" acerca do sistema previdenciário: a) a crise financeira da previdência social seria tão séria e preocupante que as *indispensáveis* "reformas" que vieram para tentar contorná-la *inevitavelmente* tiveram de atingir direitos em estágio de consolidação e até mesmo direitos já consolidados com escopo de assegurar o *futuro* do sistema; b) a restrição de direitos e a busca pela elevação das receitas do sistema previdenciário constituíam inafastáveis *técnicas* de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social; c) a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial – agora, não só uma *técnica de gestão*, mas um princípio constitucional – possibilitava vislumbrar o fato de que a previdência social é, de fato, deficitária, e de que os recursos da seguridade social são escassos, o que permitiria concluir que todo o sistema sucumbirá caso não seja gerido com *austeridade fiscal*. Ainda segundo o autor, a partir do "discurso do terror atuarial", desloca-se a ênfase do sistema protetivo: '[...] o polo fraco e carente de proteção deixa de ser o indivíduo que se encontra em condições adversas, envolvido em uma contingência social de necessidade, para ser o sistema, que pode ruir financeiramente, certamente um mal indesejado por todos'. (SILVA, 2015, p. 169-170)

CONCLUSÃO

Todo o esforço argumentativo que empreendemos teve como propósito apresentar um outro quadro teórico de leitura e compreensão acerca da origem e funcionalidade desempenhada pela estruturação dos Regimes Próprios de Previdência Social. Semelhante tarefa se fez necessária para que pudéssemos apresentar o que chamamos de processo de *uniformização previdenciária pelo avesso*, que constitui o movimento de aproximação entre as regras e normativas do RGPS e do RPPS em sentido contrário ao proposto pela Constituição Federal de 1988. Pretendemos, em suma, demonstrar que a plasticidade do discurso de "combate aos privilégios" dos funcionários públicos e "equiparação de direitos", que fundamentou (fundamenta) a aprovação de inúmeras reformas dos sistemas previdenciários, corrobora um amplo movimento de desmonte do elevado padrão de proteção social instituído pela nova ordem constitucional, movimento esse que tem na aprovação PEC n. 287/2016 seu próximo objetivo estratégico.

Não resta muito mais a dizer, talvez, apenas, salientar que a defesa do projeto constitucional de estruturação de um modelo de Estado de Bem-Estar Social no Brasil deve passar, necessariamente, pelo resgate da proposta original desenhada para o RGPS e para o RPPS, atentando-nos para a adoção das diretrizes históricas que consubstanciaram o regime próprio como sentido e direção da construção de modelos previdenciários mais inclusivos e solidários. Nessa tarefa, entretanto, o discurso em defesa da estabilidade financeira e atuarial se apresenta como o maior e mais complexo obstáculo, restando saber se haverá fôlego, teórico e nas lutas práticas, para combatê-lo a contento. Esse artigo pretendeu ser um convite e uma contribuição para que tomemos parte nesse que, certamente, é dos embates mais urgentes e necessários e, por certo, também um dos que menos alcança visibilidade em nossa longa lista de retrocessos sociais contemporâneos.

REFERÊNCIAS

BATICH, Mariana. A previdência social sob a mira dos fundos de pensão. In: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jensen (Org.). **O Brasil sob a nova ordem:** a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 245-265.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma:** desconstrução do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário.** 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do welfare state**. *Lua Nova* [online]. 1991, n.24, pp. 85-116.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002):** entre a cidadania e a caridade. 2005, 587f Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Estudos de Economia - Universidade Estadual de Campinas, Campinas: 2005.

FERNANDES, Luis. Neoliberalismo e reestruturação capitalista. In: SADER, Emir; GENTIL, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 54-61.

FLEURY, Sônia. A seguridade social inconclusa. In ROCHA, Denise; BERNARD, Maristela (Orgs.). **A era FHC e o governo Lula:** transição? Brasília, DF: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004. p. 107-120. Disponível em <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/a-era-fhc-e-o-governo-lula>. Acesso em 23 mai. 2018.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário.** 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

MARQUES, Rosa Maria. O regime de acumulação sob a dominação financeira e a Nova Ordem no Brasil. In: _____.; FERREIRA, Mariana Ribeiro Jensen (Org.). **O Brasil sob a nova ordem:** a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1-19.

MATIJASCIC, Milko; KAY, Stephen J.; RIBEIRO, José Olavo Leite. Financiamento e gastos da previdência e da seguridade social: a experiência brasileira e os parâmetros internacionais. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LUCIO, Clemente Ganz (Org.). **Previdência social:** como incluir os excluídos? uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. Debates contemporâneos, economia social e do trabalho. São Paulo: LTr, 2008. v. 4. p. 231-257.

MOTA, Ana Elizabete da. **Cultura da crise e seguridade social:** um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileiras nos anos 80 e 90. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS:** de princípio constitucional à política pública de Estado. Brasília: MPS, 2012 (Coleção Previdência Social. Série Estudos; v. 34)

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. **Previdência dos servidores públicos**. São Paulo: JHMIZUNO, 2013.

PORTO, Valéria; CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **A previdência dos servidores públicos federais:** um regime sustentável? Artigo apresentado no VIII CONSAD de Gestão Pública, realizado nos dias 26, 27 e 28 de maio de 2015, em Brasília-DF. Painel 05/015: Regimes de aposentadoria e gestão previdenciária no serviço público. Disponível em < http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2236/1/015.pdf>. Acesso em 29 mai. 2018

SILVA, Júlia Lenzi. **Processo judicial previdenciário e política pública de previdência social**. Curitiba: Juruá, 2015

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. Que Reforma? O Sistema de proteção social, entre a previdência e a seguridade. **Ser Social:** Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília, Brasília, DF, v.1, n.1, p. 75-104, jan./jun. 1998.

WARAT, Luís Alberto. O sentido comum teórico dos juristas. In: FARIA, José Eduardo. (Org.). **A Crise do direito numa sociedade em mudança.** Brasília, DF: Ed. UnB, 1988. p. 31-42.

REFORMA PREVIDENCIÁRIA E OS SERVIDORES PÚBLICOS

UM PRESSUPOSTO TEÓRICO: DIFERENÇAS ENTRE REGIME PREVIDENCIÁRIO E REGIME ADMINISTRATIVO

Luís Fernando Silva[1]

INTRODUÇÃO

Nos últimos trinta anos, os brasileiros têm convivido com repetidas propostas governamentais de modificação no sistema constitucional de proteção previdenciária, regra geral, marcadas pela intensa propaganda governamental em torno da existência de um forte déficit nas contas do setor, capaz de tornar insustentável não só o Regime Geral de Previdência Social (RGPS/INSS) – do que resultaria a explosão das contas públicas federais, mas também os Regimes Próprios, mantidos na esfera federal e na dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ao fim e ao cabo, entretanto - seja pelas dificuldades políticas enfrentadas ou pela própria vontade governamental -, não tem sido raro vermos toda esta propaganda se concentrar em medidas voltadas especificamente à supressão de direitos previdenciários dos servidores públicos estatutários[2].

Nesta toada, já tivemos Emendas Constitucionais com medidas dirigidas ao retardamento do acesso às aposentadorias oferecidas pelo RGPS e pelos Regimes Próprios (marca principal da EC nº 20, de 1998); Emendas destinadas à redução do valor dos proventos de ambos regimes (característica marcante da EC nº 41, de 2003); e a recente Proposta de Emenda Constitucional nº 287, de 2016, que de tão perversa pretendia aglutinar num só texto as duas características anteriores, permitindo projetar uma forte redução na abrangência e nos valores dos benefícios decorrentes das regras previdenciárias atuais, mas que ao

[1] Advogado, membro fundador do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos (CNASP), advogado de entidades de servidores públicos.

[2] Regime jurídico de caráter administrativo, que fixa a relação entre os órgãos e entidades da administração pública e os servidores ocupantes de cargos públicos. O art. 39, da CF, em sua original redação, determina que os entes federados escolham uma única forma jurídica de relação com seus servidores, podendo esta ter natureza estatutária (administrativa) ou celetista (trabalhista), sendo que enquanto no primeiro caso a proteção previdenciária se dá através de regimes previdenciários próprios, no caso dos empregados públicos esta vinculação se dá com o Regime Geral de Previdência Social (INSS).

final se transformou em Emenda voltada praticamente apenas à modificações nos Regimes Próprios de Previdência dos servidores[3].

Neste aspecto é de ver que sempre que estas iniciativas governamentais são voltadas mais especificamente a este último grupo, ostentam sempre uma marca comum, qual seja partirem da premissa de que os chamados Regimes Próprios, teoricamente organizados sob modelo de repartição simples[4], seriam inapelavelmente desequilibrados, haja vista o crescente número de servidores aposentados e pensionistas (*vis a vis* o número de servidores em atividade), e sobretudo o alegado pagamento de aposentadorias e pensões em valores incompatíveis com a receita oriunda das respectivas contribuições.

Como se vê, o que acaba servindo sempre de lastro para todas as iniciativas governamentais (e midiáticas) em favor de modificações nos regimes previdenciários, sejam eles o geral (RGPS/INSS) ou os específicos (Regimes Próprios), é um pretenso quadro de desequilíbrio financeiro e atuarial, o que especificamente no caso destes últimos tem dado azo, mais recentemente, a iniciativas legislativas de forte incremento no percentual de "contribuição previdenciária" a cargo dos servidores, como são exemplos a Medida Provisória nº 805, de 2017, no plano federal, que objetivava instituir alíquota de 14%[5]; as anteriores iniciativas adotadas no âmbito dos Estados do Rio Grande do Sul, do Rio de Janeiro e de Santa Catarina (dentre outros), instituindo alíquotas contributivas de 14%; e o envio do Projeto de Lei nº 261, de 2016[6] à Câmara de Vereadores de São Paulo, de autoria do Prefeito Municipal, desta feita fixando alíquotas contributivas que podem chegar a escorchantes 19%. Tudo sem que se assegure a necessária transparência sobre despesas e receitas destes Regimes Próprios, e sem que sua administração seja objeto da necessária estruturação, garantindo a participação dos beneficiários na gestão.

O presente artigo pretende lançar luz sobre estas "sombras", propositadamente criadas por uma propaganda governamental enganosa e por uma campanha midiática que distorce deliberadamente a verdade, sempre com o objetivo

[3] Os chamados "Regimes Próprios" são organizados no âmbito federal, nos Estados, no Distrito Federal e em alguns municípios, normalmente estruturados no âmbito de cada Poder, e englobam servidores regidos por estatutos específicos.

[4] No modelo de repartição simples as contribuições arrecadadas de trabalhadores em atividade e respectivos empregadores serve para pagar as aposentadorias e pensões em manutenção, criando o que alguns chama de "pacto de gerações", em que aquela que está trabalhando financia os benefícios da que já se aposentou.

[5] A MP nº 805/2017 teve sua eficácia suspensa em liminar concedida pelo STF nos autos da ADIn nº 5809, perdendo sua eficácia em 8 de abril de 2018, sem que tenha sido apreciada pelo Congresso Nacional.

[6] https://goo.gl/eXBWim, pesquisado em 25.3.2018.

de favorecer aos interesses de grandes grupos financeiros nacionais e transnacionais, que veem na destruição da previdência pública uma importante oportunidade de "negócio" e ampliação dos seus lucros.

Nosso foco será a proteção previdenciária destinada aos servidores estatutários, o que faremos a partir de um pressuposto teórico, qual seja a existência de importantes diferenças entre os aspectos jurídicos que cercam a relação laboral estabelecida entre trabalhadores e empresas do setor privado, de um lado, marcada que é pelo reconhecimento da existência de conflitos de interesse e pela solução negociada destes conflitos, via negociação coletiva; e os aspectos que caracterizam as relações estabelecidas entre servidores e a Administração Pública, geralmente marcadas por um estatuto unilateral que mesmo contendo determinadas garantias, dá ensejo ao entendimento, infelizmente ainda predominante no meio jurídico nacional, de que os servidores não podem opor seus interesses (privados) ao interesse público, supostamente representado pelas autoridades públicas.

DIFERENÇAS MARCANTES ENTRE A ATIVIDADE LABORAL PRIVADA E O EXERCÍCIO DE ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS PÚBLICOS

Por mais relevantes que possam ser as atividades laborais exercidas no setor privado (qualquer que seja o ramo de atividade econômica que se tome), quando voltamos os olhos ao exercício da função pública o primeiro aspecto que logo nos vêm à mente é a natureza dos interesses envolvidos, a nos dizer que a atividade pública deve estar sempre voltada ao atingimento do interesse público, o que implica na necessária adoção de medidas de salvaguarda, de parte do Poder Público, voltadas à continuidade, transparência, eficiência, e qualidade destes serviços, objetivo este que não raras vezes encontra óbice na cultura patrimonialista[7] que marcou o Estado brasileiro desde sua origem, e que infelizmente ainda se manifesta até os tempos atuais.

Conceder garantias e salvaguardas a estes servidores, assim, longe de constituir medida meramente corporativa, objetiva antes de mais nada assegurar a própria prestação dos serviços públicos em termos republicanos, impedindo ou dificultando que a referida cultura patrimonialista dele se aproprie, ditando seus rumos a partir de interesses privados indefensáveis.

Vem daí, portanto, diversas das garantias deferidas ao exercício da função pública ao longo de décadas.

[7] A expressão "patrimonialismo" foi cunhada por Max Weber para designar as situações em que governantes se utilizam dos serviços públicos para fins particulares, formando quase um conjunto de ativos rentáveis.

Par e passo com estas garantias (e objetivos que lhes deram base) ao longo de décadas acabou se consolidando no âmbito do Direito Administrativo brasileiro a doutrina de que o servidor público seria alguém que "aderiu" à função pública, e que por isso mesmo teria escolhido se "submeter" ao regime jurídico estatutário, razão pela qual não deteria legitimidade para questioná-lo nem tampouco contraditá-lo com seus interesses particulares, visão esta que infelizmente ainda dá ensejo, mesmo nos dias atuais, à resistência de parte da doutrina e da jurisprudência à regulamentação da negociação coletiva no setor público[8].

Ora, constituindo-se as referidas salvaguardas em proteções que visam exatamente conferir ao servidor público a necessária segurança e independência para o exercício das atribuições do cargo ocupado - colocando-o a salvo das pressões e ameaças que sobre ele poderiam recair quando este exercício viesse a contrariar eventuais interesses particulares ou não-republicanos das autoridades constituídas -, parece evidente que estas mesmas garantias não se poderiam perder ou reduzir em razão da idade ou por ocasião da perda ou redução da capacidade laborativa destes servidores, mantendo-se íntegras assim como íntegra deveria permanecer a obrigação do Estado no pagamento dos proventos destes servidores.

A passagem à inatividade, desta forma, não acarretaria no setor público as mesmas consequências verificadas quando da aposentadoria de um trabalhador do setor privado, onde o nascimento do benefício previdenciário normalmente corresponde à ruptura da relação laboral[9], remetendo à Previdência Social a obrigação pelo pagamento de um benefício capaz de substituir a renda do trabalho, assegurando ao aposentado uma sobrevivência minimamente digna. Ao contrário, no serviço público este vínculo não se perde jamais, podendo inclusive ser restabelecido por razões variadas, como ocorre com os institutos da cassação da aposentadoria e da reversão à atividade[10], o que permite concluir que na administração pública o pagamento de proventos de aposentadoria rigorosamente não corresponde, historicamente, ao adimplemento de "benefício previdenciário", nascido de uma contribuição e fundado no princípio da causa suficiente.

Isso, evidentemente, até o advento da Emenda Constitucional nº 3, de 1993!

[8] Como foi exemplo a recente manutenção do "veto" oposto pelo Presidente da República ao Projeto de Lei nº 3.831, de 2015, que regulamentava a negociação coletiva no serviço público.

[9] Conquanto a aposentadoria, por si só, não seja causa de rescisão do contrato de trabalho, no Brasil é corriqueiro que uma coisa venha acompanhada da outra.

[10] No caso dos servidores federais a Lei nº 8.112, de 1990, em seu art. 25, prevê a possibilidade de reversão à atividade, enquanto em seu art. 134 prevê a possibilidade de cassação da aposentadoria.

AS GARANTIAS PREVIDENCIÁRIAS DEFERIDAS AOS SERVIDORES PÚBLICOS, A ATRIBUIÇÃO DO CARÁTER CONTRIBUTIVO AO SEU REGIME PREVIDENCIÁRIO, E SUA CONSEQUENTE INSUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

Conforme já mencionado alhures, desde os primórdios da organização do Estado brasileiro sua relação com os servidores públicos sempre guardou algumas características marcantes, como a unilateralidade típica das relações estatutárias; a insistência da doutrina na supremacia do interesse público sobre a vontade privada do servidor, que não raras vezes cria dificuldades à legitimação dos conflitos de interesses entre as partes, em evidente prejuízo dos servidores; o autoritarismo que muitas vezes marca as relações cotidianas entre administradores e administrados, em especial nos casos em que os primeiros tomam a coisa pública como sua, colocando-a a serviço dos seus interesses pessoais ou políticos; e a forte influência político-partidária nas funções administrativas, herança de um patrimonialismo vindo do Brasil Império, mas que infelizmente algumas vezes ainda se mostra presente nos dias atuais.

Por outro lado, é preciso ter em conta que no início da organização do Estado republicano brasileiro o País ainda possuía uma economia bastante incipiente, gerada praticamente em torno da indústria do leite e do café, produzindo uma receita tributária insuficiente para as dimensões do País e para as necessidades públicas que já aquela época se apresentavam, do que resultava a incapacidade do Estado em arcar com remunerações atrativas, capazes de incentivar pessoas qualificadas a assumirem funções públicas permanentes.

Esta dificuldade de competitividade se aprofunda com a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, que veio assegurar diversos direitos sobretudo aos trabalhadores urbanos do setor privado brasileiro, mais uma vez gerando a necessidade de contrapartidas, do lado dos regimes estatutários adotados no setor público, capazes de tornar atrativo o ingresso no serviço público.

É deste conjunto de fatos e circunstâncias históricas que emergem, se ampliam e justificam algumas características específicas dos regimes de natureza estatutária, como a exigência de concurso público para o ingresso; a estabilidade no cargo; a efetividade; a disponibilidade remunerada; a irredutibilidade remuneratória; a vitaliciedade e a inamovibilidade (em alguns casos); o direito à aposentadoria sem perda de vínculo com a Administração Pública; a garantia de preservação, na inatividade[11], de determinadas vantagens deferidas ao servidor em atividade, e em especial as garantias de viés "previdenciário", como o direito

[11] Ainda que a expressão "inativo" possa parecer pejorativa, ela designa vem a situação do aposentado do serviço público, cujo vinculo com a instituição pública permanece incólume mesmo após o ato de aposentadoria.

à aposentadoria integral (financiada pelo orçamento fiscal), e a inaplicabilidade de "teto" para o pagamento destas aposentadorias e pensões, todas medidas adotadas, de um lado, para atrair o servidores públicos qualificados, enquanto do outro lado visavam conferir a estes servidores a necessária segurança para o exercício da função pública, dotando-os de condições funcionais para resistir e enfrentar o clientelismo político, exercendo suas atribuições sob fundamentos republicanos.

A paridade entre ativos e aposentados, por sua vez, foi garantia que decorreu do entendimento de que uma vez que a aposentadoria não importava no desligamento do servidor público da sua relação com o Estado[12] - permanecendo este a deter a condição de servidor, ainda que na qualidade de inativo -, não seria razoável que vantagens salariais novas, deferidas aos servidores em atividade, não fossem estendidas aos aposentados.

Nunca é demais lembrar, neste ponto, que até o advento da Emenda Constitucional nº 41, em 2003, as garantias de integralidade de proventos e de paridade entre ativos e inativos eram consideradas, pelo Supremo Tribunal Federal, como decorrentes do princípio da isonomia, que na original redação da Carta Constitucional de 1988 (assim como nos textos constitucionais imediatamente anteriores), era ampla, alcançando os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, fossem estes servidores civis ou militares.

Em última análise, é de concluir que as garantias em questão foram originalmente instituídas para atender ao interesse público, pelo que não se lhes poderia jamais atribuir o caráter de "privilégios", como se tem costumado fazer em tempos mais recentes.

Em suma, parece correto afirmar que os servidores públicos estatutários (antes ou após a Carta da 1988) usufruíam de proteções administrativas que lhes foram legalmente deferidas para fazer frente não só a situações funcionais em atividade, mas sobretudo destinadas aos eventos de velhice e perda ou redução da capacidade laborativa, garantias estas que estavam a cargo do orçamento fiscal, ou seja, lhes eram adimplidas independentemente do pagamento de qualquer contribuição voltada ao seu financiamento.

Com efeito, este foi o modelo "previdenciário" dos servidores públicos ao longo de décadas, sendo que as despesas daí decorrentes eram simplesmente somadas às despesas gerais com o pagamento das remunerações dos servidores em atividade, mantendo praticamente intocável a relação jurídica entre o servidor e o Estado.

[12] Mesmo após a promulgação das Emendas Constitucionais nºs 20, de 1998, e 41, de 2003, o princípio da paridade segue protegendo servidores públicos albergados sob regras de transição instituídas por estas mesmas Emendas.

Pode-se concluir, assim, que ao assumir a responsabilidade integral pelo custeio destas garantias e vantagens, o Estado assumiu, perante estes servidores, um compromisso financeiro de longo prazo, até suas respectivas aposentadorias ou pensões, compromisso este que veio a ser abruptamente interrompido em 1993, com a promulgação da EC nº 3, e totalmente solapado em 1998, com a promulgação da EC nº 20.

Ora, sendo do orçamento fiscal a responsabilidade pelo custeio das "garantias previdenciárias" dos servidores públicos, é evidente que não havia falar, à época, em conceitos como *equilíbrio financeiro e atuarial*, ou em *relação ativos/inativos*, que apenas passam a integrar o debate sobre a previdência dos servidores a partir da introdução da obrigação contributiva (EC nº 3, de 1993), e ainda mais precisamente com a atribuição do *caráter contributivo* aos Regimes Próprios dos servidores públicos, por força do que veio dispor a já referida EC nº 20, de 1998.

Ocorre que ao invés de ser instituído apenas para os servidores ingressantes após a sua instituição, o regime contributivo dos servidores já encontrou centenas de milhares deles na condição de aposentados ou até mesmo falecidos (deixando pensão), enquanto expressiva parcela daqueles que ainda se encontravam em atividade já detinha idade relativamente avançada, aguardando apenas a implementação de alguma condição para o usufruto da aposentadoria, o que implica dizer que o modelo contributivo já nasceu com uma relação ativos/inativos insuficiente para o seu equilíbrio financeiro.

Este quadro se apresenta ainda mais grave quando recordamos que a adoção deste novo modelo deu seus primeiros passos exatamente no auge da introdução das políticas neoliberais no País, que tinham dentre um dos seus principais dogmas a redução do "tamanho do Estado", com a consequente redução no número de servidores públicos em atividade, o que fez reduzir drasticamente o numero de admissões de novos servidores, ao tempo em que o Estado adotava repetidas políticas de incentivo ao desligamento voluntário dos que com ele já mantinham vinculo.

O recente congelamento de despesas públicas por 20 (vinte) anos[13] – com o consequente congelamento salarial –, completa este quadro, na medida em que gera nova onda de desestímulo ao ingresso nos serviços públicos.

Destarte, num quadro como este certamente não é preciso um grande esforço de análise e lógica para concluir – olhando-se a questão sob o enfoque do equilíbrio financeiro e atuarial –, que o modelo previdenciário contributivo, imposto aos servidores a partir de 1993, já nasceu fadado ao crescente desequilíbrio

[13] Vide Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

e à insustentabilidade financeira, o que evidentemente era sabido por aqueles que defenderam à sua adoção e defendem sua manutenção e aprofundamento.

Chegamos assim à situação atual, em que os comentados desequilíbrios financeiro e atuarial do modelo imposto em 1993 são ardilosamente jogados sobre os ombros dos servidores públicos, como se as suas mazelas fossem resultado dos alegados "privilégios" de que estes servidores seriam detentores, e não do quadro político pintado acima.

AS DIFERENÇAS ENTRE AS GARANTIAS PREVIDENCIÁRIAS DEFERIDAS AOS TRABALHADORES DO SETOR PRIVADO E AOS SERVIDORES PÚBLICOS

Não há dúvidas de que historicamente as garantias "previdenciárias" deferidas aos servidores públicos diferem dos benefícios ofertados aos trabalhadores do setor privado, chegando mesmo estes últimos a não serem obrigados (ao menos até 1993), a aportar contribuições para o financiamento de suas aposentadorias.

Algumas destas diferenças, contudo, vieram de ser fortemente mitigadas com a promulgação das Emendas Constitucionais nº 3, de 1993[14]; 20, de 1998[15]; e 41, de 2003[16].

Com efeito, se considerarmos apenas o âmbito do Poder Executivo federal, concluiremos que os servidores nele ingressantes a partir de 5 de fevereiro de 2012[17], tem hoje regras de aposentação praticamente iguais às adotadas pelo Regime Geral de Previdência Social (INSS), inclusive no tocante à obrigação de contribuir para o financiamento dos respectivos benefícios, a observância do mesmo "teto", e a adoção dos mesmos critérios de atualização anual dos proventos. Além disso, temos ainda que a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, veio inserir no art. 40, da CF, o § 18, dispondo sobre a obrigação do servidor público aposentado contribuir para o financiamento de sua própria aposentadoria (ou

[14] Que introduziu a obrigação contributiva dos servidores para o custeio de suas aposentadorias e pensões;

[15] Que alterou o art. 40, da CF, para conferir caráter contributivo aos Regimes Próprios de previdência dos servidores públicos, bem assim inserir o § 14 ao mesmo art. 40, da CF, definindo que as aposentadorias dos servidores ingressantes a partir da regulamentação da previdência complementar estariam submetidas ao mesmo "teto" adotado pelo RGPS;

[16] Que alterou o art. 40, § 3º, da CF, para estabelecer que os servidores ingressantes dali por diante teriam o valor de suas aposentadorias calculado a partir da média das 80% (oitenta por cento) maiores contribuições por eles pagas aos diferentes regimes previdenciários, a partir de julho de 1994, e que estes proventos não seriam mais albergados sob o princípio da paridade, passando a ser reajustados na mesma data e percentuais adotados em relação aos benefícios do Regime Geral;

[17] Dia imediatamente posterior ao do ato de instituição do FUNPRESP-EXE, conforme art. 40, § 16, da CF;

pensão), mediante a incidência de uma alíquota igual a devida pelos servidores em atividade, a ser aplicada sobre o valor dos proventos (ou da pensão) que ultrapassar o "teto" de benefícios do RGPS, instituindo modalidade de tributo inexistente no âmbito do RGPS.

Toda esta "evolução" (ou involução, conforme o olhar), se deu sob os auspícios de uma forte propaganda governamental e midiática que afirmava ser financeiramente inviável a manutenção das garantias previdenciárias antes deferidas aos servidores públicos, e que sempre colocou estas proteções em ardilosa e manipulada perspectiva com as garantias previdenciárias deferidas aos trabalhadores do setor privado, para então alcunha-las de "privilégios", visando assim obter o apoio político da sociedade à intenção de promover a redução dos direitos dos trabalhadores do setor público, como de fato acabou ocorrendo, conforme já dissemos antes.

O que temos hoje em dia, portanto, é uma clara proximidade entre as proteções previdenciárias que vigem em relação aos servidores públicos e aos trabalhadores do setor privado, o que longe de parecer isonômico e razoável, pode ser visto como nociva à ideia do exercício republicano da função pública, haja vista a insegurança que gera nos servidores quanto ao futuro, abrindo espaço não só ao exercício de atividades privadas paralelas, como também oportunizando que o clientelismo político e o patrimonialismo exerçam maior pressão sobre os servidores, em detrimento do interesse público.

A PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA PRECISA MESMO SER RESULTADO DE UMA CONTRIBUIÇÃO?

Antes de prosseguir cabe aqui fazer a seguinte pergunta: a proteção previdenciária precisa mesmo ser contributiva, ou seja, precisa ser financiada pelo produto das contribuições previdenciárias impostas a patrões e empregados (de forma direta), e pela receita advinda de impostos como a CSLL[18], a COFINS[19], Concursos e Prognósticos[20], etc., a cargo do Estado (de forma indireta)?

Ou poderia ser financiada a partir do orçamento fiscal, constituindo mera parcela deste?

A pergunta é oportuna não só porque os mecanismos estatais de proteção previdenciária nada mais são do que a materialização de obrigações que decorrem de direitos humanos fundamentais, como os direitos à sobrevivência e à dignidade da pessoa humana, de modo que poderiam perfeitamente ser

[18] Contribuição Sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei nº

[19] Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei nº 7.689, de 1988.

[20] Parte da receita advinda dos tributos incidentes sobre concursos e prognósticos financia a Seguridade Social, conforme dispõe a Lei nº 8.212, de 1991.

colocados no mesmo patamar do direito à saúde e à educação, ambos em caráter universal, como também porque ano após ano os diversos governos brasileiros vêm insistindo na reforma de previdência a partir de um pretenso "déficit explosivo" nas contas da Previdência, o qual, a par de não ser verdadeiro, apenas teria razão de ser se a concepção de proteção previdenciária continuar sendo fundada num regime contributivo cujo equilíbrio financeiro guarda relação direta com a contribuição de trabalhadores e empregados, *vis a vis* a quantidade de benefícios em manutenção, esta sim uma formula absolutamente insustentável a longo prazo.

Por outro lado, cumpre verificar que a propalada "explosividade" das contas previdenciárias vem da participação da União na cobertura do pretenso déficit do RGPS, tido como crescente e insustentável, mas que em última instância apenas espelha o descontentamento dos governantes (leia-se sistema financeiro) para com o – alegado –, crescimento da participação relativa desta despesa no Orçamento Geral da União, o que dá ensejo não à verdadeira e correta preocupação com a sustentação desta despesa ao longo prazo, mas com a capacidade deste mesmo orçamento manter intacto o chamado "esquema da dívida".

O que os governantes não nos falam é que este orçamento já nasce - a cada ano e por anos sucessivos, desde o início dos anos 1970 -, comprometido em cerca de 40% (quarenta por cento) a 50% (cinquenta por cento) do seu montante, voltado que está para o régio e inquestionável pagamento de juros e amortização da dívida pública, o que implica dizer que todas as políticas públicas com saúde, educação, segurança, previdência, desenvolvimento regional, infraestrutura, assistência social, etc., precisam ser comprimidas dentro de pouco mais do que 50% (cinquenta por cento) do citado Orçamento da União, eis que a outra parte da "pizza" já está comprometida com o "esquema da dívida".

Destarte, dados da organização Auditoria Cidadã da Dívida[21] nos dão conta de que só no ano de 2017, o orçamento federal executado teve 39,7% (trinta e nove vírgula sete por cento) corroídos com o pagamento de juros e amortização da dívida pública, resultando em cerca de 1 (um) trilhão de Reais transferidos para o sistema financeiros, enquanto a dívida principal se mantem intacta.

Já as despesas "previdenciárias", por sua vez – e em que pese toda a propaganda governamental em torno do pretenso crescimento absurdo da sua participação no orçamento geral -, na verdade tem oscilado pouco ao longo dos últimos 5 (cinco) anos, tendo consumido pouco mais que 25% (vinte e cinco por cento) do orçamento executado da União em 2017.

Ora, se ao final todas as políticas adotadas pelo Estado constituem despesas públicas - umas mais justificáveis, outras nem tanto -, então não seria correto

[21] Disponível em <https://auditoriacidada.org.br>. Acesso em 2 de junho de 2018.

que à sociedade fosse dado decidir o que considera prioritário, quais despesas considera que devam receber maior percentual deste orçamento, ou quais despesas devam contar com algum tipo de contribuição direta no seu financiamento? E nesta hipótese visse a decidir que a cobertura previdenciária deve receber especial proteção deste orçamento?

Com efeito se ao ser perguntada sobre a forma como gostaria que a proteção previdenciária fosse "financiada", esta mesma sociedade concluísse que deveria ser a partir da arrecadação dos tributos, de maneira geral (e não das contribuições diretas de empregados e patrões), é evidente que ela própria (sociedade) haveria também dizer que outras despesas públicas deveriam merecer menor ênfase (recebendo menos recursos do orçamento), de modo a assegurar o necessário equilíbrio fiscal.

O que queremos dizer é que não há, a rigor, uma obrigação técnica (nem tampouco financeira ou atuarial) de que as proteções previdenciárias asseguradas pelo Estado sejam lastreadas (total ou parcialmente) na receita proveniente de contribuições incidentes sobre a folha de salários, sendo perfeitamente possível a construção de um modelo protetivo sob financiamento puramente fiscal (orçamento geral), desde que, evidentemente, a sociedade assim o decida.

Neste ponto, aliás, vale lembrar que quando nos referimos à forma como são arrecadados os recursos financeiros destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões – sejam elas de servidores públicos ou trabalhadores do setor privado –, temos as receitas diretas (o produto das contribuições incidentes sobre a folha de salários), e as indiretas (como os tributos de maneira geral), mas ambas originando-se de uma única fonte primária, qual seja a própria sociedade. Ao fim e ao cabo, portanto, pouco importa saber como se deram estes aportes financeiros, interessando muito mais saber se são suficientes para fazer frente às despesas correspondentes.

Veja-se neste ponto – e disso sabemos todos –, que até mesmo as contribuições sociais de responsabilidade dos patrões, incidentes sobre a folha de salários[22], acabam sendo repassadas para o preço dos produtos, de tal sorte que ao final "que as 'paga'", rigorosamente, são os consumidores finais, sejam estes patrões ou empregados, com evidente ênfase sobre este último, por razões obvias.

O que se mostra fundamental, a nosso sentir, é que se mudem os paradigmas, ou melhor, que se abandone o atual paradigma do equilíbrio financeiro e atuarial a partir do produto da arrecadação das contribuições de patrões e empregados, bem assim do equilíbrio atuarial fundado na relação ativos/inativos, mediante a adoção de um paradigma de justiça social, e de prevalência dos direitos humanos sobre todos os demais direitos.

[22] 20%, conforme define a Lei nº 8.212, de 1991.

Não podemos negar, entretanto, que a possibilidade da proteção previdenciária geral vir a ser integralmente arcada pelo Orçamento Geral da União é ainda uma utopia política (ou um sonho distante), de modo que neste momento já nos basta a adoção deste conceito ao caso particular dos servidores públicos, o que viria amparado também nos objetivos de proteção aos serviços públicos, como já foi declinado antes.

CONCLUSÃO

Como vimos antes, a proteção previdenciária dos servidores públicos deve ser colocada no mesmo nível de outras garantias funcionais a eles deferidas, tais como a estabilidade no cargo, a irredutibilidade, a disponibilidade remunerada, etc., que ao lado da exigência de concurso público para o ingresso formam um arcabouço de segurança ao exercício da função pública, indispensável ao enfrentamento do clientelismo e o patrimonialismo que ainda marcam boa parte das autoridades administrativas, para não mencionar a corrupção sistêmica que marca o Estado brasileiro desde a sua original constituição.

Antes de constituir um tratamento "privilegiado" em relação à proteção previdenciária deferida aos demais trabalhadores, portanto, as garantias ofertadas aos servidores devem ser vistas como salvaguardas que, em última análise, atendem a um interesse público, na medida em que se mostram indispensáveis ao próprio exercício republicano da função pública.

A reintrodução do modelo administrativo de proteção previdenciária dos servidores públicos, por outro lado, sobretudo quando reabre a discussão sobre o financiamento do regime, contribui decisivamente para a rediscussão do próprio Regime Geral de Previdência Social, que a par de não precisar abandonar por completo seu atual modelo contributivo, precisa dar um salto decisivo no sentido do comprometimento do orçamento fiscal com a efetiva cobertura de parte substancial das despesas com a manutenção de benefícios do RGPS, de modo que estas deixem de ser vistas sob o viés negativo (que hoje são), para passarem a ser vistas como parte das garantias ofertadas pelo Estado brasileiro aos seus cidadãos, notadamente destinada aqueles que possuem pouca ou nenhuma capacidade contributiva.

REFERÊNCIAS

FAGNANI, Eduardo. Mudança na Previdência prejudica trabalhadores para favorecer capital. 2016. Disponível em: <http://www.m.vermelho.org.br/noticia/281735-1#.V0997UuGe9o.facebook>. Acesso em: 01 nov. 2016.

GENTIL, Denise Lobato. A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 19. 2006. 358 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília (UNB), 2012 (v.1 e v. 2)

_____. **Ciência e política:** duas vocações. 18.ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

APONTAMENTOS PARA UMA REFORMA EFETIVA DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Flávio Roberto Batista[1]
Júlia Lenzi Silva[2]

INTRODUÇÃO

A proposta que orientou a organização desse livro foi a de apresentar um *outro* quadro teórico acerca dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), pautando-se pela interdisciplinaridade e, especialmente, pela reflexão crítica. Ao longo de todos os capítulos, as autoras e autores se esforçaram para contradizer o senso comum estabelecido em torno da previdência social dos servidores públicos, mobilizando argumentos jurídicos, técnicos, financeiros-orçamentários, principiológicos e de matriz histórica, na tentativa de demarcar um novo horizonte dialógico e propositivo no âmbito dessa temática. Seria, portanto, um enorme contrassenso - para não dizermos um desrespeito e um desserviço - que esse tópico de encerramento trouxesse uma proposta acabada, uma promessa manifesta na forma de um projeto de reforma que, se seguido à risca, solucionaria os problemas e contradições advindos da existência simultânea de dois regimes de previdência pública no Brasil.

Construído a *pouquíssimas* mãos, em "condições normais de temperatura e pressão" e em ambiente isolado da "balbúrdia" das muitas vozes interessadas, um projeto de reforma assim redigido guardaria muitas semelhanças com todos aqueles que protagonizaram os infinitos episódios de reforma do RGPS e do RPPS ocorridos no período pós-1988. Tributários do discurso da *expertise* e da tecnocracia na temática previdenciária, tais projetos jamais contaram com a participação direta dos trabalhadores e trabalhadoras no debate de suas propostas e

[1] Professor Doutor do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Autor da obra Crítica da tecnologia dos direitos sociais. E-mail para contato: flavio@usp.br.

[2] Doutoranda em direito do trabalho e da seguridade social pela Universidade de São Paulo (USP), sob orientação do Prof. Associado Marcus Orione Gonçalves Correia. Graduada e Mestra em direito pela UNESP. Membra do Grupo de Estudos "Direitos Humanos, Centralidade do Trabalho e Marxismo" (DHCTEM/USP). Professora de direito previdenciário e da seguridade social. E-mail: julialenzisilva@gmail.com.

redação de seus dispositivos, sob a histórica alegação de evitar os "corporativismos". Portanto, se desejamos seguir trilha diversa do que historicamente se tem efetivado na seara da previdência social, é preciso reconhecer a impossibilidade de firmar, de pronto, *quais* os pontos definitivos que deveriam ser objeto de reforma, afinal, um projeto elaborado nesses termos, para além de carecer de legitimidade popular, também reproduziria a falta de seriedade e o reducionismo na tratativa da complexa equação que envolve qualquer medida que afeta o *grau de proteção social previdenciária* concedido pelo Estado aos seus agentes públicos.

Isto posto, talvez seja o caso de explicitar que o adjetivo *efetiva*, empregado por nós no título desse capítulo, está na contramão do paradigma da *eficiência econômica*, aparentemente a única diretriz totalizante de todas as propostas de reforma apresentadas e aprovadas nesta ordem constitucional. Nesse sentido, quando nos propomos a realizar apontamentos sobre uma reforma *efetiva* da previdência dos servidores, consideramos que o alcance dessa efetividade está condicionado à participação popular, isto é, uma nova proposta de reforma do RPPS somente pode vir a ser efetiva se os pontos que aqui pretendemos elencar forem debatidos de forma exaustiva tanto pelos especialistas, quanto pelas servidoras e servidores públicos, suas entidades representativas e, certamente, por todos os trabalhadores e trabalhadoras, uma vez que, como nos lembra Vicente de Paula Faleiros, a "[...] Previdência Social não constitui somente um arcabouço técnico de seguro social, de caráter contributivo, mas um referencial de proteção social de um povo e de uma nação [...]" (FALEIROS, 1998, p. 30).

Por óbvio que isso não significa que estejamos descuidados dos aspectos afetos à sustentabilidade financeira, afinal, contamos com todas as contribuições dispostas no tópico *2. Orçamento público e previdência social*. Entretanto, reconhecemos a necessidade de superar a armadilha economicista que tem limitado as possibilidades de análise e compreensão acerca da origem e função desempenhada pela duplicidade de modelos previdenciários no Brasil. Para isso, imprescindível os aportes contidos no tópico *1. Aspectos históricos* e as demarcações teóricas consolidadas no *3. Regimes de previdência social e a previdência dos servidores públicos.* Por fim, não seria possível propor, ainda que meros apontamentos, sem as distinções que inauguraram o tópico *4. Reforma previdenciária e os servidores públicos*, reforçando, em nós, a certeza de que uma *efetiva* reforma dos Regimes Próprios de Previdência Social demanda, de início, compreendê-los para além da redução promovida pela categoria "privilégios".

Feitos esses esclarecimentos, cabe ainda advertir que a forma não convencional eleita para a redação desse capítulo deriva da nossa intenção de melhor organizar as temáticas que propomos para discussão, facilitando sua identificação e sintetizando seu conteúdo propositivo. O objetivo é, enfim, viabilizar uma

maior participação popular, preterindo o formato acadêmico a fim de dialogar com o maior número de pessoas possíveis. Se essa singela contribuição servir apenas para fortalecer a resistência e oposição à PEC n. 287/2016, já nos damos por satisfeitos.

PONTOS QUE MERECEM NOSSA ATENÇÃO

1. O serviço público, especialmente em áreas estratégicas do ponto de vista do bem-estar social, como saúde e educação, deve continuar a ser polo de atração dos melhores profissionais disponíveis para a **prestação do serviço público de excelência**. Para isso, deve ser mantida a política de oferecimento das melhores condições de trabalho possíveis, o que inclui o retorno às condições de aposentadoria anteriores à Emenda Constitucional nº 20/98 ou, na pior das hipóteses, a manutenção das regras atuais, sem piora da condição de acesso aos benefícios.
2. A consecução do primeiro ponto exige, portanto, que seja freado o processo colocado em marcha a partir da EC nº 20/98 – ainda não concluído e, por isso, em disputa – de migração dos regimes próprios de previdência social para uma lógica contributiva, atrelada à perspectiva securitária. Isso não significa que não deva haver contribuição dos servidores públicos, até porque essa regra já se encontra historicamente arraigada em nosso país, vigendo desde o final da década de 1930, no sistema do antigo IPASE – ao contrário do que aponta o senso comum de que os servidores jamais pagaram contribuições. A verdade é que o pagamento ou não de contribuições pelos servidores é irrelevante nesse cenário, constituindo apenas variação técnica de definição – positiva ou negativa – da remuneração dos servidores. Assim, o caráter contributivo que se combate não se opõe à existência de contribuição, que é indiferente ao raciocínio, mas ao regime administrativo, segundo o qual o regime próprio de previdência social é administrado como política de pessoal e não como organização orçamentária separada, e que deve ser urgentemente reafirmado.
3. Como consequência do segundo ponto, deve ser freado o processo de autonomização orçamentária – ainda muito incipiente, estando atualmente mais no nível discursivo do que normativo – do regime próprio de previdência social, reforçando-se sua diluição no orçamento fiscal. Como política de atração de servidores públicos de excelência, o regime próprio de previdência social não deve funcionar orçamentariamente à maneira de um seguro, ainda que social. Apenas o fato de o "contratan-

te" do trabalho do servidor público ser a própria entidade federada que administra o orçamento, que é, por sua vez, parte do Estado, já tornaria sem sentido sua estrutura securitária, uma vez que cabe ao empregador e ao Estado financiarem os regimes previdenciários securitários juntamente com os participantes. Com isso, o mesmo orçamento remuneraria o servidor, fazendo retenção de contribuição, e contribuiria para si mesmo em duas qualidades diferentes, uma rematada sandice. Para além disso, quando se lida com o tema na perspectiva do regime administrativo, torna-se um completo absurdo postular a separação orçamentária. O servidor público, ao se aposentar, deve permanecer na folha de pagamento do Estado como servidor inativo, sem que haja qualquer diferença ou vicissitude em seu tratamento.

4. A questão orçamentária aponta ainda para o fato de que a diluição da política previdenciária no orçamento fiscal é a forma mais perfeita de organização não só para os servidores públicos, mas para todo o universo dos trabalhadores, devendo igualmente o regime geral de previdência social ser diluído no orçamento fiscal, sendo, portanto, sustentado pela tributação geral do Estado. Essa é, inclusive, uma nova janela interpretativa e propositiva para os dilemas afetos ao processo de transição demográfica, às mudanças no mercado de trabalho e ao suposto *déficit previdenciário*, questões essas que, da forma como contemporaneamente tratadas, parecem nos conduzir apenas para o "beco sem saída" de legislações redutoras do patamar protetivo tanto dos RPPS como do RGPS.
5. O quarto ponto nos leva à relevância de uma reforma tributária bem planejada para que seja viável implementar a reforma previdenciária mais perfeita possível. De há muito que o uso de mecanismos orçamentários como a DRU (Desvinculação das Receitas da União) e renúncias de receita deixaram claro que as contribuições de custeio da seguridade social estão sendo desviadas para o orçamento fiscal, tornando falacioso o debate sobre o déficit previdenciário e desnaturando a opção constitucional pela separação do orçamento de seguridade social, no qual deveria estar integrada a previdência social. Diante dessa constatação, e considerando-se que o custeio da seguridade social recai, dividido em partes aproximadamente iguais, de um lado sobre a massa salarial e de outro sobre a receita, faturamento e lucro empresarial – bases imponíveis que, quando oneradas, facilitam a transferência do ônus financeiro ao consumidor dos produtos e serviços fornecidos pelas empresas contribuintes –, o custeio da seguridade social torna-se uma das partes mais regressivas da política de financiamento do Estado, que é, em seu conjunto, fortemente regres-

siva. Em outras palavras, quanto mais pobre a pessoa, maior sua parcela de contribuição para o financiamento geral do Estado e, particularmente, para o financiamento de sua própria política previdenciária. Diante disso, aqueles que realmente se beneficiam do esgotamento da força de trabalho dos beneficiários dos sistemas de previdência, e que deveriam arcar com os efeitos colaterais dos benefícios auferidos, contribuem proporcionalmente muito menos para a manutenção do sistema. Assim, a diluição dos regimes previdenciários no orçamento fiscal, para alcançar a plenitude de seus efeitos benéficos, deve se fazer acompanhar de uma reforma tributária fortemente progressiva, que desonere a massa salarial e o consumo, em especial da classe trabalhadora, e concentre seu peso em bases imponíveis que não permitam uma transferência de ônus para o preço de produtos e serviços, o que ordinariamente é alcançado pela tributação de patrimônio e da renda individual, isto é, não empresarial.

6. Por fim, esperamos ter deixado claro que o debate em torno dos contornos e parâmetros organizativos dos Regimes Próprios de Previdência Social não deve ser tomado (apenas) a partir da perspectiva dos direitos sociais de servidoras e servidores públicos. Como vimos, essa é uma temática muito mais complexa, relacionando-se com as disputas em tornos dos modelos de Estado e concepções sobre a eficiência *qualitativa* dos serviços públicos por ele prestados. Nesse sentido, para nós, qualquer proposta de alteração da previdência social demanda ampla e concreta participação popular na sua consecução, afastando-se os discursos moralizantes, o terror atuarial e a tecnocracia, e abrindo espaço para o exercício das disputas democráticas em torno de distintos projetos.

Como é possível ver, não se tratam de medidas pontuais, mas de diretrizes ampliadas que se propõem a dar início a um debate social que devolva o país ao rumo da preservação do bem-estar social de seus trabalhadores e trabalhadoras, superando a perspectiva das "soluções únicas".

REFERÊNCIAS

FALEIROS, Vicente de Paula. Previdência Social: conflitos e consensos. **Ser Social:** Revista do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília, Brasília, DF, v.1, n.1, p. 29-73, jan./jun. 1998.

Esse livro é resultado do encontro da prática com a teoria que, afinadas nos marcos constitucionais, propõem novas interpretações para as temáticas afetas à previdência dos servidores públicos. Os capítulos que o compõem percorrem os aspectos históricos, jurídicos e orçamentários que representam balizas no processo de constituição e desenvolvimento dos regimes próprios de previdência social, estando voltados para o equacionamento das questões e desafios do tempo presente. O projeto de iniciativa do Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos (CNASP), que estabeleceu diálogo junto a universidades e centros de referência, como a Auditoria Cidadã da Dívida, chega em boa hora para preencher lacunas teóricas e qualificar o debate político em torno da reforma da previdência, cumprindo o papel de democratizar o acesso à informação de qualidade e ao conhecimento científico sobre os direitos sociais previdenciários. Por meio de sua leitura, esperamos que todas e todos sintam-se instigados a tomar parte no debate sobre o modelo de previdência social a ser efetivado no Brasil, compreendendo a relação intrínseca existente entre direito, política e orçamento público.

cnasp
Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos

ISBN: 978-85-5562-050-8
9 788555 620508