



Universidade de Brasília (UnB)
Instituto de Ciências Humanas (ICH)
Departamento de Serviço Social (SER)
Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS)

**A FINANCEIRIZAÇÃO DO SISTEMA DE CAPITALIZAÇÃO
COLETIVA DOS TRABALHADORES PÚBLICOS
BRASILEIROS: ENTRE A POLÍTICA SOCIAL E O
MERCADO FINANCEIRO**

JONAS ALBERT SCHMIDT

Brasília – DF
Julho de 2021



Universidade de Brasília (UnB)
Instituto de Ciências Humanas (IHD)
Departamento de Serviço Social (SER)
Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS)

**A FINANCEIRIZAÇÃO DO SISTEMA DE CAPITALIZAÇÃO
COLETIVA DOS TRABALHADORES PÚBLICOS
BRASILEIROS: ENTRE A POLÍTICA SOCIAL E O
MERCADO FINANCEIRO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, na linha de Pesquisa Política Social, Estado e Sociedade, vinculado ao Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção de título de Doutor em Política Social.

Orientação: Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador

Brasília – DF
Julho de 2021

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com os dados fornecidos pelo autor

Schmidt, Jonas Albert

SS352f A financeirização do sistema de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos brasileiros: entre a Política Social e o mercado financeiro / Jonas Albert Schmidt; orientador Evilasio da Silva Salvador. -- Brasília, 2021.

236 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Política Social) --
Universidade de Brasília, 2021.

1. Política Social. 2. Previdência Social. 3. Estado. 4. Direitos Sociais. 5. Servidor Público. I. Salvador, Evilasio da Silva, orient. II. Título.

JONAS ALBERT SCHMIDT

**A FINANCEIRIZAÇÃO DO SISTEMA DE CAPITALIZAÇÃO
COLETIVA DOS TRABALHADORES PÚBLICOS BRASILEIROS:
ENTRE A POLÍTICA SOCIAL E O MERCADO FINANCEIRO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, na linha de Pesquisa Política Social, Estado e Sociedade, vinculado ao Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção de título de Doutor em Política Social.

Situação: _____ em ___/___/___

Observações: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador – Orientador – UnB

Profa. Dra. Camila Potyara Pereira – Membro interno – UnB

Profa. Dra. Liliâne Capilé Charbel Novais – Membro externo – UFMT

Prof. Dr. André Alves Portella – Membro externo – UCSAL

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior – Suplente – UnB

Aos meus sobrinhos Heitor e Miguel

AGRADECIMENTO

Agradeço aos meus Professores que ao longo da minha vida, desde à escola até a universidade, contribuíram para uma educação emancipadora e na minha formação intelectual. Especialmente ao meu Orientador e amigo Prof. Dr. Evilasio Salvador da Universidade de Brasília – UnB, o qual tenho orgulho da oportunidade de ser orientado por essa pessoa ímpar, generosa e que me espelho na vida acadêmica. Estendo esse agradecimento ao Prof. Dr. João Loureiro, da Universidade de Coimbra – UC, que me recebeu novamente em seu país, sua ajuda e sábias orientações sobre a Segurança Social portuguesa contribuíram imensamente para este trabalho. Um agradecimento especial aos membros da banca de qualificação, o qual faço em nome da Profa. Dra. Camila Potyara Pereira, pessoa incrível para muito além da academia. Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB, assim como aos professores do DINTER com a Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT, em especial à Profa. Dra. Liliane Capilé, que acima de tudo é uma grande amiga e incentivadora, a qual contribuiu muito na banca de qualificação do projeto desta tese. A minha amiga Marta Covezzi, mulher letrada, que se dispôs, em meia às suas obrigações acadêmicas, a revisar o Résumé, assim como ao amigo Cleider Silva, que da mesma forma se dispôs a contribuir com a revisão do Abstract, amigo esse que me recebeu em Coimbra nesta nova jornada entre 2019 e 2020, pessoa que cultivo a mais sincera amizade. Agradeço a minha família, meus irmãos e cunhadas, aos meus sobrinhos, aos quais também dedico esse trabalho, pois foi pensando neles e no futuro deste país, que não me permitia desistir. Também, a todos meus amigos, presentes ou ausentes, mas que confortam nosso coração por fazerem parte dos laços fraternais que construímos ao longo da vida. Agradeço a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, auxiliaram para minha formação acadêmica e profissional até aqui. Por fim, agradeço aos colegas do doutorado, em especial a Leila, Salete e Vera, amigas e companheiras dos tempos de Colina, as quais tornaram a estadia em Brasília muito mais aconchegante. Agradeço a todos aqueles que contribuíram, em especial a Domingas Carneiro do PPGPS/UnB, sempre muito atenciosa e gentil, e aqueles que mesmo sem saber, ajudaram na construção deste trabalho feito por tantas mãos e cabeças dedicadas e, acima de tudo, compromissadas na causa dos trabalhadores e trabalhadoras do Brasil e de todo o mundo.

RESUMO

É um trabalho que pretende ser claro, de fácil entendimento e acessível para além dos muros acadêmicos, e que de uma forma ou outra, contribua com a luta dos trabalhadores, oferecendo-lhes elementos de discussão, mas também trazendo informações históricas, jurídicas, econômicas e técnicas. A análise se direcionou aos regimes próprios de previdência social – RPPS. Com isso, fez-se uma retomada histórica da implementação da previdência social no Brasil até culminar na Constituição Federal de 1988. Neste cenário, buscou-se a compreensão do Estado, e com isso, as origens da proteção social no Brasil, destacando-se a cidadania e a proteção social do trabalhador no constitucionalismo brasileiro. Nesta mesma linha, destacou-se o entendimento destes regimes próprios do trabalhador público, sua formação, estrutura jurídica e gestão de recursos, assim como, sua abrangência em relação aos seus segurados. Por se tratar de fundos de capitalização alocados no mercado financeiro, elementos importantes estão presentes, como o capital portador de juros e a própria financeirização do capitalismo que possui grande interesse econômico nestas carteiras de alto valor especulativo e de grande capacidade de acumulação, a qual é potencializada pela contrarreforma. Com isso, o estudo encerra trazendo essas modificações ocorridas nos sistemas previdenciários, seja do trabalhador público, assim como daquele inserido na seguridade social. Modificações que foram verdadeiros desmontes de direitos sociais, com interesses economicistas em vários governos que se sucederam desde a constituinte no final da década de 1980. Há exemplos de outros países como o Chile e Portugal. Este estudo não se esgota em si, uma vez que a previdência social do trabalhador, seja ele público ou privado, seja ele fora do trabalho formal, é constantemente atacada, em especial sob a ótica da redução do financiamento estatal, contudo, com interesses antagônicos, que essa política social se mantenha, mas com seus recursos direcionados diretamente ao capital portador de juros sem a intermediação do Estado, deixando de ser política social para se transformar em produto mercadológico.

Palavras-chaves: Trabalhador Público; Fundo Público; Contrarreforma; Financeirização; Fundos de Capitalização.

ABSTRACT

It is a work that intends to be clear, easy to understand and accessible beyond academic walls, and that, in one way or another, contributes to the workers' struggle, offering them elements for discussion, but also bringing historical, legal, economic information and techniques. The analysis was directed to the social security systems themselves - RPPS. With this, there was a historical resumption of the implementation of social security in Brazil until culminating in the Federal Constitution of 1988. In this scenario, we sought to understand the State, and with it, the origins of social protection in Brazil, highlighting citizenship and social protection of workers in Brazilian constitutionalism. Along the same lines, the understanding of these regimes specific to public workers, their training, legal structure and resource management, as well as their scope in relation to their policyholders, stood out. As these are capitalization funds allocated in the financial market, important elements are present, such as interest-bearing capital and the financialization of capitalism itself, which has a great economic interest in these portfolios of high speculative value and a great capacity for accumulation, which is boosted by the counter-reform. With this, the study ends by bringing these changes that occurred in the social security systems, whether for public workers, as well as for those involved in social security. Modifications that were true dismantling of social rights, with economic interests in several governments that succeeded each other since the constituent assembly in the late 1980s. There are examples from other countries such as Chile and Portugal. This study is not exhaustive in itself, since the social security of workers, whether public or private, whether outside formal work, is constantly attacked, especially from the perspective of reducing state funding, however, with antagonistic interests, that this social policy is maintained, but with its resources directed directly to interest-bearing capital without the intermediation of the State, ceasing to be a social policy and becoming a market product.

Keywords: Public Worker; Public Fund; Counter-Reform; Financialization; Capitalization Funds.

RÉSUMÉ

C'est un ouvrage qui se veut clair, facile à comprendre et accessible au-delà des murs académiques, et qui, d'une manière ou d'une autre, contribue à la lutte des travailleurs, en leur offrant des éléments de discussion, mais aussi en apportant des informations historiques, juridiques, économiques. et techniques. L'analyse a été dirigée vers les systèmes de sécurité sociale eux-mêmes – RPPS. Avec cela, il y a eu une reprise historique de la mise en œuvre de la sécurité sociale au Brésil jusqu'à aboutir à la Constitution fédérale de 1988. Dans ce scénario, nous avons cherché à comprendre l'État, et avec lui, les origines de la protection sociale au Brésil, en mettant en évidence la citoyenneté et la protection sociale des travailleurs dans le constitutionnalisme brésilien. Dans le même ordre d'idées, la compréhension de ces régimes spécifiques aux agents publics, leur formation, leur structure juridique et la gestion des ressources, ainsi que leur portée par rapport à leurs assurés, se sont démarquées. En s'agissant de fonds de capitalisation alloués sur le marché financier, des éléments importants sont présents, comme le capital rémunéré et la financiarisation du capitalisme lui-même, qui a un grand intérêt économique dans ces portefeuilles à haute valeur spéculative et à grande capacité d'accumulation, qui est boostée par la contre-réforme. Avec cela, l'étude se termine en rapportant ces changements survenus dans les systèmes de sécurité sociale, que ce soit pour les travailleurs publics, ainsi que pour les acteurs de la sécurité sociale. Des modifications qui étaient un véritable démantèlement des droits sociaux, avec des intérêts économiques dans plusieurs gouvernements qui se sont succédés depuis l'assemblée constituante de la fin des années 1980. On en trouve des exemples dans d'autres pays comme le Chili et le Portugal. Cette étude n'est pas exhaustive en soi, puisque la sécurité sociale des travailleurs, qu'elle soit publique ou privée, qu'elle soit en dehors du travail formel, est constamment attaquée, notamment dans l'optique de réduire le financement de l'État, pourtant, avec des intérêts antagonistes, que cette politique sociale soit maintenue. , mais avec ses ressources directement dirigées vers le capital rémunéré sans l'intervention de l'État, cessant d'être une politique sociale et devenant un produit marchand.

Mots clés : Travailleur Public ; Fonds Publics ; Contre-Réforme ; Financiarisation ; Fonds de Capitalisation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Quantitativo de regimes previdenciários por Estado e Distrito Federal com divisão em RPPS, RGPS e RPPS em extinção com dados até novembro de 2020.....	66
Tabela 02 – Diferença entre receita e despesa do regime próprio da União até 2018.....	76
Tabela 03 – Diferença entre receita e despesa dos regimes próprios dos Estados, Distrito Federal e Municípios até 2018.....	77
Tabela 04 – Média salarial dos trabalhadores públicos de 24 Estados brasileiros, exceto os Estados de São Paulo, Sergipe e o Distrito Federal.....	78
Tabela 05 – Média salarial dos trabalhadores públicos dos municípios que possuem Regimes Próprios de Previdência Social, incluindo as capitais.....	80
Tabela 06 – Comparação da média salarial dos trabalhadores públicos das capitais e dos municípios que possuem Regimes Próprios de Previdência Social.....	81
Tabela 07 – Quantidade de trabalhadores públicos brasileiros civis e militares da União, incluindo os aposentados e pensionistas.....	82
Tabela 08 – Quantidade de trabalhadores públicos brasileiros nos Estados, Distrito Federal e municípios, aposentados e pensionistas com Regimes Próprios de Previdência Social.....	83
Tabela 09 – Quantitativo de trabalhadores públicos brasileiros ativos e inativos nos Estados, Distrito Federal, capitais e municípios e pensionistas dos Regimes Próprios de Previdência Social de 2008 a 2018.....	84
Tabela 10 – Progressão das alíquotas de contribuição estipuladas pela EC n. 103/2019.....	93

Tabela 11 – Alíquotas de contribuição dos trabalhadores públicos em atividade da União após a promulgação da Constituição Federal em 1988.....	133
Tabela 12 – Alíquotas de contribuição dos trabalhadores públicos inativos da União.....	135
Tabela 13 – Patrimônio, arrecadação e despesas do regime próprio de previdência social de Feliz Natal – MT.....	146
Tabela 14 – Patrimônio, arrecadação e despesas do regime próprio de previdência social de Castanheiras – RO.....	147
Tabela 15 – Patrimônio, arrecadação e despesas do regime próprio de previdência social de Machadinho D'Oeste RO.....	149
Tabela 16 – Patrimônio, arrecadação e despesas do regime próprio de previdência social de Governador Jorge Teixeira – RO.....	150
Tabela 17 – Patrimônio, arrecadação e despesas do regime próprio de previdência social de Colíder – MT.....	152
Tabela 18 – Comparativo entre as regras de transição das Emendas 41/03 e 47/05 para recebimento de última remuneração e paridade no reajuste do benefício.....	162
Tabela 19 – Estimação de trabalhadores chilenos em relação à média salarial.....	170
Tabela 20 – Principias medidas e legislações portuguesas desde as implementações das Santas Casas de Misericórdia, em relação a proteção social dos trabalhadores.....	198
Tabela 21 – Ativos financeiros dos fundos de pensões em Portugal em 2012.....	204
Tabela 22 – Ativos financeiros dos fundos de pensões em Portugal por categoria em 2012.....	205

Tabela 23 – Situação em 2018 dos Ativos financeiros dos fundos de pensões em Portugal analisados em 2012.....210

Tabela 24 – Ativos financeiros dos 18 maiores fundos de pensões em Portugal em 2018.....210

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Tipos de regimes de previdência do trabalhador público por Estado e Distrito Federal com dados até novembro de 2020.....	68
Gráfico 2 – Ativos financeiros dos RPPS dos Estados, Distrito Federal e Município em relação ao déficit atuarial projetado em 2018, em reais.....	71
Gráfico 3 – Evolução dos resultados atuariais de 2012 a 2019 em R\$ bilhões.....	72
Gráfico 4 - Quantitativo de trabalhadores públicos em atividade nos Estados, Distrito Federal, Capitais e Municípios entre 2008 e 2018.....	85
Gráfico 5 – Comparação entre os reajustes dos benefícios previdenciários concedidos pelo o RPGS e RPPS, e a inflação dos alimentos entre 2018 a 2020.....	130

LISTA DE ABREVIATURAS

ABRAPP – Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar

AEGFP – Associação das Empresas Gestoras de Fundos de Pensões

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

APFIPP – Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios

BCE – Banco Central Europeu

BACEN – Banco Central do Brasil

BANIF – Banco Internacional do Funchal

BBVA – Banco Bilbao Vizcaya Argentaria

BPC – Benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social

BPI – Banco Português de Investimento

CAPs – Caixas de Aposentadorias e Pensões

CF – Constituição Federal

CMN – Conselho Monetário Nacional

CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

DEC – Decreto

DL – Decreto Lei

DRU – Desafetação de Recursos da União

EC – Emenda Constitucional

EFPC – Entidades Fechadas de Previdência Complementar

ESAF/FP – Espírito Santo Fundos de Pensões

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNPRESP - Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal

IAP's – Institutos de Aposentadorias e Pensões

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IHD – Instituto de Ciências Humanas

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional de Seguro Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MONGERAL – Montepio da Economia dos Servidores do Estado
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONU – Organização das Nações Unidas
OS – Orçamento do Estado
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do funcionário Público
PIB – Produto Interno Bruto
PPGPS – Programa de Pós-Graduação em Política Social
PPR/E – Planos Poupança Reforma/Educação
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
SER – Departamento de Serviço Social
SGF – Sociedade Gestora de Fundos
SGFP – Sociedade Gestora dos Fundos de Pensões
STF – Supremo Tribunal Federal
TR – Taxa Referencial
TRF – Tribunal Regional Federal
UC – Universidade de Coimbra
UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso
UnB – Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1 – A historicidade, formação do Estado Social e cidadania na configuração da Seguridade Social no Brasil.....	24
1.1 – As origens da proteção social no Brasil.....	29
1.2 – Para uma breve compreensão do Estado.....	37
1.3 – Formação do Estado Social e cidadania no Brasil.....	47
1.4 – A proteção social do trabalhador do Estado no constitucionalismo brasileiro.....	55
CAPÍTULO 2 – Os Regimes de Capitalização Coletiva dos trabalhadores públicos, sua formação, regulamentação e natureza jurídica/econômica.....	63
2.1 – Abrangência dos fundos de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos.....	76
2.2 – Das alíquotas contributivas aplicadas aos trabalhadores para financiamento dos regimes de capitalização coletiva.....	89
2.3 – A estrutura jurídica dos regimes previdenciários dos trabalhadores públicos.....	96
2.4 – Gestão democrática dos fundos de previdência dos trabalhadores públicos.....	98
2.5- Os trabalhadores públicos estabilizados, estáveis, a serviço do Estado, mas não efetivos.....	106
CAPÍTULO 3 – O Capital Portador de Juros, Fundo Público e Financeirização do capitalismo.....	111
3.1 – Os caminhos da financeirização da poupança do trabalhador público.....	116
3.2 – A financeirização que leva ao empobrecimento do trabalhador.....	125
3.3 – O fundo público que virou renda para o capitalista.....	131
3.4 – Fundos municipais de previdência e suas realidades financeiras – entre a ilusão e as obrigações atuariais.....	139
CAPÍTULO 4 – A contrarreforma orientada para a financeirização do sistema de previdência dos trabalhadores públicos e privados.....	155
4.1 – A contrarreforma na contramão da Constituição: a saída estratégica das garantias sociais do trabalhador brasileiro no constitucionalismo.....	179
4.1.1 – O projeto contrarreformista de desconstitucionalização que se concretizou.....	184
4.1.2 – O que se temia se concretizou, a normatização da previdência está fora da Constituição.....	187
4.1.3 – Benefícios pagos aos dependentes dos trabalhadores – benefícios indiretos.....	193
4.1.4 – As regras de transição da Emenda Constitucional n. 103/2019.....	195
4.2 – Um olhar para fora: a experiência de outro país numa análise de caso em Portugal sobre os fundos de pensão após a crise da zona do euro em 2008.....	197
4.2.1 – O papel dos fundos de pensão no sistema de Segurança Social em Portugal.....	211
5 – CONCLUSÃO.....	214
6 – REFERÊNCIAS.....	224

INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objeto o sistema de previdência social do trabalhador público, que é aquele que tem vínculo empregatício com o Estado, por meio de concurso público e, portanto, possui um cargo efetivo. Dessa forma, excluiu-se da pesquisa os trabalhadores públicos contratados ou nomeados em cargos de comissão, pois a análise se deu no sistema de capitalização coletiva dos trabalhadores que desempenham atividade típica de Estado, justamente os que estão cobertos pelo sistema de proteção social do art. 40 da Constituição Federal de 1988 (CF). Ainda que os fundos de previdência do servidor público brasileiro são chamados de regimes próprios de previdência social (RPPS), nesta tese nos referimos a eles como: sistema ou regime de capitalização coletiva. Adotamos essa nomenclatura pois, ao contrário da seguridade social onde o sistema é solidário e tem financiamento, também do estado, estes regimes se aproximam da estrutura de financiamento de um regime complementar, assim como, dos sistemas privados na lógica da capitalização das contribuições. Dessa forma, por ser regimes em que se capitalizam contribuições, tanto do trabalhador, quanto patronal, entendemos que seria necessário afirmar que se trata de um sistema de capitalização coletiva, já que não se individualiza as contribuições em contas apartadas e sim na forma coletiva de um grupo fechado (trabalhadores de um Município, Estado, Distrito Federal e União).

Dessa forma, estudou-se o sistema destes trabalhadores de forma ampla, sendo ele servidor público federal, estadual, distrital e municipal. Servidor público, portanto, é a “expressão empregada [...] para designar todas as pessoas físicas que prestam serviço ao Estado e às entidades da administração indireta, com vínculo empregatício” (DI PIETRO, 2009, p. 509), o que se diferencia de agente público, que em sentido amplo é também o servidor público. Uma vez que, abrange os agentes políticos, ou seja, os eleitos pelo sufrágio, aqueles nomeados por pessoas eleitas, ou seja, os Ministros e Secretários de Estado, militares e “particulares que colaboram com o Poder Público” (DI PIETRO, 2009, p. 510). Contudo, iremos chamar o servidor público de trabalhador do Estado, na perspectiva de classe.

Entretanto, este estudo, para além de uma tese de doutorado, com muita pesquisa bibliográfica, histórica, legislativa e orçamentária, é também o acúmulo de experiência no labor diário junto aos fundos municipais de previdência social, assessorando-os e contribuindo para levar conhecimento ao trabalhador público. Assim como, é um pouco do retrato da militância junto à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), seja como vice-presidente e membro da Comissão de Direito Previdenciário da Seccional do Estado de Mato Grosso, seja como

membro consultor da Comissão Especial de Direito Previdenciário do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). Portanto, nestes quase vinte anos trabalhando no assessoramento destes regimes de capitalização coletiva, motivou-se o entendimento da contrarreforma que levou o Brasil a capitalizar esses regimes, direcionando os recursos diretamente ao capital portador de juros, assim como, a continuidade da contrarreforma para que o capital se apropria cada vez mais dessas carteiras financeiras, sem a intermediação do Estado, como veremos ao longo do estudo.

A tese inicia-se no primeiro capítulo com o desenvolvimento histórico do sistema de proteção social em suas origens, os avanços que teve durante o século XX, em especial no segundo pós-guerra, com isso trazemos a historicidade brasileira, passando rapidamente pelo período colonial até a promulgação da Constituição Federal de 1988, pós redemocratização, pois “as sociedades vivem o presente marcado por seu passado e é com tais determinações que constroem seu futuro, numa dialética constante entre o que está dado e o que será fruto de seu protagonismo” (MINAYO, 2009, p. 12). O primeiro capítulo se dedica à historicidade, formação do Estado Social, cidadania e a configuração da seguridade social no Brasil. No segundo capítulo, estuda-se os regimes de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos, sua formação, regulamentação e natureza jurídica/econômica, o qual dividimos em subitens, abordando a abrangência destes fundos de capitalização coletiva, as alíquotas contributivas aplicadas aos trabalhadores para financiamento dos regimes de capitalização coletiva, a estrutura jurídica dos regimes previdenciários dos trabalhadores públicos, e também, a gestão democrática dos fundos de previdência dos trabalhadores públicos. Este capítulo se dedica ao aprofundamento destes regimes, os quais foram impulsionados a partir da publicação da Emenda Constitucional (EC) n. 20 no ano de 1998. A EC n. 20/1998 nos direciona analisar a gestão por parte do governo federal na criação e manutenção de regimes próprios para servidores públicos municipais, distritais e estaduais com a finalidade de criação de reservas financeiras sem a participação do orçamento da união, contudo, com objetivos de captar tais recursos para criação de reservas com poder especulativo e financeirizado. Esta contrarreforma orientada para o mercado, foi o ponto de partida das análises desta tese.

Foi, portanto, a partir dessa Emenda Constitucional que se efetivou, em relação ao trabalhador público, a lógica contributiva que se estabeleceu aos trabalhadores em geral com a constituinte, em que, segundo Boschetti (2006, p. 166-167), “reforçou-se a lógica da inclusão no sistema mediante contribuição direta, independente do trabalho assalariado, e ampliaram-se os direitos, cujo número era menor no projeto da Comissão de Ordem Social”. Com a

Constituição em 1988, a previdência deixou de estar relacionada diretamente ao trabalho assalariado e tornou-se uma política em que, mesmo sem vínculo formal (contrato de trabalho), bastava o cidadão contribuir para o sistema que ele teria acesso aos benefícios pagos pela previdência social. Essa lógica contributiva se evidenciou no setor público em 1998, com a referida Emenda Constitucional, onde a expressão “tempo de serviço”, dá lugar ao “tempo de contribuição”, pois até então o simples fato de ser detentor de cargo público garantia o direito ao benefício previdenciário, passa para a lógica da necessidade contributiva efetiva, ou seja, somente se considera o que de fato contribuiu. Na no mesmo sentido, ao afastar-se temporariamente de seu cargo (licenças e afastamentos) sem contribuição¹ para o sistema, a Emenda retira o direito aos benefícios temporários, como por exemplo, auxílio-doença. Boschetti ainda explica que o sistema contributivo sem vínculo direto como o trabalho:

[...] significou a passagem do direito derivado do exercício de um trabalho assalariado para o direito aos benefícios previdenciários a todos aqueles que podiam contribuir (e que contribuam) com a seguridade social, mesmo que não tivessem trabalho estável. A partir dessa perspectiva, os trabalhadores rurais e urbanos não-assalariados poderiam contribuir com a seguridade social como trabalhadores autônomos e segurados especiais. Na prática, essas mudanças significaram a extensão do sistema de seguros a todos os trabalhadores, inseridos ou não no sistema produtivo, sem que se rompesse, porém, com a lógica contributiva. (BOSCHETTI, 2006, p. 160)

No terceiro capítulo, é abordado a categoria Capital Portador de Juros – CPJ, fundo público e financeirização do capitalismo. Neste capítulo trabalhamos o caminho da financeirização da poupança do trabalhador com a investida massiva desses recursos no mercado financeiro. Em que pese os estudos da economia política, lembram Netto e Braz (2009, p. 16), que ela “aborda questões ligadas diretamente a interesses materiais (econômicos e sociais) e, em face deles, não há nem pode haver ‘neutralidade’: Suas teses e conclusões estão sempre conectadas a interesses de grupos e classes sociais”. Também abordamos o empobrecimento do trabalhador neste sistema financeirizado, seu poder de compra que é reduzido ao longo do tempo em relação aos itens básicos da cesta básica brasileira, que tem relação direta com as medidas governamentais. Destacamos também neste capítulo uma análise de fundos municipais e suas realidades financeiras, onde a legislação e a própria Constituição exigem que em caso de falência do regime, cabe ao ente municipal assumir o passivo deixado pelo sistema de capitalização e com isso a geração de impacto orçamentário em pequenos

¹ A legislação exige que ao afastar-se, o segurado ou segura precisa contribuir com sua quota e com a quota patronal. O que leva ao desestímulo por encarecer o custo da manutenção do vínculo previdenciário com o regime de origem do trabalhador público.

municípios. É a dicotomia entre a ilusão de um sistema próprio de previdência social e as obrigações atuariais que nem sempre são capazes de suportar. Neste momento trazemos uma breve análise em cinco municípios de pequeno porte, os quais foram escolhidos aleatoriamente, levando em conta dados como a população e orçamento, para que tenhamos um panorama da realidade financeira e capacidade orçamentária em arcar um sistema previdenciário próprio. Os municípios foram: Feliz Natal – MT, Castanheiras – RO, Machadinho D’Oeste – RO, Governador Jorge Teixeira – RO e Colíder – MT. Esta análise objetivou compreender os impactos de uma possível extinção de um RPPS em localidades que possivelmente não suportariam o passivo deixado pelo regime previdenciário.

O quarto e último capítulo, é explanado a contrarreforma orientada para a financeirização do sistema de previdência destes trabalhadores, tanto da esfera pública quanto privada. A opção pelo termo “contrarreforma”, conforme observa Behring e Boschetti (2007, p.148) em que são “reformas orientadas para o mercado que num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980”, tem o objetivo de contrapor ao Estado reformado, em que, após lutas e resistências da classe trabalhadora, se regulamenta direitos. A contrarreforma é, portanto, um fenômeno que retira e/ou modifica direitos já conquistados, tendo em vista o enxugamento do Estado, o direcionamento do fundo público para o mercado financeiro e assim, a concessão de privilégios para setores da economia à custa do trabalhador. Em que pese a contrarreforma da política de previdência, está se da de forma sistêmica com intenção de suprimi-la e com isso, beneficiar o sistema financeiro e setores importantes da economia, seja com desonerações ou até mesmo, num ideal neoliberal, extingui-la, como quase ocorreu no Chile, para que se torne – a proteção social – uma mercadoria de responsabilidade exclusiva do trabalhador.

Neste capítulo também trouxemos análises, ainda que breves, de outros países, como Chile e Portugal, em que o sistema público foi suprimido², no caso chileno, ou ainda, já adota sistema misto que contempla os interesses do mercado financeiro, como no caso português. Contudo, em relação a Portugal, foi necessário um olhar mais aprofundado para fora, assim, trazemos neste derradeiro capítulo as análises feitas naquele país, onde mostramos a evolução dos fundos de pensão após a crise da zona do euro³ em 2008 em detrimento a retirada estratégica

² Como veremos adiante, o sistema chileno passou por anos sendo um modelo tipicamente privado, contudo, o governo precisou intervir e criar uma espécie de “pilar social”, já que o mercado, pelo óbvio, não suportou a manutenção dos benefícios.

³ “Zona do euro” compreende-se como aquele grupo de países que adoram o euro (€) como moeda oficial.

do Estado no momento de crise do capitalismo. Portanto, demonstramos o papel destes fundos privados no sistema de segurança social português. São paralelos importantes para compreensão das medidas tomadas na contrarreforma da previdência ocorrida no Brasil desde a década de 1990. Essa análise ocorrida em Portugal, em que houve a necessidade de uma visita técnica do tipo “mobilidade internacional”, na Universidade de Coimbra – UC, foi uma continuidade de estudos já iniciados no mestrado (2011-2012, também por meio de mobilidade internacional deste período), em que se pesquisou a estruturação e repartição de recursos da previdência social no Brasil e em Portugal.

Naquela oportunidade, já se percebia, mesmo logo após o início da crise da zona do euro, a qual estendeu-se pelos anos seguintes, que os fundos de pensão, ao contrário do encolhimento do Estado, estavam em alto crescimento de suas carteiras, ainda que o próprio Estado português, na época, precisou fazer severos ajustes fiscais por imposição de organismo internacionais como Banco Central Europeu, Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Tal tríplice de instituições ficou conhecida como *Troika*⁴. Portanto, tal modalidade internacional ocorreu entre os meses de outubro de 2019 e janeiro de 2020 na Universidade de Coimbra, por meio de carta de aceite para o recebimento de estudante estrangeiro, com supervisão do prof. Dr. João Carlos Loureiro, catedrático da cadeira de direito previdenciário da faculdade de direito daquela instituição. O período de estadia inicial seria de ao menos seis meses, mas durou apenas três meses, pois infelizmente não teve continuidade devido a pandemia do COVID-19 que impediu uma permanência mais longa e com isso um aprofundamento ainda maior neste tema, o que iria contribuir ainda mais com este estudo. Portanto, esta é uma pesquisa de cunho exploratória que se utilizou da teoria metodológica na perspectiva do materialismo histórico. Esta lógica permitiu conhecer a especificidade histórica do sistema previdenciário no Brasil, sua inserção na triangularidade da seguridade social, em especial, seu financiamento e a retirada estratégica do Estado por meio de contrarreforma orientada para a financeirização do sistema, pois:

Em Marx, a crítica do conhecimento acumulado consiste em trazer ao exame racional, tornando-os conscientes, os seus fundamentos, os seus condicionamentos e os seus limites – ao mesmo tempo em que se faz a verificação dos conteúdos desse conhecimento a partir dos processos históricos reais. (NETTO, 2011, p. 18)

Permitiu, também, conhecer o sistema de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos, inseridos dentro da estrutura administrativa do Estado, fora da perspectiva da

⁴ Palavra de origem russa: é uma carruagem puxada por três cavalos.

seguridade social. Com isso, foi possível analisar a evolução legislativa e constitucional no âmbito da proteção destes trabalhadores, assim como, as retiradas estratégicas do Estado nesta mesma proteção social, cujo marco inicial da efetiva financeirização, após a redemocratização, se deu em 1998 com a Emenda n. 20. Foi considerado para a análise dos dados algumas categorias, tais como reforma e contrarreforma, cidadania, Estado ampliado, Estado social, capital portador de juros, fundo público, estratégias governamentais para a desvinculação de receitas diretas e indiretas do sistema de seguridade social, em especial, da poupança dos trabalhadores públicos que possuem sistema de capitalização coletiva. Salvador (2017, p. 430) lembra que “o Brasil compromete, há pelo menos 25 anos, cerca de um terço do orçamento público anual comprometido com o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública”. Assim, quando nos propusemos pesquisar uma ciência não exata, consideramos que “a pesquisa social se faz por aproximação, mas ao progredir, elabora critérios de orientação cada vez mais preciso” (MINAYO, 2009, p. 12). Dito isso, indicamos:

[...] os pressupostos, categorias e fundamentos que constituem o pano de fundo explicativo de qualquer estudo proposto ou realizado é tarefa indispensável, até porque sem essa indicação prévia não haverá parâmetros claros para se problematizar o objeto da investigação. (PEREIRA, C. 2016, p. 35)

Outra consideração importante foi a utilização de métodos orçamentários para transposição de receitas da seguridade social e principalmente do sistema de capitalização do servidor público para a composição do superávit primário e injeção de volumosos montantes para o sistema financeirizado do mercado de ações e bancos. Portanto, não seria possível fazer estas análises sem que as abordemos na perspectiva do materialismo histórico, pois para Krapivine (1986, p. 17/18) o “materialismo é uma visão do mundo avançada e científica. Apresentando uma visão correcta do mundo, representa-o como é na realidade”, pois outro método de investigação não seria possível como ensina Borón, pois:

[...] tanto o positivismo quando a sociologia compreensiva, as sociedades não são coleções de partes ou fragmentos isolados cuidadosamente organizados pelas misteriosas ‘leis naturais’ do positivismo e pela arbitrariedade dos tipos ideias weberianos. (BORÓN, 2001, p. 378),

A presente tese apresenta elementos que reportam aos objetivos da pesquisa, tal como o entendimento dos regimes de capitalização coletiva, nas reformulações legislativas e constitucionais na alocação para o mercado financeiro, e com a problematização formulada. Assim, “o conhecimento teórico é o conhecimento do objeto – de sua estrutura e dinâmica – tal

como ele é em si mesmo, na sua existência real e efetiva, independentemente dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador” (NETTO, 2011, p. 20). Adotamos como recurso para coleta de dados da observação sistemática de orçamentos municipais, em que pese seus regimes próprios e da própria União, assim como análise de relatórios financeiros e atuariais emitidos pelo Ministério da Previdência, atualmente Secretaria da Previdência ligada ao Ministério da Economia. Houve coleta de dados em peças orçamentárias da União, bem como as análises das políticas macroeconômicas adotadas no período pesquisado, assim como medidas governamentais adotadas por governos diferentes que impactaram diretamente na vida dos trabalhadores. Utilizamos de uma ferramenta oferecida pelo próprio governo federal, no sítio “Siga Brasil⁵”, ligado ao Senado da República, onde foi possível colher informações orçamentárias, assim como relatórios disponibilizados pelas páginas oficiais do governo federal e o “portal da transparência⁶”, alimentado pelo governo federal. Assim foi possível fazer cruzamento de dados e inclusive, extrair informações sobre a receita da União, e municípios numa análise de caso como já mencionado. É importante destacar que o ano de 2020, segundo o cronograma aprestando no projeto de pesquisa, estava destinado à coleta de dados. Como a pandemia da COVID-19 restringiu a locomoção de pessoas por medidas de segurança sanitária, foi necessário utilizar-se de recursos como a internet e páginas oficiais para coleta de dados, sem a possibilidade de visitas presenciais em alguns órgãos governamentais, sejam eles federais, estaduais ou municipais, como inicialmente previsto.

Assim, apresentamos os dados obtidos com a análise das peças orçamentárias articuladas com a contrarreforma no mesmo período, bem como o aumento sistemático do superávit primário e as oscilações orçamentárias devido as decisões políticas tomada pelos governos, em que pese as renúncias fiscais, sobretudo, sobre as contribuições sociais. Com isso foi possível uma formação conceitual e teórica, proporcionando de forma metodológica o conhecimento dos avanços e retrocessos do desenvolvimento social, pois a “teoria é a reprodução, no plano do pensamento, do movimento real do objeto” (NETTO, 2011, P. 25). Dessa forma, ainda que o objeto desta tese é o sistema de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos, fez-se necessário o entendimento do sistema como um todo, em especial a seguridade social no Brasil, sua historicidade, e o entendimento de outros sistemas em que já

⁵ “O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Esse acesso pode ser realizado pelo SIGA Brasil Painéis e pelo SIGA Brasil Relatórios”. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>.

⁶ <http://www.portaltransparencia.gov.br>

encaminharam para financeirização com a privatização de todo ou parte dos recursos dos trabalhadores. Não se trata de uma pesquisa comparativa, contudo, trazemos elementos de fora que foram capazes de fazer os contrapontos e o melhor entendimento do que ocorre no Brasil, em especial, em momentos de contrarreforma do sistema. Assim, partindo do processo histórico de lutas pela ocupação dos espaços e concessões do Estado, no sentido de se formalizar direitos sociais, analisamos o desenvolvimento do sistema de seguridade após a Constituição de 1988, a estruturação do sistema de proteção do trabalhador público, e outros sistemas, em especial Portugal, que após crises do capital migraram recursos da poupança coletiva para o capital portador de juros.

Nesse desenvolvimento, são tratados primeiramente todo o apanhado histórico dos direitos sociais no Brasil, a implementação das primeiras caixas de assistência, os institutos de previdência, criação da seguridade social na Constituição de 1988. Trazemos o entendimento do Estado, na lógica do provedor de bem-estar, mas também, como instrumento do capital para a produção de mais valor e, principalmente, a transferência da poupança do trabalhador para o capital portador de juros. Para Boschetti (2016, p. 23), que prefere usar a terminologia do “Estado Social” para “referir à regulação estatal das relações econômicas e sociais no capitalismo, que têm nas políticas sociais uma determinação central”, explica que mesmo promovendo políticas por meio de implementação de direitos sociais, não perde a natureza do Estado Capitalista.

Designar de Estado Social a regulação econômica e social efetivada pelo Estado no capitalismo tardio não significa atribuir ao Estado uma natureza anticapitalista, e menos ainda lhe atribuir qualquer intencionalidade de socializar a riqueza por meio de políticas sociais. Trata-se, ao contrário, de tentar lhe atribuir uma designação ou caracterização para demonstrar que o fato de assumir uma “feição” social por meio de direitos implementados pela política social não retirado Estado sua natureza capitalista e nem faz dele uma instância neutra de produção de bem-estar. (BOSCHETTI, 2016, p. 24)

Este estudo, dedica-se, portanto, aos regimes de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos, sua formação, regulamentação e natureza jurídica/econômica, assim como, o Capital Portador de Juros, Fundo Público e Financeirização do capitalismo. Tratamos da contrarreforma ocorrida nas últimas três décadas com ênfase neste sistema e aos estudos feitos em mobilidade internacional na Universidade de Coimbra, em Portugal. Neste “olhar para fora”, analisamos a experiência de outro país, no caso Portugal, sobre os fundos de pensão após a crise da zona do euro em 2008. No derradeiro capítulo da tese, dedicado aos sistemas de previdência e a

contrarreforma com intuito da captação dos recursos, inclusive em outro país, teve foco nas transferências da poupança do trabalhador para o para o capital especulativo, pela via da capitalização, oportunizando o entendimento desta lógica da mercadorização da Política Social de previdência que é:

[...] ao mesmo tempo igual e diferente de outras mercadorias cuja possibilidade de expropriar o trabalho em benefício do capital realiza-se sob a forma de contribuições monetárias, também e em partes significativas constitutivas do trabalho necessário, do salário que o trabalhador renuncia usar para melhorar sua condição de vida e todos os meses entrega ao “fundo de pensão” como sua contribuição “previdenciária” que, nas mãos do capital, se transmutará em capacidade de extrair trabalho excedente. (GRANEMANN, 2012, p. 247-248)

Contudo, objetivou-se trazer um olhar aprofundado do sistema de capitalização do trabalhador públicos brasileiros, seus avanços e retrocessos do ponto de vista social. Foram, portanto, necessárias as análises de peças orçamentárias, evolução legislativa, visita técnica em universidade no exterior, mas com restrições a partir de 2020, em detrimento a pandemia da COVID-19, e ainda, comparações de dados referente aos valores pertencentes aos fundos públicos e a migração desses valores para o capital portador de juros pela via da financeirização. Foi uma pesquisa de muito fôlego que requereu análise de orçamentos públicos, legislações, atos governamentais e conjuntura econômica e histórica de cada período analisado. Entretanto, esse estudo sempre teve o objetivo de auxiliar e contribuir com o debate da formação do fundo público, sua destinação e principalmente, fazer uma análise do panorama do sistema de proteção do trabalhador público brasileiro e sua inserção na proteção social pela via da previdência.

CAPÍTULO 1 – A HISTORICIDADE, FORMAÇÃO DO ESTADO SOCIAL E CIDADANIA NA CONFIGURAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

Subiu a construção como se fosse máquina
Ergueu no patamar quatro paredes sólidas
Tijolo com tijolo num desenho mágico
Seus olhos embotados de cimento e lágrima⁷

A previdência social, enquanto política social, foi implementada no ocidente a partir do século XX, expandindo-se efetivamente após o primeiro e segundo pós-guerra, porém teve seu nascedouro nos primeiros seguros aos trabalhadores ainda no século XIX como mecanismo de amenização das mazelas causadas pela revolução industrial, muito aquém, ainda, de ser uma política social de Estado. Antes disso, na Roma e na Grécia antiga, Correia (2010, p. 16) afirma que já havia instituições de cunho mutualista, uma espécie de fundo público previdenciário muito arcaico em comparação aos sistemas de proteção dos dias de hoje, pois “as primeiras aposentadorias [...] foram concedidas aos veteranos dos exércitos, nos antigos templos romanos”, como forma de agradecimento pelos serviços prestados ao império romano. Com a criação de cooperativas, ainda na idade média, buscava-se amenizar as precárias condições do operariado então em formação na Europa, era ainda um período pré-revolução industrial. Essa lógica do “agradecimento” aos serviços prestados aos Estados, na proteção social aos trabalhadores públicos no constitucionalismo brasileiro, se manteve até sua alteração para um sistema de contrapartida contributiva que ocorreu efetivamente com a promulgação da Emenda Constitucional n. 03/1993, como veremos ao longo deste estudo.

A previdência social, nesta roupagem de seguro que se manteve até os dias atuais, inclusive no Brasil, foi idealizada por Otto von Bismarck⁸, chanceler da Alemanha⁹, ainda durante o império prussiano¹⁰, fazendo o resgate do sistema de cooperativas, seguro privado e dos socorros mútuos. Os seguros culminaram com a consolidação da legislação previdenciária alemã pelo “Regulamento de Seguro do Reich em 1911” (CORREIA, 2010, p. 18). No ano de 1919, é promulgada a Constituição de Weimar, ano seguinte da proclamação da pública que levou o mesmo nome da cidade alemã onde ocorreu, em Weimar, ficou conhecida como

⁷ HOLANDA, Chico Buarque de. *Construção*. Produção: Roberto Menescal. Países Baixos: Philips Records, ano lançamento 1971. LP (31 min).

⁸ Otto Eduard Leopold von Bismarck-Schönhausen, Príncipe de Bismarck e Duque de Lauenburg foi diplomata e político prussiano.

⁹ O Império Alemão, ou seja, Deutsches Reich, durou desde a consolidação da Alemanha em 1871 até a derrota na primeira guerra mundial em 1918

¹⁰ Império da Prússia durou entre 1701 até 1918. Foi sucedido pela República de Weimar, que se manteve até o estabelecimento do regime nazista.

Verfassung des Deutschen Reichs, a qual abordou de forma sistemática dispositivos referentes ao seguro social. Neste sentido, Pereira, C. (2016, p. 24) lembra que, “tal fórmula se mostrou bastante eficaz para os objetivos e a que se propunha, principalmente depois da ampliação de sua cobertura pra outras categorias de trabalhadores, e para outros seguimentos sociais, no século XX”. Porém, antes disso, a Constituição do México de 1917 foi a primeira a mencionar a expressão “seguro social” em seu artigo 123. Inovava, portanto. Os avanços de tais políticas sofreram restrições e eram vistas com desconfiança nos países de liberalismo econômico, tanto os Estados Unidos da América, como os países europeus. A intervenção do Estado somente era admitida em casos de assistência ao pauperismo extremo, em especial àqueles que não poderiam trabalhar, como lembra Castel (2009, p. 86) em que a “pobreza e até mesmo a completa indigência não fornecem, absolutamente, títulos suficientes para se obterem os benefícios da assistência”, e continua o autor afirmando que “são atendidos principalmente aqueles que não podem, por si mesmos, suprir suas necessidades, porque são incapazes de trabalhar”. Contudo, o Estado do Vaticano editou no ano de 1891 a encíclica papal nominada de *Rerum Novarum*¹¹ de autoria do Papa Leão XIII, que na época considerou as condições do operariado que se degradava cada vez mais com os avanços do capitalismo industrial no século XIX, já fruto da própria revolução industrial.

Vale destacar que em 1801, Napoleão Bonaparte celebrou com o Estado do Vaticano uma espécie de concordata que permitia à igreja católica prestar serviços aos trabalhadores que já vinham sofrendo com os excessos liberais da Revolução Francesa. Era uma autorização do imperador para atuar junto aos desvalidos do capital. A encíclica estava em defesa dos trabalhadores, entretanto não defendia de forma alguma o sistema socialista, pois, segundo o próprio Vaticano, entendia “que a teoria socialista da propriedade coletiva deve absolutamente repudiar-se como prejudicial àqueles membros a que se quer socorrer” (*Rerum Novarum*), dessa forma, a Santa Sé advogava em favor da manutenção da propriedade privada, inclusive em seu próprio interesse enquanto proprietária de terras e grandes templos, sendo “contrária aos direitos naturais dos indivíduos, como desnaturando as funções do Estado e perturbando a tranquilidade pública” (*Rerum Novarum*). Criticava a laicização dos Estados, acusando ser essa a causa dos problemas sociais ao afastar os homens de Deus. Para tanto, reafirma a obrigação patronal e do Estado, equilibrando essa relação no sentido de tomar medidas para amenizar as condições degradantes do trabalhador segundo a *Rerum Novarum*. Contudo, como lembra

¹¹ Em português: das coisas novas. Tradução livre.

Castel (2009, p. 80) era o “exercício de uma tutela comunitária – ‘cada paróquia responderá por seus pobres como um pai de família por seus filhos’”.

Porém, pela falta de popularidade do seguro social nos países de tradição liberal foram, portanto, retomadas as concepções do seguro privado, na tentativa de equilibrar as relações patrão/operário nos infortúnios laborais causados pelo capitalismo que avançava cada vez mais. Entretanto não atingiu seus objetivos, pois seu alcance chegou até o ponto em que as condições financeiras, que eram poucas ou inexistentes, dos trabalhadores permitiam, já que a contrapartida estatal era mínima ou nenhuma. Com o Tratado de Paz de Versalhes, assinado em 28 de junho de 1919, em que pôs fim oficialmente à primeira guerra mundial, “verificando-se a expansão do seguro social obrigatório em todo o mundo e tendo como grande incentivo a assistência do antigo *Bureau International du Travail* (atual OIT¹²), ficando excluídos apenas os Estados Unidos da América”, segundo Correia (2010, p. 21). Já a criação da Organização Internacional do Trabalho – OIT, juntamente com o Tratado de Versalhes, caracterizaram avanços nas políticas laborativas do início do século XX, representando influência nas legislações dos países signatários da Organização das Nações Unidas – ONU até os dias atuais, incluindo o Brasil. A OIT transforma-se na primeira agência especializada da ONU, no ano de 1946. Tal organização internacional representou, na metade daquele século, um marco para o avanço dos direitos sociais, no que se refere à regulação do trabalho e às conquistas advindas desta organização (SCHMIDT, 2013). Porém, mesmo com a criação da OIT e a regulação e avanços na regulamentação das relações trabalhistas tais como a limitação da jornada de trabalho em apenas 08 diárias e até 48 horas por semana, outros avanços, tais como, a proteção à maternidade e o desemprego involuntário eram necessários e urgentes. Definiu-se ainda em âmbito da OIT, uma idade mínima 14 anos para o trabalho nas indústrias, e em relação às mulheres e menores de 18 anos, proibindo o trabalho noturno, o que era muito comum desde a revolução industrial. Tais reivindicações dos movimentos sindicais daquela virada de século, eram medidas tímidas diante da questão social pungente, que para Castel (2009, p. 41) é “uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade”, a qual se agravava com o forte avanço capitalista, a industrialização e as mazelas deixadas pelas guerras do século XX.

Contudo, a Carta do Atlântico assinada em 1941 na Conferência do Atlântico, apresentou “uma série de declarações, [...] acenou-se para a segurança social e a garantia de os homens viverem ‘livres do medo e da necessidade’”, conforme Correia (2010, p. 21) explica. O referido tratado foi assinado nos primeiros anos da segunda guerra mundial (1939-1945), e

¹² Organização Internacional do Trabalho.

não havia avançado com medidas que fossem capazes de amenizar a questão social e garantir uma segurança mais efetiva, ainda que relativa, aos trabalhadores e trabalhadoras. O Tratado de Versalhes “abriu novas perspectivas à legislação social, e o aperfeiçoamento dos sistemas europeus e a ‘exportação’ de seus princípios aos demais continentes, inclusive América Latina”, finaliza Souza (2005, p. 2).

Neste sentido, destaca-se o plano que foi elaborado em 1942, ainda durante a segunda guerra mundial, por William Henry Beveridge¹³. O *Report on Social Insurance and Allied Services*, conhecido como Plano Beveridge, criado para libertar os homens das necessidades pungentes, embasava-se na construção de um fundo público, conforme o qual os trabalhadores em idade ativa contribuiriam semanalmente para o Estado e que seria usado para subsidiar o desemprego, doenças, viuvez, aposentadorias e reformas. Era um avanço para a época. O sistema contributivo permitia um nível mínimo de vida, abaixo do qual ninguém deveria viver. O plano contrariava o puro assistencialismo por meio de pensões dadas pelo Estado, era, portanto, o Estado começando assumir a figura do provedor de políticas sociais e não apenas reprodutor de caridade, tal como a igreja até então fazia. Desta forma, Beveridge indicava ao Governo inglês a busca de formas para combater o que considerava os cinco grandes males da sociedade: a escassez, a doença, a ignorância, a miséria e a ociosidade. Foi a partir do plano Beveridge que surgiram os atuais sistemas de seguridade social e seu modelo de financiamento, foi como dito, o início de um Estado provedor de políticas sociais. Estes modelos, a exemplo da seguridade brasileira, são aqueles que exigem a contribuição compulsória do trabalhador assegurado e há contrapartida, portanto, do empregador e do Estado por meio do financiamento fiscal.

Assim, o que se queria naquele momento era a implantação de um sistema que fosse capaz de suprir as necessidades da população com a participação efetiva de toda a sociedade por meio de recursos tributários. Foi o momento em que o Estado assumia para si tal política enquanto provedor do bem-estar, ao menos na Europa. O modelo então vigente diferenciava-se e distanciava-se das perspectivas do Estado liberal, que até então acreditava que “por meio de Fundos de Pensão e planos de saúde, o mercado vai conceder a proteção aos ditos não-pobres. Então, o Estado dá assistência; e o mercado, o resto”, conforme destaca Marques (2003, p. 18). Era evidente a necessidade de reconstrução social da Inglaterra que sofreu com a guerra, assim como também era importante prover medidas que iriam ao encontro das necessidades da

¹³ O Barão de Beveridge, convocado para reconstrução social da Inglaterra, foi economista, Doutor pela Universidade de Oxford e Diretor da *London School of Economics*, reconhecidamente um grande reformista social britânico.

população frente ao “medo vermelho” do socialismo europeu que “ameaçava” (SCHMIDT, 2013). O que se buscava com o plano Beveridge era uma cobertura universal, nunca vista até então, assim, tal política social e a efetiva cobertura dos riscos foram pensadas de forma abrangente.

O sistema, “por ser nacional e unificado e conter um eixo distributivo, ao lado do contributivo, além de abolir os testes de meio no âmbito da assistência social”, como pondera Pereira, P. (2009, p. 93), preocupava-se também com o pleno emprego e assegurava serviços de saúde, também de forma universal. O plano repercutiu imediatamente na Inglaterra, obtendo aceitação da população. Tais medidas influenciaram os modelos de seguridade social em outros países, inclusive, tardiamente, no Brasil na proposta sobre o tema na Constituinte nos anos de 1987 e 1988. Neste sentido, importante fazer tal destaque em que Boschetti (2006, p. 160) lembra que “foi mantido o modelo de seguros em relação aos benefícios destinados a proteger um risco social, ao passo que, em relação aos cuidados e serviços de saúde, foram preservados os direitos universais baseados na cidadania”. Assim, tardiamente no Brasil, o plano que serviu de modelo manteve o sistema de seguro contributivo em relação à previdência do trabalhador e trabalhadora, ainda que sem necessidade de vínculo trabalhista, mas com contrapartida contributiva obrigatória, entretanto, em relação aos direitos à saúde, os quais foram mais abrangentes, tal política ficou relacionada diretamente aos direitos de cidadania, independentemente de contrapartida direta. Contudo, a autora ainda lembra que “a versão final promulgada em 05 de outubro de 1988, mesmo tendo que absorver as proposições do grupo conservador, conseguiu guardar parte das reivindicações dos trabalhadores e da população, sobretudo no tocante à seguridade social”. (BOSCHETTI, 2006, p. 176).

A compreensão dos avanços que a seguridade social obteve nesse período determinado da história, perpassa pela realidade vivida na Europa que precisava reestruturar-se após as mazelas causadas pela guerra, portanto, obrigaram os Estados a tomarem medidas proativas em relação à população que sofria intensamente naquele momento histórico após o conflito belicoso. O plano Marshall, do secretário de Estado dos Estados Unidos da América, George Marshall, também explica o momento em que valores consideráveis em dinheiro eram injetados nas economias europeias com grande participação das indispensáveis políticas sociais, dada a situação pungente do período. Portanto, estavam frente a uma realidade inevitável, em que certamente as políticas sociais tomaram lugar de destaque nos anos dourados que se passaram, também conhecidos como anos gloriosos das políticas sociais.

Como a segunda grande guerra colocou a Europa em uma situação fragilizada, tanto econômica quanto em relação à própria população, foram tomadas medidas no sentido de amenizar o saldo deixado pelo conflito mundial. Contudo, o Plano Marshall objetivava reverter tal situação, injetando reservas na economia de todo o continente. Neste momento que começou a integração europeia ocidental com o fim das barreiras comerciais numa “condição previamente imposta pelos norte-americanos, os países europeus teriam que aceitar gerir o programa de ajuda, solidariamente entre si e em conjunto com os EUA”, como destaca Rollo (1994, p. 28). O plano capitaneado pelos Estados Unidos da América não queria colocar em risco o futuro do capitalismo, sendo mais uma política do *laissez-faire*¹⁴, expressão símbolo do liberalismo econômico, do que propriamente uma política para melhoria das condições de vida da população daqueles países, segundo os críticos do plano. Por certo, também havia o medo do sistema comunista. Os Estados Unidos, dessa forma, literalmente obrigam a criação de um bloco econômico entre os países europeus, pois lhe daria mais garantias¹⁵ de retorno financeiro, já que os empréstimos volumosos iriam para países com diferentes realidades econômicas. O que se temia era um calote por parte de alguns países menos desenvolvidos do continente, portanto, era uma espécie de fiança coletiva.

1.1 – As origens da proteção social no Brasil

No cenário da proteção social, destaca-se que a atuação estatal no Brasil, enquanto provedor de políticas públicas para enfrentamento da questão social, teve sua evolução histórica não muito diferente dos demais países, com retrocessos e atrasos históricos seculares em determinados momentos (SCHMIDT, 2013). Em sua historicidade, antes mesmo de se tornar um Estado oficialmente reconhecido pelo mundo, uma vez que era uma colônia pertencente a um país europeu, já se via manifestações neste sentido, por parte da coroa portuguesa, ao implantar por volta de 1543, Santas Casas em Santos, Salvador e Rio de Janeiro. Inclusive, alguns hospitais, asilos e orfanatos, seguindo o modelo da metrópole. Ainda sob o domínio português, em 1793 foi criado um plano aos oficiais da marinha atuante no Brasil de meio soldo de pensão às viúvas e filhas dos oficiais falecidos.

¹⁴ Expressão em francês que na tradução literal é “deixe fazer”, uma referência ao livre mercado e intervenção mínima do Estado.

¹⁵ A exigência, por parte dos EUA, da criação de um bloco econômico era para garantia de pagamento dos empréstimos feitos aos países europeus.

A primeira Constituição Brasileira de 1824, após a independência em relação à Coroa portuguesa em 1822, não previa nada além de mencionar o dever do Estado em dar assistência à população carente por meio de socorros públicos. Porém, no mesmo ano foi aprovado, por Decreto Imperial, o Estatuto do Montepio da Economia dos Servidores do Estado – MONGERAL, numa clara atividade de mútuo privado para o socorro dos contribuintes do sistema fechado, entretanto não havia ainda a atuação do Estado enquanto provedor de tais medidas de proteção social aos trabalhadores que agora serviam à coroa brasileira. Em 1888, um ano antes do fim da monarquia, foi aprovado o decreto n° 9.912-A, de 26 de março de 1888, sendo o primeiro diploma legal a regulamentar o direito à aposentadoria, no caso, aos empregados dos Correios (SCHMIDT, 2013). Fixa, para tanto, um período de 30 anos de efetivo serviço e ainda, idade mínima de 60 anos como requisitos para a concessão do benefício da aposentadoria.

No mesmo ano, em 24 de novembro, criou-se no Brasil a Caixa de Socorros em cada estrada de ferro do Império. No ano seguinte, última medida da monarquia neste sentido, tem-se o decreto n. 10.269, de 20 de julho de 1889, que criava o fundo de pensão dos trabalhadores das oficinas de imprensa nacional. Em 1890, já na República, após o golpe militar que destituiu a monarquia em 1889, criou-se a aposentadoria para os empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, por meio do decreto n. 221, de 26 de fevereiro de 1890. o benefício foi ampliado a todos os ferroviários do Estado pelo decreto n° 565, de 12 de julho do mesmo ano. Criou-se, também em 1890, o Montepio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda, pelo decreto n. 942-A, no dia 31 de outubro. O Brasil do final do século XIX, início de sua primeira República, ainda não vislumbrava um plano nacional para instituição de fundos de pensão, tampouco a garantia de aposentadorias aos trabalhadores de um modo geral, mas cabia aos Estados-membros o papel de legislar sobre a matéria em suas respectivas jurisdições. No ano de 1892, o Estado do Rio de Janeiro avança neste sentido, e por meio da lei estadual n. 217 de 20 de novembro daquele ano, instituiu a aposentadoria por invalidez e pensão por morte aos operários do Arsenal da Marinha, como lembra Schmidt (2013).

Até então, legislações esparsas regulamentavam fundos de pensões para setores determinados de trabalhadores. Contudo, o grande marco da previdência social brasileira, naquele recorte histórico, ainda nas primeiras décadas do século XX, foi de fato a Lei Elói Chaves¹⁶ que criou, em 1923, a Caixa de Aposentadoria e Pensões – CAP para os empregados de cada empresa ferroviária, conforme ensina Correia (2010, p. 27). O Brasil vivia a República

¹⁶ Nome do autor do projeto que se tornou o Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923.

Velha ou Primeira República (1889-1930) como é chamada por muitos historiadores, da política oligárquica que ficou conhecida como a política do “café com leite”, em que a alternância do poder central se dava entre os Estado de Minas Gerais, expoente produtor leiteiro, e o Estado de São Paulo, que dominava a produção cafeeira no país. Esse era o cenário político daquele momento no Brasil. Dito isso, no dia 30 de abril do mesmo ano de criação da Lei Elói Chaves, pelo Decreto n. 16.037, instituiu-se o Conselho Nacional do Trabalho com atribuições de decidir sobre questões da previdência social, “após, em 1926, com o Decreto n. 5.109, de 20 de dezembro, houve a extensão do regime para os empregados das empresas de navegação marítima e fluvial, além dos portuários” (CORREIA, 2010, p. 28). No ano de 1928, a Lei n. 5.485, de 30 de junho, estendeu o regime (Lei Elói Chaves) aos trabalhadores e trabalhadoras dos serviços telegráficos e radiotelegráficos segundo a qual: “Ficam creadas Caixas de Pensões e Aposentadorias para o pessoal não contractado pertencentes ás emprezas particulares que exploram os serviços telegraphicos e radiotelegráficos”¹⁷. Boschetti (2006, p. 6) lembra que “Desde os anos 1930, a legislação social implementada no Brasil se impôs progressiva e lentamente segundo a filosofia da cobertura do mundo do trabalho”, e ainda completa afirmando que “Esse paradigma de proteção social nasceu com a primeira lei da previdência social (Lei Eloy Chaves), em 1923, e era baseada no modelo alemão bismarckiano de caixas privadas de previdência social, o qual assegurava prestações de substituição de renda”.

Com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio pelo decreto n. 19.433 em 26 de novembro de 1930, coube-lhe orientar e supervisionar a previdência social, inclusive tornou-se órgão deliberativo de recurso referente às decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões (SCHMIDT, 2013). Na ocasião, “apareceram Institutos, amparando não mais os servidores de uma só empresa, porém o pessoal assalariado de determinada categoria profissional, em todo o território nacional”, como destaca Coimbra (1996, p. 38). Na sequência, foi criada a Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP’s) para os empregados nos serviços de força, luz e bondes (Decreto n. 19.497, de 17 de dezembro de 1930), aos trabalhadores das empresas de mineração (1932), e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (Decreto n. 22.872, de 29 de junho de 1933), este sendo considerado o primeiro em âmbito nacional. Nesse período, o Brasil era governado por Getúlio Vargas que suspendeu as CAP’s, substituindo-as pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP’s, já em âmbito nacional. As CAP’s eram caixas assistenciais organizadas pelas empresas e os trabalhadores, seu financiamento se dava por meio de contribuição bipartite, ou seja, financiamento era feito pela

¹⁷ Art. 1º da Lei n. 5.485, de 30 de junho de 1928 (texto original).

empresa e os seus empregados, sem contribuição estatal por meio do fisco. Essa forma bipartite de financiamento não se diferencia da atual forma de financiamento dos regimes próprios dos trabalhadores do Estado, já que não tem participação fiscal no financiamento, apenas contribuição patronal e do trabalhador. Essa era uma das principais características destas caixas, já que não havia participação do Estado no seu financiamento com recursos advindos da tributação. Já os IAP's, eram institutos organizados por categoria profissional, não mais por empresas como nas caixas, e neste momento já temos a contribuição tripartite, ou seja, além da contribuição dos trabalhadores e das empresas, havia o financiamento por meio de recursos públicos. As CAP's possuíam uma gestão privada, por meio de colegiado paritário formado pelos trabalhadores e representantes da empresa. Já nas IAP's havia a participação pública em sua gestão, por meio de técnicos no governo federal. A representatividade dos trabalhadores e dos patrões se dava por meio dos sindicatos de ambas as categorias.

Por certo, essas legislações que trouxeram avanços na proteção social dos trabalhadores, não se deram numa lógica natural das coisas, numa espécie de racionalidade do Estado brasileiro em fazer concessões à classe trabalhadora frente aos excessos de seus patrões. Esse breve apanhado histórico tem como objetivo situar a pesquisa e facilitar ao leitor a compreensão dos atuais fundos que financiam, sobretudo, a previdência dos trabalhadores públicos. Portanto, não houve condições, nem era o objetivo do trabalho, no aprofundamento em cada um desses momentos históricos que reverteram na criação, modificação e expansão de leis que regulamentaram a previdência social no Brasil.

Dessa forma, nesta linha cronológica que trazemos, a Lei Orgânica da Previdência Social brasileira (LOPS) , Lei n. 3.807 foi publicada no dia 26 de agosto de 1960, já no governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira. Esta legislação avançava no sentido de institucionalizar a previdência enquanto direito de todos, e traz em seu artigo primeiro a expressão “bem-estar”. Entretanto, mesmo tendo sido aprovada esta legislação, que já era um avanço para a época, foi em plena ditadura militar que se deu a unificação da legislação referente aos IAP's, por meio da Lei¹⁸ n. 3.807, de 26 de agosto de 1960, criando-se a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Contudo, foi por meio do Decreto-Lei n. 72/1966, que reuniram os IAP's num único Instituto, ou seja, o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS. Na oportunidade, foi criada uma comissão para reformular o sistema previdenciário brasileiro. Neste sistema unificado, a criação do INPS e do Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social

¹⁸ Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-1960-1973/>. Acesso em 17 jun. 2019.

– INAMPS, na saúde, ainda não caracterizava a seguridade social, em que pese sua estrutura de financiamento e alcance destas políticas, uma vez que esta seria criada na Constituição em 1988. A saúde, a exemplo, não era universal, tendo em vista necessitar de vínculo, enquanto trabalhador, para atendimento na rede pública, ou seja, o atendimento era restrito aos trabalhadores formais com contrato de trabalho.

O Brasil do início da década de 1960, imerso na ditadura militar que se estendeu até os anos de 1980, consolidou os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP’s no Instituto Nacional de Previdência Social – INPS no governo de Garrastazu Médici, na década de 1970. A implantação e consolidação dos Institutos de Previdência no Brasil naquela década, e antes mesmo, quando criados os primeiros Institutos, não aconteceram ao acaso. O “milagre econômico¹⁹” que o país viveu naquele período em que “a economia brasileira aprofundou o padrão de acumulação monopolista [...], também ocorreu um grande desenvolvimento do setor público produtivo”, segundo Maciel (2004, p. 70). A formação de um fundo público foi de grande interesse do governo militar para viabilizar suas grandes obras, “com financiamento que, em grande parte, veio a exaurir as reservas previdenciárias existentes, como a construção de Brasília, a estrada Transamazônica, a ponte Rio-Niterói”, conforme afirma Ibrahim (2011, p. 87). Entretanto, acredita o mesmo autor que o uso indiscriminado das reservas da previdência social pelo governo militar teria “rendimento suficiente para fazer frente aos gastos atuais do sistema” (2011, p. 88). Mas em que pese o milagre econômico dos anos 70, para Mota:

A chamada crise da previdência se inicia em 1979 e se prolonga até o momento atual. Objeto de acirrada disputa entre a burocracia estatal, os empresários, os bancos e os trabalhadores ativos e aposentados, essas disputas tiveram um traço singular, neste período. É que, sobretudo a partir da unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, as propostas para a previdência tinham um cunho relativo às medidas adotadas e/ou sugeridas pelo governo. Temos, como exemplo, os aumentos das contribuições para suprir os déficits financeiros, a ampliação ou restrição de benefícios, as modificações nas fontes de custeio etc. (MOTA, 2015, p. 205)

No ano de 1977, no governo de Ernesto Geisel é criado o SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social por meio da Lei n. 6.439/1977. Esse sistema era composto por sete entidades, sendo elas o INPS – Instituto Nacional de Previdência Social – autarquia que administrava os benefícios, o IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência Social, era a autarquia responsável pela arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições, o INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, já

¹⁹ Idem.

mencionado e era a autarquia responsável pela saúde, a CEME – Central de Medicamentos, a qual era um órgão ministerial responsável pela distribuição de medicamentos, também, a FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a qual era responsável pela promoção de política social em relação ao menor, ainda a LBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência, que era uma fundação responsável pela Assistência Social e, por fim, a DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social, empresa pública, gerencia os dados previdenciários, a qual existe até os dias atuais. O IAPAS e o INPS fundiram-se no que é hoje o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social. Boschetti destaca que:

Entre os anos 1980 e 1990, no universo da população economicamente ativa, a proporção de trabalhadores que tinham carteira profissional assinada, a qual lhes assegurava acesso aos direitos previdenciários e do trabalho, aumentou de 58,1% para 58,8%. Esse percentual somente foi ultrapassado em 1980, quando 59,3% dos trabalhadores tinham carteira de trabalho assinada. Isso significa que, neste período, cerca de 40% dos trabalhadores economicamente ativos não tinham acesso aos benefícios previdenciários e a outros benefícios, como salário registrado em carteira, décimo terceiro salário e férias. (BOSCHETTI, 2006, p. 9)

Posteriormente, já na fase da redemocratização vivida no país na década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal e com forte pressão popular, movimentos sociais e dos sindicatos, unificaram-se definitivamente as três políticas: saúde, assistência e previdência social nos moldes que conhecemos atualmente por seguridade social. Para Mota:

[...] a década de 80 caracteriza-se como um período em que convivem traços de continuidade, saturação e alguns indícios de ruptura do modelo implementado no pós-64. Podemos dizer que, em nível da economia, foi uma década que congelou algumas situações deflagradas desde os finais dos anos 70. Daí, ser considerada por muitos como a década perdida, em função das baixas taxas de crescimento do PIB, da compressão dos salários e do aumento da concentração da riqueza. Ao mesmo tempo, metabolizou um novo processo político, cujo principal protagonista foi a ação organizada de expressivos setores da sociedade civil, rompendo as bases de sustentação da ditadura militar e resultando, assim, no restabelecimento do Estado democrático. (MOTA, 2015, 67-68)

Neste cenário, o Estado brasileiro vivia um novo momento, ainda não atingido pelos ajustes neoliberais, e consolida, portanto, direitos sociais. É importante destacar que nas audiências públicas realizadas na Assembleia Nacional Constituinte em 1987, a saúde se mostrou mais em pauta que propriamente a previdência e a assistência social, a qual, como lembra Boschetti (2006, p. 9) atribui-se “o papel complementar de proteção limitada às pessoas pobres incapazes de trabalhar”. Nos anais da biblioteca digital da Câmara dos Deputados, essa

informação fica evidente quando se formaram as comissões e subcomissões para elaboração da nova Constituição, como lembra Backes:

Cada um dos três temas – Saúde, Seguridade e Meio Ambiente – possui especificidades e complexidade. Tratá-los num mesmo comitê dificultou bastante. A Subcomissão dividiu-se em três grupos, conforme a preferência dos seus membros [...] Sobre seguridade e previdência expuseram ministro de Estado e representantes de órgãos públicos, dos aposentados e de empresas de previdência privada, além de alguns convidados. [...] A Saúde foi o tema que mais ocupou a agenda de audiências públicas. Falaram autoridades, especialistas, entidades estatais, patronais e de trabalhadores, bem como prestadores de serviços, organizações científicas e éticas, entidades representativas de profissionais da saúde e organizações sociais diversas, inclusive algumas ligadas à criança e à mulher. Havia sido realizada a Oitava Conferência Nacional da Saúde, considerada uma pré-constituente no setor, com ampla participação e dela surgiram propostas que iriam ser adotadas na formulação do Sistema Único de Saúde bem como fora criada uma Comissão Nacional de Reforma Sanitária cujos estudos influíram bastante no texto constitucional. (BACKES, 2009, p. 42)

Estava em pauta a abrangência da seguridade social no Brasil, a ampliação do modelo posto até então. Houve críticas à previdência existente à época. A Constituição de 1988 instituiu a seguridade social brasileira e firmou-se o pacto do Estado de bem-estar, ao menos como garantia formal de direitos, em especial à saúde que de fato se tornou universal. A Constituição, promulgada em 05 de outubro daquele ano, trouxe inovações e avanços sociais nunca antes positivados no Brasil. Era o ápice das garantias do bem-estar social. O momento era de redemocratização e grande efervescência política. A seguridade social ficou, então, caracterizada em seus três grandes eixos: a previdência estaria garantida pela forma contributiva, com financiamento e participação de toda a sociedade; a saúde, pelo princípio da universalidade, irrestrita, de atendimento amplo e geral; e a assistência aos idosos, deficientes e a quem dela necessitar, desde que cumprindo os requisitos já estabelecidos em lei. Com efeito, a seguridade social no Brasil é a política social de maior vulto e alcance social, principalmente em relação à saúde, já que a previdência ainda ficou garantida apenas por meio de contribuição do segurado ao sistema, seja pelo mercado formal ou não. Portanto, a atual Constituição brasileira inaugura conceitos e princípios estruturantes da seguridade social e dedica um título nomeado “Da Ordem Social”, nele, no artigo 193, a ordem social “tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social”. Era o momento de o Estado assumir efetivamente seu papel de provedor de bem-estar, pois como lembra Pereira, C. (2016, p. 61), “obriga o Estado a ser o principal agente de sua satisfação, descartando, por consequência, o mercado (que não tem vocação social) e as instituições privadas sem fins lucrativos (que não garantem direitos) do exercício dessa função”. Ainda neste cenário, Boschetti destaca que:

Paradoxalmente, a tentativa de consolidar um sistema de seguridade social fundado no ‘sonho’ do pleno emprego ou na ‘civilização do trabalho’ no final da década de 1980 enfrentou o fenômeno da inversão dessa tendência em âmbito mundial. Em outras palavras, o Brasil buscava implementar um sistema de seguridade social que associava características bismarckiana e beveridgianas, à imagem daqueles que haviam sido implementados nos países capitalistas da Europa ocidental, no mesmo momento em que esses países reconheciam que o processo de desmoronamento da sociedade salarial que se produzira a partir dos anos 1970. (BOSCHETTI, 2006, p. 12)

Enquanto o Brasil dormia o início de um “sonho”, tais países europeus, como lembra a autora, já estavam acordando para uma nova realidade que se estabelecia. Contudo, a carta constitucional avançava no sentido de conceituar a seguridade em seus três pilares e indica suas bases contributivas afirmando no artigo 194 que “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Entretanto, naquele cenário, lembra Mota (2015, p. 211), sobre um relatório apresentado pelo IBGE em que “o impacto dos novos benefícios aprovados na Constituição de 1988 e a universalização do acesso produziram uma crise de caixa na previdência, já que o crescimento dos benefícios, no período de 1988 a 1990, foi na ordem de 62%”. Para Boschetti (2006, p. 144) “a Constituição de 1988 foi o resultado de um ‘grande acordo nacional’”. Ainda em que pese a positivação destas garantias sociais estabelecidas na Constituição em 1988, a legislação infraconstitucional mais importante no Brasil, em vigor, são as leis n. 8.212/91, que regulamenta o custeio, a n. 8.213/91, relativa aos benefícios. Ambas as leis são regulamentadas pelo Decreto n. 3.048 de 06 de maio de 1999, e ainda a lei n. 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Destaca-se que o foco dessa tese são estes regimes próprios, os quais chamaremos de sistema de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos.

Assim, previdência social brasileira é dividida em regimes distintos. O Regime Geral de Previdência Social – RGPS, inserido na seguridade, é administrado pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, autarquia federal responsável pela concessão dos benefícios e administração dos recursos. Cabe também ao INSS o pagamento dos Benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC/LOAS (idosos e deficientes), benefícios esses integrantes do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. O RGPS é um regime amplo e abrange todos os trabalhadores, formais ou informais, e aos que facultativamente aderem ao sistema por meio de contribuições, inclusive os trabalhadores do setor público que não possuem

seu próprio regime previdenciário. Ao passo que os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, os quais estão dentro da estrutura do Estado e fora da seguridade social, são fundos criados para cobertura previdenciária dos servidores públicos efetivos dos Municípios, Estados, Distrito Federal e a União. São fundos públicos de capitalização coletiva instituídos para arrecadar contribuições previdenciárias, tanto patronais quanto dos segurados e, conseqüentemente, conceder os mesmos benefícios previdenciários garantidos pelo RGPS, ao menos as aposentadorias e pensões. Existe ainda o sistema de previdência complementar, de natureza privada e administrada pelos bancos e instituições financeiras, podem ser abertos ou fechados, sendo que os sistemas de previdência complementar fechados não são, necessariamente, administrados diretamente pelos bancos. Segundo a PREVIC²⁰ – Superintendência Nacional de Previdência Complementar, as:

Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) são operadoras de plano(s) de benefícios, constituídas na forma de sociedade civil ou a fundação, e sem fins lucrativos, estruturada na forma do artigo 35, da Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, que tenha por objeto operar plano de benefício de caráter previdenciário. As EFPC são instituições criadas para o fim exclusivo de administrar planos de benefícios de natureza previdenciária, patrocinados e/ ou instituídos. (BRASIL, Ministério da Economia)

Por seu turno, os militares não possuem um regime próprio de previdência social, na medida em que a União é responsável pelo pagamento do soldo militar quando estes estão na reserva ou reformados, portanto, custeados pelo tesouro nacional. Nesta lógica, os militares não se “aposentariam”, eles vão para a reserva.

1.2 – Para uma breve compreensão do Estado

A historicidade brasileira e suas contradições na implementação de políticas sociais, principalmente no período “getulista”, ditadura militar, redemocratização do país e as atuais investidas neoliberais e conservadoras, traduz o atual momento contrarreformista ocorrido a partir da década de 1990. Nesta perspectiva, podemos perceber às formas de implantação destes sistemas de proteção sob a ótica de Estado ampliado, como quer Gramsci que inaugura esta nova categoria de análise. Nesta concepção podemos analisar o Estado por meio das lutas sociais e, inclusive, por meio de “revoluções passivas”, que consistem na:

²⁰ <http://www.previc.gov.br/a-previdencia-complementar-fechada/entidades-fechadas-de-previdencia-complementar-1>. Acesso em 26 ago. 2020.

[...] expressão prática das necessidades da ‘tese’ de se desenvolver integralmente, até o ponto de conseguir incorporar uma parte da própria antítese, para não se deixar ‘superar’, isto é, na oposição dialética somente a tese desenvolve, na realidade, todas as suas possibilidades de luta, até capturar os supostos representantes da antítese: exatamente nisso consiste a revolução passiva ou revolução-restauração. (GRAMSCI, 2011, v. 5, p. 318)

Ao tratar do Estado e a formação de fundo público para fazer frente ao financiamento das políticas sociais, não analisando a ruptura do mesmo numa visão marxiana, é em Gramsci que buscamos a conceituação de sociedade civil como aquele lugar da luta pela hegemonia, consenso da sociedade política, lugar de coerção que compreende o Estado integral. Gramsci foi capaz de traduzir o Estado sob a ótica marxiana²¹, mas foi além, ao passo que definiu categorias importantes de análise para compreensão das Políticas de enfrentamento do próprio sistema capitalista. Mas para além de Gramsci, o qual retomaremos adiante, a sociedade brasileira desenvolveu seu processo histórico de colonização sem a devida identidade democrática e cultural capazes de unir todo o povo que aqui estava em objetivos comuns, dada a extensão territorial da colônia, e também, pelos próprios movimentos separatistas isolados, que nem mesmo se alinhavam entrem si. Freire (1996, p. 66) já comentava que “O Brasil nasceu e cresceu sem experiência do diálogo. Sem direito à fala autêntica. De cabeça baixa. Com receita da Coroa”. Não havia, num Brasil colônia, um povo unificado capaz de criar sua própria identidade enquanto nação (SCHMIDT, 2013). Entretanto, para entender esse Estado brasileiro, então em formação, é necessária a compreensão ampla da formação dos Estados nacionais a partir da evolução que eles tomaram nos últimos séculos.

Esta análise do Estado perpassa pelos clássicos jusnaturalistas como Hobbes, Rousseau, Locke, Kant os quais identificam a sociedade civil como aquele estado não natural. Em Hobbes (2009), compreendemos o homem belicoso, “homem lobo do homem” que sai do seu estado de natureza para revelar sua face política, na perspectiva da definição de seu espaço territorial, sendo seu povo elemento material, sua forma de governo, elemento formal, ainda segundo Hobbes (2009). Afirma que os homens viviam naturalmente, sem nenhuma espécie de organização, portanto, o Estado surgiu após o pacto feito entre eles, no qual estabeleceram regras de convivência e autoridade política. No século XIX, Hobbes, assim como os demais contratualistas, sofreu críticas no sentido de que seria impossível que selvagens fossem capazes de se reunir e fazer um pacto social. Ribeiro (2006, p. 59) explica que “o homem natural de Hobbes não é um selvagem”. Entretanto, sua tentativa de explicar o Estado foi no sentido de

²¹ Não negou a existência da estrutura e superestrutura de Marx, foi capaz de explicar os fenômenos sociais que ocorrem na relação dialética do materialismo histórico. Sintetiza seu trabalho na “Catarse” que em suas palavras “o ponto de partida de toda a filosofia da práxis” (2011, v. 1, p. 315).

que este tem por finalidade regular os indivíduos hobbesianos que não almejam tanto os bens, mas a honra.

Avançando no pensamento dos contratualistas, Rousseau (2006) traz o pacto social como forma constitutiva do Estado e afirma que, no “Contrato Social”, apresentam-se “as condições de possibilidade de um pacto legítimo, através do qual os homens, depois de terem perdido a liberdade natural, ganhem, em troca, a liberdade civil”, conforme observa Nascimento (2006, p. 195). Rousseau tem importância na compreensão do Estado na medida em que inaugura a discussão da soberania emanada do povo como condicionante para sua libertação. Rousseau (2006, p. 21) afirma que o “homem nasceu livre, e por toda parte geme agrilhado”, ou seja, está submetido ao pacto, e que sua liberdade será exercida ao passo que exerce seu poder soberano, pois “cette liberte commune est une conséquence de la nature de l’homme (ROUSSEAU, 2001, p. 48). Para Rousseau, a liberdade é baseada na experiência política das antigas civilizações nas quais predomina o consenso. A explicação do Estado estaria, portanto, no surgimento da propriedade privada e nos conflitos que dela advieram, com a ausência de instituições políticas para dirimir esses conflitos, surgiu então o contrato social, que é a concessão da liberdade individual em prol do bem comum. Streck ao tratar da visão positiva do Estado, menciona que:

A visão instrumental do Estado na tradição contratualista aponta para a instituição estatal como criação artificial dos homens, apresentando-o como um ‘instrumento’ da vontade racional dos indivíduos que o ‘inventam’, sempre buscando o atingimento de determinados fins que marcam ou identificam as condicionantes de sua criação. (STRECK, 2010, p. 29)

Streck (2010) traz para o diálogo essa visão positivista na perspectiva contratualista, segundo a qual a sociedade seria algo natural do homem, na medida em que se contrapõe à concepção orgânica do Estado. Dessa forma, “a Sociedade/Estado é vista como uma criação artificial da razão humana através do consenso, acordo tácito ou expresso entre a maioria ou a unanimidade dos indivíduos” (STRECK, 2010, p. 29), portanto, segundo tal concepção, esse consenso é a transformação do Estado que era natural em um Estado que passa a ser social e político. O Estado é criação dos interesses das classes hegemônicas, e neste sentido, avançamos no pensamento de Marx e Engels que não trazem elementos pré e pós-estatais, pois apoiam-se “em uma visão negativa do Estado”, como lembra Streck (2010, p. 46), mas categorizam estrutura e superestrutura, sendo a primeira, a base econômica correspondente às forças produtivas e às relações sociais de produção, em que o proletariado vende sua força de trabalho garantindo a produção capitalista; a segunda é a instância superior correspondente ao Estado,

ideologia, moral, religião e as leis, dominada pela ideologia burguesa para garantir a dominação sobre os trabalhadores. Dessa forma, Marx explica a estrutura e a superestrutura considerando que:

Na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. (MARX, 2008, p. 47)

Ao passo que o pensamento jusnaturalista entende que o Estado instaura a paz na “guerra de todos contra todos” (HOBBS, 2009), Marx e Engels passam a explicar o Estado pela luta de classes. Baseiam-se na concepção materialista dialética da história, interpretando a dinâmica da base produtiva e das lutas de classes surgidas dessa relação. Para Marx (2008, p. 47), “não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência”. Na tradição socialista, o Estado deverá ser superado (MARX, 2008). O Estado não é um ideal de moral para conciliar interesses e conflitos, mas para garantir a dominação de uma classe sobre a outra com o fim da manutenção da propriedade privada. Para o Marx (2008, p. 48) “[...] as relações de produção burguesas são a última forma antagônica de processo de produção social, antagônica não no sentido de um antagonismo individual, mas que nasce das condições de existência social dos indivíduos”.

Portanto, Marx explica essa consciência pelos conflitos existentes entre as forças produtivas sociais e as relações de produção nela existentes. O Estado nada mais é, na tradição marxiana, que um aparelho de dominação de uma classe sobre outra. É um Estado que deve ser superado por meio de estágios e finalizado quando desaparecidas as classes sociais, sendo que essa superação somente se dá após o desenvolvimento, segundo Marx (2008, p. 48), de “todas as forças produtivas que possa conter, e as relações de produção novas e superiores não tomam jamais seu lugar antes que as condições materiais de existência dessas relações tenham sido incubadas”, no que ele afirma se dar no “próprio seio da velha sociedade”. Marx explica o Estado pelas lutas de classes e vai além da mera semântica da palavra, pois localiza no modo de produção capitalista os mecanismos de forças antagônicas que determinam a consciência do ser social. Dessa forma, lembra Streck (2010, p. 28), em que “O Estado não tem uma continuidade (evolutiva), que o levaria ao aperfeiçoamento; são as condições econômico-

sociais que fazem emergir a forma de dominação apta a entender os interesses das classes hegemônicas”.

Contudo, o Estado, sob seus vários aspectos, do absolutismo – o grande, temido e poderoso *leviatã* – ao Estado social, democrático e de direito é compreendido, nesta análise, em sua forma ampliada, como já mencionamos Gramsci (2011). O filósofo italiano afirma que a “estrutura e as superestruturas formam um ‘bloco histórico’, isto é, o conjunto complexo e contraditório das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção” (GRAMSCI, 2011, v. 1, p. 250). Na estrutura, nessa concepção gramsciana de bloco histórico, está o conjunto das relações materiais, ao passo que, na superestrutura, ocorre a atuação dos intelectuais, não os clássicos, mas aqueles que possuem uma consciência elevada, que serão capazes de elaborar a ideologia de sua classe, sendo essa a dialética da relação orgânica entre estrutura e superestrutura.

Para Gramsci (2011), a sociedade é dividida em duas espécies, do tipo oriental e do tipo ocidental, sendo que, no primeiro, o Estado era tudo e a sociedade civil, além de primitiva, era gelatinosa. Desta forma, o Estado era apenas uma trincheira avançada, ao passo que a sociedade civil possuía uma estrutura robusta. Gramsci ainda conceitua a sociedade civil como o lugar da luta pela hegemonia, consenso da sociedade política, lugar de coerção, os quais compreendem o Estado integral. Já o comunismo, que Gramsci chamava de sociedade regulada, triunfaria progressivamente sobre os elementos da sociedade política, portanto, uma sociedade em que desaparece o Estado-coerção. A teoria gramsciana possibilita a compreensão do Estado na perspectiva das políticas sociais. A revolução passiva foi apresentada nos “Cadernos do Cárcere” para pensar o *Risorgimento Italiano*²². Ao contrário da Revolução Francesa, que era uma revolução popular (burguesa), o *Risorgimento* foi caracterizado pela ausência da iniciativa do povo e pela reação da classe dominante.

Portanto, revolução passiva pode ser compreendida como as concessões feitas pelas classes dominantes à classe trabalhadora. Porém, tais concessões somente são possíveis, não pela “boa vontade” daqueles que dominam, mas estão ligadas diretamente à guerra de posições e à ocupação dos espaços de luta pelo povo. É o resultado da correlação de forças entre as classes. A síntese gramsciana é a *catarse* que é a passagem dessa relação econômica em um momento ético-político na consciência humana:

Pode-se empregar o termo ‘catarse’ para indicar a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) para o momento ético-político, ou seja, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens. Isso

²² Movimento italiano ocorrido entre 1815 e 1870, o qual buscou a unificação do país.

significa, também, a passagem do ‘objetivo ao subjetivo’ e da ‘necessidade à liberdade’. A estrutura, de força exterior, que esmaga o homem, assimilando-o e o tornando passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em origem de novas iniciativas. A fixação do momento ‘catártico’ torna-se assim, parece-me, o ponto de partida de toda a filosofia da práxis [...]. (GRAMSCI, 2011, v. 1, p. 314-315)

Gramsci vai além, ao passo que define categorias importantes de análise para compreensão das políticas de enfrentamento do próprio sistema capitalista. Não nega a existência da estrutura e superestrutura de Marx, porém é capaz de explicar os fenômenos sociais que ocorrem na relação dialética do materialismo histórico. Sintetiza seu trabalho na *Catarse*, como dito, que nada mais seria do que o encontro com a liberdade, longe dos domínios do sistema opressor de exploração humana. Em suas palavras, “o ponto de partida de toda a filosofia da práxis” (GRAMSCI, 2011, v. 1, p. 315).

O filósofo italiano acreditava que a humanidade iria adquirir consciência de seu valor por meio da reflexão inteligente, “o que significa que toda revolução foi precedida por um intenso e continuado trabalho de crítica, de penetração cultural, de impregnação de ideia em agregados de homens que eram inicialmente refratários” (GRAMSCI, 2011, p. 55). Gramsci, quando ainda jovem, fez essa afirmação em seu texto pré-carcerário *Socialismo e Cultura*, quando já afirmava a necessidade de uma fase de consciência e preparação ideológica de massa para lutar contra o Estado capitalista. Afirmava, portanto, que essa preparação ideológica de massa se daria em três frentes: econômica, política e ideológica.

A luta econômica tem três fases: de resistência contra o capitalismo, ou seja, a fase sindical elementar; de ofensiva contra o capitalismo pelo controle operário da produção; de luta pela eliminação do capitalismo através da socialização. Também a luta política tem três fases principais: luta para limitar o poder da burguesia no Estado parlamentar, ou seja, para manter ou criar uma situação democrática de equilíbrio entre as classes, que permita ao proletariado organizar-se e desenvolver-se; luta pela conquista do poder e pela criação do Estado operário, ou seja, uma ação política complexa através da qual o proletariado mobiliza em torno de si todas as forças sociais anticapitalistas [...]. (GRAMSCI, 2011, p. 98)

Neste contexto, o autor sai do espaço fabril e entende a necessidade de se espalhar ideologicamente por todo o território nacional, na totalidade das relações sociais. Portanto, essa tomada de consciência por todos os estratos sociais é capaz de criar mecanismos de enfrentamento às mazelas impostas pelo modo de produção capitalista. O Estado, em Gramsci, é o Estado reformado, e tais medidas vêm das pressões feitas pela classe operária, restringindo o poder da burguesia. Em que pese negar essa ocupação dos espaços seria negar a própria política social, a qual não é, tampouco pode ser caracterizada como mera concessão da classe

dominante, é o resultado desta correlação de forças, e portanto, conquistas dos trabalhadores. Dessa forma, é importante trazer o destaque feito por Pereira, C. em que:

A chave da real compreensão da proteção social capitalista, contudo, reside no fato de que a sua razão de ser resulta da existência de desigualdades sociais e econômicas criadas pelo próprio sistema do capital, que reivindica dessa proteção a intervenção. Logo, pela lógica desse sistema, a sua principal tarefa seria não exatamente a de suprir a desigual posição social de indivíduos e classes, mas sim de reduzi-la ou aliviá-la como estratégia de legitimação do sistema. (PEREIRA, C., 2016, p. 205)

A superação desses conflitos no âmbito do Estado é a sua própria superação no momento, como dito antes, da *catarse*. Contudo, Gramsci acredita num Estado capitalista reformado, e num dado momento de elevada consciência social, sua própria superação, quando o Estado capitalista reformado se torna, então, o Estado regulado, ou seja, o comunismo. Feito esse resgate do Estado, sobretudo com atenção especial no Estado Ampliado de Gramsci, a formação da sociedade brasileira se deu unitariamente nos últimos dois séculos, principalmente no século XX, em que a unidade nacional se caracterizou após o longo período de regionalismos e conflitos separatistas que nem mesmo havia diálogos entre si. O Brasil não teve uma formação burguesa no período colonial, portanto, antes da chegada da família real portuguesa, e em seguida sua independência administrativa, o que explica a inexistência de lutas de classes a exemplo das que ocorreram nos países europeus.

No final do século XIX, o Brasil se torna República da mesma forma que se tornou independente, pelas mãos e interesse de poucos por meio de um golpe militar ocorrido em 1889. A República entra no século XX assistindo às alternâncias de ditaduras e democracia. Já o golpe militar de 1964, que depôs não um monarca, mas um presidente eleito, instaura uma ditadura, a qual era chamada pelos militares de “revolução”. Tinha-se então um Estado de direito, porém não democrático de direito. A ditadura militar iniciada em 1964, institui uma forma de governo que retira do Estado a direção de democracia. Neste sentido, Coutinho (2008, p. 23) lembra que “Lukács, ao falar de democracia, prefere corretamente usar o termo ‘democratização’, já que para ele, trata-se aqui, ontologicamente, de um processo e não de um estado”. No caso brasileiro, o Estado ditatorial dos militares continuou sendo um “Estado de direito”, pois até mesmo os atos mais bárbaros foram regidos por leis e decretos, como o Ato Institucional nº. 5, portanto, era um Estado revestido de legitimidade jurídica, não democrática. A diferença fundante entre Estado democrático de direito e Estado de direito é justamente participação popular, a soberania do povo, ou seja, a existência da democracia.

Afirmar que um Estado é democrático de direito é o mesmo que dizer que é um Estado com participação ativa de sua população, seja na forma direta – eleições, plebiscitos e referendos – ou indireta, pela representatividade. O Estado de direito, dissociado da democracia, é aquele regido por normas, leis e até mesmo uma Constituição, porém a participação popular é mínima ou nenhuma. Portanto, não se retira a qualidade de Estado numa perspectiva jurídica, enquanto somente Estado de direito, porém, a democracia torna-se limitada ou inexistente. Canotilho explica o Estado democrático de direito pela via do constitucionalismo moderno em que:

O Estado Constitucional, para ser um estado com as qualidades identificadas pelo constitucionalismo moderno, deve ser um Estado de direito democrático. Eis aqui as duas grandes qualidades do Estado constitucional: Estado de direito e Estado democrático. Estas duas qualidades surgem muitas vezes separadas. Fala-se em Estado de Direito, omitindo-se a dimensão democrática, e alude-se a Estado democrático silenciando a dimensão de Estado de direito. Esta dissociação corresponde, por vezes, à realidade das coisas: existem formas de domínio político onde este domínio não está domesticado em termos de Estado de direito e existem Estados de direito sem qualquer legitimação em termos democráticos. O Estado constitucional democrático de direito procura estabelecer uma conexão interna entre democracia e Estado de direito. (CANOTILHO, 2003, p. 93)

Na ditadura militar brasileira, enquanto os cidadãos não possuíam direitos políticos, os direitos sociais eram regulamentados, tanto quanto os foram na ditadura de Getúlio Vargas, durante o Estado Novo (1937 – 1946). Canotilho (2003, p. 93) ensina que, em que pese o “Estado de direito sem qualquer legitimação em termos democráticos”, pois não pode limitar-se apenas a um Estado de direito, “tem de estruturar-se como Estado de direito democrático, isto é, como uma ordem de domínio legitimada pelo povo” (CANOTILHO, 2003, p. 98). Neste sentido, em relação ao Estado democrático de direito, Streck dá especial atenção à importância da democracia para as mudanças sociais, sendo o mecanismo que possibilita novas perspectivas de futuro, portanto:

[...] seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto de sociedade, apropriando-se do caráter incerto da democracia para veicular uma perspectiva de futuro voltada à produção de uma nova sociedade, onde a questão da democracia contém e implica, necessariamente, a solução do problema das condições materiais de existência. (STRECK, 2010, p. 97-98)

Democracia é, para o autor, a solução das condições materiais da existência, ainda que o direito, na perspectiva do Estado democrático de direito seja produto de um individualismo

liberal, ele deve ser visto como instrumento eficaz de transformação da sociedade com participação popular pela via da democracia. Streck não deixa de anotar que:

[...] em face da emergência de um novo modo de produção de Direito representado pelo Estado Democrático de Direito – desse (velho/defasado) Direito, produto de um modo liberal-individualista-normativista de produção de direito, entendendo-se como modo de produção de Direito, para os limites desta abordagem, a política econômica de regulamentação, proteção e legitimação num dado espaço nacional, num momento específico. (STRECK, 2010, p. 43)

Contudo, com a redemocratização da década de 1980, o direito ao voto é restabelecido no país, não de forma direta em princípio, sendo apenas concretizado no final daquele período com as eleições presidenciais de 1989, quando o sufrágio se torna novamente universal. Um novo pacto é firmado por meio da Constituição de 1988. Nesse momento, o país estabelece, além de um Estado Democrático de Direito, um Estado Social de Bem-Estar ao menos na formalização de direitos constitucionais que, na sua efetivação, nem todos se concretizaram ou tiveram condições para serem concretizados. Neste sentido, recuperando a afirmação de Streck (2011), ainda que a produção normativa tenha uma perspectiva “liberal-individualista-normativista do direito”, o momento era de criá-lo, pela via constitucional, como “instrumento de transformação social”. O Brasil se reconfigura então num Estado Social Democrático de Direito. Incluímos Social, nesta concepção de Estado Democrático de Direito, pois sua nova Constituição estava voltada para todos os estratos da sociedade, com especial atenção às políticas sociais, e ainda, democrático e de direito, pois, retomando Canotilho (2003, p. 93), “o Estado constitucional democrático de direito procura estabelecer uma conexão interna entre democracia e Estado de direito”.

Dessa forma, poderíamos entender que o Estado Social, que para Boschetti (2016, p 24), é “uma designação ou característica para demonstrar que o fato de assumir uma ‘feição’ social por meio de direitos implementados pela política social não retira do Estado sua natureza capitalista e nem faz dele uma instância neutra de produção de bem-estar”, ainda assim é, portanto, um Estado capitalista. Dialogando com Canotilho (2003), que acima afirma que o Estado constitucional democrático de direito estabelece conexão interna com a democracia, não significaria que a sua falta descaracterizaria o Estado de direito, tampouco, e, portanto, o Estado Social, numa perspectiva de Estado regulamentador de direitos sociais, ainda que lhe faltasse o elemento democracia, como foi o período ditatorial no Brasil (1964 a 1985). Contudo, ser entendermos que Estado Social produz bem-estar por meio de políticas sociais positivadas, a falta do elemento democracia, como foi no período ditatorial no Brasil depois de 1964, não

descaracterizaria o elemento produtor de bem-estar social em que pese alguns direitos positivados naquele período. Sem a intenção de romancear um Estado de bem-estar social, que seu apogeu ocorreu nas democracias europeias após a segunda guerra mundial, as quais, ainda que democráticas, imersas na “ditadura” do capitalismo.

Contudo, a afirmação acima poderia nos levar a acreditar que o Brasil, mesmo no período ditatorial, caracterizou-se como Estado Social, não por ser um Estado em sua plenitude como afirma Canotilho (2003), ou seja, Estado constitucional democrático de direito, mas por regulamentar direitos trabalhistas e previdenciários, à exemplo que já foi dito. Entretanto, não podemos afirmar que um Estado é Social, ainda que fortemente regulamentado com direitos sociais, seja um Estado de bem-estar, pois a democracia é fundamental, uma vez que a cidadania é indissociável da democracia. Portanto, a formação de um Estado Social brasileiro, ainda que formal (Constituição), uma vez que não se efetivou em sua plenitude, caracterizou-se pelas conquistas nesta correlação de forças da classe trabalhadora na promulgação da Constituição em 1988, onde enfim, elevou-se ao nível constitucional a regulamentação de direitos sociais. Em que pese a configuração do Estado Social brasileiro, analisaremos sobretudo no próximo subitem. Entretanto, foi logo na década seguinte, nos anos de 1990, que a onda neoliberal chega ao Brasil, e a regulamentação destes direitos conquistados durante a Constituição, sofre ameaças como as contrarreformas que foram se sucedendo nas últimas décadas.

O termo neoliberalismo tem um significado específico no que concerne a um conjunto particular de receitas econômicas e programas políticos que começaram a ser propostos nos anos 70. Essas receitas têm como fonte de inspiração principal as obras de Milton Friedman. Essas idéias, por sua vez, remontam a Hayek e à chamada ‘tradição austríaca’. Por outro lado, e concomitantemente, ocorre no mundo uma mudança histórica nas relações institucionais entre o Mercado e o Estado e entre as empresas e os mercados. Essa mudança não é fruto de qualquer ‘projeto neoliberal’. Não se reduz a um mero produto político, tampouco é o efeito de uma determinada ideologia econômica. Trata-se de uma mudança que tem por trás a força de uma configuração bem complexa. (THERBORN, 2008, p. 139)

Sob esta ótica do Estado brasileiro, sua formação e os avanços sociais ao longo das últimas décadas, analisaremos no capítulo 4, mais especificamente atual projeto contrarreformista iniciado na década de 1990, dando ênfase aos trabalhadores públicos, sobretudo os inseridos no sistema de capitalização coletiva. Dessa maneira, foi necessário um olhar para as contrarreformas ocorridas na previdência de modo geral, incluindo o regime geral dos trabalhadores brasileiros. A atual conjuntura demonstra que está em pauta o desmonte dos direitos sociais conquistados na Constituição de 1988 em prol da capitalização do sistema, ao menos parte dele, alocando recursos do fundo público para o capital portador de juros.

1.3 – Formação do Estado Social e cidadania no Brasil

A análise da previdência do trabalhador do Estado sob a ótica da formação do fundo público e a captação desses recursos para o capital portador de juros, composição do superávit primário, financeirizando de suas reservas, exige também, o debate da seguridade social no Brasil, ainda que estes trabalhadores estejam fora dessa política social enquanto regulamentação constitucional, continua sendo uma expressão da cidadania e uma conquista do ponto de vista da formalização de direitos sociais. Portanto, perpassamos pela Constituição de 1988 e as profundas contrarreformas ocorridas nas décadas seguintes, em especial aos objetivos que levaram o país a não incluir os trabalhadores públicos na política de seguridade social, mantendo-os dentro da estrutura administrativa do Estado, como historicamente sempre foi. A política de seguridade social criada numa formatação tridimensional em que se aglutinam a assistência, saúde e previdência, esta solidária e no modelo *PAYG – Pay As You Go*, sigla em inglês que expressa um regime de financiamento em que não há formação de reservas, é intergeracional e os segurados contribuem para os atuais benefícios.

Portanto, nesta perspectiva a seguridade é o principal sistema de proteção sociais do país, ainda que não seja capaz de fazer (re)distribuição de renda de forma vertical, progressiva por meio de impostos e contribuições, já que o financiamento se dá por parte do salário do trabalhador, inclusive do ponto de vista fiscal, já que o Brasil faz tributação regressiva, ainda assim, ela é um marco na conquista da efetivação do Estado Social brasileiro, mesmo que tímido e não efetivo em sua plenitude. Neste sentido, comparando-se a outros países que viveram o bem-estar social, pois para Bin (2017, p. 25), “a Constituição de 1988 consagrou ainda direitos sociais que institucionalizaram políticas associadas ao chamado estado do bem-estar”, e continua afirmando que “é certo que em termos efetivos o Brasil permaneceu bastante distante dos pioneiros do hemisfério norte” (p. 25). Ainda neste sentido, Pereira, C., afirma que a política social:

[...] refere-se ao processo de desenvolvimento e implementação de medidas geridas pelo Estado e demandadas pela sociedade como direitos devidos para suprir necessidades sociais e promover o bem-estar dos cidadãos – seja prevenindo contingências associadas ao trabalho e a inseguranças sociais, seja combatendo-as quando instaladas. (PEREIRA, C., 2016, p. 79)

Nesta perspectiva, são conquistas da classe trabalhadora, e ao mesmo tempo concessão do Estado capitalista. Sob essa ótica, poderíamos considerar que é uma política social a previdência do trabalhador público que, mesmo fora da política de seguridade social, está

inserido numa estrutura não financiada pelo fisco, mas é capaz de garantir benefícios de natureza previdenciária, seja por idade avançada, incapacidade permanente ou morte. Porém, destaca-se que nesta correlação de forças entre as lutas sociais e as concessões do Estado, seu financiamento ainda se dá de forma regressiva como comentamos, sobretudo, explica Salvador, em que:

Historicamente, os recursos fiscais no Brasil sempre foram usados para subsidiar e financiar a acumulação de capital, enquanto os recursos contributivos cobrados na folha de salários financiavam o social. Ao contrário dos países que financiam seus Estados de Bem-Estar com recursos fiscais, em geral impostos diretos, o Brasil permanece com arrecadação tributária centrada em tributos indiretos, significando que os mais pobres pagam proporcionalmente mais tributos em relação à sua renda que os mais ricos. (SALVADOR, 2010, p. 207)

As poucas conquistas surgidas com a Constituição em 1988 permitiram que o Brasil se tornasse um país provedor de políticas sociais mais efetivas, porém o financiamento deste Estado Social é regressivo, ainda que formal do ponto de vista da efetivação das políticas, pois se dá pela apropriação de parte dos salários dos trabalhadores, pela via do desconto aos que possuem vínculo formal de trabalho, ou ainda pela tributação, a qual mais uma vez é paga pelo trabalhador pela via do consumo de bens e serviços. Lembra Mota, das contradições desta política social, em que:

Esta afirmação sugere que a seguridade social diz respeito tanto ao movimento de valorização do capital, como, também, às conquistas das classes trabalhadoras, que, ao lutarem e conquistarem meios de reprodução da própria vida, impõem ao capital e ao Estado o desenvolvimento de ações que se confrontam com os interesses imediatos da acumulação. (MOTA, 2015, p.27)

Sem embargos, é uma política social ao “suprir necessidades sociais e promover o bem-estar dos cidadãos” (PEREIRA, C. 2016, p. 79), ainda que nessa perspectiva burguesa de cidadania que não reflete na emancipação humana. Neste sentido, e se torna importante destacar, o conceito de cidadania, em que a inquietude acadêmica sobre o tema perpassa pela ótica exclusivamente relacionada, até então, ao conceito de Marshall, tende-se a se desmistificar na medida em que a cidadania burguesa cria emancipação política, ou quase isso, mas não é capaz de criar emancipação humana, como lembram Netto e Braz (2009, p. 19-20), em que “a Revolução Burguesa, realizada, não conduziu ao prometido reino da liberdade: conduziu a uma ordem social sem dúvida muito mais livre que anterior, mas que continha limites insuperáveis à emancipação da humanidade”. Rebuscando o que Pereira, P. (2009, p. 95) explica em que “a cidadania se compunha de três grupos de direitos, que se desenvolveram em diferentes épocas

– embora tenha se baseado na realidade inglesa: os civis [...] políticos [...] sociais”, é necessário outro olhar na concepção de Marshall, em que a cidadania plena se daria com a apropriação por parte do indivíduo destas três faces. Em relação ainda ao conceito de cidadania, também retomamos Coutinho em que sua concepção é:

[...] a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (COUTINHO, 2008, p. 50-51)

Portanto, neste ponto é importante intensificar a desconstrução dos conceitos em Marshall, remetendo-se ao alcance efetivo da cidadania em relação aos direitos individuais²³ ou individualizáveis. Mesmo analisando a afirmação de Coutinho (2008), questiona-se, numa análise marxiana, se é possível, neste sistema de produção capitalista, a apropriação dos bens socialmente criados, ao citar a “capacidade conquistada por alguns indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados”? Enfim, não vislumbramos a possibilidade dessa “cidadania” no sistema capitalista, já que a base da produção é justamente a expropriação dos bens socialmente produzidos, como ensina Fontes (2010, p. 74) em que o “conceito de expropriação, como base fundante da relação social que sustenta a dinâmica capitalista, permite melhor apreender a dinâmica interna da lógica do capital”. Dessa forma, nem o conceito de Coutinho, nem os três pilares de Marshall são capazes de demonstrar a possibilidade de uma cidadania plena no sistema capitalista. A concepção de Marshall vai na via da emancipação política, e mesmo nesta lógica burguesa, só se efetiva nos países de capitalismo avançado, nas conhecidas democracias burguesas plenas. Contudo, ainda destaca Pereira, C. (2016, p. 203) que para Marshall “não basta que os direitos estejam ‘previstos’ ou ‘declarados’ na lei. A cidadania só poderá ser consolidada mediante a materialização universal – de cobertura e de território – dos direitos civis políticos e sociais”. Ora, que condicionantes possuem os indivíduos numa sociedade subdesenvolvida, a exemplo dos países latino-americanos, de participarem efetivamente da dita democracia representativa, ao passo que está serve ao capital e seus interesses econômicos? Mesmo sob a ótica de capitalismo central, ou até mesmo dos países subdesenvolvidos, a cidadania não é a expressão da emancipação humana, não nessa

²³ Exemplo claro é a previdência, uma vez que é uma Política Social de financiamento amplo por toda a sociedade por meio do fisco, mas traz a individualização do “direito” ao passo que somente os trabalhadores inseridos no sistema formal (contribuintes) alcançam essa política.

perspectiva de regulamentação de direitos, ainda que seja um avanço, não é seu fim como lembra Boschetti, com base na teoria sobre a sociedade salarial de Castel²⁴, afirma que:

[...] o Estado social não foi (e não é) capaz de superar a desigualdade de classe. O reconhecimento formal de direitos, se, por um lado, possibilitou a melhoria de condições de vida, por outro lado, também revelou o quanto é incompatível a desigualdade substantiva e a emancipação humana com a cidadania burguesa, contrariando suposições como as de Marshall (dentre outras), para quem a cidadania é capaz de superar a desigualdade. (BOSCHETTI, 2016, p. 49-50)

Se analisarmos cada pilar de Marshall, também podemos concluir que está cidadania burguesa não se efetiva em qualquer sociedade, uma vez que não é de interesse do capital o seu desenvolvimento e reprodução. Direitos civis, numa categoria de “direitos individualizáveis”, ainda que no Brasil é reconhecido com direitos fundamentais introduzidos na Constituição, a exemplo do “direito de liberdade”, de “ir e vir”, se não se oferta condições para tanto, tornam-se letra morta, direito abstrato e inatingível; mera retórica. Boschetti (2016, p. 55), em análise marxiana sobre direitos na perspectiva burguesa, lembra que “a igualdade de direitos no capitalismo só pode ser formal, porque sua base fundante é a desigualdades”. O indivíduo tem o direito de livre circulação, mas quais são as condições financeiras deste indivíduo de “circular livremente” em território nacional ou fora dele? São direitos de “retórica”, que em tese criariam uma emancipação política que na prática não é efetivada, não nos países periféricos.

Contudo, isso tudo não anula o Estado Social, seus avanços e sobretudo, a melhoria nas condições de vida das pessoas. Pereira, C. (2016, p. 207) também lembra que “a clássica teoria marshalliana, não obstante possuir relevantes pontos positivos [...] não relaciona os direitos de cidadania às mudanças na estrutura social”. A crítica reside, portanto, nos condicionantes em países como o Brasil, que, mesmo regulamentando direitos, sua efetivação muitas vezes não acontece, justamente pela falta de condições e acesso. Porém muitas foram as lutas para que se estabelecesse tais conquistas, o que de fato referiram em avanços nesta cidadania burguesa, não na emancipação humana, como lembra Boschetti, em que:

[...] políticas sociais são conquistas civilizatórias que não foram e não são capazes de emancipar a humanidade do modo de produção capitalista, mas instituíram sistemas de direitos e deveres que, combinados com a instituição de tributação mais progressiva e ampliação do fundo público, alteraram o padrão de desigualdade entre as classes sociais, sobretudo a partir de sua expansão na segunda metade do século XX. Alterar o padrão de desigualdade não significa superar a desigualdade, mas provocar a

²⁴ Para Castel (2009), foi o salário, esta forma de exploração humana, que se reflete na atual situação do mundo, principalmente no que se refere às desigualdades sociais, segundo sua obra “As metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário”.

redução das distâncias entre rendimentos e acesso de bens e serviços entre as classes. (BOSCHETTI, 2016, p. 25)

Ao passo que direitos políticos, ainda que já citamos, também se tornam inatingíveis, e o fato de o “cidadão” ser eleitor, não o torna emancipado politicamente, pois não possui condições para a prática desses direitos políticos. Votar obrigatoriamente nas eleições não emancipa o “cidadão burguês”, isso considerando apenas a política eleitoral, não usando o termo para identificar a política como algo mais complexo e amplo que o simples exercício do sufrágio. Por fim, ainda nos pilares de Marshall, os direitos sociais, que parcamente foram conquistados no Brasil, com mais efetividade na Constituição de 1988, não são capazes de emancipar o que aqui estamos chamando de cidadão. Mesmo em momentos em que, em tese, partidos de ideologia de esquerda tenha assumido o poder, assistimos a uma continuidade das velhas práticas políticas, em que pese o tripé da política macroeconômica brasileira assumido, também, pelo Partido dos Trabalhadores – PT para garantir o pleito eleitoral em 2002, quais sejam, metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário baseado em altas taxas básicas de juros. O então presidente Luiz Inácio Lula da Silva não quebrou paradigmas, tão pouco rompeu com o sistema, fez um arranjo no sentido de priorizar políticas sociais focalizadas, ainda que tenha contrarreformando a previdência, criou frentes de trabalho, aumentou o emprego formal e abriu linhas de crédito às classes sociais que não tinham acesso a elas, ainda que com isso tenha criado endividamento das famílias.

Mas para além das políticas adotadas em cada gestão, a estruturação das políticas do “merecimento”, a seletividade, a individualização desses direitos sociais, traduz essa cidadania burguesa, que não é universal, que nos casos dos países subdesenvolvidos não é capaz de emancipar, quiçá, amenizar as mazelas criadas pelo capitalismo. A concepção de Marshall é possível ser analisada num contexto europeu, ou da própria Inglaterra, mas não é possível categorizar a cidadania, dita “plena”, nesta lógica nos países que estão na periferia do grande capital. Contudo, lembra Boschetti, que:

A conclusão central de Marshall é que a cidadania, ao incluir os direitos sociais, passou a alterar o padrão de desigualdade social no capitalismo e provocar influências profundas sobre a estrutura de classes a partir do século XX, sem, contudo, ter o propósito de acabar com a desigualdade. Em sua perspectiva, a desigualdade é compatível com a cidadania porque não é o seu objetivo pretender uma ‘igualdade absoluta’. (BOSCHETTI, 2016, p. 54)

Nesta perspectiva, a autora ainda lembra que a cidadania marshalliana não emancipa, uma vez que “não pode ser referência de princípios e valores que defendem a emancipação

humana, e muito menos a emancipação humana pode ser confundida com a cidadania” (BOSCHETTI, 2016, p. 54). Assim, até mesmo a concepção trazida por Coutinho (2008) também se desmistifica, uma vez que em um sistema de expropriação não é possível os cidadãos “apropriarem dos bens socialmente criados”, mesmo que por alguns, a não ser que o autor se referia a outro sistema de produção, pois enquanto houver apropriação da mais-valia, do trabalho humano, não será possível a apropriação plena dos bens socialmente criados a não ser pela via do consumo. Dessa forma, estaríamos falando do “cidadão consumidor”, “categoria” que se enquadra perfeitamente na lógica burguesa de cidadania, em que se compra “direitos individualizáveis”, não se apropria de políticas efetivas e universais. Coloca-se em dúvida até mesmo se o direito, enquanto “ciência jurídica” é de fato uma ciência, pela falta de método ou ainda por não explicar a própria realidade de fato.

Uma teoria geral do direito que não pretende explicar nada, que, de antemão, recusa a realidade factual, ou seja, a vida social, e lida com as normas, não se interessando nem mesmo por sua origem (uma questão metajurídica!) nem pela ligação que estabelecem com certos materiais de interesse, só pode, evidentemente, pretender o título de teoria no mesmo sentido usado, por exemplo, para se referir à teoria do jogo de xadrez. Tal teoria não tem nada a ver com ciência. Ela não se ocupa de examinar o direito, a forma jurídica com uma forma histórica, pois, em geral, não tem a intenção de pesquisar o que está acontecendo. (PACHUKANIS, 2017, p. 71)

Seria possível enumerar vários exemplos desses “direitos” na sociedade brasileira e demonstrar que, os que os alcançam, não necessariamente se emancipam politicamente. Voltamos à política de previdência e questionamos: É um direito social, uma vez que é uma política de financiamento amplo e irrestrito pela sociedade? Política social se considerarmos a previdência inserida na seguridade, pois a previdência do trabalhador público pertencente aos regimes de capitalização coletiva, o qual possui financiamento restrito às contribuições. Contudo, em relação ao seu alcance, agora da previdência na Seguridade Social, em que beneficia apenas aos que “conquistaram” o trabalho formal (ou a capacidade de contribuir para o sistema²⁵), nessa concepção de “direito do trabalho” – inserido numa espécie de “direito individual”, como já citamos –, ainda assim é um direito de cidadania ou um direito individual? Certamente que sim, é uma expressão da cidadania já que refletiu a conquista da classe trabalhadora, ainda que não esteja ao alcance de todos. A cidadania e seus “direitos” podem não emancipar, mas refletem, não de forma efetiva, mas que devem ser devidamente

²⁵ É importante destacar, mais uma vez, que a previdência social no Brasil, com exceção dos regimes próprios dos trabalhadores públicos que exigem vínculo efetivo com o Ente federativo, não está restrita ao trabalhador com vínculo formal de trabalho, uma vez que permite a adesão ao sistema de forma facultativa por meio de contribuições mensais.

consideradas, como mecanismo para amenizar das mazelas causadas pelo sistema de produção capitalista. Assim, a relação da cidadania com o Estado capitalista, ainda que seja de certa forma uma expressão de sua essência enquanto Estado burguês, é um dos resultados dessa correlação de forças entre as classes.

Nestas contradições do próprio sistema, o indivíduo, ou seja, aquele que conquistou o acesso ao trabalho formal ou a capacidade contributiva e com isso, uma possível aposentadoria na política de previdência, não é capaz de se emancipar, uma vez que os poucos recursos que dispõe, o limita de outro direito civil, como de ir e vir, por exemplo, e como veremos, até mesmo de possuir, em muitos casos, o mínimo de dignidade em sua existência e o acesso aos itens básicos de subsistência como alimentação²⁶. Neste sentido, Netto e Braz afirmam que:

[...] o regime burguês emancipou os homens das relações de dependência pessoal, vigente na feudalidade; mas a liberdade política, ela mesma essencial, esbarrou sempre num limite absoluto, que é próprio do regime burguês: nele, a igualdade jurídica (todos são iguais perante a lei) nunca pode se traduzir em igualdade econômico-social – e, sem esta, a emancipação humana é impossível. (NETTO; BRAZ, 2009, p. 19)

Entretanto, ainda com relação à cidadania, nesta mesma perspectiva de Marshall, em que direitos do trabalho são direitos sociais uma vez que regulam as relações entre trabalhador e o capital, não é possível afirmar que se trata de direitos de cidadania plena, se fizermos a análise marxiana em que o direito do trabalho nada mais é que uma forma de se naturalizar a exploração cada vez mais intensiva do capital sobre o trabalhador. Assim, legitimando a expropriação do trabalho necessário sob a roupagem de uma política voltada aos trabalhadores que possuem suas garantidas, a citar: direito às férias remuneradas, pagamento de horas extras, décimo terceiro salário, como lembra Oliveira (2003, p. 37), “o papel do Estado é ‘institucionalizar’ as regras do jogo”. O autor ainda explica que tais conjuntos de medidas serviram no Brasil, quando instituídas, inicialmente, para precificar a força de trabalho, num momento de industrialização – revolução de 1930 –, em que se balizou o trabalhador, com isso, transformou o custo desta mão de obra, inclusive, a qualificada em não-qualificada. Portanto, se reafirma essa perspectiva dos direitos do trabalho não como um mecanismo de emancipação pela cidadania, mas numa espécie de simbiose entre tais “direitos” e o próprio capital. Nesta lógica, Oliveira destaca que:

²⁶ Veremos adiante que nem sempre os índices anuais de correção das aposentadorias acompanham a efetivamente a inflação, o que impacta diretamente na aquisição da cesta básica.

[...] as leis trabalhistas fazem parte de um conjunto de medidas destinadas a instaurar um novo modo de acumulação. Para tanto, a população em geral, e especificamente a população que afluía às cidades, necessitava ser transformada em “exército de reserva”. Essa conversão de enormes contingentes populacionais em “exército de reserva”, adequado à reprodução do capital, era pertinente e necessária do ponto de vista do modo de acumulação que se iniciava ou que se buscava reforçar, por duas razões principais: de um lado, propiciava o horizonte médio para o cálculo econômico empresarial, liberto do pesadelo de um mercado de concorrência perfeita, no qual ele devesse competir pelo uso dos fatores; de outro lado, a legislação trabalhista igualava reduzindo – antes que incrementando – o preço da força de trabalho. Essa operação de igualar pela base reconvertia inclusive trabalhadores especializados à situação de não-qualificados, e impedia – ao contrário do que pensam muitos – a formação precoce de um mercado dual de força de trabalho. (OLIVEIRA, 2003, p. 38)

Ainda que houve tais conquistas, a essência continua sendo de uma relação de exploração intensificada e, com as contrarreformas ocorridas no Brasil, em que pese a trabalhista, agravou ainda mais essa correlação de força em que o capital saiu na vantagem. Porém, em relação às concessões, estas, sobretudo, não foram gratuitas, para Boschetti (2010, p. 68) “propostas como as de Marshall e as políticas governamentais não iam além da garantia de padrões mínimos de bem-estar. Foram as lutas da classe trabalhadora que impulsionaram a expansão”. Neste sentido, o resultado destas lutas conscientes da classe trabalhadora que se deram historicamente, parecem sofrer sérias ameaças, como lembra Tavares:

Do ponto de vista da sociedade, construímos um país que só obteve êxito do ponto de vista do capital. Durante décadas crescemos mais do que todos, ora como democracia formal, ora como ditadura, mas nunca como democracia de massas. O povo assistiu embasbacado à Proclamação da República, ao golpe de Vargas, à morte do mesmo Vargas e ao golpe de 1964. Só deixou de estar paralisado a partir de 1977, quando participou ativamente da luta contra a ditadura e pelos direitos sindicais e sociais. Começamos a nos mover na rua por direitos há pouquíssimo tempo. O teste da democracia, entre nós, ainda não está terminado. Liquidamos a ditadura para tentar virar uma nação de cidadãos, mas aos poucos fomos perdendo essa perspectiva. (TAVARES, 1999, p. 71-72)

Portando, em que pese as políticas sociais como mecanismo de desenvolvimento da cidadania, no sistema de produção capitalista se torna um “remédio” financiado pela própria doença, pois o fundo público é formado por parte importante da renda – lê-se: salário – do trabalhador, o qual é responsável exclusivo pelo financiamento de sua própria proteção, seja ela na via da previdência inserida na seguridade ou não. Ainda que haja captação de recursos por meio dos impostos por parte do Estado, em países como o Brasil ele é regressivo, sobrecarregando os mais pobres, e ainda, os impostos que recaem sobre o capital, este por sua vez repassa ao trabalhador no momento do consumo de seus produtos que, mais uma vez, nesta ciranda econômica, o trabalhador, quanto menor a renda, mais absorverá tais tributos. Por outro lado, empresas (grandes empresas), recebem generosos incentivos fiscais que para Salvador

(2017, p. 437), “as renúncias tributárias comprometem o financiamento da seguridade social, assim como os fundos de participação dos estados e dos municípios, que são formados a partir da arrecadação dos impostos federais”. É um ciclo infinito de generosidade para o capital e de captação de recursos do próprio trabalhador. Destaca-se que tais renúncias tributárias que afetam diretamente o financiamento do Estado Social, como lembra novamente Salvador:

[...] são denominadas legalmente de gastos tributários, que são desonerações equivalentes a gastos indiretos de natureza tributária. São consideradas exceções à regra do marco legal tributário, mas presentes no código tributário com o objetivo de aliviar a carga tributária de uma classe específica de contribuintes [...] gastos tributários no sentido de que são as receitas que o Estado deixou de arrecadar em virtude da aplicação de concessões ou de regimes fiscais, sendo uma das ferramentas de que os governos dispõem para executar as políticas públicas. (SALVADOR, 2017, p. 437)

Portanto, o resgate da cidadania, sobretudo, sob a análise das políticas sociais é de fundamental importância, enquanto categoria, para compreensão deste estudo, já que a previdência do trabalhador público que está inserido no sistema de capitalização coletiva, ainda que excluído da seguridade, necessitar-se-á compreender se é uma política social ou apenas seguro nos moldes do sistema privado, estando a serviço do capital portador de juros.

1.4 – A proteção social do trabalhador do Estado no constitucionalismo brasileiro

Elevar ao nível constitucional os direitos sociais é uma meta do ponto de vista das garantidas destes direitos conquistados, uma vez que sua alteração ou supressão é dificultada pela logística legislativa, já que exige quórum especial de votação, no caso brasileiro, nas duas casas legislativas federais, ou seja, Câmara dos Deputados e Senado Federal, que juntos formam o Congresso Nacional. A atual Constituição brasileira é classificada em sua estabilidade como “rígida”, ou seja, “são as constituições escritas que poderão ser alteradas por um processo legislativo mais solene e dificultoso do que o existente para a edição das demais espécies normativas” (MORAES, 2001, p. 37). Votação e promulgação de uma emenda à Constituição ficam a cargo exclusivo do legislativo federal, ainda que o executivo possa enviar propostas de emenda, como ocorreram em todas as emendas para contrarreformar a previdência, pois o constitucionalismo entende que cabe aos representantes do povo, a sua alteração. Em 1986 foi eleita uma Assembleia Nacional Constituinte, culminando na promulgação da Constituição brasileira em 1988, a qual teria o papel exclusivo de elaborar, discutir e promulgar a nova carta política, logo após a redemocratização, sendo que em seguida deveria ser dissolvida para

eleições de um novo Congresso, o que não ocorreu. Manteve-se os parlamentares constituintes em seus cargos até as eleições gerais de 1990, ano seguinte da primeira eleição direta para presidente da república após o período da ditadura militar. Para Moraes:

Constituição deve ser entendida como a lei fundamental e suprema de um Estado, que contém normas referentes à estrutura do Estado, à formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, distribuição de competências, direitos, garantias e deveres dos cidadãos. (MORAES, 2001, p 34)

São justamente essas garantias aos cidadãos que são assegurados numa Constituição, já que se trata, em tese, de políticas de Estado e não de governo, pois entende-se que uma Constituição reflete o Estado a que ela pertence, não ao governo que está no poder momentaneamente. O Brasil já teve, desde a independência administrativa de Portugal, sete constituições, sendo que a emenda de 1969 que alterou a Constituição de 1967, deu nova redação em sua quase totalidade, dessa forma, muitos especialistas consideram uma nova Constituição, mas há divergências históricas a respeito disso. Portanto, a Constituição Federal de 1988, pode ser considerada a oitava, sendo que da totalidade, apenas quatro foram promulgadas, ou seja, elaborada pelos representantes do povo. As constituições de 1824, a Constituição do império, a de 1937, conhecida com a Constituição do Estado Novo da era getulista, a de 1967 e 1969 são outorgadas, ou seja, impostas pelo imperador, durante a monarquia, e pelos ditadores de cada um desses períodos na república. A Constituição de 1967 é considerada por alguns como “semioutorgada”, já que foi elaborada pelo congresso nacional, com poderes constituintes dados por força do Ato Institucional n. 4²⁷, contudo, foi elaborada sob a pressão do regime militar, com os opositores já afastados de seus cargos.

Em relação às garantias previdenciárias do trabalhador, em especial do servidor do Estado, nada tratava a Constituição do império (1824), vindo a receber status constitucionais na primeira Constituição da república em 1891²⁸, onde trazia no artigo 75 a possibilidade da aposentadoria do trabalhador do Estado em caso de invalidez, pois a “aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação”. A Constituição de 1934²⁹, a segunda promulgada da República, da era getulista, a aposentadoria do trabalhador

²⁷ Ato Institucional n. 4, de 07 de dezembro de 1966. “Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm. Acesso em 12 mai. 2020.

²⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em 12 mai.2020.

²⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 12 mai. 2020.

público está inserida na estrutura do Estado, como é atualmente. No Título VII era onde se tratava do funcionalismo público, e previa a possibilidade de aposentadoria por invalidez, compulsoriamente aos sessenta e oito anos de idade e por tempo de serviço ao Estado, desde que comprovado mais de trinta anos de serviços prestados. Estas aposentadorias, e seguiram nas constituições posteriores, eram uma espécie de “prêmio” pelos serviços ao Estado. Desde a Constituição de 1934, já era estipulado um limite de pagamento destes benefícios, pois no artigo 169 previa que “os proventos da aposentadoria ou jubilação não poderão exceder os vencimentos da atividade”.

A Constituição de 1937³⁰, outorgada por Getúlio Vargas no Estado Novo, não se diferenciava de sua antecessora, prevendo a aposentadoria compulsória aos sessenta e oito anos de idade, invalidez e facultativamente depois dos trinta anos de serviço efetivo ao Estado. Nota-se, mais uma vez, que se tratava de um prêmio ao servidor de carreira, já que não existia outro sistema, como é atualmente, em que se considera para fins de aposentadoria, o tempo de contribuição, ou serviço, em atividade privada. Contudo, foi neste contexto que em 1938, por meio do Decreto-Lei n. 288³¹, de 23 de fevereiro de 1938, foi criado o Instituto de Previdência e Assistência do Servidor do Estado – IPASE, com sede no Distrito Federal, que na época era a cidade do Rio de Janeiro, que pela primeira vez foi estruturado um regime previdenciário para esses trabalhadores. O artigo segundo do decreto mencionava que o “I.P.A.S.E. tem por objeto realizar as funções de órgão de assistência aos servidores do Estado e praticar operações de previdência e assistência a favor de seus contribuintes”.

Já com características dos regimes próprios que conhecemos atualmente, era um sistema contributivo, que descontava diretamente dos salários dos segurados uma importância que variava entre 4% e 7%, a depender da renda do trabalhador. Havia também a contrapartida contributiva do governo, que limitava em 18% do orçamento da despesa com “verbas de pessoal”. Mesmo não sendo um regime de capitalização nos moldes atuais, o artigo 26 do decreto já estabelecia a forma de rentabilização destas contribuições, a qual compreendia “em operações de crédito realizadas com seus contribuintes, em imóveis, títulos com garantia real e títulos garantidos pelo Governo Federal”. Vale lembrar que estamos falando de um período de transição entre uma economia agrária, predominante no Brasil à época, para uma base produtiva industrial como lembra Oliveira (2003, p. 35), em que a “revolução de 1930 marca o fim de um ciclo e o início de outro na economia brasileira: o fim da hegemonia agrário-exportadora e o

³⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 12 mai. 2020.

³¹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-288-23-fevereiro-1938-350732-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 12 mai. 2020.

início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial”. O autor ainda lembra que “a esse respeito, a regulamentação das leis de relação entre o trabalho e o capital é um dos mais importantes, se não, o mais importante” (p. 36).

A Constituição de 1946³², promulgada por uma assembleia constituinte, trouxe inovações para a aposentadoria do funcionalismo público, pois além de tratar da aposentadoria dos juízes aos 30 anos de serviço prestados ao Estado (art. 95), manteve a aposentadoria por invalidez também para os demais trabalhadores públicos, aumentou a idade da compulsória que passou dos sessenta e oito anos para setenta, idade que se manteria até 2015, quando foi elevada para setenta e cinco anos com a Emenda n. 88/2015. O tempo de serviço necessário para o afastamento das atividades também aumentou com a Constituição de 1946, passando para trinta e cinco anos, em que o funcionário poderia ser “aposentado, se o requerer” (art. 191), e ainda, garantiria proventos integrais após trinta anos de serviços prestados ao Estado. O mesmo artigo possibilitou aposentadoria proporcional para o trabalhador com menor tempo de serviço prestado. Aquela Constituição, promulgada num cenário de pós-guerra, pós ditadura getulista, também possibilitou que o “tempo de serviço público, federal, estadual ou municipal computar-se-á integralmente para efeitos de disponibilidade e aposentadoria” (art. 192), permitindo, assim, que o trabalhador público se utilize de outros vínculos de trabalho, independentemente do Ente federativo. Tal avanço para esses trabalhadores, em que pese a constitucionalização desse direito, foi a paridade no reajuste dos benefícios, em que o artigo 193 da Constituição da época permitia que os proventos da inatividade seriam “revidos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade”.

Essa Constituição vigorou até ser substituída pela de 1967³³, semioutorgada pelo regime militar, como já mencionado, ainda que promulgada pelo congresso nacional, o mesmo sofria pressão dos militares e ainda, todos os congressistas opositores já tinham sido afastados, como já mencionamos, o que a torna, na prática uma Constituição outorgada, mas com aparência de legitimidade do congresso da época. A previsão e regras de aposentadoria para o trabalhador público nesta Constituição, já se aproxima da forma que foi dado no texto constitucional de 1988, manteve as regras da antecessora de 1946, contudo, faz diferenciação de gênero, sendo que a mulher passa a aposentar com cinco anos a menos em relação ao homem. Inovou ao prever a possibilidade de aposentadoria considerando a “natureza especial do serviço”,

³² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 13 mai. 2020.

³³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em 13 mai. 2020.

deixando a cargo de lei federal a possibilidade de “reduzir os limites de idade e de tempo de serviço” (art. 100, § 2º).

Já a Emenda Constitucional³⁴ n. 1, de 17 de outubro de 1969, que para muitos foi considerada uma nova Constituição, não alterou significativamente a estrutura normativa das aposentadorias do trabalhador público em vigor até então, mantendo quase inalterado o texto constitucional de 1967. Contudo, com um acréscimo que é relevante citar, o do art. 103, em que a “Lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, indicará quais as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza de serviço, para aposentadoria, reforma, transferência para a inatividade e disponibilidade”. Com esse dispositivo, cabia exclusivamente ao presidente da república decidir sobre os serviços especiais que resultariam numa aposentadoria “especial”.

Neste cenário, num curto período histórico de pouco mais de 160 anos, a Constituição de 1988 é a sétima, e seria oitava se considerarmos a emenda que modificou a de 1967. O Brasil, dessa forma, nos parece um país que necessita mudar seu pacto social constantemente, redirecionar seus caminhos pela via constitucional a depender do momento político, econômico, social e histórico que está passando. Comparando com outro país, como Estados Unidos da América, que sua Constituição data de 1787, ainda que tenha várias emendas, é a mesma em vigor, mesmo que incomparável os dois países, o Brasil segue a lógica da necessidade da renovação do pacto, e mesmo que a atual seja a mais avançada, constantemente entra em debate uma nova constituinte. Será que ainda não sabemos os caminhos que queremos trilhar? Mas em termos sociais, a Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã” é a que teve maior avanço nas políticas pública e sociais e alcançou, em tese, toda a estratificação da sociedade.

A reabertura democrática era um momento de efervescência política, vários seguimentos, movimentos sociais ganharam voz. Elevou-se ao nível constitucional as principais políticas sociais deste país, criou-se a seguridade, garantindo acesso universal e gratuito na saúde, assistência seletiva e previdência manteve-se contributiva. Lembra Boschetti (2006), que a inserção destes direitos sociais na atual Constituição não se deu ao acaso, tão pouco foi uma benevolência política naquele período. Como dito, havia a efervescência política e a participação popular, seja direta o indiretamente, foi fundamental na construção de uma nova carta constitucional que “não foi precedida de um esboço ou de um pré-projeto criado por uma

³⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecor1988/emc01-69.htm. Acesso em 13 mai. 2020.

‘comissão de notáveis’” Boschetti (2006, p. 145). Aquele momento histórico permitiu a construção coletiva de uma nova Constituição que retratava as angústias e necessidades do povo.

A participação dos cidadãos se deu de duas maneiras: nos debates organizados pelas subcomissões temáticas, os indivíduos puderam participar tanto direta como indiretamente, por meio de entidades representativas. Nessas ocasiões, eles discutiram e defenderam suas propostas referentes à temática pertinente a cada subcomissão. Além disso, podiam ser apresentadas emendas populares que deveriam ser assinadas por, no mínimo, 30.000 pessoas e por três entidades representativas. Considerando que, conforme as normas, a participação popular só ocorreu no primeiro ano dos trabalhos legislativos, vários autores afirmam que houve, na verdade, ‘duas’ Assembléias Constituintes: a primeira, em 1987, marcada pela participação ativa de entidades organizadas e representativas da sociedade, pela mobilização de setores ligados às empresas privadas e pelo debate substancial de temas nas comissões e subcomissões; e a segunda, em 1988, marcada pelas discussões internas ao parlamento a respeito da ampliação do mandato presidencial e do regime de governo, bem como pelo avanço dos partidos de direita, que tentaram evitar a aprovação das conquistas obtidas pela mobilização populares nas fases precedentes. (BOSCHETTI, 2006, p. 145-146)

Portanto, foram os embates, as resistências e as pressões dos cidadãos e entidades que construíram a Constituição de 1988, ainda que sofresse resistência como lembra a autora, pois, “foram as audiências públicas ocorridas nas subcomissões que asseguraram essencialmente a participação popular, visto que os diferentes setores da sociedade compareceram a elas para defender suas proposições (Boschetti, 2006, p. 146). Nestas articulações, debates e participação popular que surge a seguridade na Constituição de 1988, mas “foi, entretanto, a Comissão da Ordem Social que, a partir dos pré-projetos das subcomissões, redigiu e aprovou a seguridade social, um conjunto, articulando as políticas de saúde, previdência e assistência social” (Boschetti, 2006, p. 146). Contudo, em que pese especificamente a proteção previdenciária do trabalhador público, não foi inserida com os demais trabalhadores na perspectiva de seguridade, e manteve-se, assim como nas constituições antecessoras, dentro da estrutura administrativa do Estado. Ainda que de caráter contributivo e não mais uma premiação pelos serviços prestados, o funcionalismo ainda é tratado como parte integrante da administração pública, um trabalhador visto não sob a ótica da proteção social enquanto cidadão, mas como parte integrante do próprio Estado a que ele serve. Conforme destaca Boschetti (2006, p. 147), ainda que o trabalhador público tenha ficado segredado do Título VIII da Constituição, em que trata justamente da “Ordem Social”, a autora explica que uma das subcomissões era justamente dos “Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos”, a qual fazia parte de uma comissão mais ampla chamada de “Comissão de Ordem Social”.

Mas é interessante lembrar que com “os debates ocorridos no plenário da Assembléia Constituinte permitiram ressurgir as forças conservadoras de direita, que fizeram de tudo para retroceder nos direitos assegurados nas fases anteriores” (BOSCHETTI, 2006, p. 146). Travou-se uma batalha, uma vez que, mesmo com toda a participação popular direta e indiretamente, o Brasil, em momento algum de sua história, é abandonado por sua ala conservadora e sempre apresenta no cenário político nacional. Assim, este subitem se propõe em fazer um resgate do constitucionalismo brasileiro no que se refere a inserção da proteção do trabalhador público na lei suprema do país, as especificidades das reformas e contrarreformas tem espaço no capítulo quatro desta tese. Entretanto, é importante destacar, nessa lógica dos desdobramentos constitucionais ao longo da história brasileira, desde sua monarquia no século XIX até a república dos dias atuais a evolução normativa da proteção ao trabalhador público, que na atual Constituição se deu em seu artigo 40, que está inserido no capítulo VII que trata “da administração pública”. Este dispositivo que traz todas as regras para aposentadoria e, inclusive, pagamento de benefício de pensão por morte aos dependentes, sofreu grandes alterações em 1998, 2003, 2005, 2012, 2015 e finalmente em 2019. Houve uma tentativa infrutífera em 2016, ainda no governo de Michel Temer, contudo, a emenda foi arquivada.

Assim como as antecessoras, a atual prevê aposentadoria por invalidez, atualmente chamada de incapacidade permanente, no texto original de 1988 trazia a aposentadoria por tempo de “serviço”, expressão que foi alterada em 1998, quando se quis deixar claro o caráter contributivo no âmbito da contrarreforma da EC n. 20/98. Vetou-se, portanto, qualquer contagem de tempo fictício e ainda, estipulou que o benefício seria “por tempo de contribuição”. Garantia ainda uma aposentadoria por idade em que o benefício seria proporcional ao tempo de contribuição, mas manteve a necessidade do vínculo estatal, em que exige períodos mínimos de efetividade no serviço público, inclusive, no cargo em que se aposentará. Ainda que tenha tido mais avanços, a atual Constituição trouxe mais regras a serem cumpridas pelo trabalhador público, e as emendas que foram alterando ao longo dos últimos vinte anos, aumentaram ainda mais as exigências. Manteve a lógica do afastamento compulsório do trabalhador público, que na promulgação, manteve a idade que vinha se repetindo nas constituições desde 1946 (setenta anos de idade), sendo que em 2015, essa idade subiu para setenta e cinco anos, mantendo a proporcionalidade do benefício.

O texto original de 1988, em que pese o artigo 40 que trata dessas aposentadorias, já não é o mesmo, se manteve em sua estrutura até 2019, por 31 anos, mas foi a última emenda de n. 103/19, já no governo de Jair Messias Bolsonaro, que toda sua estrutura foi alterada, retirando

do próprio texto constitucional a proteção do trabalhador, jogando para leis infraconstitucionais e inserindo, numa proporção nunca vista, a lógica da capitalização individual. Com isso, transformou uma política de proteção social, ao menos em parte, em mecanismo de acúmulo de capital ao passo que propõem um sistema de natureza privada como veremos.

O que ao longo da história das constituições brasileiras, desde o império até a redemocratização, a inserção dos direitos sociais em seu corpo era uma busca incessante, para se garantir uma política de Estado e não de governo, e assim se manteve, inclusive nas sucessivas emendas ao longo das décadas de 1990, 2000 e 2010, sob o governo de três presidentes (Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff), foi em 2019 que a previdência do trabalhador público é extraída da carta constitucional e é sub-rogada às leis ordinárias, que na prática, autoriza uma transformação em política de governo, uma vez que facilita sua alteração por meio de leis complementares e ordinárias e não só pela via constitucional. Foi, sem sombra de dúvidas, o maior retrocesso em termos de garantias de direitos sociais esculpido da Constituição desde a redemocratização. Ainda que outros presidentes tenham feito contrarreformas no sistema, nenhum ousou retirar o que foi conquistado na constituinte, tão pouco, deixando clara a intenção de se capitalizar recursos, privatizar o sistema de proteção, facilitar o acesso do mercado nesta política tão cara ao trabalhador, do ponto de vista social, mas ao mesmo tempo, tão cobiçada pelo mercado, uma vez que é fonte constante de arrecadação de volumosos recursos financeiros extraídos do salário dos trabalhadores. Superexploração em seu ápice.

CAPÍTULO 2 – OS REGIMES DE CAPITALIZAÇÃO COLETIVA DOS TRABALHADORES PÚBLICOS, SUA FORMAÇÃO, REGULAMENTAÇÃO E NATUREZA JURÍDICA/ECONÔMICA

Esta cova em que estás com palmos medida
 É a conta menor que tiraste em vida
 É de bom tamanho nem largo nem fundo
 É a parte que te cabe deste latifúndio³⁵

A partir da Emenda Constitucional n. 20 em 1998, os RPPS – Regimes Próprios de Previdência Social tornaram-se foco no cenário previdenciário brasileiro, contando atualmente com 2.138³⁶, além dos municípios, incluindo Estados, Distrito Federal e capitais. Aquela emenda à Constituição já sinalizava a intenção do governo federal em transformar os recursos dos trabalhadores públicos em objeto de especulação financeira, uma vez que se capitalizam recursos, ainda que de forma coletiva. Nestas carteiras não há individualização das contribuições por segurado, sendo capitalizadas num único fundo de forma coletiva, porém na modalidade fechada, pois somente participantes de um determinado ente federativo podem participar, por exemplo, todos os servidores efetivos de um determinado município ou Estado. Dessa forma, aloca tais montantes em instituições financeiras exigindo-se metas atuariais anuais. Contudo, foi a Emenda Constitucional n. 03 de 17 de março de 1993 que alterou o sistema até então vigente, sobretudo o qual considerava a aposentadoria do trabalhador público com uma espécie de “prêmio”, retribuição pelos trabalhos prestados para o Estado, para benefícios na lógica do seguro com contrapartida contributiva. Assim, a referida emenda determinou que o trabalhador público, em especial o federal, mas a lógica estendeu-se aos demais entes da federação, financiasse o custeio do sistema, juntamente com a União. Dessa forma, “as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores³⁷”, mudando a lógica de “bonificação”, para seguro contributivo.

Mas foi na mensagem n. 306, de 17 de março de 1995, que enviou a exposição de motivos n. 12/MPAS, de 10 de março de 1995, encaminhada ao Congresso Nacional e

³⁵ HOLANDA, Chico Buarque de. *Funeral de um Lavrador*. Produção: Roberto Colossi. São Paulo: RGE, Som Livre, ano lançamento 1968. LP (36 min).

³⁶ Fonte de informação é o CADPREV, a Secretaria de Previdência afirma tratar-se de “dados declaratórios, encaminhados a esta secretaria em atendimento ao parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998”. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps/>. Acesso em 2 abr. 2020.

³⁷ Art. 40, § 6º da Constituição Federal, com redação dada pela EC n. 03/93, com texto alterado pelas emendas constitucionais n. 20/98 e 103/19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm. Acesso em 17 de abr. 2020.

publicado no seu diário oficial no dia 28 de março de 1995, que se indicou a necessidade de um “desenho de um novo modelo previdenciário, financeira e atuarialmente viável e justo do ponto de vista social”. No que se referia ao sistema complementar, criado naquela mesma Emenda Constitucional, afirmava ser “instrumentos fundamentais, não apenas para assegurar níveis adicionais de proteção, mas também para a geração de poupança de longo prazo, e consequentemente, para o financiamento de projetos de desenvolvimento”³⁸.

Ainda que não trouxe na estrutura do texto da contrarreforma ocorrida em 1998, a exposição de motivos já mencionava o sistema de capitalização, ao afirmar que “o desenho de suas regras não obedece à boa técnica, sem a qual, qualquer sistema previdenciário, quer funcione em regime de repartição, quer em regime de capitalização, corre o risco de entrar em colapso”. Sinalizava-se a desconstitucionalização das normas, não na mesma proporção da contrarreforma ocorrida 21 anos depois, com a EC n. 103/19, mas deixava para as leis complementares, ordinárias e normatizações (portarias, instruções e orientações normativas) de ministérios, sua regulamentação. Contudo, essa implementação de um sistema complementar, veio ocorrer para o trabalhador público federal em 2012, com a lei federal n. 12.618, de 30 de abril de 2012. Assim, tais regulamentações em relação aos recursos dos servidores públicos ficaram a cargo exclusivamente do Conselho Monetário Nacional – CMN em conjunto com a Secretaria da Previdência Social – SPS, na época ainda um ministério, o qual foi extinto³⁹ em 07 de janeiro de 2019 pelo presidente Jair Messias Bolsonaro.

É importante lembrar que o sistema previdenciário brasileiro, em que pese o sistema de capitalização coletivo dos trabalhadores públicos já foi criado como um sistema financeirizado e de capitalização dentro da estrutura do Estado, portanto, fora da política de seguridade social, já que se trata de um sistema de capitalização e não de repartição simples como acontece no regime geral de previdência social (INSS). Ao capitalizar recursos, estes são direcionados ao mercado financeiro, em que cem por cento dos recursos é aplicado no sistema financeiro. A regulamentação desses recursos é feita por meio da Resolução do Banco Central n. 3.922, de 25 de novembro de 2010, com alterações posteriores.

³⁸ Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD28MAR1995.pdf#page=48>. Acesso em 7 abr. 2020

³⁹ Em 2016, por meio da lei federal n. 13.266, de 05 de abril de 2016, a ainda presidente Dilma Rousseff unificou dois ministérios, criando o Ministério do Trabalho e Emprego em Ministério do Trabalho e Previdência Social.

A mais recente alteração, feita pela Resolução BC⁴⁰ n. 4.695, de 27 de novembro de 2018, no governo de Michel Temer, incluiu, inclusive, investimentos⁴¹ no exterior (art. 2º, IV). Essa resolução também definiu a possibilidade de investimentos estruturados (art. 2º, II), que para efeito da resolução são investimentos em multimercado (art. 2º, § 1º, I), que são aqueles que mesclam as aplicações em renda fixa, ações, câmbio, por exemplo. Também considera como investimento estruturado os Fundos de Investimentos em Participação – FIP (art. 2º, § 1º, II), os quais são fundos financeiros constituídos na forma de “condomínio fechado”, em que se compra ações, debêntures, bônus de subscrição⁴² e outros títulos de valores mobiliários de participação de empresas ou algum empreendimento em especial. Por fim, ainda os fundos de investimento classificados como ações de mercado de acesso (art. 2º, § 1º, III), que beneficia empresas e empreendimentos que não possuem porte suficiente para ingressar nas grandes bolsas de valores. Segundo o Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES⁴³, “a existência de um mercado de acesso consolidado no País é importante para encorajar o espírito empreendedor”. Para Mota:

A problematização da seguridade social não se resume, portanto, a uma relação mecânica entre crise econômica e crise na seguridade, o que lhe imprimiria um corte economicista. Aqui o essencial é apreender a seguridade em tempos de crise. É historicizar e politizar a seguridade social, discutindo-a no contexto das medidas de enfrentamento da crise, como é o caso das mudanças no mundo do trabalho e no redirecionamento dos mecanismos de regulação social, enquanto iniciativas políticas de classe. Isso porque os sistemas de seguridade são determinados por um conjunto de necessidades que nascem no mundo da produção stricto sensu, mas não encerram ali o seu sentido. Quanto mecanismo de regulação social, eles têm sua sustentação amparada na legislação social e nos direitos sociais, que são esferas constituidoras da relação entre o Estado e a sociedade. (MOTA, 2015, p. 137)

⁴⁰ Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/12/Resolucao-No-4695_2018.pdf. Acesso em 17 abr. 2020.

⁴¹ Rosa Marques e Paulo Nakatani na tradução brasileira do livro organizado por François Chesnais “La finance mondialisée: racines sociales et politiques, configuration, conséquences” (A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências), na nota de rodapé 1, p. 36, afirma que o termo que “[investidor institucional] (...) é a tradução do inglês institucional investor, língua que não oferece, ao contrário do francês, a distinção entre investimento e aplicação financeira. O deslize semântico do termo investor leva a crer que esses agentes contribuem para a criação de capacidade produtiva por meio de investimentos nas empresas, enquanto o essencial de suas operações trata da compra e venda de títulos que dão direito ao recebimento de juros e dividendos.”

⁴² Bônus de subscrição são títulos negociáveis emitidos por sociedades por ações, que conferem aos seus titulares, nas condições constantes do certificado, o direito de subscrever ações do capital social da companhia, dentro do limite de capital autorizado no estatuto. Disponível em: https://www.investidor.gov.br/menu/Menu_Investidor/valores_mobiliarios/Acoes/bonus_de_subscricao.html. Acesso em 17 abr. 2020.

⁴³ Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/mercado-de-capitalis/investimento-direto/programa-bndes-apoio-as-ofertas-publicas-em-mercados-de-acesso/historico-do-apoio-do-bndes-aos-mercados-de-acesso>. Acesso em 17 abr. 2020.

Diante disso, é importante trazer o cenário dos fundos previdenciários brasileiros na atualidade. Dessa maneira, o relatório estatístico de 2018 da Secretaria da Previdência Social, o mais recente disponível durante esta análise, indica alguns números, os quais nos dá um panorama desses fundos financeirizados e, inclusive, o aumento na criação, o destino de seus recursos, a abrangência do sistema em relação aos beneficiários. Traz também, as dificuldades enfrentadas por alguns regimes, em especial, dos talhadores públicos dos Estados, Distrito Federal e capitais de manterem meta atuarial sem criação de déficit. Segundo esse estudo, dos 5.565 municípios brasileiros, 2.138 possuem RPPS, divididos nas cinco regiões, sendo o Centro-Oeste a região com maior número proporcionalmente ao número de municípios, o que corresponde a 69,5% dos municípios da região com regimes próprios, ao passo que a região norte, apenas 24,9% dos municípios possuem esse tipo de fundo garantidor de benefícios aos trabalhadores públicos, sendo a maior parte, segurados do Regime Geral de Previdência Social⁴⁴.

Na tabela 01 estão os quantitativos de regimes próprios dos trabalhadores públicos por Estado e o Distrito Federal, mostrando também o quantitativo de municípios que estão no regime geral de previdência social, não possuindo, portanto, um regime próprio de capitalização coletiva, inseridos, dessa maneira, no sistema de repartição simples. Indica, por fim, o quantitativo de regimes próprios em processo de extinção, os quais migrarão, por força constitucional para o regime geral de previdência social.

Tabela 01 – Quantitativo de regimes previdenciários por Estado e Distrito Federal com divisão em RPPS, RGPS e RPPS em extinção com dados até novembro de 2020

UF	RGPS	RPPS	RPPS EM EXTINÇÃO
ACRE	21	2	0
ALAGOAS	29	74	0
AMAZÔNAS	36	27	0
AMAPÁ	13	4	0
BAHIA	379	37	2
CEARÁ	118	65	2
DISTRITO FEDERAL	0	1	0
ESPÍRITO SANTO	44	35	0
GOIÁS	75	171	1
MARANHÃO	171	47	0
MINAS GERAIS	627	222	5
MATO GROSSO DO SUL	28	52	0
MATO GROSSO	35	107	0
PARÁ	115	30	0
PARAÍBA	153	71	0
PERNAMBUCO	36	149	0

⁴⁴ Indicador de Situação Previdenciária – ISP – RPPS/2018: Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/indicador-de-situacao-previdenciaria/>. Acesso em 31 mar. 2020

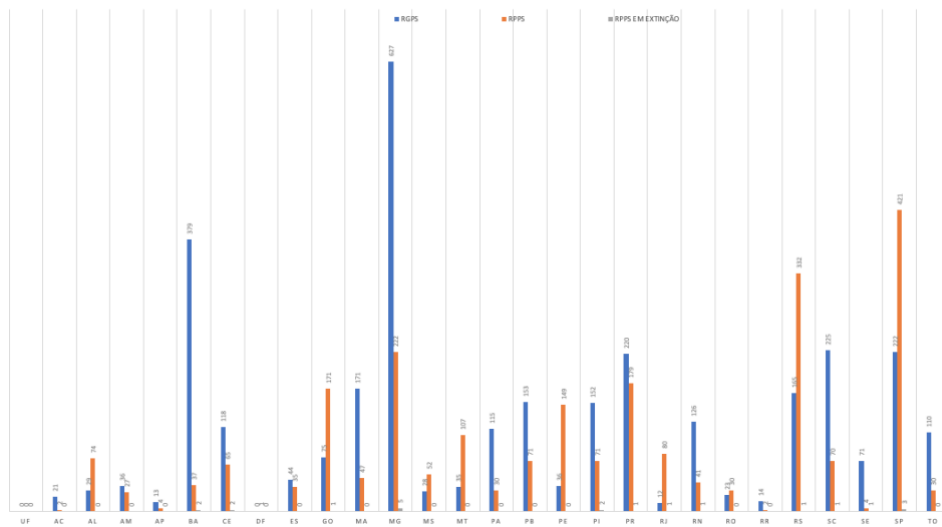
PIAUÍ	152	71	2
PARANÁ	220	179	1
RIO DE JANEIRO	12	80	1
RIO GRANDE DO NORTE	126	41	1
RONDÔNIA	23	30	0
RORÁIMA	14	2	0
RIO GRANDE DO SUL	165	332	1
SANTA CATARINA	225	70	1
SERGIPE	71	4	1
SÃO PAULO	222	421	3
TOCANTINS	110	30	0
TOTAIS	3.220	2.354	21

Fonte: Relatório⁴⁵ Estatístico de novembro de 2020 da Secretaria Especial da Previdência e Trabalho
Elaboração própria

O gráfico 01 com os dados da tabela 01, permite uma melhor visualização da realidade dos regimes de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos brasileiros. Nota-se que dois grandes Estados, com maior número de municípios, têm realidades opostas, como é o caso de Minas Gerais que conta com 627 município em que seus trabalhadores contribuem para o regime de repartição simples (RGPS), ao passo que 222, aproximadamente um terço dos municípios daquele Estado, possuem um regime próprio de capitalização coletiva. Do lado oposto desta realidade, está o Estado de São Paulo, que também possui um quantitativo elevado de municípios em relação aos outros Estados do país, mas diferentemente de seu vizinho, Minas Gerais, São Paulo possui 222 municípios contribuindo para o regime geral de repartição simples, em contrapartida, 421 municípios possui seu regime de capitalização coletiva. Neste ranking, São Paulo é o segundo Estado com maior número de regimes próprios de previdência social sendo extinto, sendo ultrapassado, justamente, por Minas Gerais que possui até a publicação dos dados, ou seja, novembro de 2020, cinco municípios em processo de extinção de seus regimes de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos.

⁴⁵ Disponível em: <https://serprodrive.serpro.gov.br/s/DRyX4Pt8gjtno6n>. Acesso em 09 jan. 2021

Gráfico 1 – Tipos de regimes de previdência do trabalhador público por Estado e Distrito Federal com dados até novembro de 2020



Fonte: Relatório Estatístico de novembro de 2020 da Secretaria Especial da Previdência e Trabalho
Elaboração própria

Ressalta-se que a extinção de um regime próprio de previdência social se dá pela inviabilidade financeira em suprir com as necessidades de pagamento de benefícios previdenciários. O principal motivo de extinção de um RPPS, é quando a alíquota patronal supera mais que o dobro da alíquota do trabalhador, que até a Emenda Constitucional n. 103/2019 era de onze por cento, ou seja, superando vinte e dois por cento, torna-se atuarialmente inviável, portanto, obrigado a ser extinto. Após essa emenda, a alíquota foi elevada para quatorze por cento, e respectivamente o dobro em vinte e oito por cento.

Lembrando que a aplicação dos recursos desses fundos, suas diretrizes, parâmetros e limites são estabelecidos atualmente pela Resolução CMN nº 3.922/2010, com respaldo legal no art. 6º, IV da lei federal⁴⁶ nº 9.717/1998, de 27 de novembro de 1998. Essa lei dá as diretrizes básicas de organização e funcionamento dos regimes próprios dos trabalhadores públicos. Aquela resolução do CMN, ainda em vigor, estabelece parâmetros obrigatórios aos fundos de previdência em relação aos investimentos no mercado financeiro, especialmente, onde tais recursos devem ser alocados. O art. 2º da lei acima indicada, de forma impositiva, indica onde os recursos devem ser aplicados, citamos eles: renda fixa, renda variável e imóveis. Já a resolução ainda afirma:

⁴⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9717.htm. Acesso em 7 abr. 2020.

Art. 3º Para efeito desta Resolução, são considerados recursos:

I - as disponibilidades oriundas das receitas correntes e de capital;

II - os demais ingressos financeiros auferidos pelo regime próprio de previdência social;

III - as aplicações financeiras;

IV - os títulos e os valores mobiliários;

V - os ativos vinculados por lei ao regime próprio de previdência social; e

VI - demais bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária do regime próprio de previdência social. (BRASIL, 1997)

Contudo, o relatório estatístico de 2018 da Secretaria da Previdência Social (p. 11) demonstra que apenas 58% dos regimes próprios de previdência social brasileiros estão com equilíbrio financeiro e atuarial, o que significa que 42% deles enfrentam alguma dificuldade financeira, seja ela por falta de repasse das contribuições dos entes (administração direta dos Estados, Distrito Federal e Municípios), seja por oscilações do mercado financeiro. Com isso, 67% dos fundos previdenciários estão com suas aplicações financeiras de acordo com a resolução do CMN, acima mencionada, isso implica afirmar que dois terços dos fundos de previdência dos trabalhadores públicos estão cumprindo as exigências em alocação de recursos no mercado financeiro e, ainda, dentro dos parâmetros indicados pelo governo federal. Não há autonomia local em relação a esses fundos no que se refere alocação de recursos. Esses dados são analisados e depois apresentados pela Secretaria da Previdência Social por meio dos Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA e pelos Demonstrativos de Informações Previdenciárias e Repasses – DIPR, exigidos anualmente no caso do DRAA, quando elaborado o estudo atuarial obrigatório segundo art. 5º, XVI, alínea “b”, e parágrafo 6º, I do mesmo artigo da Portaria⁴⁷ 204/08 de 10 de julho de 2008 do antigo Ministério da Previdência, e bimestralmente no caso dos DIPR (art. 5º, § 6º, II, idem). O controle é efetivo por parte do governo federal sobre esses fundos e seus recursos.

É importante destacar que o não cumprimento destas exigências por parte dos fundos de previdência, acarretam punições. A principal delas é a não emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP (art. 4º Portaria/MP 204/08). Esse certificado é imprescindível para os Entes federados, já que sem ele os Estados, Distrito Federal e Municípios ficam impedidos de receber recursos vindos da União, como o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, e o Fundo de Participação dos Estados – FPE. Assim como, recursos de bancos federais como Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES, Caixa Econômica

⁴⁷ Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/09/PORTARIA-MPS-No-204-de-10jul2008-atualizada-04set2018.pdf>. Acesso em 1º abr. 2020.

Federal – CEF, incluindo demais instituições financeiras federais, por meio de empréstimos e financiamentos, também ficam impedidos de firmarem contratos e acordos com a União, já que fica impedida a “liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais”, segundo o art. 4º, III da Portaria/MP 204/08.

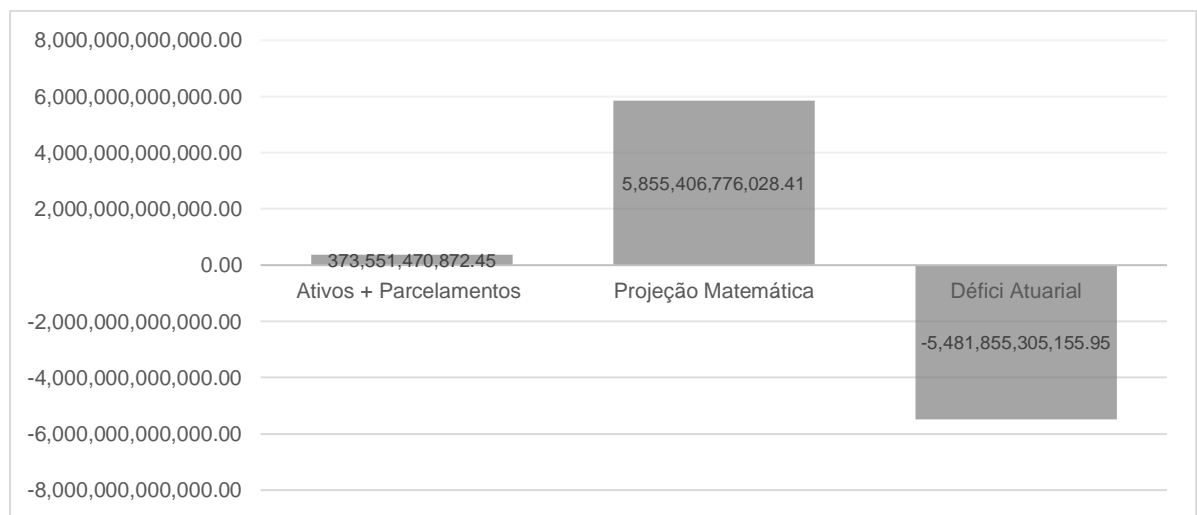
Esses demonstrativos (DRAA e DIPR) permitem um controle maior por parte do governo federal sobre os fundos previdenciários dos trabalhadores públicos estaduais, distrital e municipais, com isso possibilita elaborar estratégias, inclusive de alocação de recursos, já que quem direciona e regulamenta essa prática também é a União. O relatório de 2018 demonstra que existem 626 entes federativos com débitos que somam R\$ 7,7 bilhões de reais (p. 13). Segundo a análise do governo federal, essa dívida representa os débitos que foram informados no DIPR e o que foi incluído nos termos de acordo de parcelamento, muito comum nos fundos de previdência, que são firmados entre o fundo de previdência e a unidade gestora (Estados, Distrito Federal e Municípios). O relatório afirma que até a data da apuração dos dados, 1.238 Entes federados possuíam débitos parcelados junto aos fundos de previdência, somando uma total aproximado de R\$ 15,4 bilhões de reais, incluindo parcelamentos e reparcelamento de acordos anteriores não adimplidos.

Assim, existindo débitos, o fundo é considerado deficitário e precisa fazer ajustes atuariais, isso se concretiza por meio de reajuste de alíquota do ente federativo, ou implementação de alíquota suplementar, subtraindo ainda mais recursos do tesouro local. Tais recursos financeiros oriundos dos impostos, que poderiam ser direcionados para políticas públicas locais, no caso dos municípios, ou até políticas mais ambas no caso do Distrito Federal e Estados, são direcionados para esses fundos especulativos por meio de contribuição social (alíquota normal), ou suplementar (supressão de déficit). Ainda em relação ao equacionamento do déficit, com a edição da medida provisória n. 778, de 16 de maio de 2017, que foi convertida na lei federal⁴⁸ n. 13.485, de 02 de outubro de 2017, a qual permitiu parcelamento “especial” de débitos dos Estados membros, Distrito Federal e Municípios junto ao Tesouro Nacional, assim, estendeu-se um prazo de até 16 anos e meio (duzentas parcelas) a dívida referente às contribuições sociais devidas ou já inscritas na dívida ativa da União até 30 de abril de 2017.

⁴⁸ Lei Federal n. 13.485/17: Art. 1º Os débitos com a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e de suas autarquias e fundações públicas, relativos às contribuições sociais de que tratam as alíneas a e c do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, inclusive os decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias, vencidos até 30 de abril de 2017, e os de contribuições incidentes sobre o décimo terceiro salário, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa da União, ainda que em fase de execução fiscal já ajuizada, ou que tenham sido objeto de parcelamento anterior não integralmente quitado, poderão ser pagos em até duzentas parcelas, conforme o disposto nesta Lei.

Contudo, mesmo que haja vultuosos valores alocados no mercado financeiro, e ainda, dívidas parceladas e déficit a ser equacionado, o cenário dos fundos de previdência dos trabalhadores públicos é de regimes com déficit atuarial. Os Estados, Distrito Federal e Municípios juntos, mesmo somando um montante de R\$ 373.551.470.872,45 bilhões de reais em ativos mais os parcelamentos, alocados no mercado financeiro, sob imposição de medidas do Conselho Monetário Nacional, em especial a Resolução CMN nº 3.922/2010, possuem um déficit atuarial somado de quase quinze vezes o montante dos ativos mais valores parcelados. Assim, encontramos um resultado atuarial final, somados os Estados, Distrito Federa e Municípios em R\$ -5.5 trilhões. A provisão matemática destes fundos em 2018 é de R\$ 5.9 trilhões. Essa provisão é a soma do resultado final dos ativos mais parcelamento, acrescido do resultado atuarial, conforme demonstra o gráfico 2.

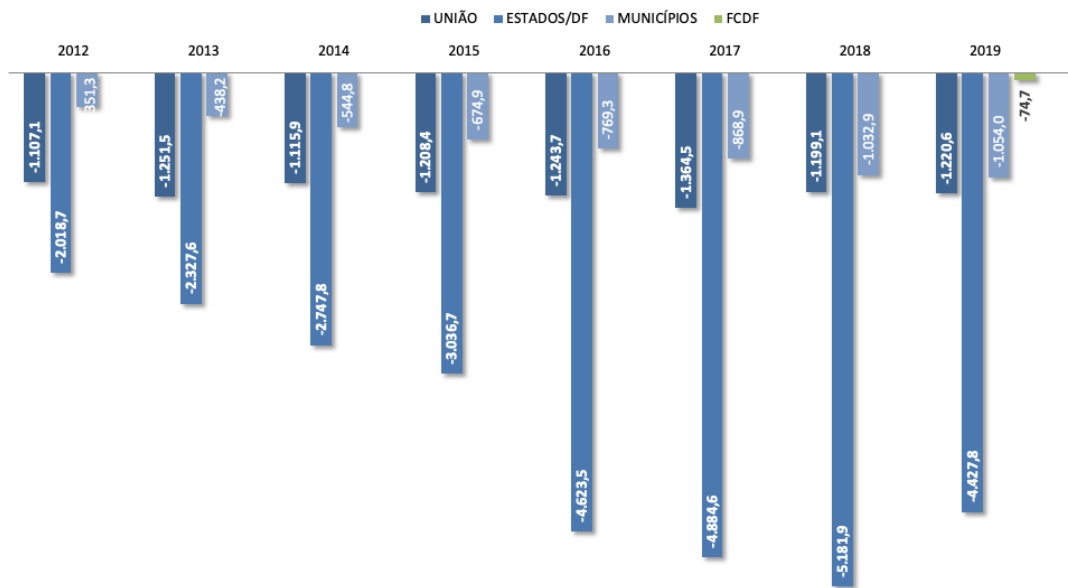
Gráfico 2 – Ativos financeiros dos RPPS dos Estados, Distrito Federal e Município em relação ao déficit atuarial projetado em 2018, em reais



Fonte: Relatório Estatístico de 2018 da Secretaria da Previdência Social.
Elaboração própria.

Ainda em relação a projeção apresentada pelo governo federal na página oficial da internet da Secretaria Especial da Previdência, o déficit atuarial vem se elevando desde 2012, com ligeira queda em 2019, conforme se verifica no gráfico 03.

Gráfico 3 – Evolução dos resultados atuariais de 2012 a 2019 em R\$ bilhões



Fonte: Anuário⁴⁹ Estatístico de Previdência Social do RPPS (AEPS)
Elaboração própria

A compreensão do resultado atuarial esperado, tanto nos Estados, Distrito Federal, municípios, União e Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF⁵⁰, passa pela projeção destes recursos para o futuro, ou seja, cobertura do déficit. A portaria ministerial⁵¹ n. 403, de 10 de dezembro de 2008, estipula em seu art. 18, parágrafo primeiro que a projeção de amortização de déficit atuarial “deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial”, assim como a instrução normativa⁵² do Ministério da Fazenda n. 07, de 21 de dezembro de 2018, essa projeção é de 35 anos, ou seja, é o valor que o fundo previdenciário deveria ter em caixa para cobrir todos os benefícios até a sua extinção, sem considerar o ingresso de novos trabalhadores contribuintes no sistema. Assim, calcula-se a massa de trabalhadores que contribuem e que serão beneficiários de aposentadorias ou pensão, no caso dos dependentes, mas também, a idade, o tempo que falta para aposentadoria e a expectativa de vida após a concessão do

⁴⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>. Acesso em 09 jan. 2021

⁵⁰ O Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), o qual foi instituído pela Lei n. 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que regulamenta o artigo 21, XIV, da Constituição Federal. Tal fundo se trata de recursos destinados à organização e manutenção da polícia civil e penal, polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal. O fundo também é destinado para a prestação de assistência financeira para o ente que execute os serviços públicos de saúde e educação. No último anuário estatístico com dados até 2019, o governo federal incluiu o déficit atuarial do mesmo.

⁵¹ Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/07/PORTARIA-403.pdf>. Acesso em 27 abr. 2020.

⁵² Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/01/IN-SPREV-07-de-2018.pdf>. Acesso em 27 abr. 2020.

benefício. Dessa forma, deve-se interpretar com cautela esses números, uma vez que demonstrado o déficit atuarial, ou seja, a projeção futura para ser equacionada, não significa necessariamente que o saldo bancário destes regimes de capitalização coletiva está negativado. Municípios de pequeno porte, muitas vezes, tem milhões de reais aplicados em carteiras previdenciárias. O que gera grande interesse das instituições financeiras.

Fica evidente, empiricamente analisando nestes anos trabalhando diretamente com os regimes de previdência, que sua maioria absoluta tem saldos positivos, de grande volume financeiro, como veremos em alguns exemplos adiante, contudo, o governo federal tem por hábito demonstrar e deixar em evidência o déficit atuarial a ser equacionado, essa prática se intensifica em momentos de contrarreformas da previdência. Não se nega que há déficit a ser equacionado, déficit futuro, e por ser atrelado ao mercado financeiro e depender deste para rentabilizar essas carteiras, seria leviano fazer previsões futuras, ou afirmar ser uma “bomba relógio” pronta para explodir, ou se ainda conseguirão se manter por longos anos para pagamento dos benefícios, em se tratando de mercado financeiro, é muito relativo e nenhuma certeza se estabelece. Destaca-se que diferentemente do regime geral de previdência social, apoiado no sistema de repartição simples, que depende do crescimento econômico, do emprego formal e renda, os regimes dos trabalhadores públicos contam com uma certa, mas não absoluta, garantia de contribuição, uma vez que se trata de servidores efetivos com estabilidade de emprego. Certamente que em muitos casos, há uma diminuição de trabalhadores públicos por falta de contratação pela via do concurso público e o inchaço dos cargos comissionados⁵³, o que afeta diretamente o sistema contributivo desses regimes.

A reforma administrativa⁵⁴, que está em andamento, pode afetar essas carteiras previdenciárias se o projeto de “terceirizar” o serviço público for adiante, o que vai levar muitos trabalhadores a contribuir para o sistema do regime geral, reduzindo drasticamente a arrecadação nos regimes próprios de previdência social. Contudo, os cargos comissionados serão substituídos pelos cargos de liderança ou assessoramento, os quais serão destinados a atribuições de liderança estratégica, gerencial ou técnica e de assessoramento. Ainda de acordo com a reforma administrativa em andamento no congresso brasileiro, os cargos em comissão serão gradativamente extintos e darão lugar a esses cargos de liderança e assessoramento, e dar-

⁵³ Trabalhadores públicos ocupantes de cargos comissionados ou de confiança contribuem para o regime geral de previdência social – INSS, uma vez que se trata de contrato temporário, segundo as atuais regras estabelecidas em lei e na Constituição Federal. Com a reforma administrativa em andamento, esses cargos serão chamados de liderança ou assessoramento.

⁵⁴ De autoria do Poder Executivo, a reforma administrativa foi encaminhada por meio da Proposta de Emenda à Constituição – PEC n. 32/2020, em 03 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2262083>. Acesso em 1º jul. 2021.

se-á unicamente por servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais previstos em lei a serem publicadas e apoiando-se nas regras já existentes no artigo 37 de Constituição Federal. Entretanto, esses cargos de liderança ou assessoramento serão ocupados por meio de processo simplificado, sem as exigências, sobretudo, dos atuais concursos públicos.

Contudo, a própria legislação em vigor permite “maquiagens” destas projeções que, num futuro próximo, gera aumento de alíquota e com isso, aumento da despesa do ente federativo e taxação de inativos e pensionistas como veremos. A exemplo disso é o art. 54, inciso II da Portaria⁵⁵ do Ministério da Fazenda n. 464, de 19 de novembro de 2018. Esse artigo exige que o “montante de contribuição no exercício, na forma de alíquotas ou aportes, seja superior ao montante anual de juros do saldo do déficit atuarial do exercício”, ou seja, as contribuições devem superar os juros da meta atuarial que é estipulada pela portaria n. 403/08, mencionada acima, que é de 6% ao ano. Entretanto, uma instrução normativa publicada logo após a edição da portaria do Ministério da Fazenda n. 464/18, do mesmo Ministério, também já mencionada acima, a IN/SPREV n. 07/2018, em seu art. 9º, abre o precedente que gera ainda mais déficit futuro. O artigo 9º dessa instrução exige que o cumprimento dos critérios do art. 54 da portaria MF n. 464/2018 sejam demonstrados no DRAA, informando a composição do plano de amortização do déficit. Ocorre que o parágrafo único do mesmo artigo, autoriza que o plano de amortização de déficit possa ser feito de forma gradual, dando “folego” financeiro para os gestores dos entes federativos, mas criando prejuízos para a coletividade seja no custo da alíquota futura, a qual deverá ser financiada com recursos do tesouro, ou aplicando alíquota extraordinária autorizada pela EC n. 103/2019, como veremos em seguida.

Assim, o parágrafo único do artigo 9º da IN/SPREV n. 07/2018 permite que “a partir do exercício de 2021, na forma de alíquotas ou aportes, à razão de um terço do necessário a cada ano, até atingir o valor que atenda a esse critério em 2023”, dessa forma, desobriga o atual gestor a aplicar as exigências do artigo 54 da portaria MF n. 464/2018, aplicando o aumento gradual de apenas um terço a cada ano, contudo, a partir de 2023, todo o saldo deverá ser equacionado. Com isso, ao chegar o limite dessa aplicação gradual da alíquota, o Ente se obrigará a aplicar uma alíquota suplementar e tais recursos serão, por certo, proveniente da arrecadação das contribuições de todos, abrangendo não somente os trabalhadores públicos. Tal situação pode ir mais além, como serão necessárias medidas para equacionar esse déficit ao final destes três anos, poderá por força da EC n. 103 de 2019, aplicar a chamada alíquota

⁵⁵ Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/11/PORTARIA-MF-no-464-de-19nov2018-publicada.pdf>. Acesso em 27 abr. 2020.

extraordinária, que é a taxação de inativos e pensionistas a partir de um salário-mínimo. Cria-se uma forma de burlar as exigências de alíquota acima dos juros de meta atuarial em curto prazo, mas aumenta em médio prazo o déficit que poderá ser equacionado com recursos dos próprios trabalhadores inativos e seus dependentes.

Na verdade, cria-se mecanismos para se justificar a taxação de inativos, assim, o art. 149 da Constituição Federal, que teve parágrafos acrescidos pela EC n. 109/2019, poderá ser aplicado. O parágrafo 1ºA do art. 149, acima mencionado, indica que “quando houver déficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo”, dessa forma, permite que o ente federativo cobre contribuição previdenciária de benefícios que superem apenas um salário-mínimo nacional. E vai mais além, caso tais medidas ainda forem insuficientes, o parágrafo seguinte, ou seja, 1º-B, autoriza que “para equacionar o déficit atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas”. Trata apenas da União, uma vez que a EC n. 109/2019, no formato de sua promulgação deixou de fora a obrigatoriedade de seu cumprimento por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, contudo, ao aderirem a essa emenda, tais regras passam a valer para todos os trabalhadores públicos do ente federativo que aderiu à contrarreforma. Finaliza o parágrafo 1º-C do art. 149 da Constituição Federal alterada pela contrarreforma de 2019, que a aplicação da alíquota extraordinária deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas de equacionamento de déficit. São mecanismos claros que transferência compulsória de renda do trabalhador público e recursos do contribuinte para estes fundos de capitalização coletiva, sob o argumento de se equacionar um déficit que as próprias medidas governamentais criam, a exemplo do artigo 9º da IN/SPREV n. 07/2018.

Destaca-se, ainda neste cenário financeirizado o qual aprofundaremos nos capítulos 3 e 4, que os regimes de previdência complementar, que até a promulgação da EC n. 103/19, era apenas implementado para os trabalhadores públicos da União, passa a ser uma possibilidade real/obrigacional para os demais entes federativos. A resolução CMN n. 4.661, de 25 de maio de 2018, é que regulamenta as diretrizes de aplicações dos recursos destes fundos complementares, os quais serão objeto de análise adiante.

2.1 – Abrangência dos fundos de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos

Do volume de recursos demonstrados até então, os fundos de previdência são responsáveis pelo pagamento de benefícios, segundo o relatório da Secretaria da Previdência, há 3.132.262 (três milhões cento e trinta e dois mil duzentos e sessenta e dois) de aposentados e pensionistas, apurados até o exercício de 2018 (p. 19). Segundo a Secretaria da Previdência em relatório apresentando dados até 2018, a receita do Regime Próprio da União, somando os trabalhadores civis e militares, foi de R\$ 36.039.897.951,13, sendo que o total das despesas, isso compreendido o pagamento de benefícios de aposentadorias, pensões e outros de natureza temporária, como auxílio-doença, maternidade e outros, somam R\$ 131.134.888.857,16. Com esses dados apresentados pelo governo, há uma diferença entre a arrecadação (alíquota) e o pagamento de benefícios que chega em R\$ -95.094.990.906,03. Segundo esse mesmo relatório, numa projeção de dez anos, ou seja, de 2008 até 2018, a diferença entra arrecadação e despesa dobrou, pois em 2008 a arrecadação somada dos trabalhadores civis e militares chegou em R\$ 17.581.312.860,00 e uma despesa de R\$ 58.652.061.328,35, ocasionando uma diferença de R\$ 41.070.748.468,35. Esses dados consideram o total no exercício civil.

Tabela 02 – Diferença entre receita e despesa do regime próprio da União até 2018

Receita dos trabalhadores civis e militares da União	Despesas com benefícios temporários e permanentes ⁵⁶	Déficit na arrecadação para cobertura de despesas
R\$ 36.039.897.951,13	R\$ 131.134.888.857,16	R\$ -95.094.990.906,03

Fonte: Relatório⁵⁷ Estatístico de 2018 da Secretaria Especial da Previdência e Trabalho
Elaboração própria

Esses dados demonstram que esses regimes previdenciários correm riscos de não conseguirem arcar com suas obrigações em relação ao pagamento de benefícios, principalmente os futuros. Isso remete ao que veremos adiante, o sistema chileno, o qual mais complexa a situação, uma vez que só exige contribuição do segurado, estes regimes brasileiros contam,

⁵⁶ Benefícios temporários são aqueles pagos aos trabalhadores ainda em atividade, tais como auxílio-doença, salário maternidade, salário família e auxílio-reclusão aos dependentes. Benefícios permanentes são as aposentadorias e pensões por morte. Com a promulgação da EC n. 103/2019, os RPPS somente podem pagar os benefícios permanentes, cabendo aos entes federativos acarem com as despesas dos benefícios temporários, segundo o art. 9º, § 2º da referida emenda. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em 17 set. 2020.

⁵⁷ Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps/>. Acesso em 28 abr. 2020.

também, com a contribuição patronal, mesmo assim, não estão livres das oscilações do mercado que comprometem a carteira de investimento. Contudo, ao ficar atrelado a essas oscilações do mercado financeiro para garantir o crescimento da carteira e com isso, pagamento dos benefícios, em momentos de crise financeira haverá perda de capital e com isso, geração de mais déficit, que por sua vez, tem a necessidade de ser equacionado com recursos públicos. É uma caixa d'água que por vezes, há rachaduras que comprometem que ela fique “cheia” suficiente para o pagamento dos benefícios. Nesta mesma lógica, em momentos de abundância, o mercado lucra com esses recursos, mas em momentos de crise, quem perde é o trabalhador, que vê sua “poupança” esvaindo-se e, quiçá, impossibilitando o pagamento futuro de seu benefício.

Já em relação os dados apresentados no mesmo relatório estatístico da Secretaria da Previdência em que pese os dados dos Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive as capitais, temos o seguinte cenário: somados esses Entes federativos, no exercício de 2018, possuem uma receita de R\$ 114.392.629.095,75, como podemos ver na tabela 03. Contudo, subtraindo as despesas que no mesmo período somadas foram de R\$ 219.914.752.460,69, restando um saldo negativo em 2018, segundo a Secretaria da Previdência, de R\$ - 105.522.123.364,94. Esses dados nos mostram que todos os Estados membros, Distrito Federal e os 2.111 municípios brasileiros, incluindo as capitais, juntos possuem uma despesa com pagamento de benefícios de aposentadorias e pensões que superam 59,6 % em relação as despesas com pagamento dos mesmos benefícios dos servidores da União. Contudo, em relação ao déficit orçamentário no ano de 2018, segundo o governo, a relação entre a soma dos Estados membros, Distrito Federal e os municípios, com o déficit do RPPS da União é de 9,1%. Isso se deve porque os salários médios dos trabalhadores da União superam a média salarial dos outros Entes federativos.

Tabela 03 – Diferença entre receita e despesa dos regimes próprios dos Estados, Distrito Federal e Municípios até 2018

Receita dos trabalhadores civis e militares dos Estados, Distrito Federal e Municípios	Despesas com benefícios temporários e permanentes	Déficit na arrecadação para cobertura de despesas
R\$ 114.392.629.095,75	R\$ 219.914.752.460,69	R\$ -105.522.123.364,94

Fonte: Relatório Estatístico de 2018 da Secretaria Especial da Previdência e Trabalho
Elaboração própria

Já com relação às faixas salariais, os dados que o governo apresenta não são completos, pois segundo as informações apresentadas pelas DRAA relativas aos anos de 2017, 2018 e 2019 deixam de fora os Estados de São Paulo, Sergipe e o Distrito Federal, sem justificar o motivo. Entretanto, em que pese os demais Estados é possível apresentar os seguintes dados constantes na tabela 04, com exceção dos Estados de São Paulo, Sergipe e Distrito Federal, uma vez que tais unidades da federação não constavam no referido relatório.

Tabela 04 – Média salarial dos trabalhadores públicos de 24 Estados brasileiros, exceto os Estados de São Paulo, Sergipe e o Distrito Federal

Ente Federativo:	Remuneração	Remuneração	Remuneração
24 Estados	Servidores	Aposentados	Pensionistas
Média Salarial	R\$ 5.546,65	R\$ 7.215,81	R\$ 3.936,24

Fonte: SRPPS/SPREV/ME – CADPREV – DRAA/2019⁵⁸
Elaboração própria

Os dados da tabela 4 mostram que a remuneração dos trabalhadores em atividade é proporcionalmente menor que os trabalhadores já aposentados, e menor ainda, o valor dos benefícios pagos aos dependentes, na forma de pensão por morte. Esse fenômeno ocorre muitas vezes em função dos descontos das contribuições previdenciárias que são feitos durante a atividade, o que até o momento diminuem quando o trabalhador vai para a inatividade. Falamos até o momento, uma vez que, com a contrarreforma ocorrida com a EC n. 103/2019, a fórmula do cálculo mudou, deixa de desconsiderar as 20% piores remunerações e passa a utilizar-se de 100% de todas as contribuições para elaboração do cálculo dos proventos pela média contributiva, isso impactará negativamente, já que “puxará” para baixo o valor dos benefícios. O cálculo pela média contributiva é feito considerando todas as contribuições do trabalhador desde julho de 1994⁵⁹ até o momento da aposentadoria.

É feito, portanto, o levantamento mês a mês das remunerações de contribuição do segurado do regime, onde é aplicado o mesmo índice de atualização do regime geral, qual seja, a Taxa Referencial – TR. Destaca-se que todos os meses a Secretaria da Previdência publica portaria com a tabela de atualização monetária dos salários-de-contribuição para se apurar o salário-de-benefício. Essa tabela é utilizada pelo INSS e pelos regimes dos servidores públicos.

⁵⁸ Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps/>. Acesso em 28 abr. 2020.

⁵⁹ Essa data inicial para o cálculo da média aritmética foi definida pela Lei Federal n. 10.887/2004. Sem uma explicação na própria lei, entendemos que por coincidir com a entrada em vigor do plano real, o governo federal preferiu dar esse marco inicial para evitar conversões de moeda (art. 1º, § 2º da Lei Federal n. 10.887/2004, de 18 de junho de 2004).

Feita a atualização, serão utilizadas as 80% das maiores remunerações de contribuição, portanto, desconsiderando as 20% menores. Após essas etapas, será feito o cálculo pela média aritmética simples. Caso o valor encontrado resulte num provento menor que o salário-mínimo nacional, é feita neste momento a majoração, dando um acréscimo ao benefício uma vez que é vedado o pagamento de proventos menores que o mínimo nacional, o qual é referência tanto no regime geral de previdência social, quanto nos regimes dos trabalhadores públicos. Por fim, se a regra de aposentadoria for pela integralidade do benefício, será concedido o valor da integralidade da média encontrada no cálculo, contudo, se for um benefício proporcional, essa proporcionalidade aplica-se sobre a média, da mesma forma. Assim, uma trabalhadora que pelas regras vigentes até a promulgação da Emenda Constitucional n. 103/2019, tenha tempo contributivo total de 20 anos, sendo que a regra exigia o total de 30 anos de contribuição, aplica-se sobre o resultado da média um redutor da proporcionalidade, encontrado no cálculo feito na proporção de 20/30 avos.

Entretanto, com as novas regras estipuladas pela Emenda Constitucional n. 103/2019, a diferença é que não serão mais desconsideradas as 20% menores remunerações de contribuição, calculados sobre todas as parcelas desde julho de 1994. Com esse cálculo, utilizando-se da média contributiva, ainda que o trabalhador alcance o tempo necessário para um benefício integral, ou seja, integralidade da média aritmética, por uma lógica matemática, o valor não será exatamente o mesmo que recebia em atividade no momento da aposentadoria. Por se tratar de um cálculo que considera média, oscilando valores maiores e menores, as contribuições de menor valor ao longo da jornada laborativa irá reduzir o benefício. Se um trabalhador público, no momento da aposentadoria, recebia salário de cinco mil reais, certamente no início de sua carreira não recebia o mesmo, seja no serviço público, ou até mesmo em outro trabalho formal na iniciativa privada, ao contrário, geralmente valores menores, o que resulta numa média sempre abaixo da última remuneração.

Feita essa explicação do cálculo dos proventos pela média contributiva, vale lembrar que essa diferença salarial entre quem está na ativa e quem já se aposentou tende a mudar por outro motivo também, uma vez que a contrarreforma de 2019 extinguiu as regras⁶⁰ de transição que possibilitavam a aposentadoria pela última remuneração do cargo. Portanto, a partir da Emenda

⁶⁰ O artigo 35 da EC n. 103/2019 extinguiu as regras de transição das emendas antecessoras (41/2003 e 47/2005), as quais garantiam aposentadoria pela última remuneração. Art. 35. Revogam-se: I - os seguintes dispositivos da Constituição Federal: [...] III - os arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003; IV - o art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em 02 jul. 2021.

Constitucional n. 103/2019, todos os trabalhadores vão se aposentar pela regra permanente, ou seja, a que necessita de quarenta anos de contribuição (integralidade da média) ou ao menos vinte anos de contribuição (proporcionalidade da média), além da idade mínima de 65 e 62 anos respectivamente para homens e mulheres. Nesta perspectiva será matematicamente impossível chegar ao valor que recebia na atividade pela lógica do cálculo da média contributiva. Portanto, a tabela 04 tende a inverter esses números, diminuindo cada vez mais a remuneração dos inativos e pensionistas que vierem a se aposentar ou receber pensão por morte a partir da entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 103/2019, e que, segundo essa mesma emenda, não tenham conseguido atingir as regras e requisitos necessários para receber um benefício pelas regras de transição que eram estipuladas nas EC n. 20/1998, EC n. 41/2003 e EC n. 47/2005. Em que pese a pensão por morte, que até a entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 103/2019 era um benefício que considerava cem por cento do valor, sempre integral, seja integralidade da média ou última remuneração, passa a considerar valores por quota. Assim, o benefício começa em 50% do valor, acrescido de 10% por quota de dependentes até o limite de 100%. Num exemplo, caso uma trabalhadora faleça e deixa apenas um dependente, um cônjuge ou companheiro(a), o valor do benefício será de 60% da totalidade. Caso essa trabalhadora tenha, além de um cônjuge ou companheiro(a), também um(a) filho(a) melhor, acresce mais 10%, assim, a pensão será de 70% do benefício. É interessante destacar que as quotas da pensão serão reduzidas ao passo que os dependentes vão perdendo o direito à pensão. Assim, o(a) filho(a) ao atingir a maioridade, é feito o novo cálculo, reduzindo sua quota parte, restando a pensão em 60% para o pendente que restou, no caso o cônjuge ou companheiro(a).

A tabela 05 traz a realidade dos municípios brasileiros que possuem seus regimes próprios de previdência, onde se constata que os valores dos salários, na média, são ainda menores que os pagos nos Estados, demonstrando a desigualdade salarial entre os Entes federativos, já que tal desigualdade se destaca na arrecadação tributária destas unidades da federação.

Tabela 05 – Média salarial dos trabalhadores públicos dos municípios que possuem Regimes Próprios de Previdência Social, incluindo as capitais

Ente Federativo:	Remuneração	Remuneração	Remuneração
Municípios com RPPS	Servidores	Aposentados	Pensionistas
Média Salarial	R\$ 3.707,17	R\$ 3.852,94	R\$ 2.420,56

Fonte: SRPPS/SPREV/ME – CADPREV – DRAA/2019
Elaboração própria

Desta forma, os trabalhadores dos municípios têm média salarial ainda menor, mas segue o mesmo crescimento, como nos Estados, em relação os valores pagos aos aposentados, em comparação a quem está na atividade, com queda nos valores pagos aos pensionistas. Essa lógica da diferença salarial segue o padrão que mencionamos anteriormente, e seguirá o mesmo raciocínio quanto a inversão dessa tabela, num futuro próximo, em relação a remuneração da atividade e inatividade (pensão). Essa média apontada na tabela 05, não é menor ainda, pois estão incluídas as capitais de Estados que isoladamente possuem uma média salarial mais alta que os demais municípios, como podemos ver na tabela 6.

Tabela 06 – Comparação da média salarial dos trabalhadores públicos das capitais e dos municípios que possuem Regimes Próprios de Previdência Social

Ente Federativo:	Remuneração Servidores	Remuneração Aposentados	Remuneração Pensionistas
Capitais	R\$ 4.397,43	R\$ 4.471,54	R\$ 2.584,84
Demais municípios	R\$ 3.362,05	R\$ 3.543,65	R\$ 1.976,18

Fonte: SRPPS/SPREV/ME – CADPREV – DRAA/2019
Elaboração própria

A média salarial vai diminuindo na mesma proporção da população do município, isso tem relação direta com a arrecadação tributária de cada um deles e sua capacidade financeira para pagamento de salários, o que reflete no valor pago aos aposentados e pensionistas, por ser um sistema que considera a média contributiva relacionada diretamente com a remuneração em atividade. Um destaque importante é em relação à mudança introduzida pela Emenda Constitucional n. 103/2019, em que proibiu a incorporação de vantagens ou quaisquer outras remunerações em função do exercício do cargo, seja ele comissionado ou de confiança, à remuneração do cargo efetivo. Essa vedação trazida no § 9º do art. 39 da Constituição Federal⁶¹, com texto justamente dado pela referida emenda de 2019. Dessa forma, “é vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo”, conforme descreve o referido parágrafo. É comum que os salários bases dos trabalhadores públicos sejam baixos, com aumento nem sempre significativo. A partir da Emenda Constitucional n. 103/2019, fica então vedada a incorporação ao salário do trabalhador, reduzindo assim sua referência remunerativa para fins de aposentadoria.

⁶¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em 16 jun. 2021.

A metodologia de apresentação destes dados pela Secretaria da Previdência divide os RPPS em “grupos”, sendo o grupo 1 composto pelos Estados e Distrito Federal, o grupo 2, as capitais de Estados e os grupos 3 a 7, os demais entes, fazendo relação com a quantidade de população do município. Na tabela 06, agrupamos os grupos de 3 a 7, fazendo a média salarial entre eles, nomeando como “demais municípios”. Segundo o levantamento feito pela Secretaria de Previdência Social do Ministério da Economia, a maior concentração de trabalhadores públicos aposentados e seus pensionistas estão nos Estados e capitais, o que gera maior impacto atuarial para esses fundos de previdência, ao passo que a proporção de trabalhadores em atividade é maior em relação aos que já aposentaram, somando-se ainda, os pensionistas. Nos municípios menores, segundo o Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS – AEPS⁶², essa proporção é pequena, em média 15% são aposentados em relação aos trabalhadores em atividade. Isso demonstra, por ora, a capacidade acumulativa de recursos nestes municípios menores, já que a entrada de recursos para formação do fundo é muito maior do que as retiradas por meio de pagamento de benefícios. As tabelas 7 e 8, na sequência, trazem os números tendo por base a posição dos RPPS em dezembro de 2018, tanto da União, assim como dos Estados, Distrito Federal e municípios, com dados extraídos na Secretaria da Previdência em julho de 2019.

Tabela 07 – Quantidade de trabalhadores públicos brasileiros civis e militares da União, incluindo os aposentados e pensionistas

União	Trabalhador Executivo	Trabalhador Legislativo	Trabalhador Judiciário	Trabalhador Ministério Público
Em atividade	543.626	11.934	112.762	20.456
Aposentado	407.732	8.570	28.166	2.384
Pensionista	255.586	3.454	7.533	914
Total Parcial	1.206.944	23.958	148.461	23.763
Total Geral	1.403.126			

Fonte: SRPPS/SPREV/ME - CADPREV (posição em 12/2018, conforme base de dados extraída em 07/2019)
Elaboração própria

A maior concentração de trabalhadores da União está no poder executivo, em segundo lugar no poder judiciário, que historicamente sempre recebem os maiores salários, depois vem o ministério público em terceiro lugar, se considerar os trabalhadores em atividade, já que o

⁶² Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>. Acesso em 02 jul. 2021.

número recua em relação ao legislativo, quando comparado ao número de trabalhadores já aposentados naquele poder. Vale destacar que a tabela traz os dados dos trabalhadores civis, os quais possuem regime próprio, pois como já dito, os militares não possuem tal regime, já que não são aposentados e sim, vão para a reserva custeados pelo tesouro nacional.

Tabela 08 – Quantidade de trabalhadores públicos brasileiros nos Estados, Distrito Federal e municípios, aposentados e pensionistas com Regimes Próprios de Previdência Social

Ente Federativo	Trabalhador civil	Aposentados	Pensionistas	Total
Estados/DF	1.984.232	1.594.526	454.616	4.033.374
Capitais	581.473	281.636	73.213	936.318
Municípios	1.835.850	448.138	104.019	2.388.007
Municípios II⁶³	104.632	15.197	3.360	123.189
Total Geral	4.506.187	2.339.493	635.208	7.480.888

Fonte: SRPPS/SPREV/ME - CADPREV (posição em 12/2018, conforme base de dados extraída em 07/2019)
Elaboração própria

A maior concentração de trabalhadores públicos está nos Estados, mas proporcionalmente às capitais possuem um quantitativo maior de trabalhadores, relação aos demais municípios brasileiros, uma vez que as capitais alcançam quase a metade do total destes trabalhadores efetivos. Vale lembrar que esses dados apresentam o número de trabalhadores que possuem um regime próprio de previdência, sendo que em média, a metade dos municípios do país não possuem esse tipo de regime, contribuindo, portanto, para o regime geral de previdência social. Contudo, a tabela 09 mostra, numa evolução de 10 anos (2008/2018), que houve aumento considerável de trabalhadores públicos nos municípios, elevando também nos Estados e capitais, mas com resultado final menos expressivo nestes últimos, principalmente em relação às capitais e Estados, uma vez que houve crescimento do quantitativo de trabalhadores nos municípios de modo geral.

⁶³ Municípios em que não há informações exatas enviadas para a Secretaria da Previdência. Segundo a Secretaria, estes municípios, mesmo possuindo RPPS, nunca encaminharam a DAIR – Demonstrativo de Aplicações e Investimentos de Recursos e a DIPR – Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses.

Tabela 09 – Quantitativo de trabalhadores públicos brasileiros ativos e inativos nos Estados, Distrito Federal, capitais e municípios e pensionistas dos Regimes Próprios de Previdência Social de 2008 a 2018⁶⁴

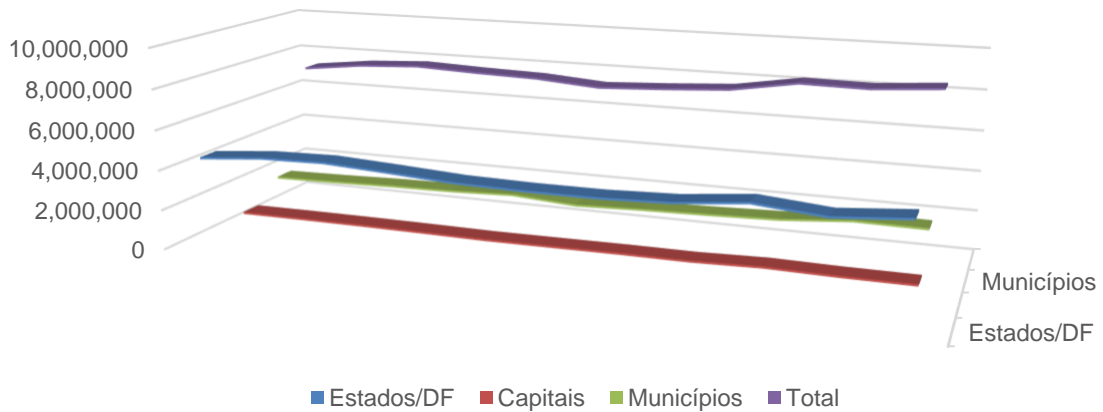
Ente	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Estados/D	4.524.6	4.804	4.878	4.710	4.521	4.462	4.467	4.583	4.915	4.630	4.902
F	39	.299	.119	.403	.002	.492	.991	.821	.545	.308	.174
Capitais	812.87	832.1	837.8	826.5	804.7	835.0	868.8	874.6	974.3	933.8	936.3
	6	84	99	20	44	70	41	91	65	44	18
Municípios	1.854.0	1.916	2.004	2.056	2.182	1.966	2.083	2.161	2.268	2.547	2.511
s	90	.212	.558	.279	.670	.230	.835	.633	.967	.373	.196
Total	7.191.6	7.552	7.720	7.593	7.508	7.263	7.420	7.620	8.158	8.111	8.349
	05	.695	.576	.202	.416	.792	.667	.145	.877	.525	.688

Fonte: SRPPS/SPREV/ME - CADPREV (posição em 12/2018, conforme base de dados extraída em 07/2019)
Elaboração própria

A variação entre 2008 até 2018 foi de um total de 7.191.605, para 8.349.688, o que significa um aumento de 16,1% a mais de trabalhadores públicos brasileiros vinculados aos regimes próprios. O Gráfico 04 demonstra o quantitativo de trabalhadores públicos em atividade, em todas os Entes Federativos que possuem regimes próprios de previdência social.

⁶⁴ Relatório SPS/2018: “As informações do período de 2008 a 2017 reproduzem os números apurados e divulgados nos AEPS anteriores. Para o ano de 2018 foram adotados os seguintes critérios para a apuração da quantidade de segurados (civis e, no caso dos Estados, militares): a) considera o último DRAA enviado; b) não havendo nenhum DRAA, é utilizado o último Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR) disponível; c) para os RPPS sem DRAA nem DIPR, ou com dados inconsistentes não houve contabilização da informação”. A divergência do número total de trabalhadores na atividade, aposentados e pensionistas apresentados nas tabelas 06 e 07 se deve ao fato de que os dados apresentados na tabela 08 são “números apurados”, já na tabela 10, são informações apresentadas pelos RPPS.

Gráfico 04 - Quantitativo de trabalhadores públicos em atividade nos Estados, Distrito Federal, Capitais e Municípios entre 2008 e 2018



As informações da tabela 09 e gráfico 04, acima, demonstram claramente que a maioria dos trabalhadores públicos estão nos Estados e capitais, já que somados aos beneficiários de todos os municípios, incluindo os pensionistas, não superam o quantitativo dos Estados. Os dados referentes aos trabalhadores públicos da União estão apresentados na tabela 7, lembrando que o “funcionalismo público federal representa apenas 10% dos vínculos de trabalho no funcionalismo nacional”, segundo dados do IPEA numa análise feita sobre a evolução do funcionalismo público no Brasil entre os anos de 1986 a 2017⁶⁵. Se comparado aos trabalhadores da iniciativa privada em situação formal, ou seja, contribuintes do sistema previdenciário do Regime Geral, estes trabalhadores públicos representam 9,08% da força de trabalho brasileira. Segundo dados do PNAD – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua do 1º trimestre de 2019⁶⁶, realizada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o país tem 91.861 milhões de trabalhadores formais, sendo que 33.331 milhões de trabalhadores estão na informalidade sem qualquer contribuição para o sistema previdenciário. O setor público possui 11,4 milhões de trabalhadores, divididos nas três esferas federativas, sendo 1,2 milhão de trabalhadores na União, ou seja, trabalhador público federal,

⁶⁵ Disponível em: <file:///Users/jonasschmidt/Downloads/9928-tres-decadas-de-funcionalismonotatecnica/v10.html#fn1>. Acesso em 15 abr. 2020.

⁶⁶ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25066-pesquisa-revela-retrato-inedito-do-mercado-de-trabalho-do-interior-do-pais>. Acesso em 08 abr. 2020.

3,7 milhões são os trabalhadores públicos dos Estados membros e Distrito Federal e, somados, os municípios possuem 6,5 milhões de trabalhadores.

Neste cenário, destaca-se que desde 2004, com a edição da Lei Federal n. 10.887, de 18 de junho de 2004, a qual dispõe sobre as disposições da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, impôs uma alíquota mínima de contribuição para os trabalhadores públicos ativos e inativos que recebem acima do teto de pagamento do regime geral de 11%. Essa alíquota não era, até a EC n. 103/2019⁶⁷, escalonada igual aos demais trabalhadores da iniciativa privada. A imposição dessa alíquota, mesmo em municípios que já apresentavam superávit atuarial, fez com que esses fundos criassem “super-reservas” em suas carteiras, ainda que houve a necessidade de se elevar a alíquota, já que Estados e capitais vinham apresentando déficit, gerou uma arrecadação excessivamente elevada que, além de desnecessária do ponto de vista atuarial (garantia de pagamento de benefícios), impôs a muitos trabalhadores uma contribuição acima da necessidade de valores que migraram para o mercado financeiro.

Assim, uma parcela considerável de recursos dos trabalhadores migrou para o mercado financeiro por meio das aplicações destes fundos. Muitos municípios não tinham a necessidade de se elevar a alíquota do trabalhador. Exemplos disso, são municípios do interior do país, e vamos exemplificar algumas capitais, que possuem supercarteiras de investimentos como podemos ver na planilha de resultados⁶⁸ disponibilizado pelo governo federal por meio da Secretaria Especial da Previdência. Em relação a municípios de pequeno e médio porte, temos Campo Novo do Parecis – MT, cidade há pouco menos de duzentos quilômetros da capital do Estado de Mato Grosso, ente federativo com pouco mais de vinte e sete mil habitantes, com uma massa de trabalhadores públicos em torno 652 (servidores ativos que contribuem para o RPPS), possuía uma carteira previdenciária em investimentos que chegavam a R\$ 172.371.080,43, no final de 2018, somente no acúmulo de 2019⁶⁹, o valor chegou em R\$ 21.815.904,03, portanto, terminou o exercício de 2019 com um acumulado de recursos em torno de R\$ 194.186.984,46. Outro exemplo de município de médio porte, com população em torno de cento e dezenove mil habitantes, com 4.189 servidores efetivos, é Caraguatatuba – SP. O regime de capitalização coletiva dos seus trabalhadores públicos possuía um acúmulo financeiro em dezembro de 2018 de R\$ 393.492.343,18, o acúmulo financeiro em 2019 foi de R\$ 88.749.984,33, fechando um saldo no final do exercício de 2019 de R\$ 482.242.327,51.

⁶⁷ Apenas para os entes que aderirem à contrarreforma proposta pela EC n. 103/2019.

⁶⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/indicador-de-situacao-previdenciaria>. Acesso em 11 jan. 2021

⁶⁹ A Secretaria Especial da Previdência, até o momento não disponibilizou os resultados de 2020.

Quase meio bilhão em investimentos financeiros num município, para os padrões brasileiros, de pequeno ou médio porte.

Se exemplificarmos com capitais de Estados, esses valores são bilionários. Curitiba, capital paranaense, que possui uma população com pouco mais de um milhão e novecentos mil habitantes, com um número de trabalhadores públicos municipais que chega em 29.914, possuía um acumulado de recursos em dezembro de 2018 no montante de R\$ 1.691.730.780,53, sendo que no acúmulo financeiro de 2019, o valor chegou em R\$ 126.812.585,37, terminando 2019 com saldo bilionário de R\$ 1.818.543.365,90. Estes resultados ainda são de 2019, não contabilizados os valores arrecadados e rentabilizados no ano de 2020. Considerando que esses fundos de previdência não perderam arrecadação com a pandemia da COVID-19, uma vez que se trata de emprego com estabilidade e irredutibilidade salarial, o saldo de 2020 já passou de dois bilhões de reais. Para finalizar tais exemplos, temos o Distrito Federal, com um saldo positivo em 2018 de R\$ 3.493.722.595,17, somando-se ao acumulado de 2019 que foi de R\$ 274.312.344,67, fechou o exercício de 2019 com saldo bilionário no montante de R\$ 3.768.034.939,84. Vale ressaltar que esses valores representam a arrecadação dos trabalhadores, ou seja, valores provenientes de seus salários, valores de contribuição do ente patronal, ou seja, recursos públicos pagos diretamente pelo tesouro e acrescidos das rentabilidades contratuais quando são feitos os depósitos ou adquirido títulos públicos permitidos pelo Banco Central do Brasil.

Como vimos, existem centenas de carteiras previdenciárias, muitas delas superavitárias, se desconsiderarmos o déficit atuarial a ser equacionado, ou seja, o déficit a ser reduzido, seja por contribuição direta do trabalhador/patronal ou rentabilização, para a garantia futura de pagamento de benefícios. Mas para o mercado financeiro, não lhe interessa a certeza, ainda que não exista, de um pagamento futuro de benefícios aos trabalhadores, sobretudo, os rentistas veem esses depósitos como mecanismos de promover lucros, dinheiro fazendo dinheiro e lastreando o mercado. Ao passo que o governo federal, como já afirmamos, tem por hábito deixar em evidência o déficit atuarial a ser equacionado nestes regimes de capitalização coletiva, o que reforça o discurso da necessidade de se contrarreformar o sistema, já que intensifica a possível “quebra” dos sistemas de capitalização coletiva e a falta de garantia de pagamento de benefícios presentes e futuros. Contudo, os recursos no presente estão disponíveis e sendo especulado no mercado financeiro, em que pese a possibilidade de se fazer mais dinheiro desse dinheiro (público).

Já em relação às alterações impostas pela Emenda Constitucional n. 103/2019, de 12 de novembro de 2019, essa alíquota mínima foi majorada para 14%, já com imposição para todos os fundos de previdência, independentemente de aderirem ou não ao novo sistema previdenciário criado com a contrarreforma de 2019, estipulando prazo para alteração das legislações locais até o primeiro dia do quarto mês subsequente a entrada em vigor da emenda, ou seja, primeiro dia do mês de março de 2020. Com isso, eleva-se mais uma vez a contribuição dos trabalhadores públicos uniformemente em todo o país. Entretanto, existe a possibilidade de escalonar as contribuições, como menciona o art. 1º da emenda, o qual alterou o texto do art. 149 da Constituição Federal, permitindo tal escalonamento. Contudo, o art. 9º da Emenda Constitucional⁷⁰ proíbe que se estipule alíquotas diferenciadas, nos mesmos termos do regime geral, quando houver déficit atuarial.

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

§ 5º Para fins do disposto no § 4º, não será considerada como ausência de déficit a implementação de segregação da massa de segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de déficit. (BRASIL, 2019)

Déficit atuarial não significa que não haja capacidade financeira para pagamento de benefícios de aposentadorias e pensões, um exemplo disso é quando um município concede um número “x” de aposentadorias em um ano, contudo, no mesmo ano não ocupa aquelas vagas ociosas com novos trabalhadores efetivos (segurados do sistema), o cálculo atuarial anual obrigatório vai apontar um déficit a ser equacionado, já que houve saída de trabalhador para a inatividade e não houve na mesma proporção entrada de novos. Esse fenômeno é muito comum, já que aposentadorias ocorrem todos os anos, concurso público para efetivar novos trabalhadores, não. Portanto, a maior parte dos regimes de previdência, ainda que tenha um superávit financeiro nas contas, são considerados atuarialmente deficitários em determinados exercícios. Essa norma imposta na Emenda Constitucional n. 103/2019, impede que os fundos apliquem alíquota escalonada, obrigando que todos os trabalhadores contribuam com o mínimo de 14%. Tal situação também ocorre com os fundos de pensão de natureza privada que precisam

⁷⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em 08 abr. 2020.

de mecanismos para equilibrar receita e déficit atuarial a ser equacionado, como lembram Mendonça e Carvalho em artigo publicado na ANAPAR - Associação Nacional dos Participantes de Fundos de Pensão e dos Beneficiários de Saúde Suplementar de Autogestão⁷¹, em que:

[...] as projeções para 2021 devem seguir o padrão de cautela que domina o segmento de previdência complementar há alguns anos, com os dirigentes buscando os títulos públicos como opção para investimentos e os órgãos de fiscalização e regulação criando mecanismos, por meio de normas, para evitar a percepção de aprofundamento do desequilíbrio dos planos de benefícios pelos participantes. (MENDONÇA; CARVALHO, 2021)

Esse fenômeno ocorre com os regimes públicos ao passo que Banco Central isoladamente ou o próprio Conselho Monetário Nacional – CMN, em que o Banco Central também faz parte, assim como a Secretaria Especial da Previdência, criam mecanismos regulamentadores para equacionar tais déficits. Contudo, sabemos que o déficit atuarial ocorre não somente quando há uma excessiva concessão de benefícios, com isso, redução do número de contribuintes para o sistema, que no caso dos RPPS, são sistemas fechados de capitalização coletiva, como já afirmamos, mas também quando essas carteiras financeiras não rentabilizam da forma esperada ou projetada pelos estudos atuariais anualmente realizados.

A novidade trazida por essa virada de ano é que o cenário aponta que o mundo inteiro deverá conviver com taxas de juros muito baixas ou negativas por um longo período. E o desafio é que os gestores dos fundos de pensão no Brasil não estão habituados a essa nova realidade, por terem sido educados para atuar tão somente na especulação financeira. (MENDONÇA; CARVALHO, 2021)

Lembram os autores que o ano de 2021 tem forte tendência de queda nos juros, em escala planetária, isso afetará diretamente os fundos de previdência públicos, uma vez que também dependem da rentabilidade das carteiras, já que é diretamente atrelada ao déficit atuarial. Isso vai para muito além das concessões de benefícios e, portanto, diminuição de contribuintes do sistema. O déficit atuarial também oscila juntamente com o mercado financeiro.

2.2 – Das alíquotas contributivas aplicadas aos trabalhadores para financiamento dos regimes de capitalização coletiva

⁷¹ Disponível em: <https://recontaai.com.br/artigo-desafios-dos-fundos-de-pensao-no-brasil-atual/>. Acesso em 11 jan. 2021

Os Regimes Próprios de Previdência Social dos trabalhadores públicos inseridos na estrutura administrativa do Estado, portanto, fora da Seguridade Social brasileira têm seu financiamento bipartido, ao contrário da seguridade social, que é tripartido, ou seja, financiado com recursos dos trabalhadores e empregadores, por meio das contribuições sociais, e também, pela via fiscal⁷², com impostos diretos e indiretos que financiam essa política social. Nos regimes de capitalização coletiva, esse mecanismo é diferente, pois a formação desse fundo é feita apenas pelas contribuições sociais dos trabalhadores públicos e por seus empregadores que respectivamente é o ente federativo instituidor do RPPS. Assim, a partir da promulgação da Emenda Constitucional n. 20/1998, quando efetivamente passa a ser um sistema contributivo, considerando-o inclusive para fins de cálculo de benefícios, as alíquotas dos trabalhadores passaram a ser um alvo, uma vez que, juntamente com a contribuição do ente federativo, é o mecanismo de financiamento destes fundos. A lei que dá as diretrizes básicas para os RPPS, ou seja, a lei federal n. 9.717/1998, em sua redação original, vinculava a alíquota para financiamento do fundo de previdência àquela aplicada aos respectivos servidores do ente estatal, sendo os critérios definidos em lei. Era possível que cada Estado ou município praticasse uma alíquota diferente.

Com a publicação da lei federal n. 10.887/2004, que regulamentou a contrarreforma da Emenda Constitucional n. 41/2003, passou a vincular a alíquota de todos os entes federativos, ou seja, Estados, Distrito Federal e municípios, à alíquota praticada pela União aos seus servidores. Dessa forma, a partir de 2004, a alíquota mínima para todos os trabalhadores públicos brasileiros passou a ser de 11%, incluindo os inativos e pensionistas cujo benefício ultrapassasse o dobro do teto de pagamento estipulado pelo regime geral. De 2004, quando a lei foi publicada, até o ano de 2012, a base contributiva, cuja alíquota de 11% era aplicada, passou por modificações. Inicialmente a redação da lei estipulava que incidiria sobre a totalidade da base de contribuição, contudo, alterações foram feitas nesta lei ainda em vigor, em que estipulou uma lista de incidência contributiva obrigatória e outra facultativa.

Como a lógica do cálculo do benefício a partir da contrarreforma ocorrida em 2003, com a Emenda Constitucional n. 41/2003, passa do pagamento pela última remuneração, para o cálculo sobre a média contributiva, era possível que o trabalhador “melhorasse a média”,

⁷² É importante destacar que essa cobertura fiscal se dá pela insuficiência de recurso advindos das contribuições dos segurados, segundo a Lei Federal n. 8.212, de 24 de julho de 1991, em que: Art. 16. A contribuição da União é constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual. Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm. Acesso em 02 jul. 2021.

fazendo contribuições sobre valores cuja natureza de seu pagamento não era considerada permanente, ou seja, sobre parcelas remuneratórias que não incorporavam ao salário do trabalhador, um pagamento de hora extra, por exemplo. Contudo, o Supremo Tribunal Federal – STF, em 2018, julgou o Recurso Extraordinário – RE⁷³ n. 593068, de relatoria do Ministro Roberto Barroso em que decidiu que “não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade”, portanto, apenas as verbas remuneratórias permanentes, o que impactou na base de cálculo dos benefícios de aposentadoria desses trabalhadores públicos. Houve tentativas, por meio de Medidas Provisórias, tais como MP n. 556/2011 e MP 805/2017, em mudar essa base contributiva, contudo ambas perderam a eficácia por não haver conversão em lei pelo Congresso Nacional.

A Lei Federal 10.887/2004 impôs uma alíquota mínima de 11%, que era a praticada pela União para arrecadação de seus trabalhadores. Contudo, tratava-se de um piso, sendo que o ente federativo deveria cumprir com esse mesmo piso contributivo, ou seja 11%, mas com limite máximo – teto – em que não poderia ultrapassar uma alíquota que somasse mais que o dobro desta, ou seja, a contribuição do empregador, no caso União, Estados, Distrito Federal e municípios, poderia oscilar entre 11% a 22%, a depender do apontamento que o cálculo atuarial anual apresentasse. Se a alíquota do ente federativo ultrapassasse o dobro, ou seja, 22%, este era considerado financeiramente inviável, sendo obrigado a extinguir o RPPS, inscrever os seus segurados/trabalhadores no regime geral e assumir, integralmente na folha de pagamento, ou seja, os benefícios de aposentadorias e pensões já pagos e os que já possuísem direito a implementação. Por óbvio, a depender do município, e até mesmo do Estados, tal medida inviabilizaria demais políticas públicas e sociais pela simples falta de recursos financeiros para tal. Contudo, foi a Emenda Constitucional n. 103/2019 que elevou a alíquota previdenciária de 11% para 14% de forma compulsória para a União, mas também para todos os Estados, Distrito Federal e municípios do país.

Segundo a Secretaria da Previdência⁷⁴, 99% dos RPPS cumpriam, em 2018 a alíquota de 11% para os trabalhadores, o que significava 2.038 Entes federativos de um total de 2.138. Destes 100 RPPS restantes, apenas 6 cumpriam alíquota inferior, 7% e 8%, de forma irregular, e os demais oscilando entre alíquotas de 11,5% até 22% (limite legal). Com a contrarreforma

⁷³ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=392557>. Acesso em 1º mai. 2020.

⁷⁴ Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps/>. Acesso em 1º mai. 2020.

da previdência ocorrida em 2019, a Emenda Constitucional n. 103/2019 fez alteração na estrutura de todo o sistema, e com isso, também elevou alíquota mínima para 14%. O governo federal estipulou um prazo para que os entes federativos comprovem a aplicação da nova alíquota, esse prazo foi dado pela portaria n. 1.348/19, de 03 de dezembro de 2019, a qual trouxe instruções sobre aplicação das normas de exigência imediata a partir da promulgação da emenda. Após muitas negociações no congresso nacional para aprovação da contrarreforma da previdência do governo de Jair Messias Bolsonaro, o debate se pautou em incluir ou não os Estados, Distrito Federal e municípios nas alterações da emenda n. 103/2019. Com isso o governo recuou e deixou estes entes para uma PEC paralela⁷⁵, mas obrigou-os ao cumprimento da alíquota igual da União. O artigo 36 da Emenda Constitucional n. 103/2019, menciona que a alíquota entra em vigor no “primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32”, ou seja, como foi promulgada em 12 de novembro de 2019, a partir de 1º de março de 2020, a alíquota estipulada no artigo 11 da emenda, que altera os artigos 4º, 5º e 6º da lei federal n. 10.887, de 18 de junho de 2004, esta será de 14%.

Mas a referida emenda traz em seu texto a possibilidade de escalonamento de alíquota, permitindo descontos diferenciados tendo por base o salário do trabalhador. Tal medida já é válida para a União a partir da entrada em vigor da contrarreforma, mas para os demais entes federativos faz imposições para sua aplicação, como já mencionamos. A alíquota escalonada prevista no parágrafo primeiro do artigo 11, começa em 7,5% a ser incidida sobre quem recebe até um salário-mínimo nacional e vai até 22% para aqueles que recebem acima de R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais). Entretanto, aos trabalhadores públicos que recebem entre R\$ 3.000,01 (três mil reais e um centavo) até R\$ 5.839,45 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e cinco centavos), não será aplicado redução ou acréscimo, sendo que aos que recebem a partir de R\$ 5.839,46 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e seis centavos) até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), o acréscimo é de meio ponto percentual, e assim sucessivamente. Considerando as tabelas 04, 05 e 06, em que a média salarial do trabalhador público é a partir de três mil reais, isso significa que é falsa a impressão que haveria redução na contribuição social por parte dos trabalhadores públicos. Ainda que haja salários menores, são minorias e isso não gera impacto significativo e benefício com redução de alíquota para os trabalhadores, ao contrário, pela média salarial, a maior parte vai sofrer aumento de alíquota.

⁷⁵ Isso ocorre quando parte de uma emenda à constituição é desmembrada e enviada nova proposta com essa temática específica. Isso é chamado de PEC paralela, ou seja, tramita paralelamente à principal.

Na tabela 10 é possível visualizar a progressão das alíquotas de contribuição a partir da promulgação da Emenda Constitucional n. 103/2019.

Tabela 10 – Progressão das alíquotas de contribuição estipuladas pela EC n. 103/2019

Salário	Alíquota
Até um salário-mínimo nacional	7,5%
Acima de um salário-mínimo nacional até R\$ 2.000,00	9,0%
De R\$ 2.000,00 até R\$ 3.000,00	12%
De R\$ 3.000,01 até R\$ 5.839,45	14%
De R\$ 5.839,45 até R\$ 10.000,00	16%
De R\$ 10.000,01 até R\$ 20.000,00	16,5%
De R\$ 20.000,01 até R\$ 39.000,00	19%
Acima de R\$ 39.000,00	22%

Fonte: Emenda Constitucional n. 103/2019⁷⁶

Elaboração própria

Estes valores sofrerão reajustes anuais, por força do parágrafo terceiro do artigo 11 da Emenda Constitucional n. 103/2019, sempre que os benefícios do regime geral forem alterados. Isso se dará por normatização infraconstitucional como já era feito, geralmente por medida provisória que depois é convertida em lei. Os reajustes anuais se dão no mês de janeiro de cada exercício, em conjunto com o reajuste do salário-mínimo nacional.

Ainda em relação às contribuições para o sistema de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos, é importante lembrar que estão obrigados em contribuir e, portanto, se vincular os trabalhadores que tenham tomado posse em cargo público efetivo, os contratados temporariamente são vinculados ao regime geral e suas contribuições são feitas ao INSS, por força do art. 40 da Constituição Federal, em que é impositiva a vinculação e tão somente destes trabalhadores, pois “o regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas”. A titularidade de cargo efetivo é reservada aos trabalhadores que possuem vínculo mediante concurso público. Contudo, em relação aos cargos eletivos, por meio do sufrágio, ocupados por servidores que possuem esse tipo de regime, os mesmos mantêm-se vinculados aos regimes de origem. Assim, a vinculação de servidores que possuem, também, um cargo eletivo, serão obrigados a se manterem filiados aos seus respectivos regimes de capitalização coletiva. Em relação aos agentes políticos, são aqueles cargos de nomeação política pelo chefe do poder executivo, por exemplo um secretário municipal, estadual ou distrital, ou seja, fazem parte do quadro de

⁷⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em 05 jul. 2021.

trabalhadores nomeados pelo detentor do mandato eletivo, estes, caso sejam, também, trabalhadores detentores de cargo efetivo, mantêm seu vínculo original. Nas lições Di Pietro (2009, p. 511), a “ideia de agente político liga-se indissociavelmente, à de governo e à de função política, a primeira dando ideia de órgão (aspecto subjetivo) e a segunda, de atividade (aspecto objetivo)”. Portanto, essa indissociação do agente político nomeado (secretário) com o agente político eleito (prefeito), faz com que se analise a situação de ambos como uma única categoria. A autora explica mais e conceitua, vejamos:

São, portanto, agentes políticos, no direito brasileiro, porque exercem típicas atividades de governo e exercem mandato, para o qual são eleitos, apenas os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores. A forma de investidura é a eleição, salvo para Ministros e Secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação. (DI PIETRO, 2009 p. 512)

A obrigatoriedade deste vínculo com o regime original está na lei federal n. 9.506, de 30 de outubro de 1997 (anterior à EC 20/98), a qual acrescentou ao artigo 11 da lei federal 8.213 de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social, em especial na alínea “h” do artigo 11, assim, “são segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas: h) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social”. Esta mesma lei federal n. 9.506/1997, também acrescentou ao artigo 12 da também lei federal n. 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual dispõe sobre a organização da seguridade social e institui plano de custeio, a alínea “h”, em que “são segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas: I - como empregado: h) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social”.

Ocorre que a resolução n. 26, de 2005 do Senado Federal suspendeu a execução da alínea "h" do inciso I do art. 12 da lei federal n. 8.212/1991, acrescentada pelo § 1º do art. 13 da lei federal n. 9.506/1997, por decisão de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal – STF em 2003, por entender se tratar de nova fonte de custeio da seguridade social, que dependia da edição de lei complementar para sua instituição. O processo foi o Recurso Extraordinário – RE n. 351.717-1/PR, cuja relatoria foi do ministro já aposentado Carlos Velloso, em julgamento no Tribunal Pleno. De fato, a suprema corte brasileira tinha razão, pois até a promulgação da EC n. 20/98 não cabia à lei ordinária disciplinar a matéria, tão somente lei complementar. Desta forma, com a edição da lei federal n. 10.887 de 18 de junho de 2004

(também posterior à EC n. 20/98), acrescentou ao art. 12 da lei federal 8.212/1991 e ao art. 11 da Lei Federal n. 8.213/1991 os seguintes textos:

Art. 11. A Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 12. [...]

I – [...]

j) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;

Art. 12. A Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 11. [...]

I – [...]

j) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social; (BRASIL, 1991)

Ainda que a lei anterior à EC n. 20/98 foi declarada inconstitucional, suspendendo os artigos que acima comentamos, com a autorização constitucional posterior a 1998, a lei ordinária veio estabelecer tal regra. Corrobora essa afirmação o extinto Ministério da Previdência Social, atualmente Secretaria, por meio da portaria 133/2006⁷⁷, em que faz a afirmação em seu artigo 3º de que as contribuições dos titulares de mandatos eletivos somente são feitas ao regime geral, quando aquele não possuir vínculo com regime próprio:

Art. 3º São devidas as contribuições decorrentes de valores pagos, devidos ou creditados ao exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a Regime Próprio de Previdência Social, de acordo com a alínea “j” do inciso I do art. 12 da Lei nº 8.212, de 1991, acrescentada pela Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, publicada em 21 de junho de 2004, com eficácia a partir de 19 de setembro de 2004. (BRASIL, 2006)

Portanto, os ocupantes de cargos eletivos municipal, estadual, distrital ou federal, e seus agentes políticos, que já possuíam vínculo com o regime próprio de previdência social, ou seja, aqueles que possuem cargo efetivo num dos entes federativos, estes permanecerão vinculados ao seu regime de origem conforme as regras estabelecidas nas leis federais citadas acima, quando eleitos ou nomeados para ocuparem tais cargos. Somente os cargos eletivos e os agentes políticos, em que seus ocupantes não estão vinculados a um regime próprio, serão contribuintes obrigatórios do RGPS/INSS. Portanto, afastando das funções de seu cargo efetivo para assumir um político, as contribuições devem ser ininterruptas para garanti-lhe a qualidade de segurado do RPPS, inclusive em relação a contagem do tempo para fins de aposentadoria. Nesta mesma

⁷⁷ Esta portaria foi retirada do site oficial do governo federal, mas disponíveis em sites privados. <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=196164>. Acesso em 1º jun. 2021.

lógica, ocorre quando um trabalhador público efetivo for nomeado para exercer cargo em comissão, entretanto, não perdeu seu vínculo efetivo com o município, ou seja, não foi exonerado do cargo em que tomou posse, sua vinculação permanecerá no regime próprio de origem e esse é também o entendimento dos tribunais⁷⁸. Dessa forma, a regra contributiva de um trabalhador público é que sempre irá permanecer em seu regime de origem, sem exceções, até mesmo quando cumprir mandato eletivo.

2.3 – A estrutura jurídica dos regimes previdenciários dos trabalhadores públicos

Os Regimes Próprios de Previdência Social da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, são fundos públicos de capitalização coletiva criados dentro da estrutura administrativa destes entes federativos, sendo que do total, 66% têm natureza jurídica autárquica, segundo relatório⁷⁹ de resultados da Secretaria da Previdência, o que garante relativa autonomia de gestão, já que não estão sob o comando direto do chefe do poder executivo, que num município é o prefeito, no Estado e Distrito Federal, o governador. A descentralização da gestão de um fundo de previdência garante, em tese, autonomia em relação aos interesses políticos, mas fazemos reservas quanto a essa afirmação, já que o fato de ser uma autarquia, não garante que a mesma seja gerenciada pelos próprios segurados destes fundos, ainda que em alguns municípios, o gestor é escolhido por eleição direta entre os trabalhadores públicos do ente. Entretanto, é comum que tais cargos de gestão são preenchidos por servidores comissionados, de livre nomeação e exoneração, por esses chefes de poderes. Raras exceções o gestor de um RPPS é eleito entre os segurados do fundo. Essa forma de gestão dos fundos de previdência passa pela autonomia legislativa de um Estado ou município, ou seja, cabe ao poder

⁷⁸ TRF-1 - APELAÇÃO CIVEL AC 27292 MG 0027292-07.2001.4.01.3800 (TRF-1) Data de publicação: 09/11/2012 Ementa: tributário e previdenciário. incidência de contribuições previdenciárias. servidores estáveis - art. 19 daadct. servidores efetivos ocupantes de cargo em comissão. servidores inativos. agentes políticos. 1. Os servidores ocupantes de cargos não efetivos, estáveis por força do ADCT, devem estar vinculados ao regime geral de previdência, motivo pelo qual são devidos os créditos tributários constituídos pelo INSS após a EC 20 /98, decorrente do não recolhimento de contribuições previdenciárias sobre os valores pagos a estes servidores; 2. Aos servidores ocupantes, exclusivamente, de cargo em comissão, deve-se aplicar o regime de previdência social, nos termos do art. 40, § 13, da Constituição Federal. Quanto ao servidor público efetivo, deve-se aplicar o Regime Próprio de Previdência Social, mesmo que este exerça, simultaneamente, cargo em comissão; 3. Nos termos de precedentes do STF, a cobrança de contribuição previdenciária sobre os proventos de inativos, somente é devida a partir do advento da EC nº 41 /03; 4. Os ocupantes de cargos eletivos qualificam-se como agentes políticos e não se enquadram no conceito de trabalhador previsto no art. 195, II, da CF. 5. A alteração do art. 195 da CF/88 (EC 20 /98) possibilitou a incidência da contribuição previdenciária sobre os subsídios dos ocupantes de cargos eletivos municipais, estaduais e federais mediante lei ordinária, o que foi instituído desde a vigência da Lei 10.887 /2004. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/portaltf1/jurisprudencia/boletim-informativo-de-jurisprudencia/boletim-informativo-de-jurisprudencia.htm>. Acesso em 1º jun. 2021.

⁷⁹ Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/indicador-de-situacao-previdenciaria/>. Acesso em 29 abr. 2020.

executivo local fazer essa escolha, pois é de iniciativa privativa do prefeito ou governador, a propositura de legislação que cria ou altera os regimes previdenciários por se vincular diretamente ao orçamento do ente federativo. Assim, para enviar projeto de lei para o legislativo local, definindo se a gestão será ou não independente, é uma escolha política do chefe do executivo que estiver no poder naquele dado momento. Contudo, não é algo que se torna cláusula imutável, já que tais parâmetros são definidos por leis, geralmente ordinárias, as quais são de fácil alteração e até revogação, e com isso, a cada gestão municipal, distrital ou estadual, o novo prefeito ou governador pode alterar isso.

Portanto, a natureza jurídica dos fundos de previdências existentes nos Estados, Distrito Federal e municípios é em sua maioria autarquias, entretanto, existem também a formação destes regimes previdenciários sob gestão de um fundo contábil ou fundação. Por meio das informações prestadas pelos entes federativos, a Secretaria da Previdência afirma que 23% da gestão dos RPPS é feita por um fundo contábil, criado com base na lei federal n. 4.320/1964⁸⁰, que “dispõem sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos”, isso, incluindo, os Estados, Distrito Federal e municípios. Em seu artigo 71, chamado de “fundo especial”, em que “o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”, e ficam vinculados a administração direta, com ordenação de despesas a cargo do chefe do executivo. Isso significa que 1/4 dos fundos de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos dos Estados, Distrito Federal e municípios fica sob o gerenciamento do chefe do executivo, o qual tem o poder de tomar decisões imediatas a respeito de tais fundos públicos. De um total de 458 fundos contábeis existentes no país, a maior parte deles estão nos Estados do sul do país, os quais comportam mais da metade, ou seja, 251 fundos. Já a região sudeste, que concentra a maior parte das autarquias, possui em contrapartida o menor número de fundos especiais, com um total de 458 autarquias e apenas 45 fundos contábeis.

A outra estrutura jurídica criada para gerenciar esses fundos coletivos são as fundações de direito público. Com fundamento no Decreto-Lei n. 200/1967⁸¹, ainda da ditadura militar, a fundação é nos termos dessa legislação:

Art. 5º [...] IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos

⁸⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em 29 abr. 2020.

⁸¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 29 abr. 2020.

respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (BRASIL, 1967)

Criada por lei⁸² de iniciativa exclusiva do executivo local, as fundações são em menor número, representando apenas 6% do total dos regimes próprios existentes no país. Esse tipo de gestão dos fundos se aproxima das autarquias pela relativa autônoma administrativa em relação ao poder executivo do ente federativo. Com patrimônio e gestão próprios, as fundações se aproximam das características gerenciais das autarquias, contudo, sua relativa autonomia depende da forma que a lei que a cria estipula sua gestão que pode ser, também, por servidor comissionado de livre nomeação e exoneração pelo chefe do executivo. Contudo, as que possuem gestão mais democrática, executada por meio de escolha direta entre os segurados do fundo previdenciários, tais medidas são estipuladas em leis que podem ser alteradas como no caso das autarquias. A Secretaria da Previdência informa em seus relatórios que 5% da gestão dos fundos de previdência é feita por entidades jurídicas sem identificação, apresentando no relatório apenas “outros”, sem especificar que tipo de natureza jurídica esses fundos possuem. Como não é legalmente possível a Constituição de um fundo previdenciário sem uma modalidade, ou seja, uma natureza jurídica específica, possivelmente o governo federal não informa sobre esses 5%, pelo fato de não possuir tal informação, seja porque o próprio ente federativo não informou, ou por falhas nos preenchimentos dos demonstrativos obrigatórios, também por parte dos entes.

2.4 – Gestão democrática dos fundos de previdência dos trabalhadores públicos

Em que pese as gestões das autarquias, fundos contábeis e fundações serem ou não compostas por trabalhadores eleitos entre seus pares, ou por nomeação do chefe do executivo local, a existência de conselhos de representatividade com a participação dos trabalhadores para que haja um caráter democrático é uma imposição da própria Constituição Federal. Em seu artigo 10, a lei maior assegura a “participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”. Assim como o artigo 10 antes mencionado, o inciso VII do art. 194, que trata da “Ordem Social”, em especial a seguridade, o capítulo “Dos Estados Federados”,

⁸² Constituição Federal: art. 37 [...] XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 29 abr. 2020.

também garante o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”. Portanto, está elevado ao ordenamento constitucional o direito da participação democrática e efetiva do trabalhador nas deliberações dos regimes próprios de previdência ao qual é vinculado.

Na estrutura infraconstitucional, em especial na primeira lei que regulamentou os regimes de capitalização dos trabalhadores públicos depois da contrarreforma ocorrida com a Emenda Constitucional n. 20/1998. Assim, trazia em seu texto, especialmente no artigo 6º, inciso I em que era obrigatório a observância de alguns preceitos, dentre eles, o “estabelecimento de estrutura técnico-administrativa, com conselhos de administração e fiscal e autonomia financeira”. Contudo, a Medida Provisória – MP n. 2.043-20, de 2000, posteriormente revogada também por Medida Provisória – MP⁸³, qual seja, de n. 2.187-13, de 2001, revogaram esse texto que tratava dos conselhos. Essa legislação apenas manteve em seu texto, em especial o artigo 1º, VI, o direito ao pleno acesso às informações sobre a gestão de seu regime previdenciário, por meio de colegiado ou instância de decisão. Entretanto, veio aparecer novamente em lei específica sobre esses fundos de capitalização coletiva, com a regulamentação da contrarreforma da Emenda Constitucional n. 41/2003, por meio da lei federal n. 10.877⁸⁴, em especial o artigo 9º, em que exige que a unidade gestora do regime próprio possua colegiado com “participação paritária de representantes e de servidores dos Poderes da União, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração”. O texto refere-se a União, porém, serve de referência para os outros entes federativos já que na falta de uma legislação específica, utiliza-se a legislação federal de forma subsidiária.

A participação paritária e democrática dos trabalhadores nos regimes de capitalização coletiva se dá por meio de conselhos. Esses órgãos criados em âmbito local, sejam nos municípios, Estados, Distrito Federal e na União, têm função de fiscalização e deliberação superior, ou seja, funcionam como uma segunda instância de decisão dentro das autarquias, fundos contábeis ou fundações. A Orientação Normativa – ON SPS⁸⁵ n. 02, de 05 de setembro

⁸³ Com a promulgação da Emenda Constitucional n. 32/2001, de 11 de setembro de 2001 o art. 2º permite que a vigência das Medidas Provisórias publicadas até a publicação dessa emenda, vigorem até que outra revogue explicitamente, ou até deliberação definitiva pelo Congresso Nacional para conversão em lei. Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm. Acesso em 30 abr. 2020.

⁸⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm. Acesso em 30 abr. 2020.

⁸⁵ Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/06/ORIENTANORMATIVASPSn02de05set2002-2.pdf>. Acesso em 30 abr. 2020.

de 2002, que veio a ser revogada pela Orientação Normativa – ON SPS/MPS⁸⁶ n. 03, de 12 de agosto de 2004, garantia no artigo 28, a participação do trabalhador no órgão colegiado, inclusive daquele que já estivesse aposentado e do pensionista que fosse vinculado ao regime em questão. Essa garantia se manteve na orientação normativa que se sucedeu, acrescentando em seu artigo 14, inciso I, que a participação seria paritária entre representantes dos entes federativos e dos segurados dos respectivos poderes, os quais teriam a função de acompanhar e fiscalizar os fundos. Por sua vez, essa orientação normativa do extinto Ministério da Previdência foi substituída pela orientação normativa⁸⁷ n. 01, de 23 de janeiro de 2007, que por sua vez foi revogada pela orientação normativa⁸⁸ n. 02, de 31 de março de 2009, em vigor até o momento. Essa é a principal normatização em âmbito infralegal em vigor e que dá a direção aos regimes de previdência dos trabalhadores públicos. O artigo 15 dessa orientação, afirma que tais regimes contarão com “colegiado ou instância de decisão, no qual será garantida a representação dos segurados, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração”. Veja que o texto sai da exigência de uma paridade entre trabalhadores públicos, seus aposentados e pensionistas com o ente federativo, e passa a garantir, apenas, a “representação dos segurados”.

Segundo a Secretaria da Previdência, em seu relatório com dados levantados até 2018, apenas 35,2% dos fundos têm em sua composição a maioria, representantes dos trabalhadores, sendo que 16,8% possuem baixa representatividade dos trabalhadores, que num universo de 2.138 fundos de previdência, significa que quase 360 fundos de previdência são geridos sem a efetiva participação e fiscalização dos trabalhadores públicos. Ainda sobre a participação dos trabalhadores nestes órgãos deliberativos, a Secretaria da Previdência afirma que outros 35,2% possuem formação paritária e 12,9% o governo federal não tem informação alguma sobre essa gestão democrática. Se somadas aos 16,8% que possuem baixa representatividade, é um universo de mais de 630 fundos de capitalização coletiva geridos sem a transparência devida aos trabalhadores de seus entes. É importante afirmar que a legitimidade destes colegiados é dado por meio das legislações locais, onde é definida a composição, forma de investidura, periodicidade das reuniões deliberativas e, inclusive sua atuação. Sobre estes trabalhadores

⁸⁶ Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/06/ORIENTANORMATIVASPSn03de12ago2004-RevogadapelaON012007.pdf>. Acesso em 30 abr. 2020.

⁸⁷ Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/06/ORIENTANORMATIVASPSn01de23jan2007RevogadapelaON022009.pdf>. Acesso 30 abr. 2020.

⁸⁸ Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/06/ORIENTACAONORMATIVASPSn02de31mar2009atualizadaate11jul2014-1-1.pdf>. Acesso em 30 abr. 2020.

recai a responsabilidade fiscal dos fundos, respondendo solidariamente com o gestor da autarquia, fundo contábil ou fundação.

Os regimes próprios dos trabalhadores públicos ainda contam com outro tipo de colegiado, que são chamados de comitês de investimentos, os quais tem sua composição feita pelo ente federativo. Com finalidade inicialmente de “auxiliar”, passando a “participar”, dos processos decisórios em relação a execução da política de investimento destes fundos de capitalização coletiva. A normatização do Ministério da Previdência que criou esses comitês foi a portaria⁸⁹ n. 529, de 24 de agosto de 2011. Até então, não havia exigência da participação efetiva de um comitê para fins decisórios em relação a alocação dos recursos dos regimes próprios, pois era uma decisão exclusiva do gestor da autarquia, fundo contábil ou fundação pública. Era apenas uma pessoa responsável por decidir onde investir, muitas vezes, milhões de reais pertencentes ao fundo público. Os colegiados já existentes, como já mencionando, tinham e ainda têm, o poder de fiscalizar e servir como órgão deliberativo superior, mas não interferiam na gestão dos recursos com poder decisório. Foi com essa portaria que se criou um comitê que na redação original era para “auxiliar” o gestor em relação aos investimentos no mercado financeiro dos recursos destes fundos de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos. Essa portaria original sofreu modificações no ano seguinte, com a publicação da portaria MPS⁹⁰ n. 170, de 25 de abril de 2012, mas manteve a o comitê como “órgão auxiliar”.

Foi a portaria⁹¹ MPS n. 440, de 09 de outubro de 2013 que alterou o texto afirmando que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar à SPS que seus RPPS mantêm Comitê de Investimentos, participante do processo decisório quanto à formulação e execução da política de investimentos”, passando de mero auxílio para uma obrigação de participação no processo decisório. Ainda que pareça uma conquista dos trabalhadores em relação a possibilidade de participar efetivamente quanto às decisões sobre a alocação dos recursos dos fundos de previdência, esse comitê é formado por ato de nomeação pelo ente federativo, ou seja, pelo chefe do executivo, seja por lei ou decreto. Na redação inicial da portaria n. 529/2011, já com as alterações das portarias posteriores, a exigência do artigo 3º-A, § 1º, era que a composição do comitê deveria respeitar a exigência de que “seus membros mantenham vínculo com o RPPS, na forma definida no § 4º do art. 2º”, sendo que a redação desse artigo 2º é no sentido de que pode ser um “servidor titular de cargo efetivo ou de livre

⁸⁹ Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/01/PORTARIA-MPS-nº-519-de-24ago2011-atualizada-até-02jan2018.pdf>. Acesso em 1º mai. 2020.

⁹⁰ Não disponível no site da Secretaria da Previdência.

⁹¹ Idem.

nomeação e exoneração”. Portanto, o chefe do executivo pode compor esse comitê com pessoal nomeado, sendo que esses trabalhadores não são segurados do respectivo regime previdenciário, uma vez que servidor público contratado em cargo de livre nomeação e exoneração são contribuintes obrigatórios do regime geral de previdência social.

Nesta lógica, permite que o gestor do ente federativo – prefeitos e governadores – escolha dentre seus servidores nomeados, as pessoas que vão compor o comitê de investimento e, com isso, tomar as decisões em relação a alocação dos recursos dos trabalhadores públicos que efetivamente fazem a formação destes fundos de capitalização coletiva. Como os servidores em cargo comissionado são exonerados a qualquer momento, dependendo de uma decisão do chefe do executivo a substituição e a definição destes comitês, o que acaba ficando a cargo de uma pessoa, justamente o gestor do ente federativo. Nesta perspectiva, acaba por criar uma comissão ou comitê apenas para legitimar uma “gestão democrática” sob a ótica da exigência legal, mas que acaba por não se tratar de uma decisão tomada pelos representantes dos interessados que são justamente os trabalhadores públicos. Nesta perspectiva Souza Filho e Gurgel explicam que:

Podemos dizer que existem, do ponto de vista da gestão, possibilidades diferentes de orientação finalística. Em termos gerais, podemos ter gestões orientadas para a manutenção da dinâmica de exploração e dominação, ou, pelos menos, mais próxima dessa concepção; ou, então, voltada para a liberdade (supressão dos mecanismos de exploração e dominação), ou, pelo menos, mais próxima dessa concepção. Portanto, a finalidade que orienta a gestão encontra-se num leque de possibilidades que varia entre orientações radicalmente destinadas à manutenção da ordem de exploração/dominação e aquelas radicalmente posicionadas em defesa de um mundo de liberdade para todos. (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 33)

Por certo, a decisão dos rumos de milhões em recursos financeiros destes fundos não está a serviço da liberdade de todos, nem a serviço desse fim. Outra exigência destes comitês é que seus membros possuam certificação que os capacitam para investir no mercado financeiro. Pelas portarias acima mencionadas, a exigência dessa certificação era para fundos de previdência que possuísse acima de 5 milhões de reais em investimentos. Contudo, a lei federal n. 13.846/2019, de 18 de junho de 2019, que foi apelidada de “lei do pente fino”, alterou a lei base dos regimes próprios, a lei federal n. 9.717/1998⁹², de 27 e novembro de 1998, obrigando a todos os membros dos comitês de investimentos possuam a certificação. A lei ainda responsabiliza estes membros por atos praticados na gestão dos recursos, jogando a

⁹² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm. Acesso em 1º mai. 2020.

responsabilidade sobre o gestor, mas também, sobre o próprio trabalhador, seja ele vinculado ao regime próprio de previdência ou não.

A “lei do pente fino” alterou o artigo 8º da lei federal n. 9.717/1998, em que passa a responsabilizar diretamente, por todas as infrações a essa lei, os gestores dos entes federativos, os dirigentes dos órgãos e entidades que gerenciam os respectivos regimes próprios de previdência social, incluindo, os membros dos conselhos fiscais e deliberativos, e também, os que compõem os comitês de investimentos. As penalidades que se refere a lei são as sanções estabelecidas na lei complementar⁹³ n. 109, de 29 de maio de 2001, a qual regulamentou e deu diretrizes gerais para a implementação do regime complementar de previdência instituído pela contrarreforma da Emenda Constitucional n. 20/1998. Essas sanções vão desde uma advertência, até multa que chega a um milhões de reais, e ainda, afirma em seu artigo 36 que esses valores deverão “a partir da publicação desta Lei Complementar, ser reajustados de forma a preservar, em caráter permanente, seus valores reais”, o que é impagável sob a ótica salarial de um trabalhador brasileiro.

Contudo, a portaria⁹⁴ n. 9.907/2020, de 14 de abril de 2020 estabelece parâmetros claros no sentido de que estes fundos de capitalização, além de financeirizados, estão a serviço do capital portador e juros ao passo que reforça a necessidade de se “profissionalizar” os dirigentes dos RPPS para atuarem no mercado financeiro. As expressões “investidor profissional”, assim como “investidor qualificado” estão no artigo 6º desta portaria, na medida em que exige a capacitação dos gestores, membros dos colegiados deliberativos e comitês de investimentos para gerirem essas carteiras financeiras com eficiência. É o governo federal ensinando e obrigando os responsáveis pelos fundos de previdência a atuarem no, e em prol do mercado financeiro na especulação dos recursos dos trabalhadores públicos brasileiros. É a necessidade do capital que seja injetado os recursos da poupança dos trabalhadores na especulação financeira globalizada e isso é imperioso para dar sustentáculo ao atual estágio do capitalismo. Para Souza Filho e Gurgel esse modelo de gerenciar recursos públicos em prol do capital tem relação com o modelo administrativo do Estado dependente que é:

[...] cunhado pelo processo de industrialização a partir dos anos 1930/1940 não se constitui como um modelo burocrático que encontra obstáculos para ser implementado. A ordem administrativa implementada é de manutenção da imbricação do patrimonialismo com a burocracia a fim de manter o pacto de dominação entre os interesses oligárquicos tradicionais, os quais exigem uma ordem administrativa

⁹³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm. Acesso em 1º mai. 2020.

⁹⁴ Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/04/PORTARIA_N.-9907_DE_14_DE_ABRIL_-DE_-2020_.pdf. Acesso em 6 mai. 2020.

patrimonialista, e os da burguesia industrial emergente, que necessita de uma administração burocrática, porém sob a ampliação dos mecanismos da burocracia, por conta da necessidade de implementação do projeto de industrialização e urbanização dependente. (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 153)

O autor faz essa explicação no contexto do Estado/capitalismo dependente numa concepção do patrimonialismo weberiano com o a burocracia em que é:

[...] derivada do processo de desenvolvimento do capitalismo dependente a partir de um pacto de dominação que requer a manutenção dos elementos tradicionais da administração. Portanto, a ideia básica aqui presente resume-se no entendimento de que o aparato do Estado dependente, enquanto administração pública, nasce, desenvolve-se e se consolida a partir de uma espinha dorsal que comina patrimonialismo e burocracia, configurando uma unidade contraditória, coerente com a particularidade do capitalismo dependente e de seu Estado. (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 152)

Assim, sob essa ótica patrimonialista, que mesmo sendo recursos públicos que servem ao capital, na rentabilização de carteiras, burocratiza-se com a figura do “gestor dos recursos”, que em nome do Estado vai administrar e buscar maiores rendimentos destes fundos. Que neste caso, tais fundos são formados com a captação de parte dos salários dos trabalhadores por meio de contribuições previdenciárias, outra parte, com recursos do próprio tesouro, seja ele municipal, estadual, distrital ou da União, também na forma de contribuição social. Portanto, o primeiro artigo da normativa impõem requisitos mínimos para “ocupar” esses cargos no gerenciamento patrimonial do Estado a serviço do capital, reforçando os que já eram exigidos pelo artigo 8º-B da lei federal n. 9.717/1998⁹⁵. Tais requisitos, deverão ser observados no momento da nomeação para tais cargos de gestão, e até mesmo, a permanência nos mesmos. Coloca a responsabilidade do treinamento, não somente na unidade gestora do RPPS, mas também no próprio ente federativo, dando prazos para o cumprimento dessas capacitações no mercado de ações. A “profissionalização” dos gestores dos recursos já começou em 2011 com a portaria⁹⁶ n. 519/2011, de 24 de agosto de 2011, que em seu artigo 2º exigia que os entes

⁹⁵ Lei n. 9.717/1998 Art. 8º-B Os dirigentes da unidade gestora do regime próprio de previdência social deverão atender aos seguintes requisitos mínimos: (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019) I - não ter sofrido condenação criminal ou incidido em alguma das demais situações de inelegibilidade previstas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, observados os critérios e prazos previstos na referida Lei Complementar; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019) II - possuir certificação e habilitação comprovadas, nos termos definidos em parâmetros gerais; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019) III - possuir comprovada experiência no exercício de atividade nas áreas financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, atuarial ou de auditoria; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019) IV - ter formação superior. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019) Parágrafo único. Os requisitos a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo aplicam-se aos membros dos conselhos deliberativo e fiscal e do comitê de investimentos da unidade gestora do regime próprio de previdência social. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

⁹⁶ Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/01/PORTARIA-MPS-nº-519-de-24ago2011-atualizada-até-02jan2018.pdf>. Acesso em 06 mai. 2020.

federativos responsáveis pela gestão dos recursos dos seus respectivos regimes próprios, deveriam qualificar os dirigentes (membros da diretoria executiva e comitê de investimento). Nesta visão administrativista destes recursos que estão a serviço do capital, Souza Filho e Gurgel lembram que:

[...] na dinâmica social baseada na estrutura de classes, onde uma determinada classe domina e explora a outra, a administração, como utilização de recursos para atingir fins determinados, se expressará tendo como determinação central a dominação. Em outras palavras, a administração numa sociedade de classes é a forma de realizar/materializar a dominação enquanto finalidade de classe dominante, em contexto de luta de classes. O que imprime à administração um caráter contraditório. (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 33)

As figuras dos investidores qualificados e profissionais são categorizações que já eram trazidas pela portaria n. 519/2011, de 24 de agosto de 2011, quando sofreu modificações pela portaria MPS n. 300/2015, de 03 de julho de 2015, ainda no governo de Dilma Rousseff. Com o acréscimo dos artigos 6º-A e 6º-B, passou a ser considerado investidor qualificado o ente federativo que, além de possuir o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, uma vez que cumpriu com todos as exigências estabelecidas pela portaria que o instituiu, e ainda, a lei federal n. 9.717/1998, possua em recursos aplicados o montante igual ou superior a R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais). Além destas exigências, é necessária a comprovação do efetivo funcionamento do comitê de investimento na unidade gestora do RPPS, e ainda, tenha feito adesão ao Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios, chamado de "Pró-Gestão RPPS". Já os chamados investidores profissionais, os requisitos são os mesmos, contudo, o montante de recursos aplicados deve ser igual ou superior a R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais).

O "Pró-Gestão RPPS" foi criado por meio da portaria MPS⁹⁷ n. 185/2015, de 14 de maio de 2015, para “modernizar a gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”. É um programa de certificação institucional de caráter facultativo e que, uma vez aderido, exige-se cumprimento de metas e ações. O programa se divide em quatro níveis (artigo 4º) a serem executados, em cada um deles, existem determinados planos de ação que estão no anexo da portaria que o instituiu. Além de mapeamento dos benefícios, criação de “código de ética”, são exigidos também, relatórios de governança corporativa, políticas de investimentos, dentre

⁹⁷ Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/01/PORTARIA-MPS-nº-185-de-14maio2015-atualizada-até-02jan2018.pdf>. Acesso em 14 mai. 2020.

outros requisitos. Para subir um nível, uma empresa privada deve ser contratada para certificar os regimes previdenciário, já que tal certificação com validade de três anos, não é feita pela Secretaria de Previdência. Em muitos casos essas empresas certificadoras são contratadas para dar treinamento de melhoria de gestão. É claramente um mecanismo de gestão pro-mercado em que se condiciona esses regimes de capitalização coletiva atuarem no mercado financeiro com melhor “performance”, transformando em verdadeiros investidores profissionais. Ainda que os Tribunais de Contas dos Estados – TCE, que são os órgãos de fiscalização direta dos regimes próprios de previdência social, não têm o poder de obrigar adesão ao programa, por força do artigo 3º da portaria, na prática exige o cumprimento do primeiro nível, sob o argumento da melhoria do controle interno e eficiência do serviço público.

Não se causaria estranheza essa forma de gestão maquiada em democrática para que se legitime o “cuidado” com os recursos públicos que se destinam ao mercado financeiro, já que “aumentar a governança do Estado significaria a introdução de métodos e técnicas de gestão privada, aquilo que ficaria conhecido como gerencialismo”, (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 180), tais “métodos” muito comum nos discursos dos *outsiders*⁹⁸ da política, que se elegem sob o argumento de gerenciar a coisa pública com uma empresa privada. Apenas para lembrar, o Estado garante direitos, a iniciativa privada vende produtos.

2.5 – Os trabalhadores públicos estabilizados, estáveis, a serviço do Estado, mas não efetivos.

Há uma categoria de trabalhadores do Estado que a Constituição Federal os considerou como estabilizados por força do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, desde que estivessem há pelo menos cinco anos no exercício do cargo, anteriormente à promulgação da Constituição em 5 de outubro de 1988. Contudo, ainda que estes trabalhadores receberam as garantias da estabilidade⁹⁹, não são considerados efetivos, nem mesmo sob o regime estatutário, o que lhes retiram alguns direitos inerentes aos que prestaram concurso público de provas e títulos. Com isso, o Supremo Tribunal Federal¹⁰⁰ já decidiu que o artigo 19 da ADCT, em que

⁹⁸ Do inglês: estranho (tradução livre). Na política os outsiders são considerados àqueles que não são políticos de carreira, pessoas que se elegem sob o discurso de serem “fora da política”.

⁹⁹ Demissão somente após processo administrativo com a garantia do devido processo legal e ampla defesa.

¹⁰⁰ Ação Direta de Inconstitucionalidade 351, rel. min. Marco Aurélio, j. 14-5-2014, P, DJE de 5-8-2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=2176>. Acesso em 21 set. 2020.

[...] encerra simples estabilidade, ficando afastada a transposição de servidores considerados cargos públicos integrados a carreiras distintas, pouco importando encontrarem-se prestando serviços em cargo e órgão diversos da administração pública. (STF, ADI 351, 2014)

Dessa forma, ainda que estejam dentro da estrutura do Estado, estes trabalhadores não são considerados servidores públicos efetivos nas características do artigo 37, II da Constituição Federal¹⁰¹, e com isso, não podem pertencer ao regime de capitalização coletiva dos mesmos, devendo contribuir para o regime geral de previdência social. Inaugura-se uma nova categoria de trabalhador do Estado, ainda que estáveis, a relação é precarizada, não tendo acesso a benefícios, tais como, os instituídos pelas regras de transição dos artigos 6º da Emenda Constitucional n. 41/03, assim como do artigo 3º da Emenda Constitucional n. 47/05, os quais garantem última remuneração e paridade com os ativos no reajuste do benefício de aposentadorias e pensões por morte.

É uma espécie de sub-trabalhador a serviço do Estado, que a seu favor está apenas a estabilidade no emprego, sem sobretudo, ocupar um cargo público, este reservado aos que se enquadram no artigo 37, II da Constituição Federal. Estes sub-trabalhadores não têm as garantias estatutárias e as que ainda restam nos benefícios previdenciários ainda em vigor para os servidores que tenham ingressado no serviço público até dezembro de 2003. Vale lembrar que a Emenda Constitucional n. 103/19 revogou, para os servidores ingressados após a promulgação da Emenda Constitucional n. 41/03, o direito ao acesso à última remuneração e paridade no reajuste da aposentadoria e pensão por morte. Decisões mais recentes do STF¹⁰² mantém esse entendimento da exclusão das aposentadorias mais benéficas para essa categoria de trabalhador.

Servidores públicos detentores da estabilidade excepcional do art. 19 do ADCT. Inclusão no regime próprio de previdência social. Impossibilidade. (...) Os servidores abrangidos pela estabilidade excepcional prevista no art. 19 do ADCT não se equiparam aos servidores efetivos, os quais foram aprovados em concurso público. Aqueles possuem somente o direito de permanecer no serviço público nos cargos em que foram admitidos, não tendo direito aos benefícios privativos dos servidores efetivos. Conforme consta do art. 40 da CF, com a redação dada pela EC 42/2003, pertencem ao regime próprio de previdência social tão somente os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações. [ARE 1.069.876 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 27-10-2017, 2ª T, DJE de 13-11-2017.] (STF, 2017)

¹⁰¹ Artigo 37 [...] II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

¹⁰² Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=2176>. Acesso em 1º out 2020.

Logo após a contrarreforma ocorrida com a Emenda Constitucional n. 20/98, o então Ministério da Previdência lançou a nota técnica¹⁰³ n. 27/2000, de 24 de maio de 2000, a qual orientava os entes federativos, afirmando que as “alterações introduzidas pela Emenda Constitucional no 20, de 15 de dezembro de 1998”, naquele contexto histórico, traziam dúvidas sobre a abrangência dos regimes próprios de previdência social, afirmando ainda, que “no caput do art. 40 da Constituição, os regimes de previdência citados passaram a abranger, exclusivamente, os servidores titulares de cargo efetivo, excluindo os demais”. A nota ainda conclui que “o servidor estável não é efetivo e por isso não pode estar vinculado ao regime próprio de previdência social, da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, estando vinculado ao RGPS”, finalizando que:

[...] a partir de 30 de outubro de 1998 data da publicação da Medida Provisória no 1.723/98, os servidores estáveis e não efetivos, os servidores não estáveis e não efetivos, os servidores titulares, exclusivamente, de cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração e os temporários não podem ser ou continuar vinculados a regime próprio de previdência social, pois são segurados obrigatórios do RGPS. (NT MPAS n. 27/2000)

A referida MP citada na nota técnica teria se convertido na lei federal n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, ainda em vigor, sendo a legislação que dispõe sobre as regras gerais de organização e funcionamento destes regimes de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos. Esse entendimento do Ministério da Previdência, naquela época, foi um marco que delimitou ainda mais os regimes próprios, definindo sua abrangência quanto aos participantes, o que transformou em carteiras efetivamente fechadas, já que todos os trabalhadores transitórios, ou seja, aqueles que possuíam vínculo precário com o Estado estariam vinculados ao regime geral. Ainda que não seja uma medida oficial, pois não está em nenhuma lei, portaria ou discurso, mas migrar uma massa considerável, em números, de trabalhadores públicos para o regime geral de previdência social (INSS), a qual possui estabilidade no emprego e com isso gerando estabilidade, também, contributiva, gera arrecadação certa e com previsibilidade atuarial, desonerando o próprio INSS, já que garante arrecadação. Portanto, na mesma lógica de se proibir temporariamente a criação de novos RPPS, como aconteceu com a EC n. 103/19, numa lógica clara de se garantir arrecadação certa e garantida aos RGPS/INSS dos mais de dois

¹⁰³ Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/07/NOTA-TECNICA-27-2000.pdf>. Acesso em 21 set. 2020.

mil municípios que ainda não haviam criado seu próprio regime, manter os estabilizados no INSS garante a contribuição em tempos de desemprego.

Contudo, essa relação precária com o Estado também se estende a outros trabalhadores que também atuam em atividades concedidas e autorizadas pelo Estado, nos serviços auxiliares do poder público, como são os casos dos cartórios de ofícios. Neste sentido o STF¹⁰⁴ entende que “os auxiliares de cartório, os escreventes juramentados e os oficiais substitutos não fazem jus à concessão da estabilidade prevista no art. 19 do ADCT”. A atividade cartorária até a Constituição Federal de 1988 era uma espécie de resquício histórico da monarquia, já que a atividade era vitalícia e hereditária, contudo, o artigo 236¹⁰⁵ estabeleceu que “os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público”. Praticamente um título da nobreza a serviço do Estado, título esse de alta rentabilidade. Contudo, com a edição da lei federal¹⁰⁶ 8.935/94, de 18 e novembro de 1994, a outorga de delegação de serviços notariais e de registros públicos, passou a ser atividade preenchida por meio de concurso público. Entretanto, ainda que a atividade seja pública, a contratação dos trabalhadores a serviço destes cartórios tem natureza privada, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, e com isso, contribuição para o RGPS. Dessa maneira, a suprema corte brasileira também entendeu que se trata de trabalhadores que, além de não possuírem estabilidade, também não contribuem para os regimes próprios dos trabalhadores públicos, ainda que a serviço Estado.

Entendimento semelhante é para os trabalhadores das empresas estatais e fundações públicas, pois, segundo tal entendimento, a estabilidade especial do artigo 19 do ADCT, segundo o STF¹⁰⁷, “alcança somente os servidores das pessoas jurídicas de direito público, não se estendendo, portanto, aos empregados das fundações públicas de direito privado”, assim como, “tem abrangência limitada aos servidores civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entre eles não se compreendendo os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista¹⁰⁸”. A Caixa Econômica Federal – CEF, constituída como empresa pública em 1969, pelo Decreto-Lei n. 759, de 12 de agosto de 1969, ainda que criada

¹⁰⁴ Recurso Extraordinário n. 896.737-AgR, Relator Ministro Alexandre de Moraes, j. 17-8-2018, 1ª T, DJE de 30-8-2018. Recurso Extraordinário n. 388.589, Relatora Ministra Ellen Gracie, j. 15-6-2004, 2ª T, DJ de 6-8-2004. Disponíveis em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=2176>. Acesso em 1º out 2020.

¹⁰⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 out 2020.

¹⁰⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm. Acesso em 02 out. 2020.

¹⁰⁷ Recurso Extraordinário n. 716.378, Relator Ministro Dias Toffoli, j. 7-8-2019, P, DJE de 30-6-2020, Tema 545. Disponíveis em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=2176>. Acesso em 02 out 2020.

¹⁰⁸ Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 112, Relator Ministro Néri da Silveira, j. 24-8-1994, P, DJ de 9-2-1996. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.808, Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 18-9-2014, P, DJE de 10-11-2014. Disponíveis: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=2176>. Acesso em 02 out 2020.

no Império em 12 de janeiro de 1861, por Dom Pedro II, por meio do Decreto¹⁰⁹ n. 2.723/1861, como Caixa Econômica da Corte, é uma empresa pública de capital fechado, ou seja, não possui ações na bolsa de valores. Seus trabalhadores não são servidores públicos nos termos do artigo 37, II da Constituição Federal, ainda que precisam prestar concurso público para ingresso na empresa. Banco do Brasil, este constituído na forma de uma empresa de economia mista, ou seja, patrimônio público e privado, sendo a União sua maior acionista, também segue essa lógica, pois seus trabalhadores estão vinculados ao regime geral de previdência social.

É uma lógica economicista do ponto de vista do equilíbrio financeiro e atuarial do regime geral de previdência social, pois trata-se de trabalhadores que, em sua maioria, tem um ponto de convergência, a estabilidade no emprego. Isso garante arrecadação em tempos de crises econômicas e aumento do desemprego e do trabalho informal, os quais não geram receitas diretas para o sistema previdenciário

¹⁰⁹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2723-12-janeiro-1861-556013-publicacaooriginal-75580-pe.html>. Acesso em 02 out 2020.

CAPÍTULO 3 – O CAPITAL PORTADOR DE JUROS, FUNDO PÚBLICO E FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITALISMO

Como beber dessa bebida amarga
 Tragar a dor, engolir a labuta
 Mesmo calada a boca, resta o peito
 Silêncio na cidade não se escuta¹¹⁰

O capital entra em metástase na medida que ultrapassa os limites da economia real e se torna um sistema financeirizado que vai além do capital produtivo e transforma dinheiro em dinheiro. O ritmo de crescimento financeiro ultrapassa o PIB mundial numa dinâmica nunca vista, em que transformou “o capital produtivo em patrimônio financeiro: a economia real sugada pela financeirização planetária” (DOWBOR, 2018, p. 33). A financeirização do capital agrava a desigualdade, pois sua estrutura depende da transferência do capital produtivo para o financeirizado, o que impede a produção de bens socialmente compartilhados, como investimentos na própria economia real (transporte, planejamento urbano, infraestrutura no campo e na cidade). Aos rentistas do capital financeirizado pouco importa o que se produz ou que se vende, lhes interessam o dinheiro produzindo dinheiro, mesmo que ultrapasse até mesmo o que de fato se produz no mundo (PIB mundial).

A financeirização ultrapassa fronteiras, mundializou-se e a falta de normas comuns a todos os países da a liberdade de agirem de forma desmedida e até, contrariando leis de muitos países, o que resulta nas instalações de suas corporações e *trading company*¹¹¹ em paraísos fiscais, pois a “estratégia é global para ela, mas é integradora ou excludente para os demais atores, quer sejam países, outras empresas ou trabalhadores” (CHESNAIS, 1996, p. 37). É o empobrecimento generalizado em detrimento a apropriação de um seletos grupo de empresas. Assim, “o ponto fundamental é que não é a falta de recursos financeiros que gera as dificuldades atuais, mas a sua apropriação por corporações financeiras que os usam para especular em vez de investir” (DOWBOR, 2018, p. 32). É o capitalismo em sua fase financeirizada, quem sabe, mais cruel fase, que produz mais-valia da mais-valia sem com isso reverter-se, ao menos em parte, em investimento produtivo e no desenvolvimento, seja ele tecnológico ou estrutural para que atinja as pessoas, seja na mobilidade, progresso e avanço da medicina e na diminuição dos impactos ambientais, por exemplo.

¹¹⁰ HOLANDA, Chico Buarque de. GIL, Gilberto. *Cálice*. Produção: Sérgio Carvalho. Países Baixos: Polygram/Philips, ano lançamento 1978. LP (33 min).

¹¹¹ São empresas que atuam intermediando outras empresas e fábricas em operações de importações e exportações.

[...] a mais importante das transformações por que vem passando a economia do imperialismo, nesta sua terceira fase ainda em desenvolvimento, consiste no processo que alguns analistas designam como financeirização do capital – tomando-a como a face contemporânea do capitalismo e dando como seu ponto de partida o ano de 1973 [...] propiciado pelos recursos informacionais, que garantem comunicações instantâneas entre agentes econômicos situados nos mais distantes rincões do planeta, esse processo tem suportes nas gigantescas concentração do sistema bancário e financeiro. Esta, ao longo dos últimos trinta anos, acompanhou a concentração geral operada na economia capitalista; contudo, teve efeitos específicos, dada a amplitude que as atividades especulativas adquiriram neste mesmo lapso de tempo: menos de 300 bancos (e corretoras de ações e títulos) globais controlam, em finais do século XX, as finanças internacionais. (NETTO; BRAZ, 2009, p. 230)

Contudo, a financeirização vai além do domínio do capital privado, pois muito além dos monopólios, oligopólios e especulações financeiras sobre o capital produtivo privado, lança mão sobre os fundos públicos e sobre os Estado. Dessa forma, gerando o endividamento público na aquisição de títulos dos governos que muitas vezes se sentem pressionados pelas crises cíclicas criadas pelo sistema, ou até mesmo são reféns pelo financiamento de campanhas eleitorais, são prisioneiros da dívida como lembra Harvey (2004). Assim, é comum os países ficarem sob o comando dos “não eleitos”, e “os Estados, devido ao endividamento público com gigantes privados, viraram reféns e tronaram-se incapazes de regular este sistema financeiro em favor dos interesses da sociedade” (DOWBOR, 2018, p. 78). Contudo, isso não transforma os Estados nacionais em meros fantoches manipulados pelos rentistas do grande capital, pois os Estados, ao contrário, também são protagonistas nas articulações e manutenção destes sistemas que impulsiona cada vez mais a sua financeirização. Lembra Bin, que no caso brasileiro:

Até os anos 1930, era a economia agrícola e exportadora a atividade econômica mais importante e que ao mesmo tempo se situava mais próxima do poder estatal. De lá até os anos 1980, durante a busca da substituição das importações e da industrialização, foram as elites industriais que ocuparam posição de influência nas planificações estatais. A partir de então, após um hiato que alguns comentadores chamam de crise de hegemonia, os anos 1990 marcaram o início de uma tendência rumo a expansão financeira da economia. A virada neoliberal e os seus imperativos monetaristas e fiscais colocaram a finança e a sua lógica em posição privilegiada de influência sobre decisões governamentais. [...] Tal fração hegemônica, devido à dependência estatal para financiamento de seus déficits, tem a possibilidade de exercer influência sobre os governos a partir de uma lógica que coloca os órgãos responsáveis pelas políticas fiscais e monetárias como centrais no aparato estatal. (BIN, 2010, p. 77),

O que explica com facilidade a importância da pasta econômica e fazendária nas reformas ocorridas no Brasil desde a saída do partido dos trabalhadores do poder, o que não retira essa mesma característica dos governos do PT. Contudo, no governo Bolsonaro o superministério da Economia tornou-se estratégico e o principal articulador da reforma da previdência. Assim, vale lembrar o que afirma Dowbor (2018, p. 81), que “os gigantes

financeiros mundiais estão se dotando de instrumentos de controle político [...] seus recursos são, no conjunto, superiores aos administrados pelo sistema público”, o que lhes garante o domínio econômico e político. Assim, Bin (2010, p. 82) ainda destaca que o “acesso dos capitalistas ao Estado não se opera de modo imediato, demandando mediações por parte de uma categoria que, mesmo sem deter o capital, age de acordo com o interesse deste”.

O capital financeirizado é improdutivo, se organiza em oligopólios e beneficia o seletivo grupo do topo da pirâmide, “trata-se da camada de capitalistas rentistas, que não se responsabilizam por investimentos produtivos” (NETTO; BRAZ, 2009, p. 231). Como lembra os mesmos autores, “trata-se de uma sucção parasitária” (2009, p. 232). Esse capital financeirizado não está sob jugo de nenhuma lei impositiva que possa frear o lucro, se faz sem produção de absolutamente nada. São parasitas econômicos que se legitimam na medida que há toda uma “explicação” com frases de impacto quando há crise, pois os “mercados estão nervosos”. Que mercado é esse, senão esse oligopólio econômico insatisfeito com sua taxa de lucratividade? Pois esse mesmo oligopólio se refere a si mesmo “como ‘os mercados’, ao mesmo tempo em que justamente não precisam se submeter a nenhum mercado [...] mas quando se diz que ‘os mercados estão nervosos’, significa e em geral que meia dúzia de especuladores estão insatisfeitos” (DOWBOR, 2018, p. 113). Ainda sobre os parasitas econômicos, os *traders*, que são intermediários que ganham com o mercado futuro, lucram sem produzir nada, se beneficiam com essas flutuações dos preços de *commodities* intencionalmente provocadas, pois “o sistema de formação de preços, em um conjunto de áreas estratégicas, passa a obedecer a manipulação especulativa induzida, em detrimento de mecanismos tradicionais de oferta e procura” (DOWBOR, 2018, p. 111).

Em que pese a financeirização, Marx não traz em sua obra esse termo, mas Lapyda (2019, p. 18-19), extrai do *O Capital* o que podemos entender por financeirização do capitalismo, ou seja, o dinheiro se tornando dinheiro e descolando-se da produção do próprio capital, o que transforma o próprio dinheiro em mercadoria sem que haja produção real que o lastreie. Dinheiro produzindo dinheiro, que:

N^o Capital, ele é definido como uma mercadoria contendo três determinações: a de medida do valor (funcionando como padrão de preços das mercadorias), a de meio de circulação (mediador efetivo das trocas) e a de meio de pagamento. Nesta última, o dinheiro se autonomiza da própria circulação e pode então ser entesourado, bem como se tornar um intermediário ‘ideal’ das rocas, o que possibilita o surgimento do próprio sistema de crédito [...] Os desdobramentos das três determinações do dinheiro permitem, assim, a transformação do próprio capital em mercadoria: o capital de empréstimo ou, nos termos de Marx, o ‘capital portador de juros’. Trata-se do capital monetário. [...] A fórmula de sua circulação é D-[D-M-D’]-D’, o ‘miolo’ representando o emprego produtivo do capital e as pontas mostrando as operações de

cessão e devolução do capital. [...] O dinheiro parece adquirir a propriedade intrínseca e natural de gerar mais dinheiro. (LAPYDA, 2019, p. 18-19)

O autor ao fazer referência a Chesnais, ao tratar desses “títulos financeiros”, ou seja, dinheiro produzindo dinheiro, lembra que esse dinheiro financeirizado “não é capital do ponto de vista social, uma vez que não há riquezas suficientes para materializá-lo integralmente” (LAPYDA, 2019, p. 20). Destaca-se, porém, que optamos pelo termo “financeirização”, ainda que não seja uma escolha de muitos autores de tradição marxiana, termo esse nem mesmo presente na obra de Marx, já que “autores marxistas não só utilizaram os conceitos de Marx, como muitas vezes criaram novos – como o de financeirização – para lidar com os (sic) as questões que tinham diante de si” (LAPYDA, 2019, p. 20). Pois, assim, conseguimos, ao nosso ver, demonstrar a dimensão que o capital tem sobre o fundo público criado pela poupança do trabalhador, em especial, aquele constituído para o pagamento de aposentadorias e pensões, para tornar fictícia uma riqueza que, após extraída do trabalhador, vai parar as mãos dos rentistas, na forma de juros, por meio do mercado financeiro. Lapyda (2019, p. 21), lembra, sobretudo, que “‘capital portador de juros’ e ‘capital fictício’ são os conceitos de Marx”. Para Chesnais:

O capital portador de juros (também designado ‘capital financeiro’ ou simplesmente ‘finanças’) não foi levado ao lugar que hoje ocupa por um movimento próprio. Antes que ele desempenhasse um papel econômico e social de primeiro plano, foi necessário que os Estados mais poderosos decidissem liberar o movimento dos capitais e desregularizar e desbloquear seus sistemas financeiros. (CHESNAIS, 2005, p.35)

Destaca-se, porém, que a financeirização do capitalismo não surge do nada assim como a ideia de que o capitalismo sempre existiu. Essa forma, Salvador (2017, p. 67) vai além e explica que “o capital fictício nasce como consequência da existência generalizada do capital a juros, como resultado de uma ilusão social”, e isso nos remete ao entendimento do capital portador de juros, um dos focos principais desta tese, pois ele se apropria da poupança do trabalhador, lançando mão sobre o fundo público e dos recursos da previdência dos trabalhadores do Estado.

Os juros da dívida pública pagos ao orçamento público ou a conhecida despesa “serviço da dívida” do orçamento estatal (juros e amortizações) são alimentadores do Capital Portador de Juros por meio dos chamados “investidores institucionais” que englobam fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos, operando, portanto, no sentido de captura do fundo público para uma fração da burguesia financeira. (SALVADOR, 2017, p. 67)

O entendimento sobre o capital fictício em Marx, explica Carcanholo (2018, p. 26) é “possível dentro do que o autor chama da autonomização/substantivação das formas do capital”, e ainda para Marx, segundo o autor:

[...] faz parte da legalidade do capital total o fato de que as configurações que este utiliza para se mostrar nos distintos momentos de sua circulação ganhem uma autonomia relativa de funcionamento, de maneira que as formas que o conteúdo-capital utiliza para se manifestar na circulação de mercadorias (dinheiro e mercadorias) e no processo produtivo (capital-produtivo), de meras adjetivações do substantivo capital, se substantivam, isto é, exprimem lógica própria, que se subordina à totalidade do modo de produção capitalista, como não poderia deixar de ser, de maneira dialética. (CARCANHOLO, 2018, p. 26)

São os recursos dos trabalhadores alimentando esse capital que faz dinheiro do dinheiro, que se tornou mais uma fonte deste “custeio”, já que a financeirização do capital não se alimenta somente destes recursos, como já vimos, chegaram a somar montantes que superaram nove vezes o PIB mundial só em derivativos como lembra Dowbor (2018, p. 109) em que “na segunda metade de 2012, eram na ordem de 633 trilhões de dólares, nove vezes o PIB mundial total”. É uma riqueza sem lastro material, que se alimenta do próprio sistema em que 1% da população mundial detém 99% dos bens socialmente produzidos e sobre eles, reproduzem dinheiro do dinheiro.

Assim como o capitalismo não pode funcionar sem uma determinada massa de capital conservada enquanto capital dinheiro, também não pode funcionar sem capitais fictícios – mas, do mesmo modo que contemporaneamente aquela massa cresceu de forma espetacular, igualmente cresceu, de modo assombroso, o montante do capital fictício. Esse crescimento tem sido de caráter nitidamente especulativo, ou seja: não guarda a menor correspondência com a massa de valores reais. (NETTO; BRAZ, 2009, p. 232)

Essa investida dos capitalistas sobre títulos cujos proprietários sugam dinheiro público por meio dos juros da dívida pública, avança sobre as carteiras previdenciárias dos trabalhadores públicos, seja por meio do Estado quando emite título do tesouro nacional, seja diretamente no mercado financeiro, uma vez que estes fundos públicos destinados para o pagamento de aposentadorias e pensões estão em bancos e instituições financeiras, somando-se a esse montante de valores financeirizados e muitas vezes, fictícios.

3.1 – Os caminhos da financeirização da poupança do trabalhador público

Diante do histórico da implementação de sistemas previdenciários no Brasil, apresentado no primeiro capítulo desta tese, a estrutura de funcionamento dos regimes de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos no segundo capítulo, e por sua vez, sua financeirizado nos moldes globalizados em que tratamos neste terceiro capítulo, e se fez necessário entender o cenário contrarreformista ocorrido nas últimas décadas por meio de mudanças na Constituição Federal. Seu principal ponto de partida foi a Emenda Constitucional n. 20 em 1998. Esta emenda é o primeiro marco efetivo no sentido de alteração do desenho da Constituição de 1988, em que pese a previdência do trabalhador público, possibilitando mecanismos para a gestão por parte do governo federal na criação e manutenção de regimes próprios para trabalhadores públicos municipais, distritais e estaduais, objetivando a criação de reservas financeiras de alto poder especulativo no mercado financeiro e sem a participação do orçamento da União. Esse marco legal possibilitou a captação de tais recursos para criação de reservas com poder especulativo e financeirizado. Vale lembrar que foi essa contrarreforma orientada para o mercado, o ponto de partida das análises desta tese. Este estudo se desenvolveu, sobretudo, com o apanhado histórico destes fundos, seu desenvolvimento, contrarreformas e redirecionamento dos recursos desses trabalhadores para o capital portador de juros por meio de inúmeras portarias, regulamentação e leis que obrigam e direcionam esses fundos ao capital especulativo.

Portanto, a Emenda Constitucional n. 20/1998, que se originou da PEC 33/1996, de iniciativa da presidência da república, trouxe nas exposições de motivos¹¹² a necessidade de se “trazer o caráter contributivo da política previdenciária”, já direcionando tais objetivos de captação de recursos, aliado ao discurso do déficit das contas, da necessidade de se equiparar os benefícios urbanos e rurais, igualdade de gênero e eliminar “privilégios” do setor público. Nota-se, também, nesta exposição de motivos a distinta separação do regime geral, pertencente a Seguridade Social, e a previdência dos servidores públicos, indicando, inclusive, a necessidade de haver legislação autônoma e apartada, afirmando que “a competência legislativa sobre a previdência social privativa da União, competindo às demais esferas de governo a operacionalização do sistema de seus respectivos servidores”. Fica claro que a intensão de se manter o trabalhador do Estado fora de seguridade social, criando sistemas de capitalização

112

Disponível

em:

http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC20/Senado/EC020_sen_18071996_ini.pdf. Acesso em 26 mai. 2019.

coletiva, fundos fechados de previdência, os quais estão à disposição do mercado financeiro, já que eles têm obrigações de meta atuarial em suas carteiras que estão, por sua vez, investidas neste mercado. Tais objetivos do governo federal se ratificam 21 anos depois com a proposta de emenda n. 06/2019, convertida na emenda 103/2019, já no governo de Jair Bolsonaro, que será analisada adiante.

É de se destacar que a previdência do trabalhador público está disciplinada no artigo 40 da Constituição Federal, inserido do Título III que trata da “organização do Estado”, em especial no Capítulo VII, Seção II, que são respectivamente a parte que trata da administração pública e do servidor em especial, portanto, fora do Título VII que trata da “Ordem Social”, em que pese o Capítulo II, “Da Seguridade Social”. A disciplina do regime geral de previdência social, no ordenamento constitucional está no artigo 201, sendo o artigo 194 e 195, os artigos que tratam dos princípios e financiamento da seguridade social, justamente os artigos que pertencem ao Título da “Ordem Social”. Dessa forma, já na promulgação da Constituição, em 1988, a parte destinada para regulamentar a previdência dos servidores públicos continuou sendo tratada dentro da estrutura do Estado, desconsiderando esses benefícios na perspectiva da política de seguridade. Portanto, do ponto de vista de seu financiamento, houve uma continuação da despolitização destes benefícios, uma vez que não inclusos na seguridade, continuam meros seguros sem participação orçamentária estatal.

Neste sentido, não cabe ao Estado (Ente Federativo) o financiamento dessas aposentadorias, não pelo viés fiscal justamente pela lógica da capitalização dos recursos destes regimes, cabendo a esses Entes o pagamento de alíquotas para formação do fundo, sem necessidade de direcionar recursos diretamente do fisco, tão pouco, promover políticas de financiamento destes benefícios quando se trata de um regime com equilíbrio financeiro e atuarial. Um regime de previdência do servidor público deve ser formado pela contribuição do trabalhador e da alíquota patronal. Aqui destacamos que essa contribuição social – patronal – é uma obrigação trabalhista do Ente Federativo, ainda que os recursos advém da arrecadação tributária, em tese teria que se limitar a tal alíquota para formação destes fundos. Entretanto, entram em cena os recursos fiscais, sejam eles do município, Estados ou Distrito Federal, quando a lei os responsabiliza pela falta de recursos financeiros para o pagamento dos benefícios. Neste sentido, o parágrafo primeiro do artigo segundo da Lei 9.717/1998, afirma que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários”. Assim, tal cobertura terá seus recursos advindos diretamente do

tesouro para arcar com esses benefícios, tal como nos casos de extinção como prevê o art. 10 da Lei Federal n. 9.717/1998.

Art. 10. No caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social. (BRASIL, 1998)

Neste estudo, fazemos esta distinção entre uma obrigação tão somente patronal em pagamento de contribuição social, e política de financiamento por meio do fisco para manutenção de sistema previdenciário, pois dessa forma, não é uma política de Estado, e sim, uma obrigação contratual numa relação trabalhista. Os regimes de capitalização coletiva, em sua natureza, não possuem esse financiamento estatal pela via fiscal, entretanto, as exceções podem levar a isso, em circunstâncias específicas. A própria Lei Federal n. 9.717/1998, que dispõe sobre as regras gerais destes regimes, afirma no inciso VII do artigo 1º, que deve haver o “registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, conforme diretrizes gerais”, o que reforça a natureza de capitalização, contudo, em um único fundo. Porém, a normatização brasileira abre exceções, possibilitando, por exemplo, uma segregação de massa, em que todos os benefícios pagos pelo regime de previdência são absorvidos pelo tesouro municipal, estadual ou distrital, com a finalidade de extinguir temporariamente ou diminuir o déficit atuarial. Assim, desafoga o compromisso financeiro do RPPS em relação a estes aposentados e pensionistas segregados em massa para pagamento diretamente pelo tesouro. A Portaria n. 464/2018¹¹³ do extinto Ministério da Fazenda, depois transformado em Ministério da Economia, possibilita equacionar déficit atuarial em que, uma das possibilidades indicadas no seu artigo 53 é justamente a segregação de massa. Neste caso, ocorre a repartição simples, tal qual é no regime geral, já que esses benefícios vão para o Ente Federativo, deixando de capitalizar, ainda que de forma coletiva. Essa possibilidade está no inciso II do artigo 53 da portaria.

Art. 53. No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento. [...]
§ 2º O equacionamento do déficit atuarial poderá consistir:
I - em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;
II - em segregação da massa; e

¹¹³ Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50863383. Acesso em 03 jul. 2021.

III - complementarmente, em:

a) aporte de bens, direitos e ativos, observado o disposto no art. 62; (BRASIL, 2018)

Outro mecanismo para captar recursos fiscais é com a criação de contribuição suplementar, na forma de alíquota, como indicado no inciso I do parágrafo segundo do artigo 53, transcrito acima. Essa alíquota suplementar não é a contribuição social advinda de uma obrigação trabalhista do Ente Federativo ao empregar o trabalhador, são valores extraídos do tesouro para equacionar déficit. Neste caso, são recursos advindos da obrigação imposta no parágrafo primeiro do artigo segundo da Lei 9.717/1998, em que estes Entes Federativos “são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários”. Nesta mesma perspectiva, a própria Constituição, com redação determinada pela Emenda Constitucional n. 20/1998, abre outra possibilidade de destinação de recursos públicos para um fundo paralelo ao regime de previdência destes trabalhadores públicos. São recursos públicos de qualquer natureza, advindo dos tributos, portanto, financiamento fiscal. O aporte indicado na alínea “a” do artigo 53, é autorizado pelo art. 249¹¹⁴ da Constituição, que garante a criação de um fundo garantidor dos benefícios. Fica evidente que a contrarreforma iniciada em 1998, com a Emenda n. 20, objetivava transferir grandes volumes de recursos públicos para o mercado financeiro, ao incluir um artigo na Constituição Federal autorizando essa transferência.

Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos. (BRASIL, 1998)

A Emenda Constitucional n. 103/2019, trouxe novas possibilidades para esses fundos, sejam os de capitalização coletiva, por natureza, e até mesmo esses paralelos estipulados pelo art. 249 da CF, ao alterar o parágrafo 22 do artigo 40 da Constituição, autorizando, o que até então era proibido, a formação de consórcios públicos, por meio de adesão de regimes próprios. É uma forma de criar supercarteiras financeiras unindo vários regimes de servidores de Entes distintos. O texto do parágrafo 22 ainda reforça o monopólio na União no controle destes regimes, deixando para a lei complementar, de autoria também da União, a regulamentação

¹¹⁴ Artigo incluído na Constituição Federal pela Emenda n. 20/1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 03 jul. 2021.

destes pontos, entre eles, “condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza”, como descrito no inciso V, do parágrafo 22.

§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:

I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social;

II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos;

III - fiscalização pela União e controle externo e social;

IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial;

V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza;

VI - mecanismos de equacionamento do déficit atuarial;

VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;

VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime;

IX - condições para adesão a consórcio público;

X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias. (BRASIL, 2019)

Destaca-se que esses fundos estão a serviço do capital portador de juros, já que alocados em fundos de investimentos de bancos estatais e privados. Isso se confirma, uma vez que todos esses recursos estão investidos ou em títulos públicos da União e ou no mercado especulativo, por meio de produtos bancários. Assim, o Estado ao lançar esses papéis, que são títulos da dívida pública, os oferece com juros atrativos aos investidores, como lembra Netto e Braz (2009, p 234). Essa emissão de títulos, que muitas vezes é para cobrir o déficit público das contas do governo federal.

A oligarquia financeira é a principal detentora desses títulos e, naturalmente, utiliza todo o seu poder para, primeiro, manter elevados aqueles juros e, segundo, recebê-los pontualmente. Quando Estados periféricos e dependentes, por uma razão ou outra, encontram dificuldades para manter o fluxo de recursos para os detentores dos títulos, estes pressionam no sentido de reduzir os gastos estatais, de forma a constituir um superávit que lhes permita continuar succionando valores sob forma monetária. Não é preciso observar que esse superávit se obtém mediante a diminuição de investimentos (em infraestrutura, saúde, educação etc.), o que reduz a possibilidade de crescimento econômico. (NETTO; BRAZ, 2009, p 234/235)

Portanto, como vimos no capítulo anterior, há o interesse do capital portador de juros em criar reservas com a poupança do trabalhador, neste caso em especial o público, para impulsionar o jogo financeiro, com as especificidades do capitalismo dependente brasileiro, e

com isso, como ensina Marx (2017, p. 385), “ele obtém, além do valor de uso que já possui como dinheiro, um valor de uso adicional, a saber, aquele de funcionar como capital”.

[...] a política econômica brasileira, em seu sentido mais amplo, isto é, como estratégia estrutural de desenvolvimento, vem seguindo os marcos gerais do modo como o capitalismo está tentando sair desta crise estrutural. De uma parte, no curto prazo, promoção de intensivos ajustes fiscais para garantir que o Estado obtenha saldos primários positivos, que lhe permitam financiar a sua atuação nos mercados financeiros, comprando os títulos do capital fictício superacumulado, propiciando que esse excesso de oferta não seja precificado para baixo, desvalorizando esse capital. De outra parte, no médio e longo prazos, como o problema é maior quantidade de títulos de apropriação sobre um valor não produzido naquela magnitude, deve-se ampliar a produção de valor, o que implica elevar a taxa de exploração do trabalho. Por isso a necessidade de um novo ciclo de reformas, trabalhista e da previdência, bem assim, de novas privatizações. (CARCANHOLO, 2018, p. 53)

A vigésima emenda à Constituição estruturou definitivamente os regimes próprios, criando amarras jurídicas orientadas para a criação de fundos financeirizados, os quais são financiados exclusivamente pelas contribuições dos trabalhadores públicos e pela quota patronal. Criou-se, portanto, fundos de capitalização coletivo sem participação fiscal, não havendo outras fontes de custeio, como ocorre no financiamento dos benefícios pagos pelo INSS. Destaca-se que todos os Estados membros, Distrito Federal e capitais possuem esse regime de capitalização coletiva, entretanto, dos municípios brasileiros, pouco mais da metade criou, outra metade ainda está no regime geral de repartição simples. Neste sentido, a não obrigatoriedade, por ora, de criação destes fundos, em especial nos pequenos municípios, está ligada ao desinteresse econômico sobre essas carteiras, as quais, em termos de mercado financeiro, são de pouca monta. Contudo, é uma forma de garantir receita ao regime geral, uma vez que se trata de contribuições garantidas, já que servidor público possui estabilidade no emprego, ao contrário do trabalhador da iniciativa privada. Lembrando que os índices de desemprego afetam diretamente o orçamento da seguridade social, logo, a arrecadação para o sistema de repartição simples (INSS).

Ressalta-se mais uma vez que estes fundos públicos de natureza previdenciária não têm a participação orçamentária da União, são regimes fechados e possuem obrigações de metas atuárias, contudo, é o governo federal quem direciona¹¹⁵, por meio de portarias e resoluções do Conselho Monetário Nacional – CMN e Secretaria da Previdência Social – SPS, onde tais reservas serão investidas e de que forma. Vale lembrar que integram o Conselho Monetário

¹¹⁵ Portaria 402, de 10 de dezembro de 2008 – Ministério da Previdência: Art. 19. As disponibilidades financeiras vinculadas ao RPPS serão depositadas e mantidas em contas bancárias separadas das demais disponibilidades do ente federativo. Art. 20. As disponibilidades financeiras vinculadas ao RPPS serão aplicadas no mercado financeiro e de capitais brasileiro em conformidade com regras estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Nacional, o Ministro da Economia (Presidente), o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Presidente do Banco Central do Brasil. Assim, segundo a Resolução¹¹⁶ n. 3.922, de 25 de novembro de 2010 (atualmente em vigor), poderá um fundo municipal, estadual ou distrital de previdência social aplicar até 100% (cem por cento) de sua carteira de ativos em títulos públicos exclusivos da União, o que é de interesse do governo federal, já que corrobora no processo de rolagem da dívida pública, atrelando a política de previdência do trabalhador público ao capital portador de juros e ao capital fictício, no sentido definido por Marx (2016). Para Marx (2016, p. 390), em que pese o capital portador de juros “o possuidor de dinheiro, que quer valorizá-lo como capital portador de juros, aliena-o a um terceiro, lança-o na circulação, converte-o em mercadoria como capital”.

A financeirização do capitalismo contemporâneo deve-se a que as transações financeiras (isto é: as operações situadas na esfera da circulação) tornaram-se sob todos os sentidos hipertrofiadas e desproporcionais em relação à produção real de valores – tornando-se predominantemente especulativas. Os rentistas e os possuidores de capital fictício (ações, cotas de fundos de investimentos, títulos da dívida pública) extraem ganhos sobre valores frequentemente imaginários – e só descobrem isso quando, nas crises do ‘mercado financeiro, papéis que, à noite, ‘valiam’ X, na bela manhã seguinte passam a ‘valer’ -X ou, literalmente, a não ‘valer’ nada [...]. (NETTO; BRAZ, 2009, p. 232)

Tais regulamentações, proibem, por exemplo, a aplicação dos recursos em títulos do tesouro estadual, conforme a portaria n. 402, de 10 de dezembro de 2008, em seu art. 21 em que, “com exceção dos títulos do Governo Federal, é vedada a aplicação dos recursos do RPPS em títulos públicos e na concessão de empréstimos de qualquer natureza, inclusive aos entes federativos [...]”. Com isso, houve a emissão de novas Notas do Tesouro Nacional – NTN, uma vez que a partir de 2002 o Banco Central foi proibido de emitir títulos, conhecidas como NTN, e seus adquirentes foram, também, os regimes próprios de previdência social dos trabalhadores públicos. Assim, mesmo que a União não tenha participação no financiamento destes fundos públicos, captou tais recursos por meio de emissão de notas do tesouro. Neste cenário, em fevereiro de 2008, houve o anúncio por parte do governo federal, do pagamento da dívida externa brasileira, a qual é credor o Fundo Monetário Internacional – FMI. Contudo, não é uma verdade, pois o que ocorreu naquele período foi que o país possuía reservas internacionais superiores à dívida, o que não significou que pagou o FMI.

¹¹⁶ Resolução n. 3.922/10 – Art. 7º No segmento de renda fixa, as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social subordinam-se aos seguintes limites: I - até 100% (cem por cento) em:
a) títulos de emissão do Tesouro Nacional, registrados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC);

As modificações ocorridas desde 1998 com o estímulo à criação de regimes próprios para os servidores públicos de todas as esferas governamentais, o prolongamento no tempo de contribuição ao impor regras mais rígidas para a concessão do benefício, já escamoteava o verdadeiro sentido da contrarreforma, qual seja, o aumento considerável dos recursos do fundo público e a apropriação do mesmo por meio de emissão de títulos públicos federais e alocação para o mercado financeiro. Contudo, é importante destacar o conceito de fundo público o qual é formado por parte do salário dos trabalhadores por meio de captação direta, com desconto no salário para financiamento de sua previdência e indiretamente, por meio da tributação que no Brasil é regressiva. Nesta lógica de formação do fundo público, podemos ainda afirmar que a sua totalidade é formada com recursos proveniente dos salários, já que os impostos e “gastos sociais” que são pagos pelos capitalistas, estes são embutidos na mercadoria que por sua vez é comprada/consumida pelo trabalhador e então paga esses tributos indiretamente pela via do consumo. Para Behring, o fundo público é formado:

[...] a partir da punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais-valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseia em lucro, juros ou renda da terra e que é apropriada pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções de reprodução do capital e da força de trabalho. (BEHRING, 2010, p. 31)

Neste sentido, para Oliveira (1998, p. 19-20), a utilização destes recursos que formam o fundo público, “em suas diversas formas, passou a ser pressuposto de financiamento da acumulação de capital, de um lado, e de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”. Ainda que a captação desses recursos, em tese, seria para o financiamento das políticas sociais, para Salvador (2012, p.2-3), ele “é alvo de disputa de interesses de diferentes forças privadas que buscam inserir suas demandas no orçamento estatal, se intensificando a partir da década de 1980 com a hegemonia do capital financeiro, sob a ordem neoliberal”. Neste sentido também lembram Novais e Santos que:

A reforma do Estado é parte importante de um processo mundial de remodelação do sistema capitalista iniciado após a crise nos anos 1970. Mais precisamente no ano de 1973 com a chamada “crise do petróleo”. Com a crise do chamado Estado de Bem-estar Social, emerge com toda a força no final dos anos 70 e início dos 80 o chamado projeto neoliberal [...] em fins dos anos 80 surge um conjunto de políticas macroeconômicas voltadas para um vasto programa de reformas dirigidas aos países capitalistas periféricos, que ficará conhecido como Consenso de Washington. (NOVAIS; SANTOS, 2015)

Contudo, a previdência social, seja ela inserida na seguridade, ou o sistema de capitalização coletiva dos trabalhadores do Estado, forma fundo público, por isso o interesse do capital. Salvador (2018, p. 90) ainda chama a atenção de que o “financiamento do Estado, para cumprir suas múltiplas e contraditórias funções no modo de produção capitalista depende da apropriação da mais-valia socialmente produzida”.

Assim, esses regimes previdenciários, que mesmo não havendo financiamento estatal, mas também formam fundo de capitalização de natureza pública, tornam-se detentores destas notas do tesouro com recursos do fundo, e sobretudo, transferem considerável montante diretamente para a União. O restante da carteira de ativos é alocado para o mercado de ações, por meio de investimentos em seguimentos bancários específicos para esses regimes de previdência. Portanto, o crescimento exponencial destes produtos financeiros (mercadorias) e a lucratividade dos bancos com a poupança dos trabalhadores públicos, vem aumentando, e “os países dependentes e periféricos tornam-se exportadores de capital para os países centrais” (NETTO; BRAZ, 2009, p. 235), por meio da monetização destes recursos que por fim acabam nas mãos das oligarquias financeiras. Dessa forma, eram necessárias as “novas mercadorias que tivessem capacidade de enfeitiçar quantidades significativas de trabalhadores para seu consumo” (GRANEMANN, 2012, p. 245-246). A regressividade tributária brasileira é cruel ao trabalhador e benéfica ao capital, como ainda lembra Granemann (2020, p. 63), em seminário internacional em Santiago do Chile, em 2019, onde afirma que:

El financiamiento del Estado brasileño es escandalosamente regresivo porque las contribuciones son recogidas, principalmente, de los trabajadores/as. En el otro lado de la ecuación, tenemos una inversión casi completa: el destino de los recursos recogidos por el Estado, en el momento de su distribución, son casi enteramente entregados a los capitales y sólo migajas al trabajo. (GRANEMANN, 2020, p. 63)

A festa sobre esses recursos se intensifica ao passo que o sistema tributário brasileiro beneficia os rentistas em detrimento ao trabalhador que gerou essas riquezas. Além de ser um sistema de tributação regressivo, como já falamos em que proporcionalmente quem ganha menos, paga mais, em relação ao seu salário que, efetivamente, paga a mesma carga tributária sobre o produto final, em especial da cesta básica, a qual compromete boa parte da renda das famílias mais pobres, também não taxa esses rendimentos. Assim, lembra Bin (2017, p. 154), que “a estrutura tributária brasileira é mais onerosa para a classe trabalhadora do que para as classes proprietárias por conta da maior representatividade dos tributos indiretos vis-à-vis os diretos”. A maior e mais pesada carga tributária recai diretamente sobre o trabalhador.

Para além do fato de que capitalistas efetivamente não suportam qualquer ônus tributário – eles apenas recolhem aos cofres estatais essas parcelas da mais-valia –, os montantes que efetivamente entregam ao estado podem ser ainda menores que a aparente entrega. Durante o período 1995-2015, o total de tributos federais correspondeu em média a 13,5% do PIB, relação que cai a 9,5% quando subtraídos, do total de tributos, os juros sobre a dívida pública, que de fato funcionam como imposto negativo. Considerando-se apenas os tributos diretos – aqueles sobre a renda e o patrimônio –, esses índices representam 6,2% e 2,2% do PIB, respectivamente. Logicamente em ambos os casos a diferença entre a tributação bruta e a líquida de juros é a mesma, 4% que foi o quanto os juros sobre a dívida pública representaram do PIB nesse período. No entanto, uma vez que esses juros foram pagos a pessoas e empresas que também ‘pagam’ impostos sobre a renda – incluídos na renda esses mesmos juros –, foram estas que receberam o maior benefício fiscal. (BIN, 2017, p. 155)

O capital em momento algum deixa de captar os recursos dos trabalhadores, seja de forma direta ou indireta, seja na rentabilidade das carteiras previdenciárias que alimentam especulações no mercado, seja por meio de tributos regressivos que, mesmo sendo direcionado ao governo, estes retornam ao capital por meio do pagamento de juros da dívida, que por fim, volta às mãos dos detentores do capital financeirizado. É uma extração sem fim de recursos do trabalhador. Nesta mesma lógica, continua sendo o trabalhador, principalmente o de menor renda, no caso brasileiro, o que mais é penalizado em detrimento as decisões políticas em relação à macroeconomia.

3.2 – A financeirização que leva ao empobrecimento do trabalhador

A financeirização do capital e as escolhas das políticas de governo podem amenizar ou agravar a situação do trabalhador. Exemplo disso são as políticas cambiais, que muitas vezes beneficiam alguns poucos setores produtivos, contudo, atinge diretamente o trabalhador, em especial os de baixa renda. Com a elevação do dólar no ano de 2020 e com isso a desvalorização vertiginosa da moeda brasileira, elevou-se exportações, com o preço favorável das commodities, o que do ponto de vista da balança comercial é favorável, contudo, gera desabastecimento de alimentos no mercado interno e com isso a elevação de itens importantes da cesta básica. As duas maiores elevações no ano de 2020 foram o óleo de soja e o arroz, itens fundamentais na cesta básica brasileira, principalmente em que pese o consumo desses produtos por famílias de menor renda. O aumento foi de 103,79% no óleo de soja e de 76,01% no arroz, ocorrendo uma alta no preço dos alimentos em 14,09% em 2020¹¹⁷.

¹¹⁷ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29871-inflacao-acelera-em-dezembro-e-chega-a-4-52-em-2020-a-maior-alta-desde-2016>. Acesso em 13 jan. 2021

Outros itens importantes e fundamentais na cesta básica do brasileiro também sofreram forte alta no ano de 2020, como é o caso do leite longa vida com majoração de 26,93%, assim como as frutas com 25,40%, também as carnes (proteína animal) com 17,97%, e por fim a batata-inglesa com aumento de 67,27% e o tomate com 52,76%. Esses aumentos impedem o acesso a estes alimentos, que por outro lado, atinge a qualidade nutricional das famílias. É a ciranda dos horrores, que com baixa qualidade alimentar, aumentam a procura por atendimento na rede pública com doenças relacionadas a desnutrição. O próprio governo federal, na página da internet do Ministério da Saúde¹¹⁸ reconhece que “a desnutrição corresponde a uma doença de natureza clínico-social multifatorial, cujas raízes se encontram na pobreza”, entretanto os dados apresentados por esse ministério são antigos, sem estudos mais atualizados, o que demonstra grande desinteresse das atuais gestões com essa grave crise alimentar e com isso, refletindo na saúde pública.

Neste cenário de subida dos preços dos alimentos, o salário-mínimo nacional teve reajuste de apenas 5,45%, o que é atrelado ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, índice do IBGE¹¹⁹ que mede o consumo médio das famílias que ganham entre um a quatro salários mínimos, ao contrário do IPCA que é o Índice de Preços ao Consumidor Amplo que considera o consumo das famílias que ganham entre um e quarenta salários mínimos, o qual terminou 2020 em 5,26%.

O INPC, que verifica o custo de vida das famílias de menor renda, em 2020 foi de 5,45%, como já dissemos, contudo o impacto maior foi justamente nos alimentos, o qual representa a maior parte dos gastos das famílias mais pobres, o que gera impacto direto e perda do poder de consumo, criando, inclusive, insegurança alimentar, que segundo o IBGE¹²⁰ teve aumento entre 2017 e 2018 resultando em 10,3 milhões de pessoas que vivem em domicílios com grau severo de insegurança alimentar. Sendo que dos 68,9 milhões de domicílios brasileiros, destes, 36,7% possuem algum grau de insegurança alimentar. O que leva a concluir que as políticas cambiais que favorecem as commodities e com isso a balança comercial, no mesmo ritmo, aumenta o preço dos alimentos e atinge diretamente os mais pobres. Nesta mesma perspectiva inflacionária que empobrece os trabalhadores na sua capacidade de compra de alimentos, na contramão, as renúncias tributárias garantem alívio financeiro para o grande capital, Salvador (2017, p. 438)

¹¹⁸ Disponível em: <https://aps.saude.gov.br/ape/pcan/desnutricao>. Acesso em 13 jan. 2021

¹¹⁹ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html>. Acesso em 13 jan. 2021

¹²⁰ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave>. Acesso em 13 jan. 2021.

lembra que “no período de 2010 a 2016, evoluíram de R\$ 217,27 bilhões (2010) para R\$ 319,23 bilhões (2016), isto é, um crescimento 46,93% acima da inflação”, só as renúncias tributárias do governo federal. O autor (2017, p. 438), ainda lembra que isso implicou “uma perda de arrecadação equivalente a 20,68% das receitas do governo federal ou 4,33% do PIB. Esses recursos que o fundo público deixa de contar significam, em grande parte, um financiamento para o capital” (SALVADOR, 2017, p. 438). O capital, portanto, age de todas as maneiras e consegue captar recursos até mesmo do prato dos mais pobres. Mészáros explica que:

O capital, quando alcança um ponto de saturação em seu próprio espaço e não consegue simultaneamente encontrar canais para nova expansão, na forma de imperialismo e neocolonialismo, não tem alternativa a não ser deixar que sua própria força de trabalho local sofra as graves consequências da deterioração da taxa de lucro. (MÉSZÁROS, 2009, p. 70)

Ainda que Mészáros (2009) se refere ao contexto das sociedades pós-industriais e mais desenvolvidas, essa lógica capitalista se aplica nas periferias, com agressividade em países com tamanha desigualdade como o Brasil, que leva milhares ao nível da extrema pobreza e risco alimentar eminente. São os tentáculos do capital agarrando cada fagulha de dinheiro. Nessa mesma lógica da captação de recursos via tributação, é importante lembrar que o próprio Estado Social é pago pelo trabalhador, tendo em vista que as contribuições previdenciárias são consideradas pelos empresários como “custo de folha”, portanto, é embutido/atrelado no preço final de seus produtos, os quais são consumidos pelos próprios trabalhadores. Em especial no sistema tributário brasileiro, esse peso se torna maior com as renúncias fiscais que beneficiam o capital e cria um esvaziamento do fundo público garantidor dos benéficos pagos, principalmente, pela previdência. Salvador, em análise do período correspondente entre 2010 e 2016, afirma que:

[...] as desonerações de impostos cresceram 25,42%, os gastos tributários advindos das contribuições sociais (Cofins, PIS, CSLL e contribuições previdenciárias) que financiam a seguridade social tiveram uma evolução de 71,68% em termos reais. Portanto, as renúncias tributárias concedidas pelo governo federal em favor do capital, nos últimos anos, retiraram recursos das fontes orçamentárias que financiam as políticas de previdência social, assistência social, saúde e seguro-desemprego. (SALVADOR, 2017, p. 440)

Dessa forma, como lembra a historiadora portuguesa Raquel Varela¹²¹ (2012), o Estado Social é pago por quem é beneficiado por ele, e ainda afirma em seu ponto de vista que “o

¹²¹ Disponível em: <https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/25401/capitalismo-e-doente-terminal-ligado-apeenas-nos-cofres-publicos-diz-historiadora-portuguesa>. Acesso em 13 jan. 2021

capitalismo é doente terminal ligado apenas nos cofres público”. O peso é maior sobre os mais pobres, lembra Ianni, que:

A economia brasileira é uma totalidade heterogênea, desigual e contraditória. Cria e recria disparidades. Combina segmentos monopolísticos com oligopolísticos e concorrenciais. Inclusive, e principalmente, está apoiada numa elevadíssima taxa de exploração da classe operária e do campesinato. (IANNI, 2019, p. 94)

A regressividade dos tributos e a disparidade na correlação entre inflação sobre os alimentos e o aumento real dos salários, inclusive e principalmente sobre as aposentadorias e pensões, as quais não tem significativo reajustes nos últimos anos, cria o empobrecimento endêmico típico dos países da periferia do capital. Como lembra Ianni (2019), isso não significa que não se gera riqueza para o país, ao contrário, o Brasil se mantém entre as maiores economias do planeta, mas segue concentrando nas mãos de poucos, e se estamos tratando de alimentos, o prato vazio de muitos, significa a conta bancária cheia, de poucos latifundiários da oligarquia agrícola brasileira. Neste país que possui as maiores safras do mundo, é também o que mais aumenta seu produto final para o mercado interno e cria insegurança alimentar entre as pessoas de baixa renda. Inclusive o agronegócio é um dos grandes beneficiados das renúncias fiscais que afetam diretamente o financiamento da previdência e pressiona a necessidade de uma maior solidariedade entre os trabalhadores para a arrecadação dos recursos para a previdência, como lembra Salvador, em que:

[...] a imunidade tributária concedida ao agronegócio exportador, o que implica a necessidade de maior cobertura financeira do subsistema previdenciário rural. No ano de 2016, essa renúncia estava estimada em R\$ 6,5 bilhões (RFB, 2016). Conforme a Anfip (2013), essa situação implica a necessidade de maior solidariedade entre os trabalhadores urbanos e rurais. Essas desonerações da folha de pagamento afetam diretamente o Orçamento da Seguridade Social (OSS), pois a Contribuição de Empregados e Empregadores, que integra a contribuição sobre a folha de pagamento, representa mais da metade do OSS. (SALVADOR, 2017, p. 441)

Um aposentado que recebe um salário-mínimo nacional, ainda que seu benefício sofra reajustes anuais, eles não acompanham a subida dos alimentos, os quais têm o principal impacto orçamentário destas famílias. Portanto, ao elevar os benefícios previdenciários, o RGPS, e com isso os regimes próprios de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos, criam uma falsa impressão de que os benefícios acompanham a inflação anual e com isso não perdem o poder de compra, contudo não é verdade, sobretudo em relação aos alimentos da cesta básica.

Uma breve demonstração dos reajustes dos benefícios previdenciários de 2017 até 2020, relacionando com elevação dos preços dos alimentos já é suficiente para visualizar esse cenário

em que o trabalhador de baixa renda vem empobrecendo e cada vez mais, perdendo seu poder de compra com seu parco benéfico. Vale lembrar que a inflação oficial do governo federal é atrelada ao INPC – Índice Nacional de Preço ao Consumidor, o qual mede o consumo das famílias de menor renda, ou seja, entre um e quatro salários-mínimos por grupo familiar, não é uma renda *per capita*. Para benefícios pagos durante o ano de 2017 o reajuste dado aos aposentados foi de 2,07% sobre seu benefício, desde que o mesmo tenha sido pago desde janeiro daquele ano. Ressalta-se que as tabelas de reajuste são regressivas, ou seja, somente recebe o valor total do reajuste anunciado pelo governo federal, àquele trabalhador que tenha recebido ao menos doze parcelas anteriores. Dito isso, no nosso exemplo, o trabalhador aposentado com benefício pago durante todo o ano de 2017, recebeu em janeiro de 2018, por meio da portaria¹²² MF nº. 15, de 16 de janeiro de 2018, um reajuste de 2,7%. Contudo, a inflação sobre os alimentos no mesmo período (2018) em que “desfrutou” de pouco mais de dois pontos percentuais de aumento de sua “renda” (lê-se: aposentadoria), o acumulado da inflação¹²³ foi de 3,82%. Uma diferença entre o que recebeu de reajuste e o que precisou desembolsar para compra de alimentos de 1,75% para mais.

Essa mesma lógica de diferença entre o reajuste do benefício de aposentadoria com o aumento dos alimentos se repete nos anos seguintes, como podemos ver. Em 2019, o trabalhador recebeu um reajuste em sua aposentadoria paga durante o ano de 2018 de 3,43%, conforme portaria¹²⁴ ME nº. 9, de 15 de janeiro de 2019. Esse percentual foi concedido a partir de janeiro de 2019. No ano de 2019, a inflação¹²⁵ sobre os alimentos foi de 6,37%, manteve-se em alta como no ano anterior. Na prática, o trabalhador recebeu 2,94% a menos que a alta dos alimentos. Mais uma vez, seu benefício não acompanhou o seu principal impacto no orçamento familiar (alimentos). Já os benefícios pagos em 2019, o reajuste foi de 4,48%, segundo a portaria¹²⁶ ME nº. 3.659, de 10 de fevereiro de 2020, que efetivamente foram pagos durante o exercício de 2020. Ocorre que a inflação¹²⁷ sobre os alimentos no acúmulo do ano foi de

¹²² Disponível em” <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=89503>. Acesso em 14 jan. 2021

¹²³ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23558-ipca-varia-0-15-em-dezembro-e-fecha-2018-em-3-75>. Acesso em 14 jan. 2021

¹²⁴ Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/59253484. Acesso em 14 jan. 2021

¹²⁵ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26620-inflacao-fecha-2019-em-4-31-e-ultrapassa-centro-da-meta>. Acesso em 14 jan. 2021

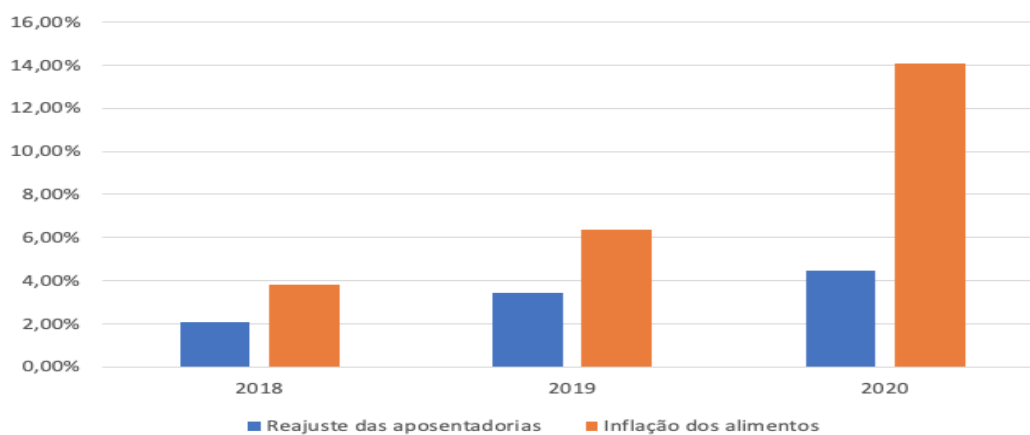
¹²⁶ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.659-de-10-de-fevereiro-de-2020-242573505>. Acesso em 14 jan. 2021

¹²⁷ Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29871-inflacao-acelera-em-dezembro-e-chega-a-4-52-em-2020-a-maior-alta-desde-2016#:~:text=A%20inflação%20fechou%202020%20com,hoje%20\(12\)%20pelo%20IBGE](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29871-inflacao-acelera-em-dezembro-e-chega-a-4-52-em-2020-a-maior-alta-desde-2016#:~:text=A%20inflação%20fechou%202020%20com,hoje%20(12)%20pelo%20IBGE). Acesso em 14 jan. 2021.

14,09%, o que representou a maior alta desde 2002, quando o acumulado atingiu 19,47% sobre a cesta básica. Ainda que o reajuste dos benefícios teve “melhora”, em relação ao ano anterior, a subida dos alimentos superou quase três vezes mais em relação às aposentadorias. Destaca-se que 2020 o Brasil teve recordes de safra agrícola, mas como já mencionamos, a alta do dólar devido as políticas adotadas pelo governo de Jair Messias Bolsonaro e com isso, beneficiando as commodities, o mercado interno sofre com o encarecimento da cesta básica.

Para finalizar nosso comparativo entre reajuste de benefícios previdenciários, em que pese os trabalhadores que recebem o mínimo nacional, o percentual aplicado nas aposentadorias a partir de janeiro de 2021 foi de 5,45%, equivalente ao INPC, como já dissemos, que oficialmente mede a inflação do país. Contudo, a subida dos alimentos somente será conhecida ao final do ano, o que provavelmente seguirá a mesma lógica dos anos anteriores, ainda mais em que pese a adoção das mesmas medidas governamentais em relação ao câmbio que afeta diretamente os alimentos. Abaixo, o gráfico 05 mostra a disparidade entre o reajuste dos benefícios e a inflação acumulada sobre os alimentos desde 2017 até 2020.

Gráfico 5 – Comparação entre os reajustes dos benefícios previdenciários concedidos pelo o RPGS e RPPS, e a inflação dos alimentos entre 2018 e 2020



Fonte: Elaboração própria

O gráfico 05 considera o ano que o trabalhador recebeu o benefício reajustado, em detrimento a inflação sofrida sobre os alimentos no mesmo período. É visível que o reajuste aplicado nas aposentadorias e pensões representa metade do aumento sofrido pelos alimentos da cesta básica, sendo que no ano de 2020, em que não só o Brasil, mas especialmente por ser um país que já sofre com as desigualdades sociais, mas o mundo passou por uma crise sanitária sem precedentes no último século, que gerou desemprego, mortalidade em pessoas economicamente ativas e falência de pequenas empresas. A opção em comparar o reajuste das

aposentadorias com o acumulado da inflação em relação aos alimentos, é porque esse é principal item que impacta diretamente no orçamento familiar ou individual das pessoas de baixa renda. Contudo, se analisarmos o índice oficial¹²⁸ que verifica o custo de vida das famílias com renda de até quatro salários-mínimos, que é o mesmo do reajuste dos benefícios¹²⁹ – INPC –, erroneamente levaríamos a crer que ainda que o trabalhador não tenha obtido ganho real em seus benefícios, ao menos não teve perda salarial em detrimento a inflação, contudo, as comparações com os preços dos alimentos corroboram a tese de que a cada ano, os benefícios para as pessoas de menor renda tem tendência de queda, em alguns anos, bruscamente como foi em 2020.

Outros itens também são utilizados como base para a definição da inflação no ano, contudo, não geram o mesmo impacto, ainda que muitos destes itens tenham tido elevação até mesmo mais alta, o que vai afetar outra faixa de trabalhadores que, com benefícios corrigidos na mesma proporção, mas utilizam-se desses serviços, como é o caso das passagens aéreas, combustível, que também afetam os trabalhadores de menor renda, uma vez que se utilizam do transporte público. Outros itens mais presentes no carrinho do supermercado da classe média do que do trabalhador mais pobre, como é o caso das frutas e proteínas animais que, respectivamente tiveram aumento de 25,40% e 17,97% em 2020, segundo o IBGE¹³⁰.

Portanto, é ilusório os reajustes aplicados nos benefícios dos trabalhadores, sejam eles os públicos, quanto da iniciativa privada, já que o índice utilizado para tanto é o mesmo, ou seja, o INPC. Isso desmonta a tese de que o governo garante os benefícios dentro das metas inflacionárias, mas não relaciona os benefícios previdenciários com os principais itens de consumo destes trabalhadores. Itens esses de necessidades básicas, como são os casos dos alimentos, medicamentos, transporte.

3.3 – O fundo público que virou renda para o capitalista

As medidas neoliberais da década de 1990 que atingiram os regimes próprios de previdência social, que aqui chamamos de regimes de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos, teve início com a Emenda Constitucional n. 20/1998, como já descrevemos, uma vez

¹²⁸ O governo federal utiliza o IPCA como índice oficial da inflação, pois abrange famílias que ganham até 40 salários-mínimos.

¹²⁹ Os benefícios previdenciários são reajustados pelo INPC. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/beneficios-acima-do-minimo-tem-reajuste-de-5-45>. Acesso em 04 jul. 2021.

¹³⁰ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29871-inflacao-acelera-em-dezembro-e-chega-a-4-52-em-2020-a-maior-alta-desde-2016>. Acesso em 14 jan. 2021

que trouxe a capitalização como preceito fundamental dessas carteiras. Com isso, exigiu-se metas atuárias anuais, alocação no mercado financeiro desses recursos, prolongamento do pagamento dos benefícios, com isso, os recursos ficam mais tempo disponíveis nos fundos de investimento, rentabilizando a custa de maior tempo de contribuição do trabalhador. Por não ser um sistema tripartido de financiamento, os recursos advêm de parte dos salários dos trabalhadores, e do ente federativo, mas na forma de obrigação trabalhista, e não como financiamento público desta política. Após a promulgação da Constituição em 1988, a alíquota inicial foi de 6%, sendo cobrado esse percentual até o ano de 1993, quando foi elevada para alíquotas que escalonavam entre 9% e 12%.

Essas alíquotas tiveram vigência entre 1993 até 1997, com diferentes legislações regulamentando, como podemos ver na próxima tabela. Em 1997, já em discussão a primeira grande contrarreforma da previdência que viria ocorrer no ano seguinte, com a emenda n. 20, em 1998, a alíquota passou a ser de 11%, sem escalonamento por faixas salariais. Com a contrarreforma contínua da previdência, já no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, e no ano seguinte, a regulamentação por meio da Lei Federal 10.887/04, manteve a mesma alíquota, mas inovou no sentido de incidir sobre os inativos, fato que não ocorria desde a promulgação da Constituição em 1988. Portanto, desde 1997 até a promulgação da emenda n. 103 em 2019, a alíquota praticada era de 11%, a qual passou a ser de 14% para os servidores públicos federais, e por força constitucional, aos trabalhadores dos Estados, Distrito Federal e municípios independentemente de aderirem/referendarem ou não, às mudanças da contrarreforma de 2019.

Em que pese as alíquotas no Regime Geral¹³¹, numa comparação desde o início da década de 1990, as alíquotas sempre foram por faixas salariais, que variavam entre 7%, 8% e até 10%, isso entre 1990 até 1995, quando a alíquota da maior faixa salarial passou a ser de 11%. Essa progressividade de alíquotas no regime geral de previdência social sempre se manteve, contudo, com aumento, também, pela emenda n. 103, em 2019, quando passou a praticar alíquotas que variam entre 7,5% até 14%, contribuídas equivalentes a cada faixa salarial até atingir o teto do regime. No entanto, diferentemente para o trabalhador público, que ultrapassando o teto, pode chegar em alíquotas de 22%, como já comentamos. Segundo o Sindifisco – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, por meio de um levantamento elaborado por seu departamento de estudos técnicos, sobre a majoração da contribuição previdenciária dos servidores públicos da União, desde a promulgação da

¹³¹ Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/08/aeaps2014_suplemento.pdf. Acesso em 21 fev. 2021

Constituição em 1988, percebe-se que após a promulgação da Constituição em 1988, houve elevação da alíquota, com períodos de escalonamento contributivo, e depois, alíquota única, que viria a ser praticada até 2019, quando, novamente, a contrarreforma instituiu tabela contributiva por faixa salarial, considerando, para o trabalhador público, alíquotas para os salários que superassem o teto do regime geral de previdência social. Na tabela 11 é possível ver a evolução cronológica das alíquotas de contribuição desde a promulgação da Constituição Federal.

Tabela 11 – Alíquotas de contribuição dos trabalhadores públicos em atividade da União após a promulgação da Constituição Federal em 1988

Período	Alíquota	Base legal	Observação
05/10/1988 20/10/1993	até 6%	Decreto nº 90.817/1985 que alterou o art. 95 do Regulamento do Custeio da Previdência Social (RPS) - Decreto nº 83.081, de 24 de janeiro de 1979	A Lei nº 8.112, de 11/12/90 previu, por meio do art. 249º, manutenção dos percentuais até então definidos no Decreto nº 90.817/1985 até a edição da lei prevista no §1º do art. 231.
21/10/1993 a 30/06/1994	9 a 12%	Art. 2º da Lei nº 8.688, de 21/07/1993.	Regulamentou o §1 do art. 231 da Lei nº 8.112/90. Cumpriu a noventena, contada a partir da sua publicação, e definiu prazo de vigência até 30 de junho de 1994. Obs: Houve uma tentativa anterior, pelo art. 9 da Lei nº 8.162/91, de regulamentar o §1 do art. 231 da Lei nº 8.112/90. Entretanto, o referido artigo foi julgado inconstitucional pelo STF (ADIN 790).
25/10/1994 a 30/06/1997	9 a 12%	MP nº 560, de 26/07/1994 e medidas provisórias subsequentes até MP Nº 1.482-37, de 12 de junho de 1997.	No período entre 01/07/1994 e 24/10/1994, não houve uma alíquota válida. O STF, por meio da ADIN 1135, determinou que MP nº 560, de 26/07/1994, deveria respeitar a noventena.
A partir de 01/07/1997 até 19/05/2004	11%	Medida Provisória Nº 1.482-38, de 11 de julho de 1997, e subsequentes até ser convertida na Lei nº 9.630/98 – artigos 1º e 3º.	A Lei nº 9.630/98 foi revogada pela Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999, que manteve a alíquota em 11%.

A partir de 20/05/2004 até 13/10/2013	11%	Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004 2004	A alíquota vigente deriva desta lei.
A partir de 14/10/2013	11% sobre: a) totalidade da base de contribuição b) parcela da base de contribuição que não exceder o teto	Art. 29 da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais e alterou o Art.4º da Lei 10.887/04	Os servidores públicos federais com remuneração superior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, que ingressaram a partir de 14/10/2013, início da vigência do regime de previdência complementar, serão automaticamente inscritos no respectivo plano de previdência complementar desde a data de entrada em exercício

Fonte: Sindifisco – Sindicato dos Auditores Fiscais¹³²
Elaboração própria

Os trabalhadores públicos inativos, após a promulgação da Constituição em 1988, ficaram isentos de contribuição para financiamento do sistema, ao menos até a emenda n. 41, em 2003, quando passaram a contribuir com a mesma alíquota dos trabalhadores em atividade, incidente sobre o valor dos proventos que ultrapassassem o teto do regime geral de previdência social, conforme a tabela abaixo. A tabela 12 traz as alíquotas de contribuição dos trabalhadores públicos aposentados da União, demonstrando os períodos em que seus proventos foram taxados.

Tabela 12 – Alíquotas de contribuição dos trabalhadores públicos inativos da União

Período	Alíquota	Base legal	Observação
24/01/1979 17/01/1985	até 5%	Art. 95 do Regulamento do Custeio da Previdência Social (RPS) - Decreto nº 83.081, de 24 de janeiro de 1979	O custeio da previdência social do servidor civil estatutário da União, de Território e do Distrito Federal, bem como de autarquia federal é atendido: I - pela contribuição do

132

Disponível

em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjF1YK7_juAhUzHbkGHfOYA0QFjABegQIBhAD&url=https%3A%2F%2Fwww.sindifisconacional.org.br%2Fmod_download.php%3Fid%3DL2ltYWdlcy9lc3R1ZG9zL0xlZ2lzbGFjYW9fZV9JbmljaWF0aXZhc19QYXJsYW11bnRhcmlVzL0FuYWxpc2VfUEExTXzM5NV8xNy5wZGZ8MA%3D%3D&usg=AOvVaw3QWmjddgzs1rMUJWRECq66
Acesso em 20 fev. 2021

			funcionário, de 5% (cinco por cento) do seu salário-base, II - por dotações específicas do Orçamento Geral da União. Parágrafo único. A contribuição de que trata o item I não é devida pelo funcionário aposentado, sem prejuízo dos direitos assegurados a ele e aos seus dependentes.
05/10/88 até 19/12/2003	0%		As normas que disciplinaram a contribuição do servidor público ativo isentavam os aposentados e pensionistas da contribuição. Exemplos: Paragrafo Único do art. 1º da Lei nº 9.360/98; Parágrafo Único do art. 95 do RPS - Decreto nº 83.081/79.
A partir de 20/12/2003	11% da parcela que exceder o teto do RGPS	EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003	Inseriu o §18 ao art.40 da CF/88 autorizando a incidência de contribuição previdenciária sobre os proventos e pensões.

Fonte: Sindifisco – Sindicato dos Auditores Fiscais
Elaboração própria

Destaca-se que por força legal, os Estados, Distrito Federal e municípios devem seguir as mesmas alíquotas da União, por esse motivo, muitas das legislações que apresentamos, inclusive nas tabelas 11 e 12, referem-se aos trabalhadores públicos federais. Contudo, segundo o artigo 3º lei federal n. 9.717/98¹³³, de 27 de novembro de 1998, a qual dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios, assim, como, dos militares dos Estados e do Distrito Federal, a mesma alíquota é praticada aos demais trabalhadores públicos, seja qual for o ente federativo em que é vinculado.

Art. 3º As alíquotas de contribuição dos servidores ativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para os respectivos regimes próprios de previdência social não serão inferiores às dos servidores titulares de cargos efetivos da União, devendo ainda ser observadas, no caso das contribuições sobre os proventos dos inativos e sobre as pensões, as mesmas alíquotas aplicadas às remunerações dos servidores em atividade do respectivo ente estatal. (BRASIL, 1998)

¹³³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19717.htm. Acesso em 22 fev. 2021

Ainda que todos os Estados e o Distrito Federal tenham regimes de previdência dessa espécie, praticamente só a metade dos municípios criaram, sobretudo, as capitais e municípios de grande porte. Mesmo sendo um atrativo a criação de um regime local, sob a ótica de se criar “poupança” no município, gerando economia real para os cofres públicos, uma vez que o custo da folha baixava, já que ao criar o regime de previdência, a alíquota patronal se igualava à alíquota do servidor público, reduzindo os encargos que eram pagos ao INSS. Ocorre ainda, que no regime geral, o ente federativo é obrigado a contribuir sobre a totalidade da remuneração do segurado, enquanto num regime própria a incidência da alíquota é sobre o salário base do trabalhador, que em muitos casos é sempre baixo, e sobre remunerações de natureza permanente, ou seja, que já incorporou no salário.

Menciona o art. 201¹³⁴ da Constituição Federal em seu parágrafo 11 que os “ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei”. Portanto, toda e qualquer remuneração a qualquer título, isso inclui até hora extra trabalhada, fará parte da base de contribuição patronal de um trabalhador vinculado ao regime geral, o que não ocorre num regime próprio de previdência social. De fato, a contribuição patronal, ao criar um regime próprio, é baixa, também por esses fatores, além é claro que ao iniciar um regime destes, o déficit atuarial é baixo ou inexistente, o que não ocasiona elevação da alíquota patronal, que como já mencionamos, pode oscilar entre a mesma alíquota recolhida pelo trabalhador e o dobro dela. Empiricamente trabalhando há anos junto destes regimes próprios, esse era o principal argumento que se utilizavam para a criação de um RPPS. Contudo, o “custo” a longo prazo era alto, já que impunha aos entes federativos, caso houvesse insuficiência de recursos no futuro, ou seja, inviabilidade atuarial para a manutenção destes regimes, assumir para si todo o passivo. No item 3.3 trazemos alguns exemplos dos possíveis impactos orçamentários num cenário de encerramento de um regime próprio em municípios menores. Assim, caso um município, que de fato são os mais vulneráveis pela restrição de arrecadação de impostos, criasse um déficit atuarial em médio ou longo prazo, teria que assumir em sua folha de pagamento todos os inativos, pensionistas e os trabalhadores que já tivessem implementado o direito à aposentadoria.

Essa situação gera complicações irremediáveis para municípios de pequeno e médio porte, já que muitas vezes sua folha com servidores em atividade já é extremamente alta, e sua

¹³⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 07 jun. 2021.

capacidade de gerar recursos por meio dos impostos é limitado. Lembrando que os principais impostos arrecadados num município são: Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, Imposto Sobre Serviços – ISS e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI. Basicamente um município arrecada sobre as propriedades urbanas, prestação de serviços e a transmissão de bens imóveis. Esse último atrelado diretamente ao mercado imobiliário que em municípios pequenos ou em tempos de crise financeira sofre diretamente os impactos. O artigo da Constituição Federal¹³⁵ que trata sobre os impostos que um município pode instituir é o art. 156, que são os três tributos acima mencionados.

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (BRASIL, 1988)

Boa parte da arrecadação de um município, principalmente os menores, depende do FPM, que é o fundo de participação dos municípios, advindo de impostos de outros entes, como os Estados e a União. A previsão dessa repartição de recursos advindos dos tributos, o qual forma esse fundo de participação, está estipulado no art. 158¹³⁶ da Constituição Federal, o que garante subsídio orçamentário para os municípios, que sem ele, muitos seriam incapazes de adimplir com o pagamento dos salários de seus trabalhadores.

Art. 158. Pertencem aos Municípios: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (BRASIL, 1988)

¹³⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 fev. 2021

¹³⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 fev. 2021

Destacamos os impostos sobre propriedade rural, em especial, cinquenta por cento sobre a incidência do imposto relativo aos imóveis pertencentes a essas propriedades, sendo que municípios cujo território não é extenso, a arrecadação sobre essas propriedades não geram impactos positivos, assim, como os impostos sobre os veículos automotores, que por força constitucional, pertence aos Estados membros, contudo, cinquenta por cento da arrecadação fica para o município em que esse veículo é registrado. Na mesma lógica, capitais e grandes cidades se beneficiam mais com essa repartição, já que municípios menores, proporcionalmente o número de veículos registrados são, também, menores. Por fim, destacamos o imposto sobre a arrecadação do ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, uma, senão a principal, fonte de arrecadação dos Estados membros. Sobre essa arrecadação, vinte e cinco por cento é feito o repasse para os municípios. Contudo, essa distribuição não é equânime, pois sessenta e cinco por cento é rateado proporcionalmente à circulação de mercadorias e serviços no município, e os outros trinta e cinco por cento, a repartição é feita conforme a lei de cada Estado. Portanto, municípios menores, que prestam menos serviços e circulam quantidades menores de mercadorias, também impactam negativamente na arrecadação.

Há municípios que sem tal participação neste fundo, não teria capacidade financeira para as despesas sejam elas correntes ou de capital. Apenas para sinalizar, despesa pública é o conjunto de dispêndios, ou seja, gastos públicos, realizados pelos entes públicos, sejam eles a União, Estados, Distrito Federal e municípios, para custear os serviços públicos (despesas correntes) onde tais serviços públicos são prestados aos contribuintes ou para a realização de investimentos, os quais são considerados despesas de capital. Na medida em que despesas correntes são de custeio ou transferências correntes, sendo a despesa corrente destinada à manutenção dos serviços já criados, ou seja, anteriores à Lei Orçamentária Anual – LOA (lei do orçamento público criada todos os anos pelos entes), e correspondem, dentre outros gastos, com pessoal, serviços de terceiros, material de consumo e gastos com obras de conservação de bens imóveis de propriedade pública. Já as despesas de capital, são aquelas que não correspondem a contraprestação direta de bens ou serviços por parte do ente, seja União, Estados, Distrito Federal e municípios, e são realizadas a partir de receitas cuja fonte seja transferências correntes. As despesas de capital são necessárias ao planejamento e execução de obras públicas, aquisição de imóveis para instalações de órgãos ou entidades públicas, equipamentos e material permanente.

Feito esse esclarecimento, sucinto, porém necessário, destacamos mais uma vez que os municípios, principalmente os de pequeno porte, tem capacidade de arrecadação muito restrita, dessa forma, ao criarem um regime próprio assumem o risco (alto) de adquirir um passivo impagável no futuro, já que a manutenção destes regimes de capitalização coletiva, como já explicamos, depende da contribuição de seus segurados. Assim, quando um município pequeno não efetiva novos trabalhadores por meio de concurso público, e por outro lado, os servidores vão atingindo a idade e tempo de contribuição para aposentadoria, cria uma redução na contribuição para o fundo que irá impactar no equilíbrio atuarial. Em curto e médio prazo, esses desequilíbrios são corrigidos com o aumento da alíquota que recai sobre o ente federativo, que no final das contas é custeado por todos os contribuintes daquela localidade. Contudo, ao longo do tempo, se torna insustentável, e a própria legislação prevê que ao ultrapassar o dobro da alíquota do trabalhador, tal regime é considerado financeiramente inviável. É a realidade vivida por municípios que veem seu quadro de trabalhadores reduzir com as aposentadorias, entretanto, muitas vezes não têm capacidade financeira e orçamentária para novas contratações. Sem falar do impacto negativo para os regimes de capitalização coletiva do número elevado de trabalhadores não pertencentes ao regime estatutário, sobretudo, os ocupantes de cargo em comissão (cargo de confiança) e a terceirização de alguns serviços. O excesso de trabalhadores nestas condições, ou seja, contratados diretamente sem o concurso público como prevê o art. 37, II¹³⁷ da Constituição Federal, impacta negativamente na formação destes fundos de capitalização coletiva, comprometendo sua capacidade de pagamento de benefício em longo prazo, uma vez que são trabalhadores que contribuem para o regime geral de previdência social.

3.4 – Fundos municipais de previdência e suas realidades financeiras – entre a ilusão e as obrigações atuariais

Numa análise em cinco municípios de pequeno porte escolhidos aleatoriamente, quais sejam, Feliz Natal – MT, Castanheiras – RO, Machadinho D'Oeste – RO, Governador Jorge Teixeira – RO E Colíder – MT, conseguimos ter um panorama da realidade financeira e capacidade orçamentária em arcar um sistema previdenciário próprio, onde seu insucesso, seja

¹³⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração [...]
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 20 fev. 2021

ele por qual motivo for, obriga o ente municipal a absorver todo o passivo deixado por um regime próprio extinto. Entretanto, é importante fazer algumas ponderações em relação ao orçamento público, os limites de gastos com pessoal e as obrigações impostas pela lei complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, que ficou conhecida com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Como iremos utilizar município menores para exemplificar situações em que um regime próprio de previdência social se torne inviável, e com isso, transferindo a responsabilidade em custear esses benefícios pelo ente federativo, vamos ao art. 18 da referida lei¹³⁸, o qual impõem os limites de gastos.

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: [...] III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (BRASIL, 2000)

A lei traz o conceito do que se entende como despesa de pessoal no artigo 18, e em seguida, no art. 19, os limites destas despesas, que no município é de 60% do orçamento, sendo que 6%, é destinado ao poder legislativo, ou seja, para as câmaras de vereadores, o restante de 54% fica com o executivo municipal, segundo o art. 20 da mesma lei em que “na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo”. Portanto, criou-se limites de gastos, sendo que numa possível necessidade de fechamento de um regime próprio, haverão dificuldades muitas vezes irremediáveis para “encaixar” neste limite os benefícios herdados de um sistema próprio de previdência que foi a bancarrota. Contudo, enquanto esses benefícios são pagos pelo regime de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos, os mesmos não são computados neste limite orçamentário, já que possuem lastro para pagamento. O parágrafo primeiro do art. 19 da lei afirma que:

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas: [...] VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes: a) da arrecadação de contribuições dos segurados; b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art.

¹³⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 06 jun. 2021.

201 da Constituição; c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. (BRASIL, 2000)

Em que pese a extinção de um regime próprio, será destinado passivo para o município, sendo as contribuições será alocada para o regime geral. Assim, os aposentados e pensionistas do extinto regime entram para a folha de pagamento do ente federativo, e deixa de ter a classificação do parágrafo primeiro do artigo 19 acima transcrito, portanto, limitando-se aos 54% destinados ao executivo municipal. Como um aposentado e pensionista cria um vínculo vitalício com esse benefício, com exceção de algumas pensões que se extinguem depois de alguns anos de pagamento, não é possível diminuir esse impacto orçamentária. Dessa forma, a saída, muitas vezes é a demissão dos trabalhadores da atividade, sejam os comissionados – os principais atingidos – sejam os efetivos por meio de programas de demissão voluntária. Todo um movimento de demissão e desemprego para encaixar no orçamento do município a herança de uma escolha perigosa, em muitos casos, ou seja, criar um sistema próprio de previdência em municípios de poucos recursos.

Neste sentido, a Confederação Nacional de Municípios – CNM, em sua página na internet¹³⁹, traz comentários, sem mencionar o jornalista responsável pela matéria, sobre o estudo de Lima, Tolentino e Santos (2020), publicada na Revista Eletrônica do Departamento de Ciência Contábeis da PUC-SP¹⁴⁰, em que demonstra a preocupação da CNM com os gestores municipais frente aos regimes próprios de previdência social que carecem de equilíbrio financeiro e atuarial e muitas vezes levam a decisão irremediável de extinguir o regime e absorver todo o passivo deixado.

A extinção do RPPS não é obrigatória para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário municipal, podendo, antes de tal decisão, serem analisadas outras medidas de equacionamento do déficit atuarial previstas na Portaria 464/2018 e na Emenda Constitucional (EC) 103/2019. Em caso de identificação da inviabilidade de tais medidas e da necessidade de extinguir o regime previdenciário, há de refletir sobre os graves impactos que essa decisão pode trazer tanto para as contas municipais quanto para os servidores que estão vinculados ao RPPS municipal. [...] A extinção do RPPS é tarefa complexa, em razão dos fatores envolvidos. De acordo com a superintendente do Instituto de Previdência Municipal (IPM) do Município de Ribeirão Preto (SP), Regina Maria Ricardo, “além de manter os aposentados do RPPS em extinção, os gestores municipais deverão recolher ao INSS (entidade que administra o RGPS) a compensação previdenciária dos servidores que para lá serão

¹³⁹ Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/novos-gestores-devem-considerar-graves-impactos-da-extincao-de-regime-proprio-de-previdencia>. Acesso em 06 jun. 2021.

¹⁴⁰ Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/47072-155067-1-PB_1.pdf. Acesso em 06 jun. 2021.

migrados, além de perder a receita de contribuição desses servidores, que na prática vem mantendo o pagamento dos servidores já aposentados”. Isso acontece por previsão explícita no artigo 10 da lei 9717/1998, que regula os RPPS, bem como por determinação da Emenda Constitucional (EC) 103/2019, que traz dispositivos sobre a extinção de RPPS. (LIMA; TOLENTINO; SANTOS, 2020)

Portanto, ao extinguir um regime próprio, o art. 10 da lei federal¹⁴¹ n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, é claro quanto a responsabilidade do ente federativo em assumir integralmente o pagamento destes benefícios, não somente os já concedidos, mas os que já preenchem os requisitos para concessão no momento da extinção do regime.

Art. 10. No caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social. (BRASIL, 1998)

Como alertado pela CNM, é uma tarefa difícil, complexa e afeta diretamente todos os trabalhadores públicos, sobretudo os que ainda estão em atividade, já que a limitação orçamentária impacta em seus salários que muitas vezes ficam congelados por anos pela falta de recursos para tanto. Neste mesmo sentido, trazemos para melhor compreensão dessa análise, a edição da portaria n. 19.451, de 18 de agosto de 2020, a Secretaria Especial de Previdência Social, que autoriza os regimes próprios de previdência social a estipularem suas taxas de administração¹⁴², considerando o porte do município. Com isso, a referida Secretaria Especial divide estes regimes dos servidores em “portes”, os quais consideram o quantitativo de segurados ativos em cada regime, por meio do Indicador de Situação Previdenciária – ISP¹⁴³. Assim, classificam em “porte especial”, que compreendem os Estados e o Distrito Federal, ainda outras classificações chamadas de grande, média e pequeno porte. Indica no ISP o “porte não classificado”, que para Secretaria Especial, são aqueles que não encaminharam as informações referentes a quantidade de segurados ativos nos regimes próprios. Vale destacar

¹⁴¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19717.htm. Acesso em 06 jun. 2021.

¹⁴² Taxa de administração, como já tratada, é o limite imposto aos RPPS para utilização de recursos para o custeio das despesas correntes e de capitais do RPPS, conforme art. 15, da Portaria n. 402, de 10 dezembro de 2008, com redação dada pela Portaria n. 19.451, de 18 de agosto de 2020: “Art. 15. A Taxa de Administração para o custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento do órgão ou entidade gestora do RPPS, inclusive para conservação de seu patrimônio, deverá observar o disposto na lei do ente federativo e os seguintes parâmetro”. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-19.451-de-18-de-agosto-de-2020-273052809>. Acesso em 29 abr. 2020

¹⁴³ ISP- SPREV 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/indicador-de-situacao-previdenciaria/arquivos/2020/indicador-de-situacao-previdenciaria-isp-2020-v1-03-10-2020-10h30.pdf>. Acesso em 29 abr. 2020

que essa classificação do porte em quantitativo de segurados do município a Secretaria Especial da Previdência em momento algum traz esses dados no indicador citado acima. Dessa forma, para uma compreensão melhor, buscamos a classificação do porte do município segundo o IBGE¹⁴⁴. Para o Instituto, municípios com 200 mil habitantes ou mais são considerados de “grande porte”, assim como os de “médio porte”, são aqueles que possuem entre 50 mil e 200 mil habitantes, já os de “pequeno porte”, são aqueles que possuem uma população menor que 50 mil habitantes.

Dessa forma, demonstraremos nestes cinco exemplos que a capacidade de cumprir com as obrigações impostas pela própria Constituição, ao criar esses regimes, refletem de forma diferente de uma capital de Estado, por exemplo. A realidade dos municípios no Brasil é de extrema desigualdade social, que por sua vez, gera desigualdades na arrecadação (tributos diretos e indiretos), já que estas pessoas jurídicas de direito público dependem da arrecadação de impostos e tributos de um modo geral para suprir suas despesas. Para essa análise, trazemos, portanto, cinco municípios de pequeno porte, que são justamente os que mais enfrentam restrições com arrecadação tributária por suas limitações naturais, em que pese o número de pessoas (lê-se: contribuintes), vivendo naquela localidade.

Com isso, analisaremos o patrimônio bruto destes RPPS, seu crescimento ao longo dos últimos anos, considerando também a massa de trabalhadores que contribuem para o sistema e com isso tem garantias legais de recebimento de algum benefício, seja aposentadoria ou pensão por morte aos seus dependentes. Em contrapartida, demonstraremos dados da arrecadação municipal (impostos diretos e indiretos, inclusive provenientes de repasses da União e Estado), quantitativo da folha de ativos do município, população e índice de desenvolvimento humano, o que reflete diretamente com a realidade social do ente, que por consequência, reflete sobretudo na arrecadação local.

O primeiro município a ser analisado é o de Feliz Natal – MT, localizado há pouco mais de 370 quilômetros da capital do estado, Cuiabá – MT, com uma população de pouco 10.933 habitantes segundo o último censo do IBGE¹⁴⁵ em 2010, mas com população estimada pelo Instituto em 2020 de 14.522 habitantes. Também segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, seu IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em 2010 foi de 0,692. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD¹⁴⁶ o índice de

¹⁴⁴ Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv84006.pdf>. Acesso em 05 jun. 2021.

¹⁴⁵ Dados extraídos da página do IBGE na internet, disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/feliz-natal/panorama>. Acesso em 04 jun. 2021.

¹⁴⁶ Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>. Acesso em 04 jun. 2021.

desenvolvimento humano municipal é “uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano”. Com taxa de escolarização segundo o IBGE de 96,6% (2010), o município, para os padrões brasileiros, pode ser considerado com bom desenvolvimento social. O salário médio dos trabalhadores formais é de 2,2 salários-mínimos nacionais com estimativa de 2018, também segundo o IBGE.

Neste breve panorama socioeconômico, o primeiro município a ser analisado em relação ao seu regime próprio de previdência social numa possível necessidade de extinção do regime e com isso a transferência de todo o passivo deixado pelo fundo previdenciário ao tesouro municipal. Os dados a seguir tiveram como referência o fechamento do exercício de 2020, portanto, são valores considerados até 31 de dezembro de 2020. Dessa forma, ao fechamento daquele exercício, O Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de Feliz Natal – Feliz-Previ, apurou um patrimônio total de R\$ 21.854.183,58. Para fins de comparação, o patrimônio do fundo no fechamento do exercício de 2015 foi de R\$ 7.038.019,96. Como podemos ver, em cinco anos, o patrimônio do fundo municipal de previdência social triplicou sua carteira de ativos, demonstrando a alta capacidade de arrecadação destes fundos e o interesse do mercado financeiro sobre eles. Apenas no ano de 2020, o total arrecadado foi de R\$ 4.554.895,66, com fechamento em 31 de dezembro de 2020. Esse total arrecadado estão incluídas as contribuições dos trabalhadores, das alíquotas patronais, ou seja, o que o ente municipal arrecada em relação a sua obrigação trabalhista em pagar a contribuição social e, também, o resultado das rendas obtidas pelas aplicações destes ativos no mercado financeiro.

Estes valores não serão discriminados, pois o que nos interessa é o montante arrecadado, suas despesas totais e sua capacidade de arrecadação/acumulação de reservas provenientes dos trabalhadores direta e indiretamente. Assim, no mesmo ano de 2020, o total de despesas foi de R\$ 2.113.524,55. Neste ponto faremos uma breve divisão destes valores, pra compreender o que de fato é benefício pago aos trabalhadores e o que foi gasto para manutenção do próprio fundo municipal. Portanto, destes mais de dois milhões de reais de despesas em 2020, R\$ 1.753.066,88 foram em benefícios de natureza previdenciária, ou seja, revertido aos trabalhadores na forma de aposentadorias e pensões, sendo que R\$ 360.457,57 foram os gastos administrativos, ou seja, valores utilizados para a manutenção da autarquia. Esses valores compreendem desde os salários dos trabalhadores do órgão, até custos de despesa de capital e despesas correntes. Neste panorama, dos mais de 4,5 milhões de reais arrecadados em contribuições e rendas durante o ano de 2020, cerca de pouco menos da metade foi para

despesas totais (benefícios e despesas administrativas) durante o mesmo ano, sendo que a outra metade, acumulou-se na carteira financeira a qual está alocada no mercado financeiro. Assim é para além de uma repartição simples, é um mecanismo de acumulação de capital que a cada ano vem crescendo.

Por outro lado, no mesmo ano de 2020, a arrecadação municipal em tributos e repassas a que tem direito, foi de R\$ 55.663.625,13, sendo que apenas a folha de pagamento do município, também no ano de 2020, foi de R\$ 19.207.294,64. Nesta ótica, o orçamento do município em análise já sofre sérios comprometimentos, sobretudo, com o salário de seus trabalhadores que já significa quase metade o orçamento. Numa hipótese de extinção do regime próprio de previdência social, caberia ao ente federativo absorver todas as despesas acima mencionadas, ou seja, apenas em 2020, no montante de 2,1 milhões de reais e “encaixar”, tais custos na sua folha que já compromete boa parte do orçamento municipal. Certamente, num cenário em que o regime de previdência dos trabalhadores deste município precisasse ser extinto, iria se criar outro problema de cunho orçamentário ainda maior. É importante destacar que desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 103/2019 (contrarreforma da previdência do governo de Jair Messias Bolsonaro), já compete aos municípios, Estados e Distrito Federal arcar com os custos dos benefícios temporários, ou seja, auxílio-doença e reclusão, salário-família e maternidade. Desde as alterações ocorridas em 2019, os fundos de previdência são obrigados a pagar apenas os benefícios definitivos, sobretudo, aposentadorias e pensões por morte aos dependentes dos segurados. A tabela 13 consolidamos esses valores em relação ao patrimônio do regime de previdência em análise, sua progressão nos últimos cinco anos, assim como arrecadação e despesas do ente federativo.

Tabela 13 – Patrimônio, arrecadação e despesas do regime próprio de previdência social de Feliz Natal – MT

Patrimônio total do RPPS em dezembro de 2020	R\$ 21.854.183,58
Patrimônio total do RPPS em dezembro de 2015	R\$ 7.038.019,96
Arrecadação total do RPPS em 2020	R\$ 4.554.895,66
Despesas totais do RPPS em 2020	R\$ 2.113.524,55

Fonte: Dados extraídos do portal da transparência¹⁴⁷ do município de Feliz Natal – MT
Elaboração própria

O cenário é preocupante do ponto de vista orçamentário e social, pois quadros como estes ocasionariam um colapso das contas de municípios menores como este da análise, que iria

¹⁴⁷ Disponível em: <http://138.186.52.12/portaltransparencia/Principal.aspx>. Acesso em 20 jun. 2021.

umentar consideravelmente sua despesa com folha de pagamento, que muitas vezes já é elevada, e por outro lado, não possuem mecanismos de arrecadação para suprir essa nova demanda orçamentária. As normas vigentes afirmam que ao ser extinto, a carteira financeira é realocada para o regime geral de previdência social, toda a folha de pagamento de um fundo de previdência é absorvida pelo ente federativo, inclusive os benefícios de trabalhadores que já tenham implementado o direito a aposentadoria antes da extinção, mas ainda estavam e atividade. É um verdadeiro colapso que afetaria também, todos os moradores locais, já que em muitos casos os poucos recursos orçamentários afetariam outras atividades e políticas sociais e públicas. É um problema social para muito além da folha de pagamento dos trabalhadores.

Outro município, este pertencente ao Estado de Rondônia, é o de Castanheiras – RO. Localizado aproximadamente 450 quilômetros da capital do Estado, Porto Velho – RO, é um município com pouco mais de 3.575 habitantes, segundo o censo do IBGE¹⁴⁸ de 2010, contudo com população estimada em 2020 foi de 2.987 pessoas, houve, portanto, redução no número de habitantes no município. Ao contrário do município anterior que o salário médio dos trabalhadores ocupados é de 2,2 salários-mínimos, neste, segundo o IBGE, a média salarial é de 5,3 salários-mínimos, com taxa de ocupação em 14%. Entretanto, no censo de 2010, a taxa da população com renda per capita de até 1/2 salário-mínimo era de 41,2%. O município possui uma taxa alta de escolaridade entre crianças e adolescentes de 6 a 14 anos, em 97,9%. Sendo que seu IDHM é de 0,658, não se distanciando da realidade do município anterior. Neste cenário, o regime próprio de previdência social de Castanheiras – RO, possuía um patrimônio total em 2015, seguindo os mesmos parâmetros de comparação, em R\$ 5.967.745,43. No fechamento de 2020, o patrimônio do RPPS atingiu o montante de R\$ 20.078.582,78, portanto, quadruplicou sua carteira investida no mercado financeiro nos últimos cinco anos. A arrecadação, ou seja, o que recebeu em contribuições e repasses no ano de 2020 foi de R\$ 2.995.347,40, tendo um gasto total de R\$ 1.000.393,25, desta diferença de valor de R\$ 1.994.954,15, compôs o superávit na arrecadação o qual foi destinado a formação do fundo municipal alocado no mercado financeiro. A tabela 14 traz o resumo destes montantes.

Tabela 14 – Patrimônio, arrecadação e despesas do regime próprio de previdência social de Castanheiras – RO

Patrimônio total do RPPS em dezembro de 2020	R\$ 20.078.582,78
Patrimônio total do RPPS em dezembro de 2015	R\$ 5.967.745,43
Arrecadação total do RPPS em 2020	R\$ 2.995.347,40

¹⁴⁸ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/castanheiras/panorama>. Acesso em 06 jun. 2021.

 Despesas totais do RPPS em 2020

R\$ 1.000.393,25

 Fonte: Dados extraídos do portal da transparência¹⁴⁹ do município de Castanheiras – RO
 Elaboração própria

Já em relação ao ente federativo, o município de Castanheiras – RO, no ano de 2020, teve uma arrecadação, segundo o portal da transparência, de R\$ 20.380.585,62. Vale destacar que estes valores são globais e disponíveis para consulta pública, em muitos casos, esses municípios não trazem informações mais detalhadas, em alguns casos, faltam informações no sistema. Portanto, estamos demonstrando a capacidade orçamentária do município em arcar com as despesas decorrentes com uma hipotética extinção de seu sistema próprio de previdência social. Dito isso, também no exercício de 2020, o total de gastos com a folha de pagamento do executivo foi de R\$ 4.987.347,74, conforme apresentado no portal da transparência do município. Essas comparações mostram que de fato, existem realidades distintas entre um município e outro, enquanto a folha total deste município do Estado de Rondônia atingiu cerca de cinco milhões de reais, do município anterior, do Estado de Mato Grosso, no mesmo ano teve uma despesa com folha em quase vinte milhões de reais. Destacamos que mesmo sendo municípios considerados de pequeno porte, a população de ambos também traz diferenças, pois enquanto o primeiro possui quase 15 mil habitantes, este não atinge a marca de 3 mil residentes no município. Isso reflete na quantidade de trabalhadores públicos no ente federativo.

Seguindo nossa análise de municípios de pequeno porte e seus orçamentos municipais, temo outro ente federativo também do Estado de Rondônia, Machadinho D'Oeste – RO, localizado há 300 quilômetros de Porto Velho – RO, é uma cidade ainda de pequeno porte, mas com população superior a Castanheiras – RO, com um total de 31.135 habitantes segundo o censo do IBGE¹⁵⁰ de 2010, mas com estimativa populacional em 2020 de 40.867 pessoas. O IBGE aponta que o salário médio dos trabalhadores formais da localidade é de 1,9 salários-mínimos, com 9% da população ocupada em 2018. Segundo o censo de 2010, 44,5% da população tinha renda per capita de até 1/2 salários-mínimos. A sua taxa de escolarização entre crianças e adolescentes de 6 a 14 anos é de 93,2%, contudo seu IDHM é menor em relação aos outros dois municípios analisados, com pontuação segundo o último censo de 0,596.

O regime de previdência dos trabalhadores públicos de Machadinho D'Oeste – RO tinha em 2015 um patrimônio de R\$ 24.390.455,69, enquanto no fechamento do exercício de 2020, esse montante atingiu R\$ 54.743.668,07. Como podemos perceber, ao contrário dos outros até

¹⁴⁹ Disponível em: <https://transparencia.castanheiras.ro.gov.br/portaltransparencia/dashboard>. Acesso em 14 jun. 2021.

¹⁵⁰ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/machadinho-doeste/panorama>. Acesso em 06 jun. 2021.

agora analisados, este município teve crescimento de 100% de seu patrimônio num período de cinco anos, enquanto seu vizinho rondoniense, Castanheiras – RO, este salto quantitativo de valores alocados no mercado financeiro para a garantia de pagamento de benefícios previdenciários foi de 400%. Realidades que se apresentam diferentes em cada município, o que demonstra que o percentual populacional de um ente federativo, não indica, necessariamente um crescimento mais exponencial do patrimônio de um regime próprio. Apenas para um entendimento melhor de tais situações, o que já foi tratado ao longo desta tese, muitas vezes o impacto atuarial de um regime para o outro leva em consideração vários fatores, um deles é a idade média dos trabalhadores públicos do município, quanto mais jovens, mais tempo de contribuição, menor o déficit atuarial, maiores as probabilidades e aumento da carteira em relação a um município com realidade oposta. Assim, uma massa de trabalhadores com idade mais avançada, cria déficit atuarial para ser equacionado, aposenta um número maior de trabalhadores que vão ao longo do tempo exaurindo as reservas. E por outro lado, se o ente federativo não efetiva novos trabalhadores, a tendência sempre é de queda no patrimônio, ou ao menos, de crescimento desacelerado.

Existem fatores atuariais determinantes numa carteira previdenciária para compreensão de seu crescimento elevado, desacelerado ou até mesmo, perda de capital. Mas o intuito deste subitem não é de analisar profundamente cada um destes entes federativos, trazemos como exemplo para demonstrar que numa hipótese de fechamento de um RPPS, os impactos que isso acarretam nestas distintas realidades, ainda que semelhantes entre si, como são os municípios de pequeno porte. Seguindo nesta linha, a arrecadação do regime de previdência do município de Machadinho D'Oeste – RO, no ano de 2020 foi de R\$ 6.095.697,79, deste montante, os gastos totais foram de R\$ 4.609.340,94, portanto uma sobra de R\$ 1.486.356,85. Destaca-se que essas “sobras”, que elevam o patrimônio de um RPPS podem variar de um exercício para outro a depender do quantitativo de novos benefícios pagos naquele ano. Os reajustes das aposentadorias e pensões, como já tratamos, que em tese acompanham a inflação, mas ficam abaixo da subida dos alimentos da cesta básica, não tem a capacidade de gerar grandes impactos, já que se mantem ao longo dos anos em percentuais baixos de reajustes. A tabela 15 traz o resumo destes valores.

Tabela 15 – Patrimônio, arrecadação e despesas do regime próprio de previdência social de Machadinho D'Oeste – RO

Patrimônio total do RPPS em dezembro de 2020	R\$ 54.743.668,07
--	-------------------

Patrimônio total do RPPS em dezembro de 2015	R\$ 24.390.455,69
Arrecadação total do RPPS em 2020	R\$ 6.095.697,79
Despesas totais do RPPS em 2020	R\$ 4.609.340,94

Fonte: Dados extraídos do portal da transparência¹⁵¹ do município de Machadinho D'Oeste – RO
Elaboração própria

Em que pese o ente federativo, no ano de 2020, sua arrecadação chegou em R\$ 29.236.409,49, que por outro lado, sua despesa foi de R\$ 28.234.024,15. Em relação a este ente federativo, não havia informações precisas no portal da transparência em relação ao custo exclusivo da folha, as despesas apresentadas são por secretaria num total geral. Um outro destaque de deve ser feito, valendo para todos os municípios analisados, em 2020 foi publicada a lei federal complementar n. 173/2020, a qual proíbe aumentos salariais a qualquer título até o dia 31 e dezembro de 2021, medida tomada em detrimento a pandemia da COVID-19. Esta lei teve referendo por unanimidade no STF¹⁵², em que o plenário do tribunal julgou constitucional todo o seu texto no dia 12 de março de 2021, em sessão plenária virtual. Dessa forma, o ano de 2020 trouxe alívio orçamentário para os municípios, assim como para os Estados, Distrito Federal e até a União. Tal situação ser refletirá, também, em 2021.

Seguindo no mesmo Estado, Rondônia, o município de Governador Jorge Teixeira – RO, cidade há pouco mais de 320 quilômetros da capital do Estado, tem uma população segundo o censo de 2010 do IBGE¹⁵³ em 10.512 habitantes, e também foi uma cidade que sofreu redução populacional segundo a última estimativa do IBGE para 2020 de apenas 7.445 pessoas residentes no município. Seus trabalhadores formais recebem salário médio de 1,7 salários-mínimos, com estimativa do IBGE, com uma população ocupada em torno de 9,7% em 2018. Assim como os demais municípios até agora analisados, possui uma média de 46,5% da população com renda per capita de até 1/2 salário-mínimo. A taxa de escolarização entre crianças e adolescentes entre 6 e 14 anos de idade, é de 93,6%, e ainda, possui um IDHM de 0,596, com dados ainda do último censo em 2010. Está é realidade aproximada deste município, já que como nos demais casos, a não realização do censo que era para ocorrer em 2020, impossibilita uma aproximação dos números com dados mais precisos.

¹⁵¹ Disponível em: <https://www.machadinho.rs.gov.br/contas-publicas/13/relatorio-circunstanciada>. Acesso em 14 jun. 2021.

¹⁵² Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-03/stf-mantem-lei-que-proibe-reajuste-para-servidores-ate-dezembro>. Acesso em 06 jun. 2021.

¹⁵³ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/governador-jorge-teixeira/panorama>. Acesso em 06 jun. 2021.

O patrimônio do regime previdenciário deste município em 2015 era de R\$ 6.671.220,25, obtendo um saldo para final de 2020 de R\$ 20.985.333,45, ou seja, aumento de mais de 300% em cinco anos. Lembrando mais uma vez que esse patrimônio é formado pela captação de parte dos salários dos trabalhadores públicos com contrapartida patronal que tem sua origem em recursos públicos, sejam eles do município, Estados, Distrito Federal e União. No ano de 2020, o RPPS¹⁵⁴ do município de Governador Jorge Teixeira – RO, teve receita que chegou em R\$ 3.655.201,57, em contrapartida, sua despesa no mesmo ano foi de R\$ 1.349.130,29. Lembrando que as diferenças, quando positivas, integram o patrimônio do fundo de previdência, sendo alocadas para as respectivas carteiras depositadas em bancos e instituições financeiras, ou seja, vão alimentar o mercado financeiro. A tabela 16 demonstra o patrimônio arrecadação e despesas deste RPPS.

Tabela 16 – Patrimônio, arrecadação e despesas do regime próprio de previdência social de Governador Jorge Teixeira – RO

Patrimônio total do RPPS em dezembro de 2020	R\$ 20.985.333,45
Patrimônio total do RPPS em dezembro de 2015	R\$ 6.671.220,25
Arrecadação total do RPPS em 2020	R\$ 3.655.201,57
Despesas totais do RPPS em 2020	R\$ 1.349.130,29

Fonte: Dados extraídos do portal da transparência¹⁵⁵ do município de Governador Jorge Teixeira – RO
Elaboração própria

Em relação ao ente federativo, no ano de 2020, a arrecadação foi de R\$ 32.653.138,54, e o custo da folha para o município em relação aos seus trabalhadores em atividade foi de R\$ 17.022.720,80. Destaca-se que desde a EC n. 103/2019, foram incluídas nas obrigações dos entes federativos, o pagamento dos benefícios temporários, como auxílios e salário maternidade. Assim, deixaram de ter natureza previdenciária e passaram a ter natureza estatutária. Dessa forma, tais valores já foram acrescentados aos custos das folhas de pagamento dos entes federativos. Portanto, a contrarreforma da previdência já providenciou de sobrecarregar os orçamentos, sobretudo os municipais que possuem restrições na arrecadação se comparados aos Estados, Distrito Federal e União.

Por fim, trazemos outro município do Estado de Mato Grosso, com maior população entre os exemplos trazidos, contudo um município de pequeno porte na classificação do IBGE.

¹⁵⁴ Disponível em: <http://transparencia.gjtprevi.ro.gov.br/PortalTransparencia/Balancetes?tipo=Anual>. Acesso em 16 jun. 2021.

¹⁵⁵ Disponível em: <https://transparencia.governadorjorgeteixeira.ro.gov.br>. Acesso em 16 jun. 2021.

Colíder – MT, está distante da capital do Estado, Cuiabá – MT, cerca de 530 quilômetros de distância. Sua população pelo censo de 2010¹⁵⁶ era de 30.766 pessoas, teve leve crescimento com estimativa para 2020 de 33.649 habitantes. Segundo o IBGE, o salário médio dos trabalhadores formais colidenses é de 2,2 salários-mínimos, com taxa de ocupação em 2018 de 20,3%. O percentual da população que tem renda per capita de até 1/2 salários-mínimos é de 33% com dados de 2010, sem atualização estimada. Sua taxa de escolaridade entre crianças e adolescentes de 06 até 14 anos de idade é de 97,2%, com um IDHM de 7,13 pontos, o mais alto de todos os exemplos trazidos.

Neste cenário socioeconômico trazemos alguns dados sobre o regime próprio de previdência social daquele município no norte do Estado de Mato Grosso. Este município foi deixado como último exemplo, pois o mesmo já apresenta arrecadação menor que a despesa anual e depende da rentabilidade da carteira, por meio do mercado financeiro, para saldar todo o passivo criado no exercício por meio de benefícios e administração do fundo. Em 2015, o patrimônio total do fundo municipal era de R\$ 26.338.719,34, já em 2020, fechou o exercício com um total de R\$ 45.752.806,75. Ao contrário dos outros regimes de previdência analisados, este não chegou a dobrar o patrimônio em cinco anos, ainda que tenha atingido um crescimento exponencial, pois como mencionado, já depende da rentabilidade da carteira para equacionar receitas e despesas anuais. Analisando os gastos com benefícios no ano de 2020 num total de R\$ 6.772.651,95, somando-se aos R\$ 555.911,85, do total de despesas administrativas, que incluem principalmente despesas corrente para administrar o fundo de previdência, gastou em 2020 um total de R\$ 7.328.563,80 em um ano. Sua receita em 2020 foi de R\$ 7.063.837,25, isso representa as arrecadações, sem contar a rentabilidade no mercado financeiro. Em rentabilidade o fundo municipal arrecadou R\$ 2.576.653,80, o que possibilitou fechar o exercício de 2020 com saldo positivo. Esse alto custo anual deste regime próprio analisado, pode dar caminho para a compreensão da acumulação financeira menor que os demais analisados. Como não é objeto desta análise um apuramento dos dados de cada município, e sim, elementos para exemplificar os impactos em um ente federativo de pequeno porte em situações de encerramento de um regime próprio de previdência social, faremos apenas conjecturas.

Um município em que os salários dos trabalhadores públicos são mais elevados, ou até mesmo, regimes mais antigos, como é o caso deste de Colíder – MT, tendem a ter custos mais elevados, seja no valor dos benefícios ou até mesmo na quantidade de beneficiários do sistema.

¹⁵⁶ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/colider/panorama>. Acesso em 08 jun. 2021.

Isso demonstra que ao longo dos anos, as reservas para pagamento dos benefícios podem se estabelecer sem crescimento, ou num cenário mais catastrófico do ponto de vista atuarial, declínio e esgotamento do capital reservado para arcar com tais benefícios. Portanto, ao longo dos anos, pode haver perda de capital e assim como num encerramento de um regime próprio pela inviabilidade financeira, caberá ao ente assumir tais despesas.

Tabela 17 – Patrimônio, arrecadação e despesas do regime próprio de previdência social de Colíder – MT

Patrimônio total do RPPS em dezembro de 2020	R\$ 45.752.806,75
Patrimônio total do RPPS em dezembro de 2015	R\$ 26.338.719,34
Arrecadação total do RPPS em 2020	R\$ 7.063.837,25
Despesas totais do RPPS em 2020	R\$ 7.328.563,80
SALDO NEGATIVO	R\$ - 264.726,55

Fonte: Dados extraídos do portal da transparência¹⁵⁷, disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
Elaboração própria

Colíder – MT, já está dependendo da rentabilidade do sistema financeiro para saldar todas as suas despesas anuais, pois só as arrecadações já não são suficientes. A preocupação do ponto de vista atuarial é ficar dependente das oscilações do mercado, que em alguns anos além de não rentabilizar, principalmente em momentos de crises cíclicas do capitalismo, gerar perda de capital. Com isso, além de não receber tais rendas sobre as especulações no mercado financeiro, pode perder valor do capital investido. Cenários assim, quando se tornam contínuos, é catastrófico para esses pequenos municípios, que terão que assumir, em curto espaço de tempo, todo o passivo deixado pelo regime de previdência que foi obrigado a encerrar.

Já o município¹⁵⁸ arrecadou em 2020 o equivalente R\$ 106.519.513,08, sua despesa com folha de pagamento no mesmo período chegou ao valor de R\$ 53.813.353,77, portanto, metade de sua arrecadação já é comprometida com a folha de pagamento dos servidores ativos. Desta forma, nestes breves exemplos de cinco municípios de pequeno porte, já que não possuem população acima de cinquenta mil habitantes, é conclusivo que os orçamentos locais não dão margens para assumir riscos tão altos com o de criar regimes próprios de previdência social com obrigações que vão além de suas capacidades de arrecadação. Num médio e longo prazo, a crise financeira se estabelece em definitivo nestes municípios ao assumirem o passivo de um regime próprio falido. A ilusão da criação de poupança local, que de local não tem nada, uma

¹⁵⁷ Disponível em: <https://sic.tce.mt.gov.br/88>. Acesso em 10 jun. 2021.

¹⁵⁸ Disponível em: <https://sic.tce.mt.gov.br/54>. Acesso em 10 jun. 2021.

vez que a financeirização do capital também mundializou esses recursos, jogados no mercado especulativo para que o dinheiro gere dinheiro para os rentistas. Ilude-se quem pensa que o dinheiro dos aposentados do município está guardado num cofre da agência local esperando para render e pagar os trabalhadores no futuro. Assim como, as ilusões momentâneas dos gestores que assumiam esses riscos em criar um regime próprio para um “folego” no caixa do município, já que o custo por trabalhador diminuía drasticamente no início de um regime próprio, já que a alíquota patronal recaía sobre valores mais restritos do que a incidência da contribuição social quando vinculados ao INSS.

Essas ilusões passageiras se esvaíam nos primeiros estudos atuariais, anuais e obrigatórios, que apontavam os primeiros déficits a serem equacionados, e tais valores precisavam sair da mesma fonte que outrora economizava nas contribuições para o INSS. Bastaram aumentar o número de aposentados e pensionistas, o número elevado auxílios temporários para tratamento de saúde, os quais nenhum estudo atuarial é capaz de fazer previsão de quantos serão em um ano. Que estudo atuarial em 2019, preveria uma pandemia em 2020, a qual ainda não acabou e licenciou tantos e tantos trabalhadores por motivo de saúde. Gestores são passageiros, são substituídos a cada 4 ou 8 anos, mas o ente federativo continua, e suas obrigações financeiras e sociais também. Muitos assumiram esses riscos, mas deixou a herança para seus sucessores. Assim como o sistema chileno comprovou que uma previdência social, de cunho social, precisa ser forte, multiplamente financiada e cuidadosamente gerida, esses “micros” sistemas em municípios com limitações financeiras tendem a necessitar cada vez mais de recursos financeiros, os quais são escassos e limitados.

Por uma lógica atuarial simples, sem necessidade de maiores conhecimentos ou aprofundamento sobre a realidade vivida por pequenos fundos de previdência, conclui-se que sua sobrevivência depende de entrada contínua de novos trabalhadores efetivos, por meio de concurso público, em substituição aos que vão se aposentando, para que se mantenha o financiamento destes benefícios. Contudo, a realidade vivia por municípios pequenos é exatamente oposta, quando não está inchada de trabalhadores contratados, que nada contribuem para a estabilidade, ou ilusoriamente a estabilidade de um regime próprio de previdência social, leva anos para ofertar novas vagas por meio de concurso público nos moldes que garantem a vinculação desses novos trabalhadores no sistema de capitalização coletiva, como aqui chamamos, ou então os RPPS. Portanto, são estes pequenos entes federativos, muitas vezes esquecidos, alguns em decréscimo populacional (lê-se: contribuintes de impostos) no interior deste país continental que estão entre a ilusão de uma economia com o “custo” de seus

trabalhadores, sem terem pensado em projeções mais em longo prazo, e as obrigações atuariais que tardam, mas um dia cobram a conta, que no final, quem paga é sempre o trabalhador.

CAPÍTULO 4 – A CONTRARREFORMA ORIENTADA PARA A FINANCEIRIZAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DOS TRABALHADORES PÚBLICOS E PRIVADOS

Por esse pão pra comer, por esse chão pra dormir
A certidão pra nascer, e a concessão pra sorrir
Por me deixar respirar, por me deixar existir
Deus lhe pague¹⁵⁹

A previdência social, seja do setor público ou privado, vem sofrendo contrarreforma desde a década de 1990, de forma paulatina e setORIZADA, ao passo que modificou regras na concessão dos benefícios em especial para os servidores públicos como estamos afirmando ao longo dessa tese. Até 2019 o setor público era o foco principal, contudo, atingiu também os trabalhadores da iniciativa privada com a Emenda Constitucional n. 103/2019, como veremos. Ao longo deste estudo preferimos usar a palavra “contrarreforma” em contraponto ao Estado Reformado. Entendemos a reforma do Estado em que pese as conquistas dos trabalhadores, nesta correlação de forças, para implementação de políticas sociais, com isso a ampliação da atuação do próprio Estado capitalista na proteção social. Contudo, contrarreforma é o movimento oposto, no sentido de subtrair esses direitos, uma forma de destruição que não cria algo novo em benefício do trabalhador, parafraseando Tavares (1999). Portanto, a contrarreforma é destrutiva, sobretudo, no desmonte de toda uma estrutura legal garantidora de políticas efetivas, seja para proteção dos trabalhadores e mecanismos de assistência mínima contra a fome e miserabilidade. Contudo, até as mais amplas, de alcance universal, como é o caso da saúde pública, um dos pilares da seguridade social, tão fundamental para países subdesenvolvidos como o Brasil. Netto e Braz lembram que:

[...] no marco da financeirização do capitalismo que se tornam inteligíveis a questão da dívida externa de muitos países periféricos e também as propostas de ‘ajuste’ de suas economias, através das ‘reformas’ recomendadas e monitoradas por agências internacionais, notadamente o Fundo Monetário Internacional, que representam justamente os interesses da oligarquia das finanças. (NETTO; BRAZ, 2009, p. 234)

Um desses fenômenos desestruturantes também se evidenciou com a proposta de Emenda Constitucional n. 55/2016, conhecida como a PEC dos gastos públicos, que veio a ser convertida na Emenda Constitucional n. 95/2016, a qual instituiu um novo regime fiscal, congelando gastos públicos por vinte anos. Esse engessamento das contas públicas atingiu as

¹⁵⁹ HOLANDA, Chico Buarque de. *Deus lhe pague*. Produção: Roberto Menescal. Países Baixos: Philips Records, ano lançamento 1971. LP (31 min).

grandes políticas social. Com isso, limitou os gastos primários do Estado, os quais são, dentre outros, pagamento de salários, investimento em infraestrutura, manutenção de prédios públicos e custeio de demais despesas públicas, inclusive as políticas sociais. Ressalta-se que dos gastos primários estão excluídos justamente os juros da dívida pública. Portanto, a limitação de gastos alcança as políticas sociais e por óbvio as pessoas que delas se beneficiam, mas não os rentistas beneficiários dos juros e de toda a estrutura financeirizada que está a serviço da dívida pública e seus privilegiados. Segundo Varela (2013) em artigo¹⁶⁰ publicado em sua página na internet, se a “dívida pública (uma renda fixa de capital) é alta, isso é irrelevante desde que o capital rode sem parar, onde pode”. Pouco importa uma dívida pública alta, se isso gerar lucros.

Entretanto, em que pese a semântica da palavra reforma em contraponto à contrarreforma, questiona-se: em que momento o Estado brasileiro foi reformado? Se considerarmos que a Constituição Federal de 1988 como marco legal das conquistas sociais, as quais foram elevadas ao nível constitucional, nas garantias das políticas educacionais, segurança alimentar (ao menos tese), e a grande estrutura da seguridade, aliando as três políticas de saúde, assistência e previdência. Para Salvador (2010, p. 27), “é uma das principais conquistas sociais da Constituição Federal (CF) de 1988, designando um conjunto integrado de ações do Estado da sociedade”, temos então um Estado Reformado a partir do final da década de 1980. Essa reformulação não foi ao acaso, Salvador (2010, p. 33), ainda explica que “as reivindicações e pressões organizadas pelos trabalhadores na década de 1980, em período de redemocratização no país, provocaram a incorporação, pela Constituição Federal, de muitas demandas sociais de expansão dos direitos sociais e políticos”. Para Behring:

Os processos de reforma do Estado, contidos nos planos de ajuste estrutural em curso e vários países, sobretudo na década de 1990, apenas podem ser compreendidos no contexto das transformações mais profundas engendradas no mundo do capital, em especial a partir dos anos 1970 [...] a tarefa, portanto, é analisar a lógica do capital na contemporaneidade para compreender as requisições mais profundas dirigidas ao Estado capitalista. (BEHRING, 2008, p. 31)

Ao passo que nas décadas seguintes, justamente a partir de 1990, quando da regulamentação destas políticas pela via legal infraconstitucional, houve um movimento inverso, na contramão da construção de um Estado Social, o que poderíamos afirmar tratar-se de uma contrarreforma daquele Estado Social projetado, mas não efetivamente realizado, na Constituição de 1988. Projetou-se, portanto, um Estado Social com vistas à igualdade, não apenas formal, mas também efetiva, e tendo como objetivos fundamentais da república

¹⁶⁰ Disponível em: <https://raquelcardeiravarela.wordpress.com/2013/04/10/dizem-que-a-europa-esta-perto-da-guerra-sera-verdade/>. Acesso em 13 jan. 2021

brasileira a erradicação da pobreza¹⁶¹ e o analfabetismo¹⁶², dentre outros. Entretanto, não realizado, pois desde a promulgação da Constituição Federal, os índices de alfabetização¹⁶³ e, sobretudo, a erradicação da pobreza¹⁶⁴ não atingiram os objetivos propostos na construção daquele Estado Social tão almejado.

Contudo, se o ponto de vista a ser analisado é o próprio Estado capitalista, o qual se metamorfoseia nas ondas cíclicas do capitalismo, poderíamos compreender que tais medidas estratégicas de retirada de direitos sociais, em que pese os inseridos na Constituição, como aconteceu com a Emenda Constitucional n. 103/2019, estaríamos frente ao Estado constantemente reformado em prol do próprio capital. Entretanto, não podemos negar todo o movimento histórico que culminou na carta de 1988, e com ela as conquistas sociais, sobretudo em relação a estruturação do Estado com vistas às políticas sociais visando todos os estratos sociais, das quais, a educação enquanto política de Estado, combate a fome como princípio fundamental, saúde universal e gratuita. A própria previdência, enquanto conquista social, inserida numa política muito mais ampla que a simples relação contratualista de “contribuir e receber” um benefício, nos moldes puramente securitários¹⁶⁵. Portanto, a opção em utilizar a expressão contrarreforma é para além de um posicionamento político, mas para, semanticamente, separar o que são medidas em prol da construção de um Estado Social e àquelas em que tendem ir para os caminhos do liberalismo econômico, enxugamento dos gastos públicos em detrimento às políticas sociais, num movimento, que no Brasil atual, tende a ir para além do liberal, do ponto de vista da macroeconomia¹⁶⁶, mas demonstrando-se conservador do ponto de vista ideológico e dos costumes.

¹⁶¹ Art. 3º CF - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...]

II - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

¹⁶² Art. 214 CF [...] I - erradicação do analfabetismo;

¹⁶³ Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), no ano de 2019, a taxa total de analfabetismo de jovens no Brasil foi de 6,6%, uma redução mínima em relação ao ano anterior que foi de 6,8%. Segundo o estudo, isso significou uma queda de aproximadamente 200 mil pessoas analfabetas nesta faixa etária (até 15 anos). A região nordeste se mantém na frente com a maior taxa de analfabetismo, o que representa 13,9% dessa população, em comparação às regiões sul e sudeste, que a taxa cai para 3,3%. Entre a população preta e parda, o índice é de 8,9% em relação aos 3,6% de pessoas brancas. Os estudos indicam que são tímidos os resultados para se erradicar o analfabetismo. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>. Acesso em 15 de out. 2020.

¹⁶⁴ Segundo a última pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2017 e 2018 do IBGE, 10,3 milhões de pessoas vivem em severa privação de alimentos, sendo ainda que dos 68,9 milhões de domicílios brasileiros, 36,7% estavam com algum grau de insegurança alimentar. Na comparação do PNAD de 2013, houve um aumento de 62,4% dos lares com prevalência de insegurança alimentar. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave>. Acesso em 15 out. 2020.

¹⁶⁵ Relativo a seguro/contrato de seguro.

¹⁶⁶ Macroeconomia tende a ver o todo, as estruturas, não sendo uma análise individualizada de setores da economia.

Dessa forma, as medidas tomadas, sobretudo nas emendas constitucionais da década de 1990 até final da década de 2010, são contrarreformas do Estado Social implementado em 1988. Assim, com a edição da Emenda Constitucional n. 20, em dezembro de 1998, como já mencionamos, houve o marco inicial da estruturação dos fundos de natureza financeirizada. Alguns exemplos dessas modificações pontuais, que interessava no sentido em se criar maiores reservas com o prolongamento contributivo para o sistema, temos o professor universitário que perde o direito à aposentadoria especial. Criou-se regras de transição com pagamento de pedágios, que são períodos adicionais de tempo de contribuição para que o trabalhador e trabalhadora possam se aposentar e ainda, exigiu-se idade mínima para aposentadoria integral no setor público. Tais medidas ocasionam um maior tempo contributivo, com isso o crescimento exponencial destes fundos de capitalização coletiva ao longo dos anos como vimos nos exemplos dados no capítulo anterior. Fundo que cresceram em apenas cinco anos, estratosféricos 400% do patrimônio alocado no mercado financeiro.

Esse tempo prolongado na contribuição para o sistema, que se lê: apropriação de parte dos salários dos trabalhadores, desconsidera também, que o Brasil possui altos índices de trabalho infantil, proibido e não contributivo, o qual agrava ainda mais tal situação, já que sob essa ótica, o governo contrarreformista não faz tal análise, uma vez que remete a uma jornada laborativa longa e desumana ao longo de toda a vida. Sobre o assunto assevera Novais:

No Brasil, a exploração da mão de obra infanto-juvenil remonta à época da escravidão, quando crianças e adolescentes escravos eram relegados ao abandono e não lhes era assegurada proteção legal por seus senhores. [...] Infelizmente para muitas crianças e adolescentes brasileiros essa realidade não mudou com o fim da escravidão. Apesar de haver regulamentação em contrário, o Brasil apresenta um dos mais elevados índices de utilização da mão de obra infantil. (NOVAIS, 2015, p. 79-80)

Mas a análise do “bem-estar” do trabalhador está fora da pauta, o interesse é no longo período contributivo, ingresso de recursos para estes fundos especulativos e redução na concessão de benefícios. Redução real dos valores que são pagos em forma de benefícios previdenciários, uma vez que a fórmula do cálculo mudou, como vimos, com a Emenda Constitucional n. 103/2019. Portanto, o estímulo na criação de regimes próprios de previdência social, com o discurso do “desafogamento” do regime geral, foi no sentido de diminuir o questionável déficit das contas da previdência social, ao menos na época. O intuito era, já na década de 1990, criar fundos de capitalização, ainda que coletivos, com as mesmas características dos fundos privados, ofertados pelas instituições financeiras. Naquele mesmo

período, países da América latina como Argentina e Chile, faziam modificações em seus sistemas de previdência, com apoio do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional.

O neoliberalismo impôs uma feroz disciplina fiscal com bons resultados no que concerne o controle da inflação (mesmo se o preço pago por esse sucesso – a pauperização das massas – seja inaceitável para os seus críticos). Na América Latina isso é mais do que claro, sendo paradigmáticos os casos da Argentina, Bolívia, México e, mais recentemente o Brasil. (BORÓN, 2008, p. 144)

Contudo, um outro exemplo deste fenômeno latino-americano, é o Chile, o qual privatizou seu sistema ainda no início da década de 1980 como veremos com mais detalhes adiante neste capítulo. Os regimes próprios de previdência social no Brasil não chegaram a individualizar a capitalização como no Chile, é, portanto, formado um fundo coletivo onde o mesmo é financiado apenas pelas contribuições dos segurados e do ente federativo instituidor (municípios, Estados, Distrito Federal e União). Não há financiamento por meio de tributos ou criação de contribuições sociais para tanto, entretanto, não existe a individualização das contribuições em contas separadas por trabalhador. Dessa forma, os valores migram para o capital portador de juros em seu todo, na perspectiva de rentabilizar e alcançar metas atuariais obrigatórias. Para Carcanholo (2018, p. 37), “a atual conjuntura econômica e política traz para a América Latina e o Caribe, é portanto, uma disjuntiva muito clara”, ao passo que:

[...] o que se vê, de maneira hegemônica na região, é o renascimento do neoliberalismo sem concessões, com robusta base política conservadora, que procura repassar os custos do ajuste da crise econômica para a classe trabalhadora. A proposta é clara: poderosos ajustes fiscais, baseados nos gastos públicos que minimizavam os efeitos sociais do capitalismo dependente; programas de reformas que reforçam as privatizações, abertura de mercados, flexibilização de leis e direitos sociais, entre outros. Não há espaço mais para nenhum tipo de conciliação, seja nas políticas sociais, ou no interesse de classes sociais diferentes. (CARCANHOLO, 2018, p. 37)

Portanto, a exigência de idade mínima juntamente com tempo de contribuição por longos períodos para a concessão de aposentadoria, que passaram a ser exigidos pela Emenda Constitucional n. 20/1998, é a fórmula que se objetivava para criar essas reservas por meio do fundo público de capitalização coletiva, que naquele momento histórico fazia, e ainda faz, parte do receituário para os ajustes fiscais e enxugamento dos programas sociais. Isso foi se intensificando ao longo das outras emendas à Constituição, e em governos distintos como veremos. Assim, o trabalhador público ingresso após dezembro de 1998, passaria a ser obrigado a preencher cumulativamente o tempo mínimo de contribuição para o sistema, que para mulher é 30 anos e homem 35 anos de contribuição efetiva, sendo que se exigiu idade mínima de 60 e

65 anos para mulheres e homens, respectivamente. Além de tais exigências, houve então a necessidade de se cumprir com ao menos 10 anos de serviço público e estar nos últimos 05 anos no mesmo cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. Foram mecanismos legais para criar amarras na concessão de benefícios. A necessidade de idade mínima para homens e mulheres já é uma realidade desde 1998 para os trabalhadores do setor público, ao passo que tornou-se uma exigência para os demais trabalhadores da iniciativa privada a partir de 2019 com a contrarreforma do governo de Jair Messias Bolsonaro. Assim, ao estipular idade mínima, além do tempo de contribuição, obriga o segurado e segurada do sistema à contribuir por períodos maiores, o que não significa que tais contribuições reverterão em benefício previdenciário, tendo em vista as regras impostas sobre o cálculo do benefício (média aritmética). Contudo, isso possibilitou a capitalização dos recursos por longos períodos, os quais, em partes reverteu-se em capital para a União com captação por meio de títulos do tesouro com a aquisição destes papéis por parte dos regimes próprios de capitalização coletiva, e outra, diretamente ao mercado financeiro por meio de ações, fundos de investimentos, e demais produtos oferecidos pelos bancos e instituições financeiras.

Como a contrarreforma da previdência no Brasil é um processo contínuo, em 2003 houve novas alterações com a Emenda Constitucional n. 41/2003, já no governo de Luís Inácio Lula da Silva. Com essa emenda, regras mais rígidas foram estipuladas com a mesma intenção da sua antecessora, ou seja, manutenção das contribuições por longos períodos, garantindo as metas atuárias destes fundos de previdência. Nesta perspectiva de uma previdência dentro da estrutura administrativa do Estado e não na seguridade social, objetivava-se o prolongamento das contribuições, ou melhor, captação de parte dos salários dos trabalhadores públicos, e por consequência disso, se mantém esses trabalhadores por mais tempo em atividade, desobrigando, inclusive, a criação de novas vagas no setor público.

O ano de 2003 foi marcado pelo fim do direito à paridade¹⁶⁷ entre trabalhadores ativos e inativos no reajuste dos benefícios, por meio da Emenda Constitucional n. 41/2003. A partir de então, o direito ao reajuste paritário e, também, o cálculo do benefício pela última remuneração do trabalhador em atividade, transformou-se em regra de transição, não mais permanente. Com isso, passou-se a exigir do segurado do sistema ao menos 20 anos de serviço público e 10 anos de carreira no mesmo cargo em que se dará a aposentadoria, sendo que tais regras vão se extinguindo ao longo dos anos justamente por ser transitória. Foi esta Emenda

¹⁶⁷ Paridade é quando um trabalhador aposentado recebe proporcionalmente na mesma data, o reajuste salarial concedido aos que estão em atividade.

Constitucional que estipulou o cálculo dos proventos de aposentadoria usando como base a média contributiva desde a entrada em vigor do plano real, ou seja, julho de 1994. Dessa forma, a regra ainda em vigor¹⁶⁸ para os trabalhadores públicos da União, dos Estados, Distrito Federal e municípios, a qual chamamos de permanente, deixa de considerar a última remuneração e passa a fazer o cálculo utilizando, por base, o que o servidor contribuiu na média. Isso reforça as intenções do governo federal, que na exposição de motivos da proposta de Emenda Constitucional n. 33/1996, a qual se converteu na Emenda Constitucional n. 20/1998, de se “trazer o caráter contributivo da política previdenciária”. Assim, os benefícios tiveram uma forte queda em seu valor, já que em períodos em que os salários não foram reajustados, como ocorreu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, temos um resultado negativo aos trabalhadores que estão se aposentando. Ainda que 20% das menores contribuições são excluídas¹⁶⁹, esta regra empurra para baixo os proventos de inatividade. A regra do cálculo veio a ser regulamentada para os trabalhadores públicos federais apenas em 2004, com a lei federal nº 10.887/04. Os demais entes federativos, ou seja, Estados, Distrito Federal e Municípios fizeram a mesma regulamentação em âmbito local, por imposição constitucional, já que não podem conceder, assim como fazer o cálculo dos benefícios de aposentadoria, de forma incompatível com as regras impostas para os trabalhadores públicos da União.

Assim, nesta lógica de crescimento exponencial das reservas dos regimes próprios, utilizando-se destes mecanismos de retardamento na concessão do benefício e diminuição do valor dos proventos com a imposição desta fórmula do cálculo, foi também por meio da quadragésima primeira emenda, que os trabalhadores inativos passaram a contribuir sobre os valores que ultrapassam o teto do regime geral. Portanto, mesmo aposentados, devem contribuir para o sistema que é, sobretudo, outro mecanismo de aumento da arrecadação de recursos advindos dos trabalhadores. Ainda que não seja um sistema de repartição simples, o trabalhador público aposentado é obrigado a contribuir mesmo na inatividade, quando seus proventos ultrapassarem o teto do regime geral.

No ano de 2005, foi publicada a Emenda Constitucional n. 47/2005, a qual ficou conhecida por “PEC paralela” à Emenda Constitucional n. 41/03. Ela veio enrijecer ainda mais as regras impostas na sua antecessora, uma vez que dificultou ainda mais o acesso a última remuneração no momento da aposentadoria do trabalhador público. Com esta nova modificação

¹⁶⁸ A EC n. 103/2019 atribuiu novas regras para os trabalhadores públicos federais. A adesão dos outros Entes federativos ainda é uma faculdade.

¹⁶⁹ Essa regra estipula que o cálculo feito pela média contributiva leva em consideração as 80% melhores contribuições, excluindo, assim, as 20% menores para não impactar o resultado final do benefício.

nas regras constitucionais, a possibilidade de se garantir o cálculo do benefício pela última remuneração e com direito ao reajuste paritário, passa a exigir 25 anos de serviço público e 15 anos na carreira na mesma estrutura do cargo em que tomou posse no concurso público, ou seja, cinco a mais que a regra anterior. Portanto, dificultou ainda mais o acesso para os benefícios pela última remuneração com paridade, já que acrescentou tempo para o alcance dessa regra. A tabela 18, a qual é comparativa, deixa claro esse enrijecimento da regra.

Tabela 18 – Comparativo entre as regras de transição das Emendas 41/03 e 47/05 para recebimento de última remuneração e paridade no reajuste do benefício

	EC n. 41/03	EC n. 47/05
Paridade e última remuneração	60 anos de idade se Homem e 55 anos de idade se Mulher	60 anos de idade se Homem e 55 anos de idade se Mulher
	35 anos de contribuição se Homem e 30 anos de contribuição se Mulher	35 anos de contribuição se Homem e 30 anos de contribuição se Mulher
	20 anos de serviço público	25 anos de serviço público
	10 anos de carreira	15 anos de carreira
	05 anos no cargo	05 anos no cargo

Fonte: Emendas Constitucionais n. 42/2003 e 47/2005
Elaboração própria

A emenda de 2005, ainda que diminuiu em alguns aspectos, os impactos da sua antecessora, dificultou o acesso ao benefício integral sem considerar o cálculo da média aritmética, e sim a última remuneração, acrescentando, para isso, cinco anos no tempo de serviço público e na carreira do cargo em que o trabalhador tomou posse. Portanto, houve concessões, ainda que mínimas, aos trabalhadores públicos com essa emenda. Uma dessas concessões que beneficiou o trabalhador público com a Emenda Constitucional n. 47/2005, é a regra que ficou conhecida como “85/95”, em que para cada ano a mais de contribuição do tempo mínimo exigido, ou seja, 30 anos se mulher e 35 anos se homem, diminui-se um ano na idade, até que se atinja o cálculo de 85 e 95 pontos para mulheres e homens, respectivamente.

Contudo, essa regra impõe, é claro, que o tempo mínimo de contribuição seja atingido conforme o gênero do trabalhador (mulheres, 30 anos; homens, 35 anos). Portanto, em termos atuariais isso não afetou os objetivos para a formação das reservas do fundo público com natureza de capitalização coletiva, uma vez que se cumpriu com o tempo mínimo, porém longo, de contribuição para o sistema. Dessa forma, uma trabalhadora que tenha trinta e dois anos de contribuição, por exemplo, poderá utilizar esses dois anos (contados em pontos) que excederam o tempo mínimo que era de trinta anos de contribuição, em sua idade. Assim, em vez de necessitar de ao menos 55 anos de idade, poderá aposentar-se aos 53 anos. Por essa regra, a

idade e o tempo de contribuição devem somar 85 pontos, para a trabalhadora mulher, e 95 pontos para o trabalhador homem, desde que o tempo mínimo de contribuição, convertido em pontos (um ano = um ponto), seja de trinta e trinta e cinco anos de contribuição respectivamente para trabalhadoras e trabalhadores.

A Emenda Constitucional n. 45/2005, acrescentou, também, a possibilidade de se conceder aposentadoria especial para a pessoa com deficiência, para os trabalhadores públicos que exerça atividade de risco e, também, àquelas em que as atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física do trabalhador. No entanto, tais regras careceram de regulamentação pelo Congresso Nacional até a promulgação da Emenda Constitucional n. 103/2019, a qual mudou novamente o texto do referido artigo. Entretanto, em 2014 que o Supremo Tribunal Federal – STF, por meio da súmula vinculante¹⁷⁰ n. 33/2014, obrigou a análise dos pedidos de aposentadorias com base tão somente no inciso III do parágrafo 4º do artigo 40 da Constituição Federal, então em vigor. O que permitiu, e ainda permite, a concessão destes benefícios para os trabalhadores nestas condições nos regimes próprios que ainda não referendaram a Emenda Constitucional n. 103/2019. Vale ressaltar que essa omissão legislativa foi somente para os trabalhadores públicos, uma vez que tal regulamentação, ainda que parcial, para os trabalhadores da iniciativa privada se deu em 2013 pela lei complementar n. 142/2013, a qual regulamentou apenas o parágrafo primeiro do artigo 201 da Constituição Federal, nada tratando dos benefícios do artigo 40, também da Constituição Federal.

A contrarreforma previdenciária dos trabalhadores públicos, em especial, ultrapassa governos e até mesmo partidos políticos. Neste sentido, destaca-se que se trata de uma contrarreforma contínua e com os mesmos objetivos, motivo pelo qual é uma contrarreforma e não contrarreformas no plural. Em 2012, foi regulamentada a previdência complementar do trabalhador público da União¹⁷¹. Criada em 1998 no governo de Fernando Henrique Cardoso, Dilma Rousseff consegue regulamentá-la no congresso nacional. Então o trabalhador público federal passa a contribuir com base no teto do regime geral e, ultrapassando esse limite, migra para um regime complementar de natureza privada. Este regime é operado e gerenciado por instituições financeiras. Essa medida foi ao encontro dos objetivos já demarcados em 1998 com

¹⁷⁰ Súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal é uma decisão do pleno do tribunal, ou seja, que envolve todos os Ministros da Suprema Corte, que após reiteradas decisões iguais sobre o mesmo tema, editam uma súmula que vincula o cumprimento em todo o país. É uma pacificação de entendimento que vale para todo o território nacional.

¹⁷¹ FUNPRESP – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal. Disponível em: https://www.funpresp.com.br/?gclid=CjwKCAjwn6GGBhADEiwAruUcKkXwvYn69e7QrFatgiWIXrtE4Tjs36vNYPv_oYe7umzyAxBAxJgemhoCqdlQAvD_BwE. Acesso em 15 jun. 2021.

a Emenda Constitucional n. 20, transferindo parte das contribuições dos trabalhadores diretamente para o capital portador de juros. Assim, uma parcela fica no sistema de capitalização coletiva, outra vai para o sistema de capitalização individual, com gerenciamento direto dos bancos e instituições financeiras.

A última contrarreforma ocorrida ainda no governo de Dilma Rousseff, contudo, iniciada no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi a publicação da Emenda Constitucional n. 88 em 2015. Essa proposta de emenda foi de autoria do então senador da república Pedro Simon, do Partido Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, atual Movimento Democrático Brasileiro – MDP, do Estado do Rio Grande do Sul. Com ela, a idade limite para aposentadoria compulsória passa a ser 75 anos e não mais os 70 anos como era desde 1946. Conhecida como a “PEC da bengala”, a PEC n. 457/2005¹⁷², teve uma longa tramitação no congresso nacional até ser convertida em Emenda Constitucional em maio de 2015. Foram quase dez anos tramitando para então alterar a Constituição e elevar a idade limite para permanência no serviço público. Contudo, a alteração constitucional reservou sua regulamentação para lei complementar, uma vez que em seu texto exigiu-se tal lei para regulamentar, pois o servidor titular de cargo público aposentará “compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar¹⁷³”. Assim que promulgada, seu alcance foi limitado, ou seja, atingiu imediatamente os cargos de Ministros do Supremo Tribunal Federal – STF e do Tribunal de Contas da União – TCU, os quais imediatamente à promulgação, caso ainda não tivessem completados os 70 anos no dia 07 de maio de 2015, data de entrada em vigor da emenda, passariam a ficar no cargo mais cinco anos.

Ainda que tenha sido uma mudança legal que acabou fazendo parte do pacote de contrarreformas do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, mas efetivamente transformada em Emenda Constitucional no final do governo de Dilma Rousseff, antes de sofrer o *impeachment*, houve dois requerimentos de inclusão na pauta para votação no ano de 2014, ano que a então presidente se reelegeu. No mês de março de 2014, o deputado federal pelo Estado de São Paulo, João Dado do partido Solidariedade, que fazia oposição ao governo de Dilma Rousseff, requereu¹⁷⁴ a inclusão na ordem do dia. Naquele mesmo ano, houve outros

¹⁷² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=298878>. Acesso em 19 out. 2020.

¹⁷³ Texto do artigo 40, II da CF/88

¹⁷⁴ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=EB690F35C8231014A5E9E82F7EF8FF7B.proposicoesWebExterno1?codteor=1238911&filename=Tramitacao-PEC+457/2005. Acesso em 20 out. 2020.

requerimentos, no mesmo sentido e todos de partidos de oposição ao governo na época. Logo após os resultados das eleições, quando Dilma Rousseff venceu em segundo turno o candidato do Partido da Social-Democracia Brasileira – PSDB, Aécio Neves, o deputado federal pelo Estado de Sergipe, André Moura do Partido Social Cristão – PSC, também de oposição, apresentou requerimento¹⁷⁵ no mês de novembro de 2014, para colocar na ordem do dia a votação a proposta de Emenda Constitucional que alteraria a idade mínima da aposentadoria compulsória para 75 anos.

Um servidor público dificilmente aposenta-se por opção pela compulsória, já que antes desta idade limite, já alcança outra regra, que é justamente a aposentadoria por idade que antes da Emenda Constitucional n. 103/2019 era de sessenta e cinco anos para homens e sessenta anos par mulheres. Muitas vezes o período a mais trabalhado, e com isso contribuído, não significa na prática uma melhora financeira nos proventos, já que estamos tratando de dez e agora quinze anos a mais de trabalho e contribuição, no caso das mulheres, em relação a idade mínima para a aposentadoria aos sessenta anos de idade.

Excepcionalmente um trabalhador público aposenta compulsoriamente quando já ingressou no serviço público com idade mais avançada, e ao completar a idade mínima para tal aposentadoria, como dito no parágrafo anterior, ainda não tenha completado os dez anos de serviço público que também é exigido, com isso se obriga a ficar no cargo por mais tempo, e sobretudo, contribuindo para o sistema. Portanto, essa alteração constitucional que elevou o limite para continuar no serviço público de setenta anos para setenta e cinco anos de idade teve um direcionamento bem claro, um foco e um objetivo político, e ele foi alcançado, mesmo que com aparência de uma simples alteração na Constituição. Mostrou-se eficaz para, caso Dilma Rousseff mantivesse no poder durante tudo o período para que foi eleita, pudesse renovar cinquenta por cento da suprema corte do país.

Dito isso, e sobretudo da sua incompletude em realizar a modificação do sistema e impulsionar ainda mais a criação de reservar com recursos dos próprios trabalhadores, um outro momento contrarreformista é com a migração direta dos recursos para capital portador de juros por meio da proposta de emenda à Constituição n. 06/2019, já no governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro, que se converteu na Emenda Constitucional n. 103/2019, promulgada em

¹⁷⁵ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=EB690F35C8231014A5E9E82F7EF8FF7B.proposicoesWebExterno1?codteor=1287311&filename=Tramitacao-PEC+457/2005. Acesso em 20 out. 2020.

novembro de 2019, ao criar um sistema de capitalização individual¹⁷⁶ na forma de contribuição definida. Essa contrarreforma foi além do setor público, atingiu o regime dos trabalhadores da iniciativa privada.

Neste sistema de contribuição definida¹⁷⁷, o segurado, seja ele trabalhador público ou privado, sabe o valor que irá contribuir, ou seja, é previamente definido, mas não sabe o valor de seu benefício ao final do plano, uma vez que esse é atrelado às oscilações do mercado financeiro. O parágrafo 15 do art. 40 da Constituição Federal, com texto determinado pela Emenda Constitucional n. 103/2019¹⁷⁸, definiu que:

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar. (BRASIL, 2019)

Neste sistema há uma elevada taxa de crescimento dos lucros das instituições financeiras detentoras destes fundos de pensão em detrimento as contribuições dos trabalhadores que não possuem nenhuma garantia de retorno. Ainda como exemplo o Chile, os trabalhadores daquele país contribuem com 10% de seus ganhos, não há contrapartida patronal, tão pouco financiamento do Estado, conforme matéria¹⁷⁹ publicada pela BBC Brasil em 2017. Implementado em 1981, ainda na ditadura do General Augusto Pinochet, a média dos benefícios pagos atualmente é de 21%, com uma perda de quase 4/5 do valor esperado. Lembram Portella e Souza (2021, p. 15-16), que o “Chile serviu de laboratório à introdução de medidas neoliberais, tendo ali emergido uma reforma estruturante no regime de Previdência, que passou, em sua integralidade, à tutela de instituições financeiras privadas”. Portanto, é esse modelo, ainda que misto, que se pretende implementar no Brasil por meio da Emenda Constitucional n. 103/2019, demonstrando os objetivos do projeto neoliberal em direcionar os recursos da previdência social diretamente para o capital portador de juros.

¹⁷⁶ Capitalização individual é o clássico sistema privado de previdência, a exemplo do que ocorreu no Chile, onde os montantes arrecadados são depositados em contas apartadas, individuais. Cada trabalhador tem sua conta onde são capitalizados os recursos advindos das contribuições previdenciárias.

¹⁷⁷ Sistema de contribuição definida é quando se pré-define o valor da contribuição e não o benefício que terá direito. Este, por sua vez, vai depender do que as contribuições rentabilizaram no mercado financeiro. O atual sistema brasileiro é de benefício definido, ou seja, depois que cumprir determinado tempo de contribuição, idade e demais requisitos, o benefício é definido pelo cálculo da média, sendo integral ou proporcional, nunca sendo abaixo do salário-mínimo. O benefício é definido em lei, dependendo não das oscilações do mercado, mas sim, da implementação dos requisitos, por parte do trabalhador, para a sua concessão.

¹⁷⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em 08 jun. 2021.

¹⁷⁹ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-39931826>. Acesso em 27 mai. 2019.

De los 30 países que desde los años '80 instalaron capitalización individual, 18 revirtieron sus reformas. Lo hicieron porque se dieron cuenta que las promesas de altas tasas de retorno (estimadas originalmente en cerca del 70 %) no se cumplieron (fueron más bien en el orden del 20 %). También vieron que la promesa de que un sistema de pensiones de capitalización individual iba a consolidar mercados financieros tampoco ocurrió porque tienen mercados muy pequeños y muy concentrados (sí ocurrió en Chile). También vieron que la promesa de aumento en la cobertura no se dio. (MONTT, 2020, p. 24)

A catástrofe do sistema chileno levou os mais recentes governos daquele país a tomarem medidas para amenizar os impactos financeiros, em que pese o orçamento das famílias que dependem dessas pensões e aposentadorias que não conseguiram, por óbvio, cumprir com seu papel que é garantir renda na aposentadoria, uma vez que estão atreladas às especulações do mercado financeiro. A última medida do presidente Sebastián Piñera, que já é uma retomada das medias tomadas por Michelle Bachelet, presidente que o antecedeu, a qual criou o “pilar social”, em seu segundo mandato em 2014, para garantir um valor mínimo a esses benefícios, contudo, na prática não se demonstrou eficiente.

La reforma del presidente Sebastián Piñera eleva la pensión básica solidaria, no contributiva que no es universal en Chile, sino que para el 60% más pobre y la diferencia por tramos de edad, para las personas jubiladas entre 65 y 74 años va a significar un aumento el año 2024 inferior a \$24.000 versus un escenario sin reforma. Recién hay que llegar a los 75 años para tener un aumento de \$36.000 y a los 85 años para tener un aumento de poco menos de \$62.000. A pesar de ello, el último tramo, que representa solo al 11% de las personas que reciben la Pensión Básica Solidaria, con el reajuste propuesto, la pensión recibida ni siquiera llegará al 50% del valor del Salario Mínimo y tampoco alcanzará para superar la línea de la pobreza para un hogar de una persona. (KREMERMANN, 2020, p. 9)

Ainda que seja um sistema de capitalização individual, com uma tentativa de criar um sistema misto combinando a capitalização com o de repartição simples, o governo de Bachelet encontrou resistência da comissão organizada para a tomada de tal decisão, Kremerman lembra sobre a convocação da comissão no segundo governo da então presidente do Chile:

Un ejemplo de lo anterior es el artículo publicado el 7 de Agosto de 2015 por el diario El Mercurio después que se entrega el informe de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones convocada por el segundo gobierno de Michelle Bachelet. El titular dice: “Comisión Bravo: mayoría se inclina por sistema sin reparto y con ajuste a actual modelo de AFP”. Sin embargo, de las 24 personas que fueron parte de la comisión, 12 optaron por mantener el sistema actual y 12 dijeron reparto, entre los cuales 11 comisionados optaron por reparto mixto (con al menos un 50% de la cotización para reparto) y una persona propuso un sistema 100% de reparto. Entonces la mitad dijo reparto y la otra mitad dijo no reparto y el titular fue, la mayoría se inclina por el reparto. (KREMERMANN, 2020, p. 8)

O sistema chileno é o exemplo de que um modelo de previdência apoiado na capitalização só tem um objetivo: o financeiro. De costas para a questão social e, inclusive, garantia de direitos do ponto de vista do Estado Social, o sistema de capitalização visa lucro às instituições detentoras destas carteiras, como ocorre no Chile, não importando se o benefício pago no futuro – incerto –, será suficiente para as garantias mínimas de sobrevivência de seus segurados. Lembra Montt (2020, p. 17), que “el objetivo de un sistema de reparto es claramente social, de redistribución. En un sistema de capitalización individual el objetivo es principalmente financiero”. Sem embargos, o que se fez no Chile, ainda na década de 1980, foi a transferência direta para o mercado financeiro desse “nicho” especulativo. Agora tenta-se implementar no Brasil por meio da Emenda Constitucional n. 103/2019, que ainda carece de regulamentação infraconstitucional. O sistema chileno é emblemático em relação a financeirização do sistema de previdência dos trabalhadores, uma vez que, ao contrário do Brasil, que aloca recursos dos regimes de capitalização para o mercado especulativo, no Chile esse sistema já está inserido no próprio mercado. É ele quem dita as regras, recolhe as contribuições e paga, se sobrar saldo, algum benefício que, ao longo dos anos, demonstrou-se insuficiente – e muito – para garantir o sustento destes trabalhadores inseridos no sistema previdenciário. O Chile, já na década de 1980, fez o que o sistema financeiro quer em todo o mundo, tirar o Estado como mediador destes recursos e recebê-los diretamente do trabalhador, sem atravessadores ou qualquer tipo de barreira. Lembram Portella e Souza:

Em linhas gerais, a reforma previdenciária chilena, iniciada em 1980, visou substituir integralmente o sistema de financiamento da Previdência Social, pautado na repartição coletiva, com o envolvimento de diversos partícipes – Estado, trabalhadores, empresas –, por um sistema pautado na capitalização individual, uma espécie de poupança forçada dos trabalhadores e que seria administrada pelo capital privado. (PORTELLA; SOUZA, 2021, p. 18)

A solidariedade existente na maioria dos sistemas de previdência, em contraponto ao Chile, reforça a luta dos trabalhadores para a manutenção de seus regimes de previdência. No Brasil, seja o regime geral, para a maior parte dos trabalhadores, um sistema tipicamente de repartição e solidariedade intergeracional, seja nos regimes de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos, são símbolos de luta e conquista de classe, ainda que sendo uma política social atacada e desmontada. Este último, mesmo sendo um sistema de capitalização, ainda é coletivo e seu equilíbrio atuarial depende da contribuição de toda aquela coletividade envolvida de trabalhadores públicos que reservam parte de seus salários para a garantia de benefício para todos os envolvidos no sistema. Já no sistema individualizado chileno, ocorre outro fenômeno

subjetivo na opinião do pesquisador canadense Kevin Skerret (2020, p. 48), que numa análise comparativa com o sistema de previdência do Canadá, lembra que:

[...] es el hecho de que hay un efecto subjetivo de la financiarización: que los individuos y los trabajadores se vuelven conscientes de una relación con los mercados financieros y la importancia del retorno financiero de sus inversiones, de su fondo de pensiones, así que las personas se identifican no como trabajadores, no como parte de un colectivo o de una comunidad, si no que se ven como inversionistas que dependen de esa tasa de retorno, y este es un efecto subjetivo. (SKERRET, 2020, p. 48)

Para o autor, sistemas financeirizados como estes, subjetivamente transformam trabalhadores em “investidores”, perdendo sua identidade enquanto classe, se vendo como “operadores” da bolsa esperando boas taxas de retorno para seus “investimentos”. Há uma deturpação dos benefícios enquanto direito conquistado por décadas de lutas coletivas, na perspectiva do Estado enquanto provedor de “bem-estar”, para mercadorias negociáveis na bolsa, estas em especial, de alto risco para o trabalhador. Assim, “normalmente el riesgo se transfiere al individuo o al trabajador, en inglés tenemos una expresión y es que el objetivo es socializar el riesgo y privatizar la ganancia” (SKERRET, 2020, p. 48). Portanto, a financeirização como lembra Skerret (2020), é o deslocamento destes benefícios previdenciários em que o Estado era o provedor, e financiado por toda a coletividade, com isso forçando até mesmo as políticas de emprego e renda, já que a sustentabilidade do sistema de repartição depende de outros fatores além dele mesmo, para o mercado e suas instituições financeiras.

[...] si es financiarizado entonces es controlado cada vez más por actores del sector financiero, en otras palabras, los bancos, las empresas de seguros, empresas grandes y también lo que nosotros denominamos gestores de activos, que incluye obviamente a los fondos de pensiones, las instituciones financieras y otros tantos actores financieros. (SKERRET, 2020, p. 48)

A financeirização que se apoia essa tese é justamente o caminho que vem tomando o sistema brasileiro, caminho esse já percorrido por outros países, a exemplo do vizinho latino-americano, que desde a década de 1980, num momento de ditadura em que não se podia questionar os atos do Estado sob pena de perder a própria vida, nadou na onda neoliberal iniciada na década anterior. Ainda nesta perspectiva chilena do seu sistema de capitalização individual, o último estudo atuarial para o novo modelo previdenciário, realizado em conjunto com a Fundación Sol¹⁸⁰, a qual é independente do governo do Chile e se intitula como um

¹⁸⁰ Disponível em: <https://fundacionsol.cl/home>. Acesso em 18 jan. 2021

“centro de investigación y acción, que busca generar conocimiento crítico y acciones para potenciar las luchas sociales y sindicales”, fez levantamentos importantes sobre a classe trabalhadora chilena, em especial a situação salarial e as “previsões” de taxas de crescimento dos benefícios no país andino. No Estudo intitulado “Los Verdaderos Sueldos de Chile¹⁸¹”, faz um levantamento da média salarial dos trabalhadores, dividindo por gênero, demonstrando que a desigualdade entre homens e mulheres também é uma realidade por lá. Os números de trabalhadores são em milhões de pessoas e os valores em peso chileno¹⁸².

Tabela 19 – Estimación de trabajadores chilenos em relação à média salarial

Assalariados (sem serviço doméstico¹⁸³)	trabalhadores	Média entre o maior e menor salário (“Mediana”)	Média aritmética simples (“Promedio”)
Homem	3.675.637	\$490.000	\$731.515
Mulher	2.487.431	\$422.329	\$593.918
Total	6.163.069	\$453.683	\$675.981
Assalariados do Setor Privado	trabalhadores	Média entre o maior e menor salário (“Mediana”)	Média aritmética simples (“Promedio”)
Homem	3.191.560	\$450.000	\$682.992
Mulher	1.855.645	\$391.058	\$529.788
Total	5.047.205	\$420.000	\$626.666
Assalariados do Setor Público	trabalhadores	Média entre o maior e menor salário (“Mediana”)	Média aritmética simples (“Promedio”)
Homem	484.078	\$800.000	\$1.051.430
Mulher	631.786	\$600.000	\$782.277
Total	1.115.864	\$699.459	\$899.039
Assalariados Setor Privado com jornada completa.	trabalhadores	Média entre o maior e menor salário (“Mediana”)	Média aritmética simples (“Promedio”)

¹⁸¹ Disponível em: <https://fundacionsol.cl/blog/estudios-2/post/los-verdaderos-sueldos-de-chile-2020-6700>. Acesso em 18 jan. 2021

¹⁸² Cotação do peso chileno em 18 jan. 2021 em R\$ 0,0072 real brasileiro.

¹⁸³ Que não empregam outros trabalhadores no serviço doméstico, ou seja, não geram renda de renda de trabalhador.

Homem	2.992.662	\$461.144	\$706.749
Mulher	1.592.309	\$403.274	\$572.522
Total	4.584.971	\$449.652	\$660.133

Assalariados Setor Privado de grandes empresas.	trabalhadores	Média entre o maior e menor salário (“Mediana”)	Média aritmética simples (“Promedio”)
Homem	1.121.832	\$599.536	\$897.181
Mulher	729.280	\$435.663	\$616.485
Total	1.851.112	\$504.092	\$786.595

Assalariados Setor Privado de grandes empresas com jornada completa	trabalhadores	Média entre o maior e menor salário (“Mediana”)	Média aritmética simples (“Promedio”)
Homem	1.073.568	\$600.000	\$922.373
Mulher	654.686	\$455.000	\$657.647
Total	1.728.254	\$539.583	\$822.091

Trabalhadores por conta própria (autônomos)	trabalhadores	Média entre o maior e menor salário (“Mediana”)	Média aritmética simples (“Promedio”)
Homem	1.001.556	\$299.768	\$419.738
Mulher	767.953	\$149.884	\$277.368
Total	1.769.508	\$211.719	\$357.950

Todos os Trabalhadores	trabalhadores	Média entre o maior e menor salário (“Mediana”)	Média aritmética simples (“Promedio”)
Homem	5.007.778	\$449.652	\$704.274
Mulher	3.682.709	\$352.865	\$506.651
Total	8.690.487	\$401.000	\$620.528

Fonte: Dados extraídos do estudo atuarial da Fundación Sol – Chile (2019)
Elaboração própria

Nota-se que na metodologia utilizada pela fundação, além de dividir por gênero, faz duas médias. Uma chamada de “mediana” e outra “promedio”, segundo o estudo. Numa tradução livre a “mediana” é o valor alcançado exatamente na metade entre o salário mais baixo ao mais alto. O “promedio” é o resultado da média aritmética simples. Como existem grandes

diferenças salariais no Chile, tal como no Brasil, o resultado pela média aritmética acaba sendo mais elevado, já que os salários mais altos impactam “positivamente” para mais, numa média que de fato não é real. Por isso eles utilizam essas duas médias para ter mais clareza da real situação salarial dos trabalhadores, segundo esse método utilizado. Em tempo, destaca-se que o objetivo desta breve análise do sistema chileno, diferentemente dos dados salariais no Brasil, em que optamos em apresentar a realidade do serviço público apenas, trouxemos todos os valores levantados pela pesquisa da Fundación Sol, ou seja, setor público e privado – e suas subdivisões – inclusive os autônomos. Já que não se trata de uma análise comparativa entre os dois países e sim, uma pequena amostra para o entendimento do que se intenciona no Brasil, com a capitalização individual presente na reforma do presidente Jair Messias Bolsonaro e seu ministro da economia, Paulo Guedes. Portanto, os dados apresentados servem para ter um panorama salarial do país em análise, para que possamos perceber o impacto no orçamento individual ou das famílias, em relação às pensões que são pagas pelas instituições financeiras.

A mesma fundação fez um estudo recente (2020) denominado “Retiro del 10 % de los Fondos de las AFP ¿Cuál es el verdadero impacto en las pensiones?”, o qual analisa as cotizações nestes fundos de pensão, com as contribuições obrigatórias de 10%, como já comentamos, e os impactos nos benefícios pagos a longo prazo. Apenas para lembrar, pela legislação chilena, todo trabalhador é obrigado a contribuir com dez por cento sobre o total de seus salários para um fundo privado de pensão, sendo que não há contrapartida patronal e do Estado como ocorre no sistema de repartição simples brasileiro, tão pouco apenas patronal, como no sistema de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos também do Brasil. O presente estudo reafirma o que supostamente seria óbvio, o sistema chileno não é um sistema de seguridade social, é um seguro puro e simples, sem as características de solidariedade, diversidade no financiamento, universalidade dentre outros princípios. Lembra que são poucos os países que, segundo o relatório analisado, prestam-se a tal “anomalia”, citando-os: Maldivas, Malawi, Kosovo, República Dominicana, Austrália, Israel, El Salvador, México, Hong Kong e Nigéria, conforme dados do Banco Mundial de 2016.

Al contravenir principios históricos de la Seguridad Social propuestos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tales como la universalidad, solidaridad, suficiencia, y legitimidad social, se constata que en realidad en Chile existe un mercado de cuentas individuales de ahorro obligatorio privado administradas por las AFP, y no un verdadero sistema de Seguridad Social. (BARRIGA e KREMERMAN, 2020, p. 7)

O Estudo aponta, dentre outras coisas, as modalidades de pensões possível de contratação no sistema chileno, tais como a renda vitalícia, que nada mais que um seguro de vida, onde uma companhia seguradora pagará um prêmio à pessoa ou às pessoas indicadas pelo segurado, no caso de morte. Essa modalidade exige um recálculo anual, que certamente considera a expectativa média de sobrevivência. Aponta também no estudo a modalidade de aposentadoria programada, em que o trabalhador pagará a uma AFP, sigla que significa em espanhol *Administradora de Fondos de Pensiones*¹⁸⁴, ou numa tradução livre, Administradora de Fundos de Pensão, que são entidades/instituições financeiras proprietárias destas carteiras financeiras. Diferente do que ocorre na “renda vitalícia”, ou seguro de vida, a aposentadoria programada é recalculada ano após ano para determinar o “restante”, que o segurado/trabalhador tem para receber. Essa modalidade gera o que eles chamam de “pensiones de sobrevivencia”, ou numa tradução literal, pensão de sobrevivência. No caso chileno, é literalmente uma tentativa de sobrevivência com esses parcos benefícios.

Uma terceira modalidade é um misto entre essas duas outras, ou seja, o trabalhador contrata uma companhia seguradora para garantir o seguro de vida, e também, uma AFP, a qual irá “garantir” uma renda temporária para o trabalhador e trabalhadora, tal como é feito na “aposentadoria programada”. A quarta e última modalidade “a escolha do trabalhador”, é outro misto entre uma renda vitalícia (seguro de vida) e uma aposentadoria programada. Neste último caso, o saldo que resultou dos pagamentos individualizados do trabalhador é distribuído entre o seguro de vida pago pela companhia de seguros, e a outra parte, para uma AFP, que pagará a “aposentadoria”. É a “liberdade” do capitalismo de “investir” os 10% de seus salários onde e como o trabalhador bem entender, mas sem as garantias do recebimento dos benefícios como num Estado Social, sobretudo, uma renda vitalícia independente de sua contribuição, como lembra Barriga e Kremerman (2020, p. 11).

Com a volatilidade destas carteiras, que de certeza tem apenas as contribuições e jamais os benefícios, uma vez que os mesmos dependem da rentabilidade do mercado para que se possa aposentar-se no sistema de capitalização individual chileno, o governo então criou em 2008, uma “garantia estatal”, em que pagará uma pensão (aposentadoria) para aqueles cujo saldo da conta individualizada na capitalização tenha esgotado ou tornado insuficiente. Certamente o trabalhador ou trabalhadora precisará preencher requisitos mínimos para receber esse

¹⁸⁴ Disponível em: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-9897.html>. Acesso em 19 jan. 2021

complemento do Estado. Segundo a Superintendência¹⁸⁵ de Pensões do Chile, equivalente ao INSS brasileiro, a qual está ligada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social do Chile, por meio da Subsecretaria de Previdência Social, a garantia é destinada às:

Afiliadas y afiliados al sistema de capitalización individual obligatoria en una administradora de fondos de pensiones (AFP), cuyo saldo de la cuenta individual se agotó después de haber financiado sus pensiones bajo la modalidad de retiro programado o que tienen una renta vitalicia menor a la pensión mínima vigente. (CHILE)

Os requisitos necessários para o recebimento da “ajuda” estatal é que o trabalhador homem tenha no mínimo sessenta e cinco anos, ao passo que a trabalhadora mulher precisa estar com sessenta anos de idade completos. Contudo, é necessário que ambos tenham ao menos contribuído para os fundos de pensão privados, ou seja as AFP, por pelos menos vinte anos, portanto, necessita de uma participação mínima de duas décadas no sistema de cotizações privadas. As exigências seguem: o trabalhador precisa ter uma pensão/aposentadoria menor que o valor da aposentadoria mínima. Seria o equivalente no Brasil a trabalhador que ganhasse menos que o salário-mínimo nacional.

Numa análise comparativa rápida e até mesmo rasa, é muito parecido com as exigências para o recebimento do BPC/LOAS no Brasil, ou seja, é demonstrar a aproximação da miserabilidade para receber a mão estendida do Estado. Assim como nos casos de benefícios equivalentes ao da pensão por morte no Brasil, a garantia estatal também pagará ao dependente, contudo, exige-se também, que o benefício seja abaixo do mínimo e que se tenha cumprido com ao menos vinte anos de contribuição/cotização nas AFP. Por fim, o mesmo vale para casos de invalidez do trabalhador, o qual precisará passar por uma avaliação médica do Estado. Inclusive, em relação a uma renda mínima equivalente ao BPC/LOAS no Brasil, no Chile foi criado em 2008, no primeiro governo de Bachelet, a “Pensión Básica Solidaria (PBS)”, numa tradução livre, é uma pensão básica de solidariedade, em que é pago em caso de velhice ou invalidez às pessoas que não estão no sistema de cotização privado. Fazem-se exigências de idade (mínimo de sessenta e cinco anos para homens e mulheres) e outros requisitos socioeconômicos para serem eleitos ao recebimento do benefício. Na página da internet da Superintendência de Pensões¹⁸⁶ do Chile, destacam que esse benefício é financiando apenas

¹⁸⁵ Disponível em: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-10143.html>. Acesso em 19 jan. 2021

¹⁸⁶ Disponível em: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyvalue-10236.html>. Acesso em 20 jan. 2021

com os impostos, ou seja, é um financiamento genuinamente público, pois, “es importante tener presente que la PBS de vejez e invalidez se financia completamente con recursos fiscales”.

A história do sistema privado chileno, criado por um ditador, entregue em sua totalidade para o capital especulativo, provou que política social, como é o caso da previdência, se faz pelas mãos do Estado, não do mercado. O próprio sistema chileno se provou insustentável ao ponto de necessitar do socorro estatal em 2008 para garantir o mínimo de renda ao trabalhador. O capital financeirizado, mesmo que tenha lucrado com estas carteiras formadas pela poupança dos trabalhadores daquele país, uma vez que visa lucro, não garante direitos, apenas resultados financeiros incertos, já que dependem do “humor” do mercado. Tal humor que sempre sorri para o rentista e faz chorar o trabalhador. É uma relação de consumo e não de cidadania, de garantias fundamentais e dignidade humana. Como lembra Novais e Santos, o Chile foi um laboratório das medidas neoliberais, em que pese a privatização da previdência com a retirada estratégica do Estado enquanto provedor desta política.

Na América Latina o primeiro laboratório foi o Chile pós-derrubada do governo socialista de Salvador Allende pelas Forças Armadas sob o comando do general Augusto Pinochet no ano de 1973. A resposta neoliberal a crise consistiu na redução do papel do Estado e ampliação da esfera do mercado econômico. (NOVAIS; SANTOS, 2015)

Portanto, fadado ao insucesso do ponto de vista social, precisou então o Estado, na contramão das medidas neoliberais, após vinte e oito anos de sua implementação, socorrer aqueles trabalhadores e trabalhadoras, que mesmo passando uma vida laborativa contribuindo para o capital, se viram a mercê da proteção que deveria ser garantida num sistema de previdência genuinamente social. Mais uma vez o capital lucra, mas é o Estado que socorre com dinheiro público em momentos de crise financeira.

Ainda que diante de todo um histórico comprovando que a privatização do sistema de proteção social do trabalhador está fadada ao colapso do ponto de vista da classe que o sustenta, já que gera lucros astronômicos aos rentistas, o Brasil, por sua vez, vem tentando essas alterações de cunho neoliberal desde a década de 1990. Vale lembrar que o atual sistema público brasileiro foi instituído após a ditadura militar que o país viveu até meados da década de 1980, mas as tentativas de redefinição para um sistema financeirizado, a exemplo dos regimes de capitalização coletiva já existentes (RPPS), veio justamente no período de neoliberalismo tardio no país, como dito, na década de 1990 (final), sob o governo liberal, mas se autointitulado socialdemocrata de Fernando Henrique Cardoso.

A Emenda Constitucional n. 20/1998, já no final da década, foi esse passo inicial como já vimos. Toda a normatização dos regimes próprios dos servidores públicos, de caráter contributivo e exigências de metas atuariais, evidenciou o início de uma vontade política do governo brasileiro em financeirizar o sistema. Essa “vontade” política não ficou apenas com o governo liberal que terminou em 2002, teve continuidade nos governos do partido dos trabalhadores, ditos de esquerda, mas com tendências sociais-democratas e também liberais. Contudo foi no governo declaradamente de direita reacionária e conservadora de Jair Messias Bolsonaro que a Emenda Constitucional n. 103/2019 deixou mais claro esse objetivo para os mais céticos, uma vez que trouxe no texto legal a expressão “capitalização”. Neste sentido, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE¹⁸⁷, apresentaram o estudo chamado “Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da Previdência Social brasileira”, em que:

Previdência: reformar para excluir? salienta que, em última instância, o que está em jogo é a mudança do modelo de sociedade definido pelo pacto social de 1988. O objetivo é substituir o Estado Social pelo Estado Mínimo. Além da Reforma da Previdência, esse processo está sendo encenado pelo “Novo Regime Fiscal” (que fixa um “teto” para os gastos primários até 2036); o fim de vinculações de recursos para a área social; a ampliação da Desvinculação de Recursos da União (DRU); o retrocesso nos direitos trabalhistas e sindicais; e a reforma tributária que deverá entrar na pauta do Congresso Nacional em 2017. (ANFIP; DIEESE, 2017)

Nessa lógica, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional já estimulavam a redução dos “gastos” dos Estados, ainda na década de 1990, destaca Paulani (2008), não somente nos países subdesenvolvidos, mas também nos países ricos, na medida em que a capitalização dos fundos de pensões públicos, em especial, contribui para a financeirização do capital e direciona para a parcial ou total privatização destas carteiras previdenciárias, que são de grande interesse do mercado especulativo portador de juros. Tudo que é possível rentabilizar/lucrar interessa aos rentistas.

O que está em pauta é um novo modelo de sociabilidade, uma reformulação do Estado brasileiro com nítida tendência ao Estado mínimo para as políticas sociais. Para isso são necessários os desmontes dos direitos sociais e uma reformulação da estrutura do Estado, o que atinge, portanto, os trabalhadores públicos uma vez que estão dentro dessa estrutura e não na política de seguridade social, a qual também passou a sofrer ameaça, com a mais recente

¹⁸⁷ Disponível em: <https://www.dieese.org.br/evento/2017/reformarParaExcluirCompleto.pdf>. Acesso em 09 jun. 2021.

contrarreforma. Dessa maneira, o discurso forjado tão somente no déficit das contas da previdência social, sobretudo o regime geral, foi utilizado, ainda na década de 1990, para legitimar o estímulo e estruturação dos regimes de capitalização coletiva, ou seja, os regimes próprios de previdência social dos trabalhadores públicos, não pertencentes a seguridade e sim, na estrutura administrativa do Estado e com seu fundo todo alocado no mercado financeiro. Esse discurso apoiado sobre o déficit das contas, retrata a intenção de se mascarar os verdadeiros números da seguridade social no Brasil, sobretudo o alcance social. Contudo, contrariando a Constituição Federal, em seu art. 195, que estipula a estrutura de financiamento da seguridade, a manipulação dos dados se dá no momento em que não se computam todos os recursos que fazem parte desta estrutura de financiamento do regime geral ao apresentar os dados para a sociedade. Assim, se considera tão somente a receita proveniente das contribuições diretas, subtraindo-se o custo com benefícios, portanto, como afirma Gentil (2006, p. 32), “o resultado é um déficit que não é real”.

Na opinião de Gentil (2006), mesmo computando a totalidade dos recursos de custeio da previdência, segundo o art. 195 da CF, e ainda deduzindo as despesas totais, e aqui citamos, gastos administrativos, custeio da dívida e outros gastos que não são previdenciários, teríamos um resultado final positivo, ou seja, superavitário. Ocorre que não há um respeito a essa composição/estruturação do Orçamento da Seguridade Social – OSS. Neste sentido, destacamos o conceito de orçamento dado por Salvador, em que:

O orçamento é uma peça de cunho político que orienta as negociações a respeito de quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos, conforme Oliveira (2009), refletindo a correlação de forças sociais e políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade. (SALVADOR, 2017, p. 428)

Assim, o autor ainda lembra que o Novo Regime Fiscal – NRF, introduzido no Brasil pela Emenda Constitucional n. 95/2016, de 15 de dezembro de 2016, a qual “congelou” as despesas primárias do governo federal por período de vinte anos, isso se traduz também pelo congelamento de investimentos sociais, fez com que se inviabilizasse as vinculações orçamentárias nos moldes constitucionais, assim:

O NRF inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhado na CF de 1988, ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por vinte anos, limitando-se a correção pela inflação. (SALVADOR, 2017, 429)

Ao passo que os superávits¹⁸⁸ apresentados nos estudos de Gentil (2006), ainda que existentes, sofrem redução a partir de 2010, como explica Salvador (2017), uma vez que, para além do fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, deixou de se evidenciar nos dados oficiais da Secretaria do Tesouro Nacional o registro de superávits, pois ainda foram incluídas as renúncias fiscais sobre as contribuições sociais, tanto a patronal quanto a do trabalhador a partir de 2010 (SALVADOR, 2017, p. 432-434). O mesmo autor lembra que há divergências entre os dados apresentados pelo próprio governo, com diferenças que chegam na cifra dos R\$ 122 bilhões, sendo que Salvador (2017, p. 435), ainda explica que “as informações divulgadas oficialmente pelo governo, que tende, geralmente, a inflar as despesas da seguridade social, notadamente da previdência social, a fim de justificar as propostas de cortes dos direitos sociais”.

Para além dos cortes, também são informações recorrentemente usadas para justificar as contrarreformas e obter apoio parlamentar e do próprio trabalhador, que acredita na possibilidade de um colapso orçamentário e a impossibilidade de pagamento de seu benefício presente e futuro. Torna-se, portanto, uma forma de pressionar as contrarreformas, sobretudo o enxugamento do Estado Social, ou quase isso, esculpido na Constituição de 1988. Salvador (2017, p. 432), ainda lembra que “esses resultados são diferentes daqueles divulgados anualmente pela Associação Nacional do Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip), pois a entidade busca divulgar o OSS mais próximo, do previsto na CF de 1988”. O autor também explica que o governo federal inclui no OSS despesas que são do orçamento fiscal, estranhas à seguridade, com isso “inflama” as despesas e subtrai receitas ao não considerar a DRU – Desvinculação de Receitas da União e as renúncias tributárias (SALVADOR, 2017, p. 432). Em que pese a estrutura de financiamento da seguridade social, em especial a previdência, alicerçada no art. 195 da Constituição Federal, cuja metodologia é utilizada pela Anfip para demonstrar, principalmente, a viabilidade do sistema brasileiro, por estruturar-se no tripé contributivo entre trabalhador, empregador e Estado. Assim, as renúncias tributárias a partir de 2013, passam a ter um peso maior sobre as contribuições sociais, o que leva a ultrapassar mais da metade do total em 2015, como explica Salvador (2017, p. 440). Dessa forma, as desonerações passam a se intensificar sobre a folha de pagamento para beneficiar muitos setores da economia, e com isso, enxuga o orçamento da seguridade social. Seja por ser uma política social com orçamento consideravelmente alto, em que gestores se

¹⁸⁸ Salvador (2017, p 431) afirma que “diversos estudos (Delgado, 2002; Boschetti, 2003; Gentil, 2006; Salvador, 2010; Anfip, 2016) têm desmitificado o chamado “déficit da previdência social”, a partir do apontamento do OSS da CF de 1988”.

apoderam de tais recursos para suas políticas de governo, seja um mecanismo de esvaziamento do financiamento dessa política social, o que garantiria uma legitimidade da sua reestruturação, lê-se, contrarreforma do sistema com finalidade de financeiriza-lo. Essa é realidade posta no Brasil.

4.1 – A contrarreforma na contramão da Constituição: a saída estratégica das garantias sociais do trabalhador brasileiro no constitucionalismo

A contrarreforma da previdência no Brasil é um processo contínuo, para Carcanholo (2018, p. 42) “as reformas garantiriam um ambiente mais competitivo para que os investimentos privados, já com a precondição de menores taxas reais de juros, encontrassem espaços com viabilidade financeira para seus projetos”, na visão governista. O então governo de Michel Temer quando ainda era interino, já sinalizava que sua principal bandeira de gestão seria as “reformas imprescindíveis” para a governabilidade do país. Entrou também na pauta a contrarreforma trabalhista, que objetivou a flexibilização das relações laborativas e ampla e irrestrita terceirização dos serviços fins, incluindo atividades privadas e públicas. Mas o grande foco era a previdência cuja reestruturação, sob o argumento do déficit, seria necessária e urgente. Com isso, a primeira medida emergencial do governo federal, naquele momento, foi eliminar o Ministério da Previdência e transformá-lo em secretaria ligada ao Ministério da Fazenda, o qual se tornou Ministério da Economia no Governo de Jair Messias Bolsonaro.

A política econômica responsável pela manutenção da estabilidade macroeconômica, no entanto, seria uma condição necessária, mas não suficiente para a retomada dos investimentos privados. Seria necessário ainda um amplo conjunto de reformas (trabalhista, previdenciária, expansão das privatizações etc.), tendo como objetivo reduzir a atuação estatal nos diversos mercados, tanto em termos de atuação produtiva como de intervenção no âmbito da legislação/regulamentação. Não é outra a razão da defesa de uma nova reforma da previdência, da flexibilização das leis trabalhistas, incluindo a ampliação da terceirização, inclusive para atividades-fim, da expansão do capital privado nos novos investimentos (privatizações). (CARCANHOLO, 2018, p. 42)

A segunda e mais importante medida foi o envio da proposta de emenda à Constituição n. 287/2016, a qual indicava uma drástica mudança no sistema previdenciário brasileiro, com alterações não vistas nos últimos três governos desde 1998, quando se iniciaram as contrarreformas no setor público com a Emenda Constitucional n. 20/1998. Aquela proposta indicava, em suas exposições de motivos, a urgência da “reforma” utilizando como parâmetros as práticas internacionais de previdência, pautando-se em uma idade mínima elevada, tempo

prolongado de contribuição, equiparação de gêneros, trabalhadores urbanos e rurais e a extinção de aposentadorias conhecidas como “especiais”. Assim, a equipe governista que elaborou aquela proposta, incluindo o então ministro da Fazenda Henrique de Campos Meirelles (2016), reafirma de forma contundente a necessidade de imposição de idade mínima, pois “esta elevação também tem como objetivo a convergência dos critérios previdenciários brasileiros para os padrões internacionais, sobretudo, em comparação com países que já experimentaram a transição demográfica em sua plenitude”¹⁸⁹. A agenda era/é reformista, em nossa leitura, contrarreformista. Assim, Michel Temer ao assumir o governo com o *impeachment* de Dilma Rousseff, tratou de colocar em pauta a continuidade da contrarreforma da previdência, lembra Carcanholo (2018, p. 40), que o “famigerado documento ‘Uma Ponte para o Futuro’ não passa de uma agenda de reformas no intuito de retomar o crescimento e o desenvolvimento da economia brasileira no atual contexto”.

Outro objetivo claro daquela proposta contrarreformista foi a implementação de um teto para o pagamento dos benefícios previdenciários do setor público, como já é efetivado para os trabalhadores da iniciativa privada, e a obrigatoriedade da criação de um regime complementar, esse já existente para os trabalhadores públicos da União, contudo, estender-se-ia aos demais trabalhadores dos Estados, Distrito Federal e municípios. Esse regime tem caráter privado e é gerenciado por bancos e instituições financeiras, transformando essa grande Política Social em produto mercadológico. Essa proposta não obteve êxito durante seu mandato, já que findou o governo de Michel Temer e a mesma não chegou a ir para votação no plenário do Congresso Nacional.

Um novo governo se inicia em 2019, após ser eleito no pleito de 2018, o presidente Jair Messias Bolsonaro providencia logo o envio de nova proposta de alteração da Constituição Federal, agora sob o número 06/2019. Encabeçada e articulada por seu ministro da Economia, Paulo Guedes, ela trouxe uma reformulação no sistema previdenciário brasileiro, sem precedentes nas suas antecessoras desde 1998, ou seja, as emendas 20/1998, 41/2003 e 47/2005. Algumas propostas são idênticas da tentativa de contrarreforma de Michel Temer, como por exemplo, as mesmas elevações de idade mínima e tempo de contribuição, mas foi muito além, cria a possibilidade de um sistema de capitalização individual, como já mencionado e exemplificamos. Esse sistema, nas expectativas do governo, ao ser aprovado, capitalizara os parte dos recursos e direcionará diretamente para o mercado financeiro. Entretanto, no jogo

¹⁸⁹ Exposição de motivos da PEC 287/2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=531D2559CAB914AC20BCF21F078D7FCF.proposicoesWebExterno1?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016. Acesso em 29 mai. 2020.

político do congresso nacional, a proposta não ganhou força, e ficou reservada para uma pec “paralela”, ou seja, uma nova proposta que tramitou em conjunto com a que resultou na Emenda Constitucional n. 103/2019, para ser analisada a posteriori. Assim, ao ser aprovada a capitalização, o que já era um objetivo em relação ao acúmulo das reservas do fundo público pelo aumento do tempo contributivo, outra parcela considerável dos recursos dos trabalhadores migrará diretamente para o capital portador de juros.

Essa proposta paralela, também contém a obrigatoriedade de adesão às mudanças por parte dos Estados, Distrito Federal e municípios. Por ora, é facultativo referendar integralmente a nova emenda, devendo estes entes federativos cumprir com algumas obrigações trazidas por ela. Uma das obrigações que levou os entes federativos que possuem regime próprio de previdência social é transferir, com prazo máximo até o primeiro dia útil do quarto mês subsequente da entrada em vigor da emenda, ou seja, 1º de março de 2020, todos os benefícios de caráter temporário para o tesouro. Dessa forma, os Estados, Distrito Federal e municípios que possuem esses regimes, absorveram em suas folhas de pagamento todos os auxílios-doença e reclusão, assim como, salário maternidade e salário família. Municípios de pequeno porte, que já possuem um orçamento extremamente limitado, encontrarão dificuldades em cumprir com essas novas exigências. Não surgiu uma nova receita, apenas uma nova despesa.

No entanto, a proposta do governo de Jair Messias Bolsonaro é aprovada e a compreensão dos objetivos contrarreformistas se dá quando se apontam os resultados dessas medidas. Passaremos a analisar alterações aprovadas pelo congresso em novembro de 2019. A emenda 103 ao elevar a idade mínima, e ainda, extinguindo a aposentadoria por tempo de contribuição, a qual não considerava a idade, apenas o tempo contribuído, prolongando a carência contributiva para 20 anos no serviço público e 15 no setor privado, sendo que para receber o valor integral do benefício esse tempo eleva-se para 40 anos; estaremos criando grandes reservas financeiras advindas das contribuições diretas e do próprio financiamento estatal, já que o pagamento do benefício além de ser reduzido é postergado. Cria-se, então, superávit primário nas contas da União, já que tais valores migram, no caso do regime geral, para o orçamento. Portanto, a contrarreforma da previdência se pauta em criar reservas com as contribuições dos trabalhadores sem, contudo, fazê-la no sentido contrário, fortalecendo sua estrutura de financiamento fiscal, no caso da seguridade social, e, não menos importante, com as contribuições advindas das empresas sonegadas, a exemplo.

Desta forma, a gestão governamental é em prol do mercado em detrimento à condenação dos trabalhadores a uma contribuição prolongada e sem expectativa de aposentadoria integral.

Com estas propostas de contrarreforma da previdência, seja a PEC 287/16 ou a 06/19, esta última então aprovada, está em voga expressões como explosão demográfica, aumento da expectativa de vida e envelhecimento populacional. No entanto, além da falsa perspectiva de um super-déficit nas contas da previdência do regime geral, outro argumento muito utilizado é de que a repartição simples e o pacto intergeracional também causam déficit no sistema. O discurso forjado no déficit das contas da previdência social, sobretudo o regime geral, o qual sustentava a proposta de emenda n. 287/2016, depois a proposta n. 06/2019, convertida em Emenda Constitucional, numa tentativa clara de manipular a opinião popular e garantir a contrarreforma orientada para o mercado, sendo estes os principais mecanismo/argumentos de convencimento para se alterar a Constituição e a legislação federal. Foi esta, também, uma das maiores justificativas do extinto Ministério da Previdência e Assistência Social, quando se aprovou o regime complementar para o setor público federal, ainda em 2012, como já mencionamos anteriormente, lembrando que com a mudança da legislação em 2012 para a criação de regimes complementares para os trabalhadores públicos da União, os quais são de capitalização individual e orientação para adesões aos fundos privados, já se sinalizava e reforçava a estratégia do Estado em relação às políticas de previdência social, ou seja, apropriação dos recursos do sistema de proteção, que em 1998 não obteve êxito.

Mas foi em 2019 que o argumento utilizado para implementarem contrarreforma no sentido de dificultar a concessão de benefícios, prolongar o tempo de contribuição é que ganhou força e até mesmo apoio popular, e assim, atingiu-se os objetivos de criar maiores reservas financeiras, além das já existentes. O orçamento da seguridade social sempre foi tema polêmico na agenda do Estado, na medida em que o financiamento da proteção social e a erradicação da pobreza, conforme prevê a própria Constituição brasileira, vão de encontro aos interesses do mercado, portanto, é assunto polemizado e constantemente atacado com inverdades. No Brasil, onde a população é carente de tudo, até de informações, o discurso desmoralizador e enfraquecedor da previdência social é facilmente disseminado na maior parte da população.

Nos anos 1990, uma seguridade generosa e igualitária, inspirada no sistema de proteção social europeu entrara em conflito com a perspectiva liberal-conservadora que então se tornara dominante no Brasil e num mundo de economias abertas, desreguladas e ferozmente competitivas. O nascimento do sistema de seguridade social brasileiro, através da Constituição Federal de 1988, foi marcado pela fragmentação e descaracterização que esse momento histórico impôs, quando as teses políticas conservadoras dos grupos que se uniam em torno do modelo liberal reuniram forças no início dos anos 1990 no cenário político nacional. (GENTIL, 2006, p. 20)

É neste cenário que o governo de Jair Messias Bolsonaro trabalhou para aprovar no congresso nacional a nova, ou melhor, contínua contrarreforma da previdência por meio da proposta n. 06/2019, que se transformou na Emenda Constitucional n. 103/2019. A investida ideológica é o alto custo do Estado Social que enfraquece a economia do país. Contudo, o discurso para prosseguir com as ações contrarreformistas dos “especialistas” em previdência social é o mesmo, ou seja, que a população brasileira está envelhecendo e vivendo por mais tempo. Assim, a longevidade e a expectativa de vida, que refletem positivamente nos índices de desenvolvimento humano, acabam condenando as pessoas a mais tempo de trabalho e contribuição. Dessa forma, o poder político/econômico se consolida e a austeridade é real, neste último século de reformas, contrarreformas e revoluções, a luta entre Estado Social e Estado mínimo não dá tréguas, e se potencializa quando se trata de países periféricos, uma vez que os organismos supranacionais conseguem impor seus interesses com maior facilidade, ainda que também consigam em países de capitalismo central. Muitas foram as lutas para elevar em nível constitucional direitos tão importantes para uma sociedade subdesenvolvida e necessitada de tudo como é a brasileira, entretanto, os governos que sucederam a Constituição de 1988 fizeram e fazem gestão na contramão do pacto social. A Emenda Constitucional n. 103/2019, conseguiu, inclusive, retirar da Constituição a fundamentação legal para a concessão dos benefícios previdenciários, assim, facilitará no futuro, as modificações pela via da lei complementar, a qual possui facilidade na aprovação pelo quórum reduzidos de parlamentares no congresso.

Enquanto o governo de Michel Temer usava estratégias midiáticas de convencimento, inserindo no consciente coletivo que a legislação trabalhista desempregava, o governo de Jair Messias Bolsonaro, afirmou que o sistema de seguridade está em crise, necessitando uma urgente (contra)reforma para dar sustentabilidade e viabilidade econômica no futuro. O discurso da “nova previdência”, como ficou conhecida as propagandas governistas em 2019, foi no sentido que somente com ela o Brasil não “quebraria”. Contudo, esse tipo de discurso escamoteia a verdade e saqueia boa parte dos recursos, os quais têm destino aquém das políticas sociais, já que a desvinculação das receitas não remete a outros setores importantes, a não ser sustentar rentistas no mercado financeiro e ainda, o pagamento dos juros da dívida pública que vêm se acumulando ano após ano por meio da rolagem da dívida. Esta “rolagem” acontece quando o governo federal emite uma nota do tesouro, ao vencê-la a mesma não é paga e sim, substituída por outra, mantendo assim o ciclo vicioso do pagamento de juros aos rentistas detentores desses títulos públicos. É um excelente negócio ser credor do Estado brasileiro.

4.1.1 – O projeto contrarreformista de desconstitucionalização se concretizou

O sistema previdenciário brasileiro inserido na seguridade é um sistema solidário de financiamento tripartido, ou seja, segurado, empregador e fisco. Uma das maiores e mais abrangentes políticas sociais do país. Portanto, necessita ser fortalecida, principalmente em que pese sua estrutura de financiamento e também, haver maior abrangência nas políticas de emprego e renda, as quais interfere diretamente na previdência. Neste sentido, ainda que existam benefícios sem contribuição direta, como os assistenciais, a seguridade social consegue ser criadora de reservas capazes de garantir a sustentabilidade do sistema. A contrarreforma que estava em curso no ano de 2019, que ao final se efetivou na Emenda Constitucional n. 103/2019, assim como em outros anos em que a previdência sofreu modificações, não teve outro objetivo senão retardar a concessão destes benefícios e para isso impôs duros requisitos, realocando uma fatia generosa para o mercado especulativo de interesse do capital. Não menos importante, objetivou-se criar reservas para o superávit primário e assim pagar os juros do sistema da dívida pública. Essa lógica mercadológica que já ocorre no sistema de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos, estender-se-á paulatinamente para a previdência dos demais trabalhadores.

Com isso, quando ainda era uma proposta de alterações do sistema previdenciário enviada ao congresso nacional no primeiro ano do governo de Jair Messias Bolsonaro, o então projeto estipulava uma idade mínima para homens e mulheres, assim, não haveria mais aposentadoria apenas por idade ou por tempo de contribuição como era até então. O discurso governista se pautou na crítica ao trabalhador público, o qual pertenceria a uma categoria de trabalhadores “privilegiados”, segundo o governo. É importante lembrar que o acúmulo de idade mínima e tempo de contribuição já era uma realidade para esse setor desde 1998, com a Emenda Constitucional n. 20, daquele ano. Destacamos que neste subitem ainda estamos falando da proposta de emenda, como foi enviada inicialmente, pois trataremos das alterações que se efetivaram após a aprovação da Emenda Constitucional no próximo subitem. Contudo, a então proposta de emenda trouxe uma regra de transição que duraria por 8 e 12 anos respectivamente, até se alcançar, ano a ano, essa idade mínima almejada pelos contrarreformistas.

Regras de transição são aquelas estipuladas para migrar de um sistema para o outro, possibilitando que os atuais segurados, desde que se cumpra alguns requisitos, possam aposentar-se na regra anterior às modificações. O projeto trouxe, portanto, três regras de

transição, uma já mencionada acima, que ocorreria em 8 e 12 anos, outra levaria em conta a soma da idade com o tempo de contribuição, em que a mulher precisa de 86 pontos e o homem de 96, respeitando sempre o tempo mínimo de contribuição de 30 e 35 anos respectivamente. A proposta de emenda à Constituição já previa um aumento de um ponto a cada ano, até se chegar em 105 pontos em 2028 para os homens e 100 pontos em 2033 para as mulheres. Essa regra já existe no setor público, a qual foi acrescida pela Emenda Constitucional n. 47/2005, para garantir a última remuneração e paridade nos reajustes dos benefícios, desde que o trabalhador tenha no mínimo 25 anos de serviço público. Para o setor privado essa regra serviria para que não incida o fator previdenciário no cálculo do benefício. Uma terceira regra é para aqueles que estivessem há 2 anos para completar o tempo mínimo na regra que foi revogada, qual seja, 30 e 35 anos de contribuição, para mulheres e homens respectivamente. Neste caso, aplicar-se-ia o fator previdenciário e ainda, haveria um pedágio de 50% do tempo que restaria para aposentadoria, ou seja, aplicar-se-ia esse pedágio sobre os 2 anos, o que equivale dizer que haveria a necessidade de se contribuir por mais 3 anos, neste exemplo. Propôs também, um tempo mínimo de contribuição, num total de 20 anos para setor privado e rurais, já para os servidores públicos, esse tempo seria de 25 anos. Tal regra não se aprovou, como veremos na sessão seguinte. O cálculo levaria em consideração a média contributiva como já era até então, pela regra permanente, tanto do artigo 40 e 201 da Constituição Federal. Contudo, o benefício começaria com 60% da média acrescido de 2% para cada ano a mais de contribuição, atingindo 100% aos 40 anos contribuídos. Vale destacar que a proposta manteve a regra atual para o servidor público aposentar, em que precisa ter no mínimo 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Professores precisariam, originalmente, tanto homem quanto mulher, ter idade mínima de 60 anos e ambos contribuir por 30 anos, no mínimo, essa regra sofreu modificações quando aprovada e transformada em Emenda Constitucional.

Em relação aos membros do Congresso Nacional, com mandato em andamento, estes entrariam para o novo sistema somente na próxima legislatura. Essa era a mesma proposta da PEC do presidente Michel Temer. Já as Forças Armadas teriam, segundo a proposta de Jair Messias Bolsonaro, suas regras estipuladas em lei complementar, posteriormente a aprovação da emenda. Havia um parágrafo no início do texto da proposta de emenda à Constituição que “obrigava” os entes públicos a aplicarem o sistema de capitalização individual na forma complementar. Contudo, as normas que se referem ao sistema de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos, já existentes, ficaram para serem definidas numa PEC “paralela”, ou seja, uma nova proposta foi enviada e tramitaria concomitantemente com a primeira, assim,

assuntos mais polêmicos não “travariam” a ordem do dia e possibilitaria a aprovação nos moldes que o governo queria. Esse sistema de capitalização individualizada constante na proposta de Jair Messias Bolsonaro e sua equipe econômica, com contribuição definida, se espelha no modelo chileno, é o sistema em que cada segurado contribui para si numa conta apartada em entidades privadas. Destaca-se que o sistema de contribuição definida é o modelo em que o valor da contribuição é fixo, o valor do benefício que pode variar, ou seja, vai depender da rentabilidade da carteira e do próprio mercado financeiro. Neste sentido, lembram Portella e Souza, que:

Uma das características marcantes do sistema de capitalização individual é que a pensão a ser recebida depende exclusivamente das contribuições feitas, da rentabilidade dos investimentos feitos e dos juros auferidos. Trata-se, pois, de um investimento particular, ainda que realizado em caráter compulsório, que nada tem que ver com um sistema de cobertura de riscos sociais, que inclui apenas aqueles que tenham capacidade de investimento, e que serão beneficiários de forma proporcional à sua própria riqueza. (PORTELLA; SOUZA, 2021, p. 21)

É gerenciado pelos bancos e financeiras, e não há contrapartida estatal nem patronal. O sistema chileno provou-se ineficaz e cruel com os segurados, uma vez que depois de décadas de sua criação, está pagando os benefícios que, em média, são 21% do valor que deveria ser pago ao trabalhador, como já destacamos anteriormente.

Um ponto que chamou atenção no texto da proposta de emenda, foi em relação a alíquota de contribuição, a qual seria progressiva e levaria em conta várias faixas salariais, que vão desde menos de um salário-mínimo, a qual teria uma alíquota de 7,5%, até 11,68% para quem ganhar até o teto do RGPS. Já para os servidores públicos, esse escalonamento de alíquota começaria também em 7,5% para quem ganha até o mínimo nacional e chega ao total de 16,79% para quem ganha acima de R\$ 39 mil. Essa era a proposta, contudo, o texto aprovado subiu essa alíquota que chega a 22% para o trabalhador público, como veremos no próximo subitem. A proposta inicial era pautada na obrigatoriedade de se criar regime complementar em todos os entes federativos, hoje esse sistema existe apenas para os trabalhadores públicos federais. Tanto na proposta de emenda à Constituição n. 287/2016, ainda no governo de Michel Temer, assim como na proposta de emenda à Constituição n. 06/2019, de Jair Messias Bolsonaro, o texto indicava de forma contundente que o sistema complementar seria de capitalização individualizada.

A pensão por morte, benefício pago aos dependentes dos segurados de ambos os sistemas, teve como proposta começar com 60% do valor do benefício, acrescido de 10% por

dependente até o limite de 100%. Na aprovação do texto, esse valor foi reduzido para 50% inicial. Já em relação ao BPC/LOAS, benefício assistencial, a idade subiria para 70 anos, segundo a proposta, e para idosos entre 60 e 70 anos, haveria um benefício desvinculado do salário-mínimo no valor de R\$ 400,00. Contudo, o governo precisou negociar esse ponto da proposta, ficando inalterada a forma que já era paga, ou seja, benefício vinculado ao salário-mínimo pago a partir dos 60 anos. A proposta de emenda à Constituição do governo Bolsonaro ainda previa o acúmulo de benefício, desde que seguissem as seguintes regras: de 80% para benefícios até 1 salário-mínimo; 60% para entre 1 e 2 salários-mínimos nacionais; 40% entre 2 e 3; 20% entre 3 e 4 e zero para benefícios acima de 4 salários-mínimos. Contudo, como veremos a seguir, a principal mudança, em detrimento a proposta do presidente Michel Temer, na proposta de emenda à Constituição n. 287/2016, é que ocorreu uma desconstitucionalização das regras previdenciárias, sub-rogadas às leis infraconstitucionais.

4.1.2 – A desconstitucionalização dos direitos sociais previdenciários conquistados 1988

Como já afirmamos, a proposta de emenda à Constituição n. 06/2019 estava tramitando no congresso nacional desde o início do governo de Jair Messias Bolsonaro, foi finalmente aprovada em 12 de novembro de 2019, com apoio da maioria dos parlamentares (deputados federais e senadores da república). Inicialmente era uma proposta que abrangia de imediato os trabalhadores da iniciativa privada e servidores do setor públicos. Com as alterações sofridas durante o trâmite nas duas casas do congresso – Senado Federal e Câmara dos Deputados – as alterações para os regimes de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos ficaram a cargo de uma “PEC paralela”, como já tratamos. Entretanto, algumas alterações já se fizeram presentes com a promulgação da emenda n. 103/2019, principalmente em relação a aplicação da alíquota de contribuição. Seguiremos a ordem das alterações na referida Emenda Constitucional. O artigo 40, § 14 já autoriza municípios, Estados e Distrito Federal à criarem regime de previdência complementar na modalidade contribuição definida, ou seja, por opção do ente federativo, já se pode criar a um regime complementar de natureza privada e capitalização individual. Essa faculdade e liberalidade de criação vai até 12 novembro de 2021, quando passará a ser obrigatória a implementação, segundo a Nota Técnica SEI no

12212/2019/ME¹⁹⁰, de 22 de novembro de 2019, de autoria do Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, Mário Cabus Moreira, em que afirma que:

O prazo para a instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16, e para a adequação do órgão ou entidade gestora do RPPS ao § 20 (isto é, quanto à existência de um único órgão ou entidade gestora com abrangência de todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais), todos do art. 40 da Constituição Federal, é de dois anos da data de entrada em vigor da EC no 103, de 2019; (MOREIRA, 2019)

Já o parágrafo 15 do mesmo artigo, traz a vedação da complementação das aposentadorias e pensões com exceção das possibilidades dos parágrafos 14 e 16, ou seja, nos casos de regime complementar, acima mencionado. Contudo, são nestes parágrafos 14 e 15¹⁹¹ que encontramos a imposição da criação de um regime complementar de natureza privada e contribuição definida, pois a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios instituirão impositivamente, demonstrando que não será apenas uma opção sua criação, e sim uma obrigação.

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.
§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar. (BRASIL, 2019)

Será, portanto, obrigatória a criação de regime complementar de natureza privada e contribuição definida pelos Estados, Distrito Federal e os municípios, após dois anos da entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 103/2019, que ocorreu em 12 de novembro de 2019. Assim como, fica vedado a complementação de aposentadoria pelo salário-mínimo local¹⁹², a não ser que exista lei local (por parte do ente federativo) regulamentando; pois é “vedada a complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes que não seja decorrente do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 ou que não seja prevista em lei que extinga regime próprio de previdência social”. Dessa forma, o novo texto

¹⁹⁰ Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/images/2019/11/SEIa_ME-5155534-Nota-Tecnica-12212.pdf. Acesso em 13 jun. 2021.

¹⁹¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em 13 jun. 2021.

¹⁹² O salário-mínimo nacional é uma referência, os Entes federativos podem criar salário mínimo local, desde que seja igual ou superior ao mínimo nacional.

constitucional proíbe majoração de benefícios, como era praticado até então, casos em que o cálculo pela média aritmética resultasse em valores menores que o piso, ou seja, salário-mínimo.

Outra imposição trazida pela Emenda Constitucional n. 103/2019 é a vedação da “incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo”, regra esta introduzida no parágrafo 9º do artigo 39 da Constituição Federal. Assim, fica institucionalizado que a base para formação dos proventos de aposentadoria do trabalhador público desconsidera qualquer tipo de remuneração que não seja do seu cargo efetivo, que geralmente tem valor baixo e sofre reajustes mínimos e na maioria das vezes nem mesmo são reajustes anuais. Alguns entes federativos, por vezes, congelam os aumentos salariais por anos. Contudo, em relação a todos essas modificações, a pauta sempre foi, sobretudo, a idade mínima. Em relação a ela, o artigo 40 da Constituição Federal, o qual regulamenta os benefícios concedidos aos trabalhadores públicos, como já mencionamos, em seu inciso III, que teve redação determinada pela Emenda Constitucional n. 103/2019, ainda que expressamente estipule idade mínima somente para os trabalhadores públicos da União, já autoriza os demais entes federativos. Dessa forma, os Estados, Distrito Federal e municípios, podem estipular a mesma idade mínima, desde que regulem isso na legislação local. Com isso, todos os regimes de capitalização coletiva já podem, desde a promulgação da Emenda Constitucional n. 103/2019, estipular a mesma idade mínima em vigor para a União, desde novembro de 2019. Será uma escolha política dos prefeitos e governadores, em que pese alguns entes federativos já terem referendado integralmente essa contrarreforma do governo federal, em que pese o Estado de Mato Grosso, por exemplo. Dando continuidade às modificações, no parágrafo 4º, também do artigo 40, autoriza os entes federativos a criarem legislação específica para concessão de benefícios em decorrência da atividade ou condições específicas do trabalhador, assim, poderá, desde que aprovado por lei complementar, estipular “idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar”, e estende também às atividades “exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação”.

Como já mencionamos, essas concessões de benefícios diferenciados, de certa forma até mais benéficos, já apareciam no texto constitucional por meio da emenda n. 47/2005. Contudo,

careceu de regulamentação até a mudança total do artigo 40 em 2019. Foi somente em 2014, que o Supremo Tribunal Federal – STF publicou uma súmula vinculante¹⁹³ que garantiu a análise desses benefícios. Novamente deixou a cargo de legislações futuras, que nem sempre são regulamentadas, para garantir tais direitos aos trabalhadores que possuem alguma deficiência ou atuam em atividades que comprometem a saúde. Na sequência do mesmo artigo constitucional, os Estados e Distrito Federal, entes que possuem cargos de segurança pública, poderão estabelecer, também por lei complementar, “idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial”. O que ficou evidente no texto aprovado para contrarreformar a Constituição é que as regras para a segurança pública foram mais abrandadas em relação às demais categorias, já que há proximidade do presidente Jair Messias Bolsonaro com tais agentes públicos.

Já o parágrafo 5º do artigo 40 da Constituição Federal, que já era conhecido por dar especial atenção aos professores, ao reduzir em cinco anos a idade e tempo de contribuição necessários para a aposentadoria, mas que em 1998, com a emenda 20, ficou restrito aos trabalhadores da educação básica e ensino médio, tolhendo tal direito dos professores universitários, manteve-se. Entretanto, mesmo reduzindo esse período contributivo, elevou-se a idade mínima, o que afetou mais a mulher em relação ao homem. Com isso, a idade mínima da mulher no cargo de professora que era de cinquenta anos, passou a ser cinquenta e sete, uma elevação de sete anos a mais que a regra anterior. Em relação ao homem no cargo de professor, essa elevação na idade mínima foi menor, passou de cinquenta e cinco anos para sessenta, um acréscimo de cinco anos em relação a regra anterior. Assim, com as novas regras impostas pela Emenda Constitucional n. 103/2019, professores da educação infantil, básica e ensino médio precisam de cinquenta e sete e sessenta anos de idade, respectivamente mulheres e homens, com vinte e cinco anos de contribuição. Outra ressalva nesta regra em que pesou o gênero, já que na regra anterior o tempo de contribuição para o homem era de trinta anos, reduziu para vinte e cinco, da mulher em nada alterou, já que se manteve vinte e cinco. Contudo, ainda que aparentemente pareça um benefício, ao elevar a idade mínima, o tempo contributivo também se eleva, já que a maior parte dessa categoria ingressa neste serviço (magistério) em idade mais tenra.

Contudo, uma categoria que teve especial atenção, como já mencionamos, são as forças de segurança. Policiais federais tiveram uma regra específica na Emenda Constitucional, em

¹⁹³ Súmula vinculante n. 33/2014.

que homens e mulheres aposentam-se aos cinquenta e cinco anos de idade com trinta de contribuição, sendo que ao menos vinte e cinco anos destes, devem ser na carreira da polícia. Portanto, a idade mínima dos policiais federais é menor que dos professores acima descritos, sendo que os professores universitários devem cumprir com a idade dos demais trabalhadores, ou seja, sessenta e cinco anos para homens e sessenta e dois anos de idade para mulheres.

É importante destacar que a vedação de acúmulo de aposentadorias manteve-se. Já em relação aos cargos acumuláveis nos termos da Constituição Federal, o texto do parágrafo 6º do artigo 40 ainda acrescenta que “regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários estabelecidas no Regime Geral de Previdência Social”, obrigando os entes federativos a seguirem os mesmos ditames do regime geral de previdência social. A Constituição Federal impõe algumas regras que possibilitam a acumulação de cargos públicos, estipulados no artigo 37, inciso XVI, que são aquele em que o trabalhador poderá tomar posse em mais de um cargo. Segundo essa regra, poderá acumular dois cargos de professor, ou um cargo de professor com outro técnico ou científico. Poderá ainda acumular dois cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde, desde que seja profissões regulamentadas.

A filiação ao fundo de capitalização coletiva continua obrigatória para os trabalhadores públicos de entes federativos que instituíram regime próprio, excluindo os contratados e ocupantes de cargo em comissão, por exemplo. Para além da filiação e a manutenção destes trabalhadores vinculados a esses fundos, o parágrafo 19 do artigo 40 manteve o abono de permanência para os trabalhadores que optem em ficar em atividade, que é aquele benefício pago àqueles que já podem aposentar, pois já implementaram todos os requisitos para aposentadoria, mas optam em permanecer no cargo, assim, recebem um “abono” para que permaneçam em atividade. Entretanto, a Emenda Constitucional n. 103/2019 acrescentou a expressão “no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária”, inexistente no texto anterior do mesmo parágrafo, o qual tinha redação dada pela Emenda Constitucional n. 41/2003.

Um fato que merece atenção e ainda não se tem como mensurar o alcance deste objetivo pontual do governo federal foram as regras estipulada nos parágrafos 20 e 21 do artigo 40. Estes dispositivos tratam da criação e manutenção de regimes próprios nos entes federativos. Manteve-se a proibição de criação de mais de um regime próprio de previdência social por ente, contudo, foi mais além, vedou a instituição de novos fundos de capitalização coletiva e ainda, deixou para lei complementar federal a regulamentação dos já existentes. Desde 1998, com as alterações trazidas na Emenda Constitucional n. 20/1998, era uma prática governamental o estímulo à criação de novos regimes próprios, e era esse o entendimento dos contrarreformistas,

qual seja, apartar totalmente o funcionalismo público em regimes próprios em relação ao geral, que é solidário, intergeracional e financiado pelo Estado. Como ainda carece de regulamentação esse trecho da Constituição Federal, empiricamente acredita-se que manter metade dos municípios no regime geral, que é justamente aquela parcela que ainda não criou seu próprio regime, seria para dar sustentabilidade ao sistema que necessita de injeção do orçamento público fiscal, já que é financiamento tripartite. Com se trata de trabalhadores que possuem renda acima da média dos trabalhadores da iniciativa privada, é trabalho formal e estável, isso garantiria ingresso de recursos no orçamento da seguridade social em momentos de altas taxas de desemprego ou baixa adesão de contribuintes facultativos ao regime geral.

Mas avançando para além dessas especulações em relação a manutenção destes trabalhadores no regime geral para garantir certa estabilidade orçamentária, é importante destacar o novo cálculo trazido pela Emenda Constitucional n. 103/2019. Desde a contrarreforma da Emenda Constitucional n. 41/2003, no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em que trouxe a segunda grande modificação das regras previdenciárias, em especial, na forma do cálculo do benefício. Até então os proventos de aposentadoria do trabalhador públicos levada em consideração a última remuneração. Com essa alteração, foi implementado para essa classe de trabalhadores o cálculo pela média aritmética simples das oitenta por cento maiores remunerações de contribuição. A lei que regulamentou esse cálculo no âmbito da União foi a Lei Federal n. 10.887/2004¹⁹⁴, a qual além de estabelecer uma alíquota mínima de onze por cento para todos os trabalhadores públicos da União, Estados, Distrito Federal e municípios, afirmava que os proventos de aposentadoria seriam “correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência” (artigo 1º). A retirada de vinte por cento das contribuições mais baixas, era para criar um mecanismo que não impactasse no resultado do cálculo, já que o trabalhador não iria mais receber sua aposentadoria tendo como base a sua última remuneração. Assim, calcular sobre oitenta por cento das melhores contribuições, iria melhorar o resultado da média contributiva.

Entretanto, a contrarreforma de 2019 agravou ainda mais esse cálculo, uma vez que não mais desconsidera esses vinte por cento das contribuições mais baixas, considerando, portanto, o cálculo sobre cem por cento das contribuições do trabalhador. Isso gera impacto significativo no resultado dos proventos de aposentadoria, uma vez que as contribuições menores, ainda que

¹⁹⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm. Acesso em 30 mai. 2020.

atualizadas monetariamente, irá diminuir drasticamente o resultado final do benefício. Ainda que o trabalhador, seja ele público ou do setor privado, cumpra os quarenta anos de contribuição para receber uma aposentadoria “integral”, é importante destacar que é a integralidade da média contributiva, ou seja, essa integralidade não significa que irá receber exatamente o que estava recebendo em seu salário na atividade. Considerando a progressão salarial ao longo dos anos, será matematicamente impossível um trabalhador aposentar com a mesma renda que tinha em atividade, mesmo que cumpra o tempo total de quarenta anos de contribuição.

Na continuidade dos cortes e restrições dos direitos sociais até então conquistados, a Emenda Constitucional n. 103/2019 foi além de reduzir o valor do benefício do trabalhador, extinguiu também o reajuste pela paridade e manteve apenas a reposição inflacionária para os trabalhadores públicos. Isso se deu pelo artigo 35 da Emenda Constitucional n. 103/2019, que revogou os artigos 6º, 6º-A da Emenda Constitucional n. 41/2003 e o artigo 3º da Emenda Constitucional n. 47/2005, os quais ainda garantiam, por meio de regras de transição, a possibilidade do cálculo pela última remuneração e paridade com os trabalhadores públicos ainda em atividade. É evidente que essa contrarreforma seria pontual em reduzir os benefícios, achatando a sua progressão ao longo dos anos ao fazer apenas reposição inflacionária sem ganho real nos proventos e pensões, ainda que o trabalhador contribua por quatro longas décadas, ou mais, sem mencionar os que ainda são obrigados a contribuir mesmo após a aposentadoria.

4.1.3 – Benefícios pagos aos dependentes dos trabalhadores – benefícios indiretos

O sistema previdenciário também abrange indiretamente outras pessoas, além dos trabalhadores vinculados diretamente ao sistema, seja ele o regime geral ou os regimes próprios de capitalização coletiva. Chamados de dependentes dos segurados, esse sistema garante pagamento de pensão por morte, auxílio-reclusão e salário-família. O parágrafo sétimo do artigo 40 da Constituição Federal, é o dispositivo que trata sobre a pensão por morte, a qual sofreu modificações não vistas nas últimas três grandes contrarreformas (emendas constitucionais n. 20/1998, 41/2003 e 47/2005). Não reduziu a abrangência do benefício, mantendo o mesmo grupo de pessoas que são beneficiadas, mas gerará um verdadeiro confisco ao reduzir pela metade o valor dos proventos. Até a edição da Emenda Constitucional n. 103/2019, o valor pago a título de pensão por morte era de cem por cento do valor do benefício, isso mudou.

A partir dessas alterações, a pensão por morte passa a ser de cinquenta por cento do valor do benefício, acrescido de dez por cento por quota familiar até o limite de cem por cento.

Isso significa que se o trabalhador tinha apenas um dependente, o valor da pensão se limitará em sessenta por cento sobre o valor que o trabalhador contribuiu. E os outros quarenta por cento em que houve contribuição efetiva para que se implementasse tal benefício futuro? Confiscado pela Estado. Se o sistema previdenciário é nos moldes do seguro, em que deve haver contrapartida contributiva, se a contribuição é sobre cem por cento de sua remuneração, pela lógica matemática, deverá receber cem por cento do benefício, ainda que seja pela média aritmética que não atingirá de fato a integralidade. Contudo, fazer cortes de até quarenta por cento sobre o que se contribuiu é um confisco estatal, ainda que encontremos vedação constitucional, uma vez que “sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”, em “utilizar tributo com efeito de confisco”, conforme art. 150, inciso IV da própria Constituição Federal.

Contudo, segue na linha da concessão de benefícios mais benéficos para os dependentes de algumas categorias do serviço público, a exemplo disso é o que autoriza o cálculo de forma diferenciada nos termos do parágrafo 4º-B. Assim, concede benefícios melhores para os dependentes dos trabalhadores das forças de segurança em relação os demais trabalhadores, sejam públicos ou privados. Os outros dois benefícios pagos aos dependentes econômicos dos trabalhadores segurados dos sistemas de proteção previdenciária é o salário-família e o auxílio-reclusão. Ambos foram tratados no mesmo artigo e ficou autorizada sua alteração com legislação infraconstitucional, assim, “até que lei discipline o acesso ao salário-família e ao auxílio-reclusão de que trata o inciso IV do art. 201 da Constituição Federal, esses benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 1.364,43”. Ressalta-se que fala em lei, e não em lei complementar. As leis ordinárias têm quórum simplificado para aprovação ao contrário das leis complementares, pois pelo nome, estas leis complementam texto constitucional, no caso da União e Estados, que possuem constituições, e complementam leis orgânicas, nos casos dos municípios e Distrito Federal. Assim, facilitará a redução ou até mesmo supressão de ambos os benefícios. Salário-família é um benefício pago por filho até quatorze anos de idade, de trabalhador de baixa renda, motivo pelo qual é estipulado um teto para pagamento. São valores baixos, que representam menos de cinco por cento da renda do trabalhador.

Já o auxílio-reclusão, benefício estigmatizado, é aquele pago à família do segurado que está sob custódia do Estado. Também é pago apenas para às famílias dos trabalhadores de baixa renda, contudo, a Emenda Constitucional de 2019 colocou um limitador, dizendo no artigo 27, parágrafo 1º que “seu cálculo será realizado na forma daquele aplicável à pensão por morte,

não podendo exceder o valor de 1 (um) salário-mínimo”. O texto anterior à emenda n. 103/2019 limitava-se em afirmar que o “salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda¹⁹⁵”, e usava como parâmetro as faixas salariais do INSS.

4.1.4 – As regras de transição da Emenda Constitucional n. 103/2019

Toda vez que o sistema previdenciário sofre alterações, são criadas regras de transição entre as normas até então vigentes e as novas que passam a vigorar a partir da promulgação da emenda à Constituição. A contrarreforma de 2019 trouxe 6 regras de transição para os trabalhadores públicos da União e para os entes federativos que aderirem às novas regras estabelecidas pela Emenda Constitucional n. 103/2019. A primeira regra de transição é aquela que considera a pontuação, em que se soma o tempo mínimo de contribuição, que na regra anterior era de trinta e cinco anos para homem e trinta anos para mulher, com a idade, em ambos os casos devem somar noventa e seis e oitenta e seis pontos respectivamente. A cada ano, a partir de primeiro de janeiro de 2020, subirá um ponto até atingir cem e cento e cinco pontos para mulheres e homens, respectivamente. Como é uma regra de transição, essa escalada no cálculo serve justamente para extinguir a regra ao passar dos anos.

Nesta mesma lógica, por pontos, foi estipulado regra de transição para os trabalhadores da educação, em especial aos professores. Assim, somando-se a idade com o tempo de contribuição da regra anterior que era de vinte e cinco anos para mulher e trinta anos para homem, deve-se alcançar oitenta e um e noventa e um pontos respectivamente. Ao passar dos anos, subirá, a partir de primeiro de janeiro de 2020, um ponto a cada ano, até atingir noventa e dois pontos para mulheres e cem pontos homens, respectivamente. Nestas duas regras de transição, a emenda de 2019, não estipulou a regra do cálculo do benefício, apenas afirma no artigo 15, parágrafo 4º, que “o valor da aposentadoria concedida nos termos do disposto neste artigo será apurado na forma da lei”. Como reiteradamente já falamos, essa contrarreforma desconstitucionalizou as regras de aposentadoria, com isso, deixando a cargo “da lei”, e destacou-se, lei ordinária de fácil aprovação e alteração, a forma que será calculado esse benefício. Com isso, ainda não se sabe como serão concedidos esses benefícios e o tamanho do redutor no valor final dos proventos. É uma grande incógnita para o trabalhador.

Uma terceira regra de transição é chamada de progressão na idade, em que os trabalhadores, tanto mulher quanto homem, precisam ter ao menos trinta e trinta e cinco anos

¹⁹⁵ Redação dada pela Emenda Constitucional n. 20/1998.

de contribuição respectivamente na data de entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 103/2019, e ainda, a mulher contar com ao menos cinquenta e seis anos de idade e o homem com sessenta e um. A progressão na idade ocorre a partir de primeiro de janeiro de 2020, em que será acrescido seis meses a cada ano, até atingir sessenta e dois anos a mulher e sessenta e cinco anos o homem, que são justamente as idades mínimas para a aposentadoria imposta pela contrarreforma. Tal regra também foi estipulada para os professores, contudo, haverá redução de cinco anos no tempo de contribuição em relação à regra anterior. Assim, a mulher precisa ao menos ter cinquenta e seis anos de idade e o homem com sessenta e um para que se aposentem. Ocorre, portanto, a mesma progressão até atingir a idade mínima dos trabalhadores do magistério, acrescentando seis meses a cada ano, até atingir cinquenta e sete anos a mulher e sessenta anos o homem a partir de primeiro de janeiro de 2020. Neste caso, também deixou para “lei” ordinária a regulamentação do cálculo do benefício (art. 16, § 3º).

A quinta regra de transição aparentemente é a mais benéfica ao trabalhador, uma vez que não exige idade mínima, apenas um pedágio contributivo. Com isso, a trabalhadora mulher, que na data de entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 103/2019, repetimos, dia 12 de novembro de 2019, contar com mais de vinte e oito anos de contribuição, e o homem contar com mais de trinta e três anos de contribuição, poderão aposentar-se cumprindo um pedágio de contribuição adicional de cinquenta por cento do tempo que faltaria para atingir o tempo de referência, que pela regra anterior seria de trinta anos para a mulher e trinta e cinco anos para o homem. Mas como se trata de uma contrarreforma em que se supre direitos, o cálculo dos proventos, neste caso, leva em consideração o fator previdenciário conforme o artigo 17, parágrafo único em que “terá seu valor apurado de acordo com a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações calculada na forma da lei, multiplicada pelo fator previdenciário”. Dessa forma, o que parecia ser uma regra que beneficiaria os trabalhadores por considerar o tempo contributivo e não a idade mínima, incide o fator previdenciário que considera a expectativa de vida, e se a aposentadoria ocorrer com idade inferior a sessenta anos, o valor final tende a ter uma considerável redução.

Por fim, a regra mais simplificada que permite aposentadoria proporcional, uma vez que considera a idade mínima. Com essa regra estipulada no artigo 18 da emenda, uma mulher precisa de sessenta anos de idade e o homem de sessenta e cinco completos, no momento da entrada em vigor da emenda. Possuir, por seu turno, ao menos quinze anos de contribuição em ambos os casos. Tem progressão na idade apenas para a mulher, que a partir de primeiro de janeiro de 2020, será acrescido seis meses a cada ano, até que a mulher atinja sessenta e dois

anos em sua idade. Para o homem não tem tal progressão, uma vez que a idade mínima já é a mesma da regra permanente, ou seja, sessenta e cinco anos. Finaliza o artigo 18 em seu parágrafo segundo em que “o valor da aposentadoria de que trata este artigo será apurado na forma da lei”. Deixando, também, uma incógnita sobre a fórmula do cálculo desse benefício.

Regras de transição são criadas justamente porque as novas modalidades de aposentadorias inseridas por meio de contrarreformas do sistema são menos benéficas, por esse motivo, ainda que nem sempre alcançáveis, são criadas essas possibilidades de se aposentar com regras vigentes antes das alterações. Como a maioria das regras de transição estipuladas pela Emenda Constitucional n. 103/2019 faz progressão na idade principalmente, muitos trabalhadores não conseguirão atingir, pois a cada ano que passa, se distanciam ainda mais da possibilidade de aposentadoria com proventos melhores dos que agora foram impostos.

4.2 – Um olhar para fora: a experiência de outro país numa análise de caso em Portugal sobre os fundos de pensão após a crise da zona do euro em 2008

A Segurança Social – SS em Portugal, equivalente à Seguridade Social no Brasil, teve suas origines não muito diferentes. Ainda no século XV, por meio das Santas Casas de Misericórdia, houve o início de um sistema de proteção social, ainda que embasado na caridade e benevolência da igreja católica e do próprio Estado. Contudo, foi apenas na virada do século XIX e XX que por meio da organização operária, houve um “rápido crescimento do número de associações de socorros mútuos e seus associados”, como lembra a página oficial¹⁹⁶ na internet do governo português. Mas é na república, a partir de 1910, que Portugal começa a estabelecer uma legislação mais precisa sobre a proteção social, por meio de seguros obrigatórios, com características da previdência bismarckiana. Com o advento do Estado Novo, período conhecido na era Salazar, após a tomada do poder pelo exército no ano de 1926, Saraiva e Silva explicam (1976, p. 69) que, “a partir do fracasso da intervenção portuguesa na I Grande Guerra, [...] uma ideia começa a radicar-se entre os militares: a da necessidade de uma intervenção do Exército enquanto Exército”. O regime ditatorial nomeou, como Ministro das Finanças, o Professor da Universidade de Coimbra e intelectual respeitado no meio acadêmico, como lembra Meneses (2010), António de Oliveira Salazar, no ano de 1928. O autor ainda explica

¹⁹⁶ Disponível em: http://www.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social?p_p_id=56_INSTANCE_R6s5&p_p_lifecycle=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&p_p_col_id=column1&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_R6s5_struts_action=%2Fjournal_content%2Fexport_article&_56_INSTANCE_R6s5_groupId=10152&_56_INSTANCE_R6s5_articleId=135838&_56_INSTANCE_R6s5_targetExtension=pdf. Acesso em 20 mai. 2020.

que Salazar “iniciou a sua formação universitária no outubro de 1910. Chegou a Coimbra [...] com ideias políticas a despontar – muitas delas de índole reformista – e, também, com uma forte fé e um claro desejo de sucesso” (p. 30-31).

Salazar tomou medidas econômicas para segurar a crise que já se estendia desde a primeira guerra mundial, agravada em Portugal pela instabilidade da primeira república, “fazia uma leitura nacionalista do passado e do futuro de Portugal que rejeitava as tendências políticas dominantes no país desde 1822” (MENESES, 2010, p. 107). Era um regime autoritário de corporativismo de Estado, sindicatos estatais e partido único. Fortemente marcado pelas linhas fascistas até 1945. Salazar ficou no comando do país até 1968, quando foi afastado por motivos de doença, sendo sucedido por Marcelo Caetano. Este ficou no cargo de presidente do Conselho do Estado Novo até 1974, quando o regime autoritário sofreu o golpe de militares de baixa patente, em que tal evento ficou conhecido com a revolução dos cravos em 25 de abril daquele ano. Em 02 de abril de 1976 foi promulgada uma nova Constituição e, portanto, restabelecida a democracia em Portugal. Após a constituinte, houve avanços na consagração de um regime social para a proteção da maternidade e paternidade pela Lei n. 4 de 05 de abril de 1984, de um sistema de Segurança Social com aprovação da Lei da Segurança Social, equivalente, no Brasil, à Lei orgânica da Seguridade Social, datada da década de 1990. A seguir, tabela com as principais medidas tomadas em Portugal em relação as políticas de Segurança Social ao longo dos anos. Na tabela 20 constam, de forma cronológica, as principais medidas governamentais e legislativas em Portugal, na implementação de políticas de proteção social.

Tabela 20 – Principais medidas e legislações portuguesas desde as implementações das Santas Casas de Misericórdia, em relação a proteção social dos trabalhadores.

POLÍTICAS PREVIDENCIAIS	PERÍODO
Casas de Misericórdias	1498
Casa Pia de Lisboa	Século XVIII
Socorros Mútuos	Século XIX
Responsabilidade Patronal	1913
Benefícios sobre doenças, invalidez e velhice	1919
Bolsas sociais do trabalho	1919
Conselho Superior de Previdência Social	1919
Estatuto do Trabalho Nacional	1933
Consolidação da Segurança Social	1935
Regime de Acidente de Trabalho	1936
Caixas de Previdência	1937
Estatuto da Saúde e Assistência	1940

Plano de Política social	1962
Caixas Sindicais de Previdência	1965
Previdência Rural	1969
Prestações não contributivas	1974
Nova Constituinte	1976
Proteção à maternidade e paternidade	1984
Integração de pessoas com deficiência	1989
Leis Gerais da Segurança Social	2002 e 2007
Medidas contra recessão econômica	2008
Regime especial de proteção a invalidez (lei 90/09)	2009
Fator Previdenciário Português. Port. 429/2012	2012
Suspensão da atualização monetária da maioria dos benefícios. Port. 432-A/2012	2012
Orçamento 2013 – Lei 66-B/2012 (cortes orçamentários)	2013
Pagamento em duodécimo da gratificação natalina dos trabalhadores privados DL 3	2013
Inclusão no benefício do desemprego de trabalhadores independentes. DL 12/2013	2013
Aumento nas pensões sociais (mínimas) Decreto-Lei 13/2013	2013
Decreto-Lei 120/2015. Reforça direitos da maternidade e paternidade.	2015
Cria fundo de reestruturação do setor solidário DL 68	2016
Código das associações mutualistas DL 59	2018
Altera código do trabalho e regime contributivo Lei 93	2019

Fonte: Dados da Segurança Social de Portugal¹⁹⁷
Elaboração própria

Assim como na historicidade brasileira, os direitos sociais em Portugal foram regulamentados com mais empenho governamental durante o período ditatorial do Estado Novo sob o comando de Salazar, ao passo que no Brasil, vimos tais regulamentações em momentos de autoritarismo, seja militar ou da era Vargas (SCHMIDT, 2013). Com a promulgação da nova e atual Constituição portuguesa em 1976, os direitos sociais daquele país continuaram em ascensão na perspectiva europeia do bem-estar, ao menos até a grande crise do capital que atingiu a zona do euro em 2008. O país, por seu turno e por pertencer a periferia do continente, ressentiu a crise com maior impacto, portanto, obrigado pelos organismos internacionais a tolher direitos sociais de forma precisa. Esse fenômeno da retirada estratégica do Estado se deu mais fortemente entre os anos de 2008 a 2013, quando houve uma retomada econômica no país, assim como nos demais ao sul do continente.

São democracias que estão sob ameaça nestes países concentrados em comunidades econômicas, na medida em que suas decisões deixam de ser soberanas, contrariando a vontade democraticamente popular e passam a ser alvos dos blocos econômicos e seus princípios mercadológicos. Nesta lógica de bloco econômico, o qual Portugal está inserido, lembra Netto

¹⁹⁷ Disponível em: <http://www.seg-social.pt/legislacao>. Acesso em 20 mai. 2020.

e Braz (2009, p. 229/230), que no capitalismo contemporâneo, “é a estruturação em blocos supranacionais que passam a constituir espaços geoeconômicos regionais, contando com normas específicas para as suas transações e promovendo a integração, sob comando monopolista, de investimentos e mercados”.

Nestes blocos, há articulação de distintas naturezas, desde as mais abrangentes (é o caso da União Europeia) às mais limitadas (caso do Nafta, envolvendo Estados Unidos, Canadá e México e da APEC, que inclui países da área do Pacífico – Ásia e Oceania – e ainda os Estados Unidos e Chile. (NETTO; BRAZ, 2009, p. 229-230)

Mészáros (2002, p. 227) afirma que “a própria tendência transnacionalmente expansionista do capital, que estava destinada (e ainda está) a reproduzir os conflitos em escala sempre maior e com gravidade cada vez pior”, e vai além, ao falar sobre a expansão em metástase do capital que contemporaneamente invade as esferas políticas dos Estados e “mostra o triunfo da ‘livre escolha política’ e a concomitante difusão da ‘democracia’, consignando ao passado não apenas o imperialismo, mas todas as tentativas de resolver pela força os antagonismos econômicos e políticos fundamentais” (p. 227-8). Neste cenário que vamos analisar o crescimento exponencial dos fundos de pensão no país lusitano, ainda que sem adesão obrigatória na maioria dos casos, mas que convivem paralelamente ao sistema público de proteção.

Assim como o sistema previdenciário brasileiro, o sistema público português é também contributivo e de vinculação obrigatória. No artigo 18º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, Soares e Graça (2011, p. 44) esclarecem ter as “condições gerais de acesso à proteção social garantida pelos regimes do sistema previdencial, a inscrição e o cumprimento da obrigação contributiva dos trabalhadores”. Mas como em todo sistema de seguro previdenciário, há exigência de contrapartida dos empregados e tomador do serviço, incluindo, ainda no sistema protetivo, os “benefícios do regime de inscrição facultativa” (p. 44) aos trabalhadores por conta própria e os que não possuem vínculo laborativo. As contribuições ao sistema são diferenciadas na proporção da capacidade contributiva, é um sistema equânime. O sistema português não se distancia muito do modelo brasileiro, mas possui suas particularidades que historicamente foram construídas. Assim como os sistemas de seguro social do mundo todo, o de Portugal segue normas e princípios balizadores desta política, contudo, Neves explica que:

No que se refere aos objectivos prosseguidos, o subsistema contributivo visa a garantia de rendimentos de substituição de remunerações do trabalho perdidas ou de

rendimentos de compensação de encargos suportados, em consequência da ocorrência de determinadas situações contingenciais legalmente tipificadas. [...] No que diz respeito ao âmbito pessoal, tendencialmente geral, mas não proporcionalmente universal, o subsistema contributivo enquadra pessoas com determinado estatuto jurídico-profissional, ou seja, os trabalhadores por conta de outrem ou a eles equiparados, pela lei laboral ou por norma específica do direito da segurança social, os trabalhadores independentes e ainda determinadas pessoas [...] As técnicas utilizadas para a concretização daqueles objectivos consistem na atribuição de uma indemnização ou uma compensação meramente relativas, isto é, num quantitativo percentual em relação aos valores considerados, mediante a utilização de procedimentos análogos aos das técnicas seguradora e mutualista, na modalidade de previdência colectiva. [...] o subsistema contributivo implica a existência de um amplo quadro normativo, dada a necessidade de regulamentar de forma muito diversificada o direito à segurança social dos grupos sócio-profissionais abrangidos. [...] aplica tradicionalmente o método de autofinanciamento, baseado na técnica das quotizações sociais, ou seja, das contribuições sobre salários, devidas pelos trabalhadores por conta de outrem, bem como pelas respectivas entidades empregadoras, e pelos trabalhadores independentes. [...] No que se refere à base sócio-organizativa, o subsistema contributivo, na sua expressão mais tradicional, que vigorou em Portugal nos anteriores sistemas de previdência social [...] caracteriza-se por dispor de estrutura do tipo institucional [...]. (NEVES, 1996, p. 35-36)

Feita essa breve, entretanto, necessária percepção do modelo português, desde sua concepção até os dias mais atuais, passaremos a analisar os fundos de pensão privados de Portugal. Essa análise, ou melhor, esse olhar externo, é importante em que pese as mudanças ocorridas no Brasil, desde a década de 1990, em relação a capitalização dos recursos dos trabalhadores públicos, criação de previdência complementar de natureza privada e individualizada, e a investida final com a contrarreforma da Emenda Constitucional n. 103/2019 ao institucionalizar esse sistema privado, criando um “mix” previdenciário onde em tese, será ofertado de forma facultativa ao trabalhador os fundos de pensão.

Não se trata, obviamente, de um modelo comparativo, mas de uma análise em países cujo sistema aproxima-se do Brasil, contudo, ressentiu as mudanças em suas políticas de proteção social, em especial àquelas que afetam a poupança do trabalhador e a tomada do fundo público por meio da investida do capital portador de juros. Neste cenário, países do continente europeu, após a crise do euro em 2008, passaram por modificações austeras em seus sistemas, a exemplo disso foi justamente Portugal. Um neoliberalismo contemporâneo como lembra Carcanholo:

Em todo o mundo, a economia capitalista está buscando sair da crise, repassando o custo do ajuste para a classe trabalhadora. Reduções salariais, elevação do desemprego (ou emprego crescente só de baixa qualidade, informal), ajuste fiscal recessivo e reformas liberalizantes formam o pacote do neoliberalismo contemporâneo. (CARCANHOLO, 2018, p. 47)

Entretanto, em nível de mestrado, iniciou-se esta análise sobre os fundos de pensão daquele país, que teve crescimento exponencial mesmo durante a crise do bloco econômico e as medidas restritivas impostas pela *Troika*, ou seja, a tríade formada pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Central Europeu. Naquele período de austeridade nas políticas sociais, em especial nos países menos desenvolvidos do velho continente, o capital portador de juros beneficiou-se com a crise, ainda em 2012, período da primeira análise, houve um exponencial crescimento dos fundos de pensão privados. Neste sentido, lembra Loureiro:

Com fortíssimo impacto no sistema económico e financeiro global, a crise atingiu milhões ao nível fundamental das condições básicas de sua existência. Nalguns casos, como o português, veio agravar fatores de insustentabilidade pré-existentes ao nível da despesa pública, dos comportamentos dos cidadãos e da justiça intra e intergeracional. (LOUREIRO, 2010, p. 16-17)

Portugal foi alvo do mercado especulativo deste seguimento. A Associação das Empresas Gestoras de Fundos de Pensões – AEGFP¹⁹⁸, equivalente no Brasil à Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar – ABRAPP, em relatório apresentado no sítio oficial da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários – CMVM¹⁹⁹, demonstra o interesse na formação de fundos privados em substituição aos públicos, na promessa de garantias aos cidadãos.

Em alguns países, os Fundos de Pensões encontram-se entre as entidades mais importantes a operar no mercado financeiro, apresentando já uma experiência de muitas décadas. Nos Estados Unidos, onde a American Express Company constituiu o primeiro fundo de pensões privado em 1875, os Fundos de Pensões são o primeiro investidor institucional, detendo mais de 30% das ações cotadas, o que lhes permite assumirem posições importantes no capital social das maiores empresas americanas. O seu crescimento continuado e o uso potencial do controlo sobre o governo das sociedades, actualmente a ser equacionado, poderá ter implicações fundamentais na própria estrutura da economia americana. Na Holanda, na Suíça e no Reino Unido, só para referir países europeus, o valor dos activos dos Fundos de Pensões privados representa mais de 100% do PIB. Contrastando com esta situação, noutros países, a relevância dos Fundos de Pensões ainda não é significativa devido quer aos sistemas de Segurança Social em vigor - que não deixam espaço para outro tipo de sistemas -, quer aos regimes fiscais, que não reconhecem, em muitos casos, os esforços das empresas para proporcionar benefícios de reforma aos seus trabalhadores. (AEGFP)

198

Disponível

em:

<http://www.cmvm.pt/CMVM/Publicacoes/Cadernos/Documents/1e8e0059aa3844368ce9c0435f75dea9GestaoFundosPensoes.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2019

¹⁹⁹ A CMVM é um organismo público independente, com autonomia administrativa e financeira, sendo suas receitas provenientes do Orçamento Geral do Estado, portanto um órgão regulador do governo português. Disponível em: <http://www.cmvm.pt>. Acesso em 28 abr. 2019.

Esta ideologia neoliberal de que o mercado é capaz de suprir as necessidades dos trabalhadores e garantir-lhes direitos de cidadania por meio da criação de fundos privados de capitalização, é incapaz de enfrentar crises do próprio capitalismo que põem em risco estas carteiras de valor altamente especulativo, tal como ocorreu no Chile, como já demonstramos. São os mesmos motivos que levam estas instituições financeiras fazerem pressões nos governos, para que modifiquem suas legislações e possibilitem a transformação dos fundos públicos em investimentos de capitalização individuais em bancos privados e estatais. O mesmo relatório apresenta números, em especial do crescimento deste tipo de investimento em Portugal, e continua:

Em Portugal, os primeiros Fundos de Pensões surgiram em 1987, após a criação de um enquadramento legal favorável e com a implementação de um regime fiscal fortemente incentivador nos anos de 1987 e 1988. Considerava-se então que a criação de Fundos de Pensões constituía, nos países de organização social mais avançada, uma das formas de segurança social privada que melhor responde às necessidades de protecção dos cidadãos. Só nesse período inicial de dois anos surgiram em Portugal 149 Fundos de Pensões. Em dezembro de 1999, os Fundos de Pensões representavam activos da ordem dos 2.560 milhões de contos, o que correspondia a cerca de 13% do PIB. (AEGFP)

A legislação favorável a que se refere o texto é o Decreto-Lei n. 396 de 25 de novembro de 1986, que ao ser publicado na década de 1980 pelo governo português, traz em seu preâmbulo a seguinte citação: “A criação de fundos de pensões constitui actualmente, nos países de organização social mais avançada, uma das formas de segurança social privada que melhor responde às necessidades de protecção dos cidadãos”. Essa pressão sobre os governos para a aprovação de legislações favoráveis aos fundos de pensões privados é intensa, na medida em que desoneram o Estado fiscal e transferem estes montantes consideráveis ao setor privado. Este mesmo relatório informa que de 1992 a 1999, os depósitos nos fundos de pensão em Portugal subiram de 3,5% para 12,7% em relação ao Produto Interno Bruto - PIB do país, um crescimento de quase quatro vezes em menos de uma década. Esses depósitos em fundos privados passam das cifras dos bilhões de euros, gerando acúmulo de capital especulativo para as empresas do setor. Como podemos ver nas tabelas 21 e 22, demonstramos as maiores empresas gestoras de fundos privados, abertos e fechados, em Portugal no ano de 2012, quando a pesquisa do mestrado foi realizada.

Tabela 21 – Ativos financeiros dos fundos de pensões em Portugal em 2012

Dezembro 2012

Sociedade Gestora	Volumes Sob Gestão (bilhões de euros)	Quota
Banif Açor Pensões	269.842.812	1,92%
BBVA Fundos	263.310.083	1,87%
BPI Vida e Pensões	1.919.320.712	13,64%
CGD Pensões	2.266.727.956	16,11%
ESAF – FP	1.638.048.869	11,64%
Futuro	1.134.979.033	8,07%
PensõesGere	4.189.701.118	29,77%
Previsão	99.529.442	0,71%
S.G.F.P. Banco de Portugal	1.435.940.569	10,20%
Santander Pensões	787.155.464	5,59%
SGF	67.963.663	0,48%
TOTAL	14.072.519.720	

Fonte: Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios – APFIPP²⁰⁰
Elaboração própria

A tabela 21 demonstra a capacidade cumulativa dos fundos de pensões, os quais somam valores consideráveis, que no caso português ultrapassava já em 2012 os 14 bilhões de euros. Em relação aos depósitos e a evolução que estes obtiveram no Brasil nos últimos anos, o valor é inferior²⁰¹, tendo em vista que no mesmo ano de 2012 os fundos de pensões no Brasil chegaram ao surpreendente montante de 620 bilhões de reais, tendo dessa forma um crescimento nos últimos anos de 353%. É importante lembrar que em Portugal o sistema previdenciário é misto, sendo que alguns riscos sociais não são cobertos pelo sistema público e ainda, algumas categorias são obrigadas a contratar seguros privados, ainda que vinculados ao sistema público de forma obrigatória. Os números relativos aos depósitos em fundos de pensões, explicam o interesse do capital portador de juros, portanto, a diminuição da atuação estatal em relação aos fundos públicos para pagamento de benefícios de natureza previdenciária é uma busca incessante destes organismos privados. Paradoxalmente, em momentos de crise e também de relativa estabilidade econômica, o Estado reforça as reservas do fundo público utilizando-o como mecanismo eficiente de captação de recursos.

Tabela 22 – Ativos financeiros dos fundos de pensões em Portugal por categoria em 2012

Fundos	Volumes Sob Gestão (bilhões de euros)	Quota
---------------	--	--------------

²⁰⁰

Disponível

em:

http://www.apfipp.pt/report.aspx?itemcode=Volumes_SGFP_PUB_PT.rpt&calendar=no&type=FP. Acesso em: 10 abr. 2013.

²⁰¹ Considerando a cotação do euro em relação ao real no ano de 2012.

Fundos Fechados	12.824.212.704	91,13%
Fundos de Pensões Abertos	890.677.289	6,33%
Fundos PPA	4.199.602	0,03%
Fundos PPR/E	353.430.124	2,51%
TOTAL	14.072.519.720	

Fonte: Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios – APFIPP²⁰²
Elaboração própria

A tabela 22 apresenta os ativos financeiros dos fundos de pensões em suas categorias “fundos fechados”, “fundos abertos”, “Planos Poupança em Acções – PPA” e os “Planos Poupança Reforma/Educação – PPR/E” em Portugal no ano de 2012. Os maiores investimentos naquele país europeu são em fundos fechados, como podemos ver na tabela acima, que são aqueles criados para determinados grupos de participantes, geralmente para uma categoria de profissionais ou empresas. Contudo, a crise do euro que atingiu Portugal, assim como outros países do continente, especialmente no sul menos, exigiu dos Estados reservas financeiras para enfrentar os compromissos assumidos com os organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, e a própria *Troika* que fizeram exigências para liberação de acordos financeiros, sendo os principais corte com gastos públicos e reserva de capitais nos Estados. Dessa forma reduziram naquele período o quantitativo pago aos aposentados e aos trabalhadores que se aposentaram.

A criação do *fator de sustentabilidade* em 10 de maio de 2007 pelo Decreto-Lei n. 187 se apresentou mais cruel para o trabalhador aposentado português do que o fator previdenciário brasileiro, a exemplo, tendo em vista que este fator previdenciário no Brasil é utilizado quando da concessão do benefício apurando a expectativa média de vida para aplicação do redutor. Já no caso do fator de sustentabilidade em Portugal este reajuste a menor é feito anualmente por meio de portarias governamentais. Contudo, a Segurança Social – SS portuguesa, atualmente sendo a lei 17/2000²⁰³, de 08 de agosto de 2000, a principal normatização que da base ao sistema lusitano. Nesta lei, já se trazia o sistema de capitalização individual, novidade no Brasil com a emenda de 2019, em seu artigo 21, “através da combinação de métodos de financiamento em regime de repartição e de capitalização”, cabendo ao próprio Estado a fiscalização dos sistemas complementares (art. 22).

A proteção dos trabalhadores portugueses, em que pese os públicos e privados, engloba os seguintes subsistemas: proteção social de cidadania, proteção social à família e previdencial

²⁰²

Disponível em: http://www.apfipp.pt/report.aspx?itemcode=Volumes_SGFP_PUB_PT.rpt&calendar=no&type=FP. Acesso em: 10 abr. 2013.

²⁰³ Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/336156>. Acesso em 16 mai. 2020.

(art. 23) e ainda, proteção social de cidadania em que, além de “assegurar direitos básicos”, objetiva-se “garantir a igualdade de oportunidades, o direito à mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência econômica, bem como a prevenção e a erradicação de situações de pobreza e exclusão, por forma a promover o bem-estar e a coesão social” (art. 24). A legislação do país exige que para ter acesso a proteção social é necessária a residência legal em seu território, e com isso o acesso não depende, necessariamente, de “carreira contributiva” (art. 29), ainda que permite a cobertura para acesso de “não nacionais”, garantindo proteção aos estrangeiros, refugiados e apátridas no regime de solidariedade²⁰⁴.

O sistema exige contrapartida contributiva, tal como em todo o modelo bismarckiano, exigindo a contribuição do destinatário do benefício, assim como dos respectivos “agregados familiares”. O sistema compreende a proteção a partir do núcleo familiar, ao passo que possui um subsistema que protege a família em seus “encargos”, casos de deficiência e dependência econômica. Essa visão de proteção a partir do conjunto de pessoas e não sob a ótica do indivíduo é comum também no Brasil, já que muitos benefícios, como pensão por morte, salário-família e auxílio-reclusão, tem por objetivo a proteção social de pessoas “agregadas”, sendo que a individualização se dá por meio das aposentadorias, uma vez que sua concessão independe de inserção em grupos familiares ou não. Contudo, a legislação portuguesa também prevê situações de perda ou redução de rendimento da atividade profissional, nominadas de subsistema previdencial, em função de eventualidades como: doenças, maternidade, paternidade e adoção, desemprego, acidente de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice e morte no artigo 49 da referida lei n. 17/2000. Ao passo que a proteção enquanto trabalhador, chamado de proteção em “âmbito pessoal”, previsto no artigo 48, abrange obrigatoriamente os empregados, que em Portugal é chamado de “trabalhador por conta de outrem”, e os independentes, equivalente no Brasil os contribuintes individuais e facultativos.

Contudo, o subsistema previdencial é um regime de contribuição compulsória e encontramos nos artigos 78 e seguintes, seu financiamento que “obedece aos princípios da diversificação das fontes de financiamento e da adequação selectiva”. Eles entendem que a diversificação das fontes de financiamento (art. 79) é a “ampliação das bases de obtenção de recursos financeiros”, já a seletividade:

²⁰⁴ Art. 30 – A lei pode fazer depender da verificação de determinadas condições, nomeadamente de períodos mínimos de residência, o acesso de residentes estrangeiros, não equiparados a nacionais por instrumentos internacionais de segurança social, de refugiados e de apátridas à protecção social garantida no âmbito do regime de solidariedade. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/336156>. Acesso em 16 mai. 2020.

Art. 80 [...] consiste na determinação das fontes de financiamento e na afectação dos recursos financeiros, de acordo com a natureza e os objectivos das modalidades de protecção social definidas na presente lei e com situações e medidas especiais, nomeadamente as relacionadas com políticas activas de emprego e formação profissional. (PORTUGAL, 2000)

A formação deste fundo público tem a lógica da capitalização dos recursos dos trabalhadores contribuintes do sistema, em que as reservas para sua formação devem ser geridas em “regime de capitalização”, sendo “uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais das cotizações da responsabilidade dos trabalhadores, até que o fundo assegure a cobertura das despesas previsíveis com pensões, por períodos mínimos de dois anos”, conforme está previsto no artigo 83 da lei básica. Contudo, assim como no Brasil, o sistema, ainda que de capitalização, é financiado pelo empregador e pelo Estado, sendo que a lei traz uma lista da receita que forma o fundo:

a) As cotizações dos beneficiários; b) As contribuições das entidades empregadoras; c) As transferências do Estado e de outras entidades públicas; d) As receitas fiscais legalmente previstas; e) Os rendimentos de património próprio e os rendimentos de património do Estado consignados ao reforço das reservas de capitalização; f) O produto de participações previstas na lei ou em regulamentos; g) O produto de sanções pecuniárias; h) As transferências de organismos estrangeiros; i) O produto de eventuais excedentes da execução do Orçamento do Estado de cada ano, tendo em vista a correcção do subfinanciamento por incumprimento da Lei n.º 28/84 de 14 de Agosto; j) Outras receitas legalmente previstas ou permitidas. (PORTUGAL, 2000)

Em que pese sua abrangência, a fonte é ampla, mas segue a lógica do financiamento misto entre Estado com recursos fiscais e apropriação de parte do salário dos trabalhadores, além, é claro, da rentabilidade destes fundos no mercado financeiro, que pode ser positiva ou não. No Brasil a lógica da capitalização se percebe no sistema dos trabalhadores públicos que possuem regimes próprios, amplamente analisado neste estudo, já em Portugal, é um misto entre um regime financeiro de capitalização onde se conjuga as “técnicas de repartição”, como ocorre no regime geral de previdência social brasileira. Para Loureiro:

O argumento chave aponta para a importância do ter filhos para a manutenção e sustentabilidade de um sistema assente na repartição e não na capitalização. Ou seja, como disse o Tribunal, para além do contributo em dinheiro, a um “contributo gerador para a capacidade funcional de um sistema de seguro social financiando por repartição”. (LOUREIRO, 2014, p. 96)

O autor mostra a preocupação da sustentabilidade de um sistema de repartição simples, ao passo que o mesmo depende do pacto intergeracional. Em países em que a população envelhece, é um aspecto demográfico a ser considerado, pois o mesmo autor afirma que “a

questão demográfica é um dos aspectos fundamentais que condiciona a forma como é tecida a segurança social” (LOUREIRO, 2014, p. 97). É um equacionamento a ser analisado, de um lado a repartição simples em que depende da demografia, mas também do trabalho formal, de outro, a capitalização, que serve ao capital às custas da poupança do trabalhador. A questão não é tão simples, sob a ótica da proteção social do Estado provedor do bem-estar, enquanto conquista da classe trabalhadora em garantir tais direitos básicos de sobrevivência, uma vez que de longe é uma forma de redistribuir renda como já comentamos, já que o financiamento desses “direitos”, se dá de forma horizontal entre os trabalhadores. Contudo lembra Loureiro sobre a mudança para um sistema de repartição e contextualiza essa lógica que se deu na metade do século XX:

No entanto, na esfera da segurança social, a mudança da pedra angular nos sistemas do pós-II Guerra Mundial (de um sistema de capitalização para um sistema de repartição), num contexto de optimismo e de crescimento da população e da produtividade lançou bases de um sistema em que, atingida a sua maturidade, alargada significativamente a esperança de vida, antecipada a idade da reforma, e assistindo-se a uma alteração da economia global, com a emergência e a afirmação de novos atores económicos, se encontrou em crise. (LOUREIRO, 2014, p. 97/98)

É legítima a preocupação do autor em relação a sustentabilidade do sistema, ao passo que a crise do modelo de repartição simples, no contexto desenhado por Loureiro (2014), abriu precedentes ao outro, o qual capitaliza recursos e transfere a poupança do trabalhador para o capital portador de juros. Importa ressaltar que em meio a crise que a zona do euro passou depois de 2008, e sem possibilidade de se mensurar ainda, a crise que a pandemia do coronavírus (COVID19) vai provocar na economia mundial, os direitos sociais foram reduzidos e até mesmo suprimidos, ao passo que os fundos de pensão com alto poder especulativo tiveram ascensão no mesmo período. Neste cenário, buscamos a evolução que os fundos de pensão tiveram desde 2012, quando feita a primeira análise.

Os dados disponíveis no sítio oficial da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões – ASF²⁰⁵ são de 2018, contudo, já é possível ver a evolução dos mesmos desde 2012 com a retomada da economia portuguesa, após a crise enfrentada. Vale lembrar que a adesão aos fundos de pensão fechados e abertos em Portugal tem natureza facultativa, mas na prática as empresas “oferecem” tais produtos a seus contratados, na mesma lógica da “livre

²⁰⁵ Disponível em; <https://www.asf.com.pt/NR/exeres/6CC151E7-B079-4262-B2BA-268650DBDDFA.htm>. Acesso em 17 mai. 2020.

negociação” entre patrão e empregado que a flexibilização da legislação trabalhista brasileira trouxe.

Entretanto, a proposta de analisar essa evolução não é trazer um estudo aprofundado dos fundos de pensão que atuam em Portugal, os quais fazem parte do sistema misto de segurança social daquele país. É, contudo, demonstrar que mesmo após a crise de 2008, que levou muitos países, inclusive Portugal, à beira de um colapso econômico das contas públicas, esses fundos especulativos tiveram ascensão em seus lucros e crescimento exponencial. Mesmo que alguns tenham reduzido sua quota de mercado, ainda assim, os montantes geridos tiveram crescimento. Houve, também, neste período, fusões e aquisições de um fundo pelo outro, ou de um grupo econômico pelo outro, como é o caso do Real Vida Seguros que em 2016 adquiriu o Banif Açor Pensões, motivo pelo qual a tabela de 2018 consta com o nome do novo fundo.

Em Portugal há um *ranking* dos maiores fundos de pensão e sua quotização no mercado, com especial atenção ao Ocidental SGFP, que sozinho gera o equivalente a mais que os demais maiores fundos juntos, é o maior de Portugal, com um total de 229 fundos, operando um montante de €19.469.963 bilhões de euros. A empresa lusitana surgiu em 1987, mas foi justamente depois da crise do euro, entre 2010 e 2014, que se tornou uma operadora global em fundos de pensão, conforme indica sua página oficial na internet²⁰⁶. Demonstraremos nas duas tabelas a seguir a evolução desses fundos, na primeira uma repetição dos fundos de pensão constantes da análise feita em 2012, e na segunda, o *ranking* das 18 maiores operadoras de fundos de pensão de Portugal com dados de 2018, que são últimos disponíveis no sítio oficial da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões – ASF. A tabela 23 demonstra a situação dos ativos financeiros dos fundos de pensões em Portugal no ano de 2018.

Tabela 23 – Situação em 2018 dos Ativos financeiros dos fundos de pensões em Portugal analisados em 2012

Sociedade Gestora	Dezembro 2018	
	Volumes Sob Gestão	Quota de mercado
Real Vida ²⁰⁷	240.025	1, 23%
BBVA Fundos	387.779	1,99%
BPI Vida e Pensões	2.819.789	14,48%
CGD Pensões	3.640.817	18,70%
ESAF – FP ²⁰⁸		
Futuro SGPF	1.566.118	8,04%
PensõesGere ²⁰⁹		

²⁰⁶ Disponível em: <https://www.occidental.pt/sobre-nos/informacao-institucional/a-nossa-historia/>

²⁰⁷ A Real Vida Seguros em 2016, adquiriu a Banif Açor Pensões.

²⁰⁸ As informações do Banco Espírito Santo Fundo de Pensão, já não consta entre as 18 maiores entidades do setor.

²⁰⁹ As informações do PensõesGere, já não consta entre as 18 maiores entidades do setor.

Previsão SGFP	77.791	0,40%
S.G.F.P. Banco de Portugal	1.941.663	9,97%
Santander Pensões	980.620	5,04%
SGF SGFP	70.102	0,36%

Fonte: Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões – ASF ²¹⁰
Elaboração própria

A tabela 24 demonstra os ativos financeiros dos 18 maiores fundos de pensões em Portugal no ano de 2018.

Tabela 24 – Ativos financeiros dos 18 maiores fundos de pensões em Portugal em 2018

Sociedade Gestora	Dezembro 2018	
	Volumes Sob Gestão	Quota de mercado
Ocidental SGPF	19.469.963	100,00%
CGD Pensões	5.211.951	26,77%
BPI Vida e Pensões	3.640.817	18,70%
GNB SGFP	2.819.789	14,48%
SGFP do Banco de Portugal	1.941.663	9,97%
Futuro SGFP	1.566.118	8,04%
Santander Pensão	980.620	5,04%
BBVA Fundos	387.779	1,99%
Real Vida	240.025	1,23%
Santander Totta	172.915	0,89%
CA Vida	152.424	0,78%
Previsão SGFP	77.791	0,40
SGF SGFP	70.102	0,36
Lusitania-Vida	26.869	0,14
Allianz SGFP	19.916	0,10
Victoria Vida	15.657	0,08
Generali Vida	9.679	0,05
Zurich Vida	7.006	0,04

Fonte: Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões – ASF ²¹¹.
Elaboração própria

Dessa forma, é possível perceber que o gradual aumento do capital destes fundos de pensão, mesmo em meio ou após crises do capital, é real e ascendente. É um mercado em acessão, que mesmo não havendo obrigatoriedade na adesão na maioria dos casos, algumas explicações para esse fenômeno seriam da falta de confiabilidade do sistema público em garantir, num futuro distante, o pagamento das reformas, como são chamadas as aposentadorias em Portugal, e creditariam mais confiança no mercado de ação a garantia do futuro e longínquo pagamento destes “prêmios”.

²¹⁰ Disponível em: https://www.asf.com.pt/ISP/Estatisticas/fundos/estatisticas_anuais/historico/EFP2008/Estat%20C3%ADsticas%20FP2018.pdf. Acesso em 17 mai. 2020.

²¹¹ Disponível em: https://www.asf.com.pt/ISP/Estatisticas/fundos/estatisticas_anuais/historico/EFP2008/Estat%20C3%ADsticas%20FP2018.pdf. Acesso em 17 mai. 2020.

4.2.1 – O papel dos fundos de pensão no sistema de Segurança Social em Portugal

Antes de analisar especificamente o papel desses fundos na “proteção social” dos trabalhadores portugueses, é importante destacar a fonte de financiamento dos benefícios pagos pelo sistema públicos de Segurança Social – SS. O Decreto-Lei²¹² n. 331/2001, de 20 de dezembro de 2001, estabelece que no subsistema de proteção social de cidadania, o financiamento é exclusivamente feito por transferências do orçamento do Estado, não há, portanto, contrapartida contributiva nem formação de poupança por parte dos trabalhadores, o equivalente aos benefícios da assistência social no Brasil (BPC-LOAS), pagos pelo orçamento estatal. Já o subsistema de proteção à família e demais políticas de emprego e formação profissional, o financiamento é de forma tripartida, ou seja, por meio de contribuições dos trabalhadores, que em Portugal chamam de cotizações, contribuições dos empregadores e a terceira parte advinda do financiamento fiscal. Por fim, o subsistema chamado de previdencial, é financiado de forma bipartida, feita por meio de contribuições dos trabalhadores e seus empregadores. Nota-se neste ponto que o modelo português de bipartição do financiamento das aposentadorias é igual aos regimes previdenciários dos trabalhadores públicos brasileiros, ao passo que somente há contribuição patronal (ente federativo brasileiro) e do próprio trabalhador. Vale lembrar que no regime geral brasileiro, a lógica é da tripartição do financiamento, ou seja, trabalhador, empregador e Estado, o qual possui arrecadação específica para tais encargos.

Em relação às contribuições aos fundos de pensão em Portugal, a legislação que estabelece normas é o Decreto-Lei²¹³ n. 12/2006, de 20 de janeiro de 2006. Nesta normatização, que “regula a Constituição e o funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões” (art. 1º), estabelece os parâmetros a serem seguidos pelos fundos de pensão, seu alcance em relação aos beneficiários, gestão de recursos, supervisão e tipos de planos disponíveis. O sistema oferece os dois tipos de capitalização²¹⁴, e um terceiro chamado

²¹² Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/538200/details/maximized>. Acesso em 19 mai. 2020.

²¹³ Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/538934>. Acesso em 19 mai. 2020.

²¹⁴ Artigo 7º [Decreto-Lei n. 12/2006]: Tipos de planos 1 — Os planos de pensões podem, com base no tipo de garantias estabelecidas, classificar-se em: a) «Planos de benefício definido», quando os benefícios se encontram previamente definidos e as contribuições são calculadas de forma a garantir o pagamento daqueles benefícios; b) «Planos de contribuição definida», quando as contribuições são previamente definidas e os benefícios são os determinados em função do montante das contribuições entregues e dos respectivos rendimentos acumulados; c) «Planos mistos», quando se conjugam as características dos planos de benefício definido e de contribuição definida.

de misto, ou seja, capitalização na forma de benefício definido, em que a contribuição é feita na proporção que assegure o valor do benefício prometido ao final do plano, sofrendo reajuste ao longo dos anos, e o plano de contribuição definida, a mesma aprovada no Brasil pela Emenda Constitucional n. 103/2019, em que se define o valor da contribuição, sendo que o valor do benefício será definido ao final, após apurar o “quanto” houve de rentabilidade do plano ao longo dos anos.

Neste mesmo sentido, o Decreto-Lei²¹⁵ n. 26/2008, de 22 de fevereiro de 2008, regulamenta a sistema público de capitalização para a Segurança Social – SS, chamado, segundo a normatização, de um “regime de capitalização, de adesão individual e voluntária, cuja organização e gestão é de responsabilidade do Estado”, em que as contribuições são feitas em conta individualizada e convertidas em “certificados de reformas”, podendo ser resgatadas ao final do plano em única parcela em por meio de renda vitalícia. Mas é importante lembrar que Portugal está inserido num bloco econômico que dentre outras regras do conjunto de países membros, estão planos de ações para combate a pobreza e exclusão.

Assim, a União Europeia, desde 2001, desenvolveu um conjunto de medidas neste sentido, os quais Portugal faz parte. Um deles é o “Programa²¹⁶ para a Inclusão e Desenvolvimento que se concretiza através da concessão de apoios a projetos que respondam a problemas de natureza multidimensional, de um território ou de um grupo, em áreas de intervenção diversificadas”, em que se objetiva o desenvolvimento social. Em todo o continente, projetos de emprego e renda mínima é uma realidade, uma vez que, mesmo depois de sucessivas crises do capital, ainda há resquícios do Estado de bem-estar social. Na mesma página da Segurança Social – SS, explica sobre o financiamento:

Em matéria de financiamento, concretiza-se o princípio da adequação seletiva. Consiste na determinação das fontes de financiamento e na afetação dos recursos financeiros do sistema, de acordo com a natureza e os objetivos das modalidades de proteção social definidas e com situações e medidas especiais, nomeadamente as relacionadas com políticas ativas de emprego e formação profissional²¹⁷.
(PORTUGAL)

São ações focalizadas em que há uma seletividade do público-alvo mais socialmente vulnerável. Era uma realidade até início de 2020, quando os estudos foram realizados, uma vez

²¹⁵ Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/247682/details/maximized>. Acesso em 19 mai. 2020.

²¹⁶ Disponível em: http://www.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-segurancasocial?p_p_id=56_INSTANCE_R6s5&p_p_lifecycle=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&p_p__ol_id=column1&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_R6s5_struts_action=%2Fjournal_content%2Fexport_article&_56_INSTANCE_R6s5_groupId=10152&_56_INSTANCE_R6s5_articleId=135838&_56_INSTANCE_R6s5_targetExtension=pdf. Acesso em 23 mai. 2020.

²¹⁷ Disponível em: Idem

que ainda não é possível prever os impactos econômicos e sociais que a pandemia do COVID-19 irá trazer para o continente que historicamente, ao menos no pós-guerra para cá, adota políticas de bem-estar social. O tempo mostrará como esses países, em especial os europeus inseridos num bloco, vão agir para amenizar os impactos da crise sanitária mundial.

5 – CONCLUSÃO

Apesar de você, amanhã há de ser outro dia,
você vai ter que ver a manhã renascer e esbanjar poesia,
como vai se explicar vendo o céu clarear de repente,
impunemente, como vai abafar nosso coro a cantar na sua
frente²¹⁸

Este trabalho não se encerra em si, chegam-se às conclusões necessárias de uma pesquisa acadêmica, do recorte temático e temporal escolhidos, mas não se conclui, uma vez que a previdência social continuará sofrendo ataques do grande capital, pois a ele lhe interessa estas reservas financeiras que são apropriadas dos trabalhadores. No Brasil, a previdência social vem sofrendo contrarreformas desde a década de 1990, como demonstramos ao longo desta análise, com políticas austeras, que para Rossi (2018, p. 7) “pode ser definida como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social”. Tais políticas de austeridade já se apresentavam no governo de Fernando Henrique Cardoso, que surfava as primeiras ondas neoliberais, ainda que tardiamente no Brasil, na década de 1990. Estas medidas em prol do mercado, orientadas, em especial para o mercado financeiro e o capital especulativo, como já mencionamos as observações de Behring e Boschetti (2007, p.148) em que os problemas do “Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980”. Portanto, foram contrarreformas paulatinas e setORIZADAS, uma vez que encontrou resistência nas tramitações

²¹⁸ HOLANDA, Chico Buarque de. *Apesar de você*. Produção: Sérgio Carvalho. Países Baixos: Polygram/Philips, ano lançamento 1978. LP (33 min).

legislativas em ambas as casas que compõem o congresso nacional quando foram propostas e por fim, aprovadas. Estas resistências, ainda que poucas, do ponto de vista popular, nos referindo aos movimentos populares para impedir tais modificações, existiram, pois, muitas medidas não foram aprovadas quando propostas, ainda que depois tenham obtido êxito, como por exemplo o plano de se capitalizar a previdência já em 1998, com a Emenda Constitucional n. 20. Naquele momento, nem mesmo se efetivou a regulamentação da previdência complementar, de natureza e gestão privada, que veio a se concretizar apenas quatorze anos depois.

Contudo, se conseguiu modificar regras na concessão dos benefícios para os trabalhadores públicos a partir da edição da Emenda Constitucional n. 20 em dezembro de 1998. Começou-se então uma corrida para a financeirização dos recursos dos trabalhadores públicos por meio de seus regimes próprios de capitalização coletiva, alocados no mercado financeiro. O estímulo na criação destes regimes próprios de previdência social, na ilusão de uma economia para os cofres públicos dos entes federativos, foi real e efetivo. De do outro lado, o governo federal com o discurso do “desafogamento” do regime geral e a diminuição, segundo esse discurso, do déficit das contas da previdência social, apoiava estas formações de fundos públicos em pequenos municípios que em longo prazo, podem não conseguir manter estes regimes e terem que assumir, sozinhos, toda a responsabilidade orçamentária na manutenção destes benefícios.

O intuito, portanto, ainda na década de 1990, sempre foi a criação de fundos de capitalização, com as mesmas características dos fundos privados com apoio do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Esse efeito de dominação financeira e imposições sobre os países latino-americanos é histórico, não nasce naquele momento de regulamentar, ou melhor, desregulamentação da previdência esculpida na Constituição promulgada na década anterior. Contudo, demonstra a fragilidade dessas economias periféricas frente as demandas do grande capital sob o domínio dos países centrais, assim Bambilra:

As transformações ocorridas na estrutura do sistema de dominação dos países latino-americanos – que têm início nas três últimas décadas do século XIX [...] e cujas consequências incidiram na forma como se configurou a América Latina nas quatro primeiras décadas do século XX – devem ser explicadas considerando as mudanças geradas no sistema capitalista dos países mais desenvolvidos, que determinam o curso do capitalismo mundial, do qual os países dependentes fazem parte. (BAMBILRA, 2013, p. 124)

Estes países periféricos, isso inclui certamente o Brasil, estão historicamente sob imposições externas, obrigando-os ao jugo das decisões dos organismos interacionais, sejam

eles instituições financeiras ou governos imperialistas. É o poder de cima para baixo, é a imposição burguesa que se revela pela história como explica Fernandes:

A dominação burguesa revela-se à história [...] isso nos coloca, certamente, diante do poder burguês em sua manifestação histórica mais extrema, brutal e reveladora, a qual se tornou possível e necessária graças ao seu estado de paroxismo político. Um poder que se impõe sem reboços de cima para baixo, recorrendo a quaisquer meios para prevalecer erigindo-se a si mesmo em fonte de sua própria legitimidade e convertendo, por fim, o Estado nacional e democrático em instrumento puro e simples de uma ditadura de classe preventiva. (FERNANDES, 2006, p. 345-346)

Entretanto, nesta perceptiva, a contrarreforma da previdência no Brasil é sim, um processo contínuo e se demonstra permanente; mas não somente nesta política social, pois o dismantelo das conquistas do parco Estado Social também se dá na saúde, educação, políticas setorializadas com populações específicas (indígenas, quilombolas, LGBTQI+, etc). Enfim, há um verdadeiro desmonte do Estado Social brasileiro sem ou pouca resistência. A população é facilmente convencida e se não é, aceita, muitas vezes, pacificamente o desmonte dos direitos e garantias sociais. Não se nega as manifestações populares nas ruas, cada vez mais frequentes no Brasil, mas ao contrário de outros países, em que se vê verdadeiras revoltas populares, levantes do povo nas ruas, isso não se vê por aqui. A contrarreforma trabalhista, o recuo de recursos para educação, em especial as pesquisas nas universidades, os cortes orçamentários em investimentos sociais, são alguns exemplos que não levam a população em geral às revoltas como ocorrem em outras nações. Isso se explica pela fragmentação social dos trabalhadores no Brasil, seja a porção mais carente de tudo, inclusive de alimentos e dignidade, e a classe média de trabalhadores sem identificação de classe. A falta de protagonismo social permite que governos traçam metas de natureza neoliberal, sendo seu principal alvo nos últimos anos a previdência social, já que tem forte interesse econômico nestas reservas financeiras. Com a excepcionalidades de sindicatos, entidades e alguns setores da sociedade, pouco se vê o protagonismo social efetivamente lutando para evitar esse desmonte. Um povo que é carente de tudo, até de informação, pouco reage, pouco se mobiliza.

O discurso governamental direciona para convencer as pessoas da urgente necessidade de mudar o sistema previdenciário sob pena de endividar o país e com isso não gerar emprego e renda para as populações mais pobres. O que de fato amedronta, convence, causa pânico entre as pessoas de menor renda, que acreditam nestas propagandas falaciosas de que se não “cortar”, nada sobrá para o futuro. Neste contexto, a atual contrarreforma do presidente Jair Messias Bolsonaro obteve êxito, sendo a mais austeras que as antecessoras, pois efetivamente desconstitucionalizou direitos sociais, em que pese as garantias previdenciárias então

esculpidas na Constituição Federal em 1988. Um fenômeno perceptível no Brasil é que a previdência que atinge diretamente a classe média, a que tem maior empregabilidade, ou seja, os trabalhadores que mais contribuem para o sistema previdenciário, e inclusive são dependentes deste sistema para manter a renda na aposentadoria, se negam enquanto classe trabalhadora, pouco reage pela falta de identidade enquanto classe. Nestas quase duas décadas levando conhecimento por meio de palestras aos trabalhadores, em especial aos trabalhadores públicos, essa percepção empírica dos fatos se evidenciava quando ao se demonstrar todo o desmonte que estava prestes a ocorrer na previdência, quando ainda tramitavam os projetos de emendas à Constituição, reações do tipo: “não se tem o que fazer, eles mandam”, eram sempre presentes.

Por outro lado, na última contrarreforma, seja na tentativa de 2016, seja na que se efetivou em 2019, os mais pobres sentiram-se “prestigiados” com o discurso que foi veiculado durante o trâmite da proposta de Emenda Constitucional n. 06/2019, convertida na emenda n. 103/2019, de que haveria justiça contributiva e que se acabariam com os privilégios dos mais ricos, em especial do setor público. Mais ricos lê-se: classe média com salários mais altos que a maioria. Assim como, a elite do capital não é usuária desta política, mas ela se beneficia com a renda obtida pela especulação destas reservas financeiras. Darcy Ribeiro (1995, p. 24), lembra que “o povo-massa, sofrido e perplexo, vê a ordem social como um sistema sagrado que privilegia uma minoria contemplada por Deus, à qual tudo é consentido e concedido”, e é esse mesmo povo que está concatenado com esse discurso acreditando que os privilégios residem entre seus pares. Lhes faltam, inclusive, a auto-identificação enquanto trabalhadores explorados pelo mesmo senhorio: o capital. Em que pese a classe média, ligeiramente mais “privilegiada”, em relação aos mais pobres, por ter mais acesso a emprego e educação formal, no Brasil é cooptada pelo imaginário de se achar pertencente à elite. Se é elite, por que lutar por direitos dos trabalhadores? Chauí (2000) faz uma análise interessante sobre o “mito fundador e sociedade autoritária”, e revela o Brasil com ele é. Do ponto de vista da filósofa, é um país que cria e cultiva seus mitos, os quais são de grande utilidade para àqueles que dominam esse país, os representantes do capital, sejam eles os próprios capitalistas ou políticos que estão a seu serviço.

[...] partidos arrebanham a classe média regional e nacional em torno do imaginário autoritário, isto é, a ordem (que na verdade nada mais é do que o ocultamento dos conflitos entre poderes regionais e poder central, o ocultamento dos conflitos gerados pela divisão social das classes sociais), e do imaginário providencialista, isto é, o progresso. Mantêm com os eleitores quatro tipos principais de relações: a de

cooptação, a de favor e clientela, a de tutela e a de promessa salvacionista ou messiânica. (CHAUI, 2000, P. 93-94)

Neste cenário, o que podemos concluir é que o enfrentamento da contrarreforma da previdência social que reduziu, e também suprimiu direitos dos trabalhadores, não se efetivou por meio da mobilização da classe média, tão pouco dos movimentos sociais, uma vez que, mesmo sendo uma bandeira de luta comum entre toda a classe trabalhadora, não há diálogo entre si. A contrarreforma do governo de Jair Messias Bolsonaro beneficiará o capital portador de juros e o mercado especulativo de capitais à custa de todo esse povo trabalhador, contribuinte ou não do sistema previdenciário. Essa falta de diálogo entre a própria classe trabalhadora torna-se infrutífera a coalisão entre esses movimentos, dando abertura para as investidas do capital e seus tentáculos famintos por juros, em especial, dinheiro do fundo público. A contrarreforma previdenciária se mostrou um processo contínuo, político e histórico. A tentativa de migrar os recursos das aposentadorias do trabalhador, em especial àqueles que contribuem para um regime que já possui natureza de capitalização, para o capital portador de juros está clara, se efetivando e se concretizando a cada alteração feita na Constituição Federal, especialmente com a contrarreforma de 2019. Esse é o retrato de um país que desenvolveu seu processo histórico sem identidade de classe, ao contrário do que ocorreu na Europa durante a revolução industrial. Essa passividade popular, a que lhe é tão peculiar ao Brasil, em relação aos desmontes dos direitos positivados, permitem que o Estado Social se enfraqueça.

A atual conjuntura demonstra que o neoconservadorismo liberal consegue desarticular a classe trabalhadora para o enfrentamento das contrarreformas da previdência brasileira, com o intuito exclusivo da privatização do sistema. O desmonte do Estado Social não tem encontrado resistência popular, ao menos na previdência e seu sistema de proteção social. O debate sobre a cidadania, no início deste trabalho, tema caro para um país socialmente subdesenvolvido, mas potencialmente rico para uma pequena elite, é imprescindível, mas enquanto se manter padrões de desigualdade como no Brasil, cidadania é tema retórico para pessoas que ressentem a falta do básico para a sobrevivência e o mínimo de existência com dignidade. A pandemia da COVID-19, além de agravar um Brasil que já era extremamente desigual, demonstrou o que estudiosos nas questões sociais já sabiam, que riqueza medida por commodities não torna um país uma potência mundial, apenas enriquece uma oligarquia do agronegócio a custa do empobrecimento e aumento da desigualdade. Commodities alta, é lucro para o latifúndio, mas é falta de alimentos para os pobres, é perda real de salário para os trabalhadores, assim como, aposentadoria dos inativos que não recebem seus reajustes na

mesma proporção do aumento dos alimentos. País rico é país sem desigualdades, ao menos não nas proporções brasileiras. Em que pese o partido dos trabalhadores, durante seu governo, ter retirado da extrema pobreza milhões de pessoas, com isso, retirado o Brasil do mapa da fome mundial, isso não significou uma aproximação do que entendamos por cidadania plena e muito menos emancipação humana.

Para além desta cidadania, que para milhões de brasileiros que estão em risco alimentar severo não passa de retórica, a própria democracia conquistada há poucas décadas também sofre perigo. As contrarreformas em andamento, em que pese às de interesse do capital, se torna capítulo à parte, quando assistimos um verdadeiro desmonte da própria democracia, seja no conflito constante entre os poderes constituídos da União, seja nas ameaças constantes do “inconstante” chefe de Estado que assumiu o poder em 2019. Enquanto países inseridos em blocos econômicos, a exemplo dos europeus, suas democracias correm risco em função do poder dos não eleitos, ou seja, instituições financeiras poderosas capazes de definir rumos de países inteiros e suas economias, países da periferia do capital, para além destas forças econômicas, sofrem ameaças pelo ego de poucos que estão no poder, Wood lembra que:

a democracia passou do exercício ativo do poder popular para o gozo passivo das salvaguardas e dos direitos constitucionais e processuais, portanto, o que antes atingiam as economias nacionais ameaça o rico conceito de democracia que passou a ser identificado como liberalismo. (WOOD, 2011, p. 196)

A democracia em tempos de neoliberalismo conservador, que para além das pautas econômicas e a redução do estado provedor de bem-estar, há também a pauta dos costumes onde querem ditar regras de convivência, de comportamento e pensamentos. É nesse emaranhado de discussões entre o “bem e o mal”, sob a ótica religiosa, muitas vezes, na discussão sobre comportamento sexual das pessoas, tão presente na agenda do governo brasileiro desde 2019, o capital e sua financeirização surfam na “crista da onda”. Assim, aproveitam-se até mesmo da falta de foco no que de fato interessa às pessoas, em que pese seus direitos sociais e tudo aquilo que afeta a economia real do indivíduo e das famílias, sobretudo às de baixa renda. A polarização no Brasil não é de classes, pois a fragmentação está presente na própria classe trabalhadora. De um lado a elite brasileira, aculturada, que não valoriza a educação, a ciência e a própria cultura, pois se assim fosse, haveríamos investimos privados nestes setores, como corre na Europa, por exemplo. Quanto tempo levou para levantar um fundo bilionário para recuperar *Notre-Dame* de Paris depois do incêndio? Uma ou duas semanas? Já o museu nacional brasileiro está dependendo de escassos recursos públicos para ser reerguido

após o incidente ocorrido em setembro de 2018. Nossa elite é a herança das sesmarias²¹⁹ do período colonial, dos senhorios de terra, do latifundiário que não cultivava a arte e a ciência, apenas a “soja” tipo exportação. De outro lado, a classe trabalhadora, fragmentada entre os miseráveis de tudo, até de voz e opinião, os desempregados ou subempregados e a classe de trabalhadores com emprego, está formando uma classe média empoderada, que não se identifica enquanto classe e pior, sente-se pertencente a elite.

Neste cenário, o capital tem trâmite fácil no desmonte do parco Estado Socais que se conseguiu estabelecer com a Constituição Federal de 1988, em especial apropriar-se do que interessa a ele: o fundo público. Esse fenômeno de apropriação por parte do capital não é privilégio de um país socialmente subdesenvolvido como o Brasil, isso fica evidente, também, com a elevação e crescimento exponencial, dos fundos de pensão em países europeus. Assim como em países um pouco “fora da curva” da realidade latino-americana, como é o caso do Chile, que o capital se apropriou da previdência do trabalhador e pouco lhe devolveu em aposentadorias e pensões. Contudo, no Chile, não levou muito tempo para Estado socorrer o trabalhador em detrimento dos resultados tão previsíveis quando se trata de mercado “cuidando” de benefícios sociais. Mas ao contrário de Portugal, inserido num bloco econômico poderoso, capaz de suprir a demanda financeira em tempos de crise, ainda é imprevisível o caos que ainda pode ser tornar o sistema chileno num futuro não muito distante. O socorro atual do Estado é para aqueles trabalhadores de menor renda, mas estamos falando de uma massa total dos contribuintes daquele sistema, que cedo ou tarde (não muito tarde), irá colapsar e restará ao Estado chileno equacionar essa dívida ou empurrar essa população toda para a miséria.

Nesta mesma linha de raciocínio que reside a preocupação para entes federativos brasileiros que possuem regime próprios de previdência social. Como demonstramos, há pequenos municípios que entrariam um colapso orçamentário nos primeiros meses de encerramento de um regime próprio com esse. As incertezas do capitalismo nada garantem, e esse mesmo processo caótico poderá ocorrer para grandes cidades, capitais e Estados, com número muito maior de segurados, o problema apenas é elevado à cifras impagáveis. Sabemos que o único caminho seria o fortalecimento do Estado e suas instituições, assim como, o rompimento com a dependência dos organismos econômicos mundiais, contudo, num capitalismo cada vez mais financeirizado, isso parece utópico. Nesta perspectiva o Estado Social, numa concepção de bem-estar se minimiza e as sociedades se metamorfoseiam, parafraseando Castel (2009), sejam elas inseridas no capitalismo central ou nas periferias do

²¹⁹ Sistema de distribuição de terras a poucos beneficiários, feitas pelo rei de Portugal durante o período colonial.

capital. O pacto estatal está em riscos, uma vez que a investida do capital financeirizado avança sobre os fundos públicos que deveriam garantir a materialização da proteção social dos trabalhadores é direcionado cada vez mais para o pagamento de juros e renda. Lembra Houtart, ao fazer uma análise global da crise e dos mecanismos de conformação do sistema, menciona que:

Ha llegado el momento de actuar y de hacerlo mediante el desarrollo de nuevas ideas. Sin embargos, la reparación de las disfunciones de la economía de mercado capitalista, la predicación del capitalismo verde, regular los mercados financieros, la lucha contra la pobreza por medio de la repartición de las ayudas, la elaboración de sistemas de seguridade que son cada vez más militaristas y criminalizan a la resistencia son simplemente formas para adaptar el sistema existente. Lo que necesitamos ahora es un cambio radical, otro paradigma: en otras palabras, una orientación totalmente nueva de la vida de los seres humanos en el planeta. (HOUTART, 2012, p.7)

O ponto da questão sempre foi o sistema capitalista e sua necessidade constante de expansão. Nunca foram os salários dos trabalhadores, nem seus benefícios sociais legalmente garantidos. O salário médio de um trabalhador público dos Estados e municípios, onde concentram o maior número deles, é de pouco mais de 4 mil reais, conforme demonstramos nas tabelas 4 e 5. Contudo são estigmatizados pela estabilidade no emprego, e se potencializou isso durante a pandemia da COVID-19, frente ao aumento do desemprego, principalmente pela falência de pequenos negócios que precisaram encerrar as atividades pelas medidas de restrições sanitárias impostas não somente no Brasil, mas em todo o mundo. Entretanto, não se analisa que há a necessidade de se dar estabilidade ao próprio serviço público e sobretudo sua continuidade na prestação de suas atividades aos cidadãos. Não se estabiliza o indivíduo, por mais que isto que parece, se estabiliza alguém capacitado que ocupa um cargo ou função pública para prestar os serviços do Estado. É racionalmente inimaginável uma rotatividade de trabalhadores públicos nos serviços de segurança, educação, saúde, ou então, pesquisadores que atuam em instituições públicas, sejam institutos, universidades ou fundações. Portanto, é imprescindível a manutenção destes trabalhadores nestas atividades com estabilidade em suas funções, até para que não hajam desmandos de governos que são passageiros, que por motivos, muitos vezes ideológicos, poderiam substituir os trabalhadores do Estado em evidente perseguição política. Como já demonstramos neste trabalho, privilégio somente do capital e seus rentistas, que além de sugar dinheiro público, até mesmo por meio dos fundos destinados às aposentadorias dos trabalhadores, pouco ou nada contribuem com as atividades estatais, por meio de pagamento de tributos.

Já os fundos de capitalização coletiva dos trabalhadores públicos, presentes em todos os Estados e Distrito Federal, assim como na União e metade dos municípios brasileiros, os quais diretamente servem ao capital financeirizado pelo quantitativo de recursos que são injetados no sistema especulativo do mercado financeiro, correm riscos de não possuírem recursos futuros para enfrentar o pagamento de aposentadorias e pensões. Assim como ocorreu no Chile, em que as oscilações do mercado financeiro levaram ao pagamento de benefícios menores do que o esperado, essas incertezas podem levar para o mesmo caminho. Não se trata de se fazer especulações trágicas do futuro, são possibilidades postas à mesa. O crescente número de trabalhadores aposentando e gerando pensão por morte aos dependentes de um lado, e em contrapartida, do outro lado as políticas neoliberais de enxugamento e redução do Estado em que se subcontrata trabalhadores em substituição aos efetivados por meio de concurso público, os quais são os contribuintes do sistema. Este número não equaciona e haverá um desequilíbrio atuarial certo e já esperado.

Criou-se fundos públicos em pequenos municípios sem capacidade orçamentária para enfrentar possíveis desequilíbrios atuariais, seja no reforço contributivo por meio de contribuições suplementares²²⁰, que são aquelas para equacionar déficit atuarial, para além da alíquota normal, as quais requerem orçamento para tanto, ou em situações mais drásticas, quando precisam assumir integralmente²²¹ o pagamento das aposentarias e pensões por morte destes trabalhadores públicos aposentados e seus dependentes. Destaca-se que a legislação que estabelece os parâmetros gerais destes regimes fechados dos entes federativos não permite a contratação de seguros²²² destes fundos previdenciários, na legislação chamados de resseguros, ou seja, um seguro para além daquele que o trabalhador contribui para recebimento de benefícios de natureza previdenciária de um regime próprio de previdência social. Portanto, o capital não irá, em hipótese alguma, garantir o pagamento dos benefícios em caso de falência do regime de capitalização coletiva, ou seja, não há seguro privado pagos por seguradoras para

²²⁰ Lei n. 9.717/1998. Art. 2º [...] § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9717.htm. Acesso em 20 jun. 2021.

²²¹ Lei n. 9.717/1998. Art. 10. No caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9717.htm. Acesso em 20 jun. 2021.

²²² Lei n. 9.717/1998. Art. 1º [...] IV - cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9717.htm. Acesso em 20 jun. 2021.

garantir o seguro público pago pelo fundo público. Assim como, é vedado a criação de sistemas de cooperação por meio de consórcio público²²³ para auxílio mútuo entre um regime e outro. Não se permite um sistema solidário entre os trabalhadores públicos de diversos entes federativos que possuem regimes próprios.

A imposição de alíquotas cada vez mais altas, chegando a vinte e dois por cento, com a Emenda Constitucional n. 103/2019, em municípios que já apresentavam superávit atuarial, como demonstramos nas tabelas 13, 14, 15 16 e 17, fez com que esses fundos, a título de exemplo, criassem “super-reservas” em suas carteiras de investimentos em instituições financeiras. Paradoxalmente, houve a necessidade de se elevar a alíquota, já que Estados e capitais vinham apresentando déficit. Porém essa elevação de alíquota gerou arrecadação excessivamente elevada que, além de desnecessária do ponto de vista do equilíbrio atuarial, obrigou muitos trabalhadores em contribuir muito acima do necessário, fazendo com que esses valores que migrassem para o mercado financeiro. Dessa forma, parcelas consideráveis de recursos dos trabalhadores migraram para o mercado financeiro por meio das aplicações destes fundos de investimentos bancários.

Como nada se conclui pela própria inconclusão deste projeto neoliberal de desmonte do Estado Social, contudo, podemos afirmar que desde a década de 1990 há toda uma estrutura legislativa para direcionar essas reservas financeiras dos trabalhadores públicos para o capital financeirizado, sobretudo com a criação destes fundos de capitalização coletiva, com o aumento gradativo da arrecadação por meio das alíquotas do trabalhador e dos próprios entes federativos. Assim como, exigência de mais tempo de permanência dos trabalhadores em atividade para manutenção destas contribuições ao longo dos anos. Como na composição de Chico Buarque de Holanda (1978), parafraseando-o, apesar da fome do capital sobre o que resta aos trabalhadores ao vender suas forças de trabalho, ou seja, seus salários, além de uma parte deste ser alocado ao mercado financeiro, como é caso dos fundos de previdência dos servidores públicos, assim como, fundos de pensão privados, ainda há espaço para a esperança? Mesmo que seu salário, o qual deveria lhe garantir ao menos o mínimo de dignidade, sendo parcialmente apropriado pela especulação financeira, a qual lhe promete um benefício futuro e cada vez mais incerto; ainda há espaço para acreditar numa retomada do Estado provedor de bem-estar? Sim,

²²³ Lei n. 9.717/1998. Art. 1º [...] V - cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9717.htm. Acesso em 20 jun. 2021.

ainda que o trabalhador esteja no meio nesta correlação de forças entre o capital e os direitos sociais até então conquistados, há espaço para muita luta e resistência.

Nosso papel enquanto pesquisadores e pensadores em política social, nessa tragédia grega abrazeirada nos desmontes sucessivos de toda uma estrutura conquistada para amenizar a mazelas dos estrados sociais mais vulneráveis, é de sermos articuladores na propositura do debate, seja no descortinamento da realidade, assim como, de novas possibilidades de se pensar a proteção do trabalhador, assim como, agentes ativos de transformação. Devemos atuar como intelectuais orgânicos, plantar a semente da esperança, de que há possibilidades da manutenção das conquistas, lutas por novas, e quem sabe, ainda que de forma utópica, pensar uma nova sociabilidade. Portanto, nada se conclui em definitivo, mas a luta, sobretudo, pela manutenção destas conquistas sociais deve continuar, seja na pesquisa acadêmica, no labor diário, na educação e conhecimento levado diretamente ao trabalhador e trabalhadora deste país. A guerra de posições permanente e deve necessariamente se fortalecer. Muitos joãos e marias, pedros e terezas, e tantos outros “invisíveis”, parafraseando a forma que o governo neoliberal conservador que está no poder os classificam, qualificados em números e cada vez mais abandonados pelo Estado, dependem dessa batalha incessante.

6 – REFERÊNCIAS

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e o DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos: **Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da Previdência Social brasileira**. Disponível em: http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2017/02/Documento_Completo.pdf. Acessado em 25 nov. 2017.

BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAUJO, José Cordeiro de (org.). In: Assembleia Nacional Constituinte. **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1882/audiencias_constituente_parte1.pdf?sequence=6. Acesso em: 15 mar. 2013.

BANCO MUNDIAL. **Averting the Old Age Crisis**. Disponível em: <http://elibrary.worldbank.org/content/book/9780821329702>. Acessado em 25 nov. 2017.

BARRIGA, Francisca; KREMERMANN, Marco. **Retiro del 10 % de los Fondos de las AFP ¿Cuál es el verdadero impacto en las pensiones? Santiago do Chile: Fundación Sol, 2020**. Disponível em: https://fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/wp-content/uploads/2020/07/retiro_fondos_v2-VF-1-1.pdf. Acesso em 19 jan. 2021

BBC BRASIL. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-39931826>. Acesso em 27 mai. 2019.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivonete. **Política Social, fundamentos e história**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine. **Crise do capital, fundo público e valor**. In BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise: política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BIN, Daniel. **A superestrutura da dívida: financeirização, classe e democracia no Brasil neoliberal**. São Paulo: Alameda, 2017.

BNDES. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/mercado-de-capitais/investimento-direto/programa-bndes-apoio-as-ofertas-publicas-em-mercados-de-acesso/historico-do-apoio-do-bndes-aos-mercados-de-acesso>. Acesso em 17 abr. 2020.

BORÓN, Atílio. **A Coruja de Minerva – mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo**. Petrópolis - RJ, Editora Vozes, 2001.

BORÓN, Atílio. **A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social**. In SADER, Emir et al. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 8 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho: paradoxo na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília, Ed. UnB, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. **Capitalismo em crise, política social e direito social**. [et. al.] (orgs.). São Paulo: Editora Cortez, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e Trabalho no Capitalismo**. São Paulo, Cortez, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Assembleia Constituinte, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998**. Brasília: Congresso Nacional, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003**. Brasília: Congresso Nacional, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 47, de 05 de julho de 2005**. Brasília: Congresso Nacional, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 70, de 29 de março de 2012**. Brasília: Congresso Nacional, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Brasília: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm

BRASIL. Decreto n. 5.485, de 30 de junho de 1928. **Crêa caixas de aposentadorias e pensões para o pessoal não contratado pertencente às empresas particulares que extorram os serviços telegraphicos e radio-telegraphicos**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1928.

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5485-30-junho-1928-562355-publicacaooriginal-86343-pl.html>

BRASIL. Decreto-lei n. 288, de 23 de fevereiro de 1938. **Cria o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado.** Rio de Janeiro: Presidência da República, 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-288-23-fevereiro-1938-350732-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. **Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960.** Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília: Congresso Nacional, 1960. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3807.htm

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Brasília: Congresso Nacional, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm

BRASIL. Decreto-lei n. 72, de 21 de novembro de 1966. **Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Brasília: Presidência da República,** 1966. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-72-21-novembro-1966-375919-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm

BRASIL. Decreto-lei n. 759, de 12 de agosto de 1969. **Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública Caixa Econômica Federal e dá outras providências.** Brasília: Presidência da República, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0759.htm

BRASIL. Lei n. 6.439, de 1º de setembro de 1977. **Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências.** Brasília: Congresso Nacional, 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6439.htm

BRASIL. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.** Brasília: Congresso nacional, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm

BRASIL. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.** Brasília: Congresso Nacional, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm

BRASIL. Lei n. 9.506, de 30 de outubro de 1997. **Extingue o Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC [...].** Brasília: Congresso Nacional, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9506.htm

BRASIL. Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998. **Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal [...]**. Brasília: Congresso Nacional, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9717.htm

BRASIL. Lei complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Brasília: Congresso Nacional, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

BRASIL. Lei complementar n. 109, de 29 de maio de 2001. **Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências**. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm

BRASIL. Lei n. 10.633, 27 de dezembro de 2002. **Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF**, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. Brasília: Congresso Nacional, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110633.htm

BRASIL. Lei n. 10.877, de 18 de junho de 2004. **Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003 [...]**. Brasília: Congresso Nacional, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm

BRASIL. Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012. **Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo [...]**. Brasília: Congresso Nacional, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112618.htm

BRASIL. Lei complementar n. 142, de 08 de maio de 2013. **Regulamenta o § 1o do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social - RGPS**. Brasília: Congresso Nacional, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp142.htm

BRASIL. Lei n. 13.266, de 05 de abril de 2016. **Extingue e transforma cargos públicos**. Brasília: Congresso Nacional, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113266.htm

BRASIL. Lei n. 13.485, de 02 de outubro de 2017. **Dispõe sobre o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]**. Brasília: Congresso Nacional, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13485.htm

BRASIL. Lei n. 13.846, de 18 de junho de 2019. **Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade [...]**. Brasília: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm

BRASIL. Lei complementar n. 173, de 27 de maio de 2020. **Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)** [...]. Brasília: Congresso Nacional, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário**. POLETI, Iraci D. (trad.). 8 ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS: **Exposição de motivos da PEC 287/2016**, disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1F39C5B208E4C585E71DCF2C47CF3181.proposicoesWebExterno1?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016. Acessado em 10 jun. 2019.

CAMARANO. Ana Amélia. **Empregabilidade dos trabalhadores mais velho e a reforma da previdência**. V. 61. Rio de Janeiro: Ipea. Nota Técnica. (2016, p. 24). Acessado em 12 mar. 2017.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARCANHOLO, Marcelo. **A crise do capitalismo dependente brasileiro**. In: MACÁRIO, E. et al. (Orgs.). **Dimensões da crise brasileira: dependência, trabalho e fundo público**. Fortaleza: Ed. UECE, 2018.

CARVALHO. José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 11 ed. Rio de Janeiro: Civilizações Brasileiras, 2008.

CHAUÍ. Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências**. MARQUES, Rosa e NAKATANI, Paulo, (trad.). São Paulo: Boitempo, 2005.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 5 ed. 2 reimp. São Paulo: Saraiva, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: Ensaio sobre democracia e socialismo**. 2 ed. rev. São Paulo: Cortez, 2008.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo: Por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo?** São Paulo: Editora Autonomia Literária, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22 ed. 2 reimp. São Paulo: Atlas, 2009.

FABRINI, Fábio e CARAM, Bernardo. **Governo decreta sigilo sobre estudos que embasam reforma da Previdência**. Folha de S. Paulo, São Paulo, ano 99, n. 32.890, 21 abr. 2019.

Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/governo-decreta-sigilo-sobre-estudos-que-embasam-reforma-da-previdencia.shtml>. Acesso em 29 abr. 2019.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. 5ª edição. São Paulo: Globo, 2006.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**. Edição Especial. Col. Leituras. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1996.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990-2005**. (tese). Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 1, 4 e 5. Trad. Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henrique. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

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

GRANEMANN, Sara. **El capital va de compras: privatización y derechos sociales para la acumulación capitalista**. In: **Seminario Internacional Derribando mitos sobre los sistemas de reparto ¿Fondos de pensiones para la seguridad social o para los mercados financieros?**. 2019, Santiago do Chile. Anais. Santiago do Chile: Fundación Sol, 2020.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. D'ANGINA, Rosina (trad.). São Paulo: Martins Claret, 2009.

HOUTART, François. **De los bienes comunes al bien común de la humanidad**. Panamá: Ruth Casa Editorial, 2012.

IANNI, Octávio. **A ditadura do grande capital**. 1º ed. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A previdência social no estado contemporâneo. Fundamentos, financiamento e regulação**. Niterói, RJ: Impetus, 2011.

LOPES, Felix; GUEDES, Erivelton. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil** (1986 – 2017). IPEA (2017). Disponível em: <file:///Users/jonasschmidt/Downloads/9928-tres-decadas-de-funcionalismonotatecniv10.html#fn1>. Acesso em 15 abr. 2020.

KRAPIVINE, V. **O que é materialismo dialético?** Moscovo: Ed. Progresso, 1986.

KREMERMANN, Marcos. **Razones para hacer el Seminario**. In: **Seminario Internacional Derribando mitos sobre los sistemas de reparto ¿Fondos de pensiones para la seguridad social o para los mercados financieros?**. 2019, Santiago do Chile. Anais. Santiago do Chile: Fundación Sol, 2020.

LAPYDA, Ilan. **Financeirização no Brasil nos anos Lula (2003-2010)**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

LIMA, Diana Vaz; TOLENTINO, Diego Ferreira; SANTOS, Heliomar. **Atuação legislativa na previdência própria municipal.** Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/47072-155067-1-PB_1.pdf. Acesso em 05 jul. 2021.

LOUREIRO, João Carlos. **Adeus ao Estado Social? A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”.** Coimbra: Wolters Kluwer Portugal. Coimbra Editora, 2010.

LOUREIRO, João Carlos. **Direito da Segurança Social: Entre a necessidade e o risco.** Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

MACIEL, David. **A argamassa da ordem. Ditadura militar à nova república (1097-1985).** São Paulo: Xamã, 2004.

MARQUES, Rosa Maria. **A Previdência Social no Brasil.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

MARSHALL, Theodore H., “**Cidadania e classe social**”, In Cidadania, Classe Social e Status, Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política.** 2 ed. 2 reimp. FERNANDES, Florestan (trad.). São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política: Livro III: o processo global de produção capitalista.** 1 ed. ENDERLE, Rubens (trad.). São Paulo: Boitempo, 2017.

MASCARO, Alysson. **Estado e forma política.** São Paulo: Boitempo, 2013. Capítulo 3 – política do Estado, p. 85-104.

MENESES, Filipe Ribeiro. Salazar. **Uma biografia política.** CASAL, Teresa (trad.). Alfragide: Publicações D. Quixote, 2010, p. 30-31.

MENDONÇA, Sérgio; CARVALHO, Antônio Bráulio de. **Desafios dos fundos de pensão no Brasil atual. ANAPAR (2021).** Disponível em: <https://recontaaai.com.br/artigo-desafios-dos-fundos-de-pensao-no-brasil-atual/>. Acesso em 11 jan. 2021

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital.** 2 reimp. CASTANHEIRA, Paulo Cezar; LESSA, Sérgio (trad.). São Paulo: Boitempo Editorial, 2002, p. 23-227.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital.** CORNEJO, Raul (trad.). São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade.** 28º ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social.** São Paulo: Cortez, 2010.

MONTT, Guillermo. **Los principios de la Seguridad Social como hoja de ruta para avanzar hacia un sistema mixto de pensiones.** In: **Seminario Internacional Derribando mitos sobre los sistemas de reparto ¿Fondos de pensiones para la seguridad social o para los mercados financieros?.** 2019, Santiago do Chile. Anais. Santiago do Chile: Fundación Sol, 2020.

MOREIRA, Mário Cabus. Nota Técnica SEI no 12212/2019/ME. **Auditoria-Fiscal da Receita Federal do Brasil.** Brasília: 2019 Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/images/2019/11/SEIa_ME-5155534-Nota-Tecnica-12212.pdf. Acesso em 13 jun. 2021.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social.** 7 ed. rev. São Paulo: Cortez, 2015.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx.** 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica.** 5 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NOVAIS. Liliane Capilé Charbel. **Erradicação do trabalho infantil: iniciativa e empenho para a formação de rede de proteção: memória do Projeto Ação Integrada em Mato Grosso.** Cuiabá: EdUFMT, 2015.

NOVAIS. Liliane Capilé Charbel; SANTOS, Fernando Roberto Souza Santos. **Estrutura da contrarreforma do Estado e seus impactos nas políticas sociais: o caso de Mato Grosso.** In **VII Jornada Internacional de Políticas Públicas.** UFMA. São Luís: 2015. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/estrutura-da-contrarreforma-do-estado-e-seus-impactos-nas-politicas-sociais-o-caso-de-mato-grosso--1995-2006-.pdf>. Acesso em 20 mai. 2021.

NEVES, Ilídio das. **Direito da segurança social: princípios fundamentais numa análise prospectiva.** Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita.** Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo, 2003.

PACHUKANIS, Evguiéni B. **Teoria geral do direito e marxismo.** São Paulo: Boitempo, 2017.

PAULANI, Leda Maria. **Seguridade Social, Regimes Previdenciários e Padrão de Acumulação: Uma Nota Teórica e uma Reflexão sobre o Brasil.** In FAGNANI, Eduardo. HENRIQUE, Wilnês e LÚCIO, Clemente Ganz. (organizadores). **Previdência Social: Como Incluir os Excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda.** São Paulo: LTr, 2008.

PEREIRA. Potyara A. **Pereira. Política Social: Temas e Questões.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no Capitalismo**. São Paulo: Editora Cortez, 2016.

PORTELLA, André; SOUZA, Bruno Calil Nascimento de. **A nova ofensiva ao sistema previdenciário brasileiro: um paralelo com o modelo privatista chileno**. In Revista Direito, Estado e Sociedade. Rio de Janeiro: 2021. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1192/681>. Acesso em 05 jul. 2021.

PORTUGAL. Lei n. 4, de 05 de abril de 1984. **Dispõe sobre Protecção da maternidade e da paternidade. Lisboa: Assembleia da República, 1984**. Disponível em: https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/654496/details/normal?_search_WAR_drefrontofficeportlet_print_preview=print-preview

PORTUGAL. Decreto-lei n. 396, de 25 de novembro de 1986. **Estabelece disposições quanto à constituição e funcionamento de fundos e pensões. Lisboa: Assembleia da República, 1986**. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/221483/details/normal?perPage=100&q=VALORES+MOBILIÁRIOS>

PORTUGAL. Lei n. 17, de 08 de agosto de 2000. **Aprova as bases gerais do sistema de solidariedade e de segurança social. Lisboa: Assembleia da República, 2007**. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/336156/details/maximized>

PORTUGAL. Decreto-lei n. 12, de 20 de janeiro de 2006. **Regula a constituição e o funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões e transpõe para a ordem jurídica nacional [...]. Lisboa: Assembleia da República, 2006**. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/538999/details/maximized>

PORTUGAL. Decreto-lei n. 187, de 10 de maio de 2007. No desenvolvimento da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, **aprova o regime de protecção nas eventualidades invalidez e velhice dos beneficiários do regime geral de segurança social. Lisboa: Assembleia da República, 2007**. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/520669/details/maximized>

PREVIDÊNCIA SOCIAL. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-104506-380.pdf. Acessado em 25 nov. 2017.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Fluxograma de caixa**. Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/informe_2015.06.pdf. Acessado em 25 nov. 2017.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Fluxograma de caixa**. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/12/Beps102018_trabfinal.pdf. Acesso em 29 abr. 2019.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 1995.

ROLLO, Fernanda. **Portugal e o plano marshall**. Lisboa: Editora Estampa, 1994.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Du contrat social**. Paris: Flammarion, 2001.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Do contrato social**. NASSETTI, Pietro (trad.). São Paulo: Martins Claret, 2006.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e financiamento das políticas sociais no Brasil**. In Serviço Social Ver. Londrina, V. 14, N. 2, P. 5 04-22, JAN/JUN. 2012.

SALVADOR, Evilasio. In. BOSCHETTI, Ivanete. BEHRING, Elaine. LIMA, Rita de Lourdes de. **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo, Cortez, 2018.

SALVADOR, Evilasio. **O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal**. In Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

SARAIVA, José António; SILVA, Vicente Jorge. **O 25 de abril visto da história**. Lisboa: Livraria Bertrand, 1976, p. 69.

SCHMIDT, Jonas Albert. **A estrutura de financiamento e repartição dos recursos da previdência social no Brasil e em Portugal**. 154 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá: 2013.

SKERRET, Kevin. **Financiarización y visión global de los sistemas de pensiones. In: Seminario Internacional Derribando mitos sobre los sistemas de reparto ¿Fondos de pensiones para la seguridad social o para los mercados financieros?.** 2019, Santiago do Chile. Anais. Santiago do Chile: Fundación Sol, 2020.

SOARES, Pedro Mota; GRAÇA, Pedro Quartim. **Código dos regimes contributivos do sistema previdencial de segurança social**. Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p. 44.

SOUZA, Lilian Castro de. **Direito Previdenciário**. Vol. 27. São Paulo: Atlas, 2005.

SOUZA FILHO, Rodrigo; GURGEL, Cláudio. **Gestão democrática e serviço social: princípios e propostas para a intervenção crítica**. São Paulo, Cortez, 2016.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência Política & Teoria de Estado**. 7 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

TAVARES, Maria da Conceição. **Destruição não criadora: memórias de um mandato popular contra a recessão, o desemprego e a globalização subordinada**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

THERBORN, Göran. **A trama do neoliberalismo: mercado, crise e exclusão social**. In SADER, Emir et al. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 8 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. CASTANHEIRA, Paulo Cezar (trad.) São Paulo: Boitempo, 2011, p. 196.

VARELA, Raquel (org). **Quem paga o Estado Social em Portugal? Onde nos leva esta crise económica? O Estado de bem-estar social europeu tem futuro? Dívida pública: dívida de todos ou negócio de alguns?** Lisboa: Bertrand Editora, 2012.

VARELA, Raquel. **Dizem que a Europa está perto da guerra. Será verdade?** Artigo. Lisboa, 2013. Disponível em: <https://raquelcardeiravarela.wordpress.com/2013/04/10/dizem-que-a-europa-esta-perto-da-guerra-sera-verdade/>. Acesso em 13 jan. 2021.

VARELA, Raquel. **Entrevista.** Disponível em <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/entrevistas/25401/capitalismo+e+doente+terminal+ligado+apenas+nos+cofres+publicos+diz+historiadora+portuguesa+.shtml>. Acesso em: 13 jan. 2021.

VATICANO. **Encíclica rerum novarum.** Disponível em http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_1-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html. Acesso em: 10 jun. 2019.