

ORGANIZAÇÃO

**Flávio Roberto Batista
e Júlia Lenzi Silva**

COORDENAÇÃO

**Coletivo Nacional de Advogados
de Servidores Públicos - CNASP**

A previdência social dos servidores públicos

DIREITO, POLÍTICA E ORÇAMENTO

1ª Edição

**Curitiba- PR
Kaygangue
2018**

Ficha catalográfica

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

P944

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

170 p. ; 23 cm.

Vários autores

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5562-050-8

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

CDD – 341.67

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

Impresso no Brasil/*Printed in Brazil*

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

Deise Lilian Lima Martins¹

INTRODUÇÃO

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

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

PRESSUPOSTOS DA SEGURIDADE SOCIAL INAUGURADA PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O DESMONTE DA VONTADE CONSTITUCIONAL ORIGINÁRIA: A CONSTITUIÇÃO REAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Em apertada síntese, destacam-se algumas alterações propostas quanto à aposentadoria e à pensão por morte⁴. O valor das aposentadorias somente atingirá 100% do salário de benefício se o trabalhador somar 40 anos de contribuição, combinados com o requisito etário de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. O tempo mínimo para a aposentação do servidor público será de 25 anos de contribuição, considerando as mesmas idades mínimas referidas acima, que garantirá apenas 70% do salário de benefício. Ademais, as regras sobre o cálculo da pensão por morte reduzirão drasticamente o valor do benefício, considerando que a pensão equivalerá a 50% do salário de benefício, acrescida de cotas individuais de 10% por dependente, sendo que estas se extinguirão com a perda da condição de dependente e não serão transferidas aos beneficiários remanescentes.

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

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

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

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

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

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

Todas essas medidas contidas na aludida proposta de emenda constitucional, somadas às demais reformas, resultam no aprofundamento do quadro de precariedade da proteção social da população brasileira e, sobretudo, no crescimento da acumulação do produto arrecadado para a seguridade social, num contexto de alargamento da DRU até 2023, bem como de congelamento dos gastos públicos até 2036, atingindo severamente o desenvolvimento social do país, com a instituição do denominado “Novo Regime Fiscal”, criado pela EC nº 95/2016⁵. Com isso, o Estado enxuga direitos sociais e poupa os recursos a estes destinados para arcar com o endividamento público crescente, tornando o financiamento previdenciário como “sócio” da dívida pública (BATISTA, 2017a).

CONCLUSÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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